

Investigación

Agosto de 2022

Las Pensiones y las Finanzas Públicas en México, 1997 - 2030

Índice

Introducción.....	3
1. Sistema de pensiones en México	7
1.1 Seguridad social y pensión	7
1.2 Evolución de los sistemas de pensiones en México	9
1.3 Ahorro para el retiro.....	15
1.3.1 Ciclo vital de Franco Modigliani	15
2. Modalidades del sistema de pensiones.....	19
2.1 Modelo de pilares	19
2.2 Pensiones contributivas	20
2.2.1 Sistema de reparto	21
2.2.2 Cuentas individuales	28
2.3 Reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR	31
2.3.1 Pensiones no contributivas.....	34
3. Condiciones del mercado laboral mexicano	36
3.1 Cobertura social.....	38
3.2 Formalidad e informalidad laboral.....	39
3.3 Distribución salarial.....	42
4. Variables que inciden en la determinación de la pensión individual	44
4.1 Densidad de cotización.....	44
4.2 Tasa de Reemplazo	47
4.3 Perspectivas de mediano plazo	52
5. Evolución del Sistema de Pensiones dentro del gasto público en México, 1999-2022	56
5.1 Gasto Público del Sistema de Pensiones en México, 1999-2022.....	56
5.1.1 Gasto público en el sistema de pensiones contributivas	59
5.1.1.1 Presupuesto y gasto público en pensiones contributivas, su participación en las finanzas públicas.	60
5.1.1.2 Pensiones y Jubilaciones frente a otros gastos de gobierno.....	65
5.1.1.3 Crecimiento anual del gasto público en pensiones contributivas...	69
5.1.1.4 Evolución del gasto público en pensiones y jubilaciones respecto a lo aprobado, 1999-2022.....	71

5.1.1.5	Evolución del presupuesto y gasto en pensiones y jubilaciones por Ramo de 2016 a 2022.....	74
5.1.1.6	Distribución porcentual del gasto público en pensiones para afiliados al IMSS e ISSSTE por decil de hogar de 2010 a 2020.....	82
5.2	Gasto público en el Sistema de Pensión no contributiva para adultos mayores.	84
5.2.1	Gasto público de la pensión no contributiva como porcentaje de los principales indicadores.....	87
5.2.2	Evolución del presupuesto y gasto en la pensión no contributiva 2007-2022. 92	
5.2.3	Distribución del gasto público de la pensión no contributiva por decil de hogar, 2020.	94
5.3	El peso total de las pensiones en las finanzas públicas.....	95
6.	Consideraciones finales.....	97
	Anexos.....	102
	Fuentes de Información.....	106

Introducción

En la actualidad el tema sobre las pensiones es de vital importancia, debido a las proyecciones que se han realizado por diferentes instituciones tanto nacionales como internacionales (ASF, Consar, Amafore, CIEP, OECD, CEPAL, BID, FIAP, etc.) que evidencian la problemática en su estructura y en su futuro sostenimiento financiero, así como la cobertura en su población objetivo. El sistema actual está conformado por dos grandes tipos de pensiones, aquellas que son contributivas (en las que el futuro pensionado aporta de manera parcial o total los recursos con que se cubrirá en el futuro su pensión de retiro) y las no contributivas (que son cubiertas en su totalidad por recursos públicos).

En México desde sus orígenes, no se estableció un sistema nacional de pensiones; o un modelo único a seguir, lo que cultivó un elevado nivel de fragmentación, la cual es ubicada como una de las condiciones de posibilidad para las circunstancias que hoy, y hacia el futuro, presenta ese sistema.

En el presente documento se concentrará el análisis en aquellos sistemas más significativos y que registran la mayor población beneficiada con cobertura de servicios de salud y por lo tanto, con un sistema de pensiones (particularmente IMSS e ISSSTE); no sin aclarar que se mantiene consciencia en torno a que, algunos de los esquemas más marginales en términos de los trabajadores en retiro que atienden, son también los que manifiestan ya síntomas de la problemática en la que se está adentrando el sistema de pensiones y jubilaciones en el país. De tal manera que, aunque no se les dedicará suficiente atención en el despliegue descriptivo, eso no significa que no se tienen en cuenta en la labor de comprender el problema, sus orígenes y sus posibles soluciones.

La presente investigación se compone de seis capítulos. El primero presenta una descripción conceptual e histórica del concepto de pensiones, así como su sustento en la legislación mexicana y sus principales leyes que regulan los dos grandes sistemas de cobertura social. Se expondrá también, la evolución de éstos por medio de sus reformas realizadas a finales del siglo pasado (para el caso del IMSS) y durante la primera década del siglo presente (ISSSTE), con el objetivo de explicar la transición del esquema original de reparto hacia el actual sistema de cuentas individuales. Posteriormente, se presta atención sobre la importancia del ahorro para el retiro con base en la teoría del ciclo vital de Franco Modigliani, el cual estudia el salario, el ahorro y el consumo futuro en relación con la edad laboral.

El segundo capítulo hace una descripción con base en el modelo de pilares propuesto por el Banco Mundial, en el cual se basan los esquemas vigentes del sistema de pensiones actual, donde se clasifican en cuatro pilares o categorías, que van desde un esquema no contributivo donde la pensión no depende en absoluto del tiempo trabajado o los ingresos percibidos durante la vida profesional, hasta los esquemas de sistema de reparto y de cuentas individuales. Asimismo, se hace una breve exposición sobre la reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de 2020, con el objetivo de analizar los principales cambios en beneficio de la población trabajadora adscrita al sistema de seguridad social del IMSS y de aquellas personas que tienen una cuenta de ahorro para el retiro.

En el tercer capítulo se presenta una exposición de las condiciones del mercado laboral mexicano, principalmente en la proporción de la población ocupada con acceso a servicios de salud, así como la

composición respecto a las personas trabajadoras en las esferas de la formalidad y la informalidad laboral; por último, en este capítulo se hace una revisión de la distribución salarial, todo ello con el objetivo de poner en perspectiva las condiciones laborales y salariales con las que cuentan las personas ocupadas y sus posibilidades de acceso a una pensión.

El cuarto capítulo es una descripción sobre la densidad de cotización que es una variable fundamental para la pensión que un trabajador aspira recibir en su retiro, este indicador se define como la proporción de periodos con aportación que el trabajador ha realizado al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado laboral. Asimismo, se aborda el concepto de tasa de reemplazo la cual hace referencia al valor de la pensión como proporción del salario del trabajador durante un período base. En este capítulo se presentan comparativos internacionales que permiten entender en qué condiciones y posición se ha situado México con relación a su esquema pensionario.

En el capítulo cinco se realiza un análisis del Gasto Público en el Sistema de Pensiones en México, abordando su evolución desde 1999 hasta 2022. La relevancia de este capítulo es que permite observar el peso actual del pago del sistema pensionario en México sobre las cuentas financieras del gobierno federal de forma separada, es decir, tanto para el esquema contributivo como el no contributivo, finalizando con una consolidación de ambos efectos sobre las finanzas públicas. Asimismo, se adentra a efectuar al relacionar el gasto en pensiones y jubilaciones con variables relevantes como son el PIB, el gasto neto, el gasto programable y no programable; así como, con los ingresos presupuestarios, lo que permite observar cuanto se destina a pensiones respecto a los recursos recaudados; también se elabora un comparativo de cuanto representa el gasto de pensiones y jubilaciones

frente a otros gastos de gobierno como salud y educación, entre otros; y se aborda el análisis de la distribución que tiene el gasto público en pensiones del esquema de reparto por decil de hogar, lo que permite conocer la distribución entre los hogares del país de la asignación de recursos públicos como consecuencia de la política de gasto aplicada.

Por último, se presenta un sexto capítulo con las conclusiones y consideraciones finales que se desprenden de los hallazgos expuestos a lo largo de la investigación, principalmente en relación a las condiciones laborales y de cobertura social que posibilitan el acceso a una pensión en la edad de retiro de las personas trabajadoras, de la misma forma, se concluye con los comentarios acerca de la situación que guarda el sistema de pensiones mexicano en relación a una serie de indicadores sobre las principales variables de finanzas públicas.

Con esta publicación, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas pretende aportar elementos de análisis que faciliten las tareas legislativas de comisiones, grupos parlamentarios y diputados, en materia de Economía Circular desde una orientación técnica.

1. Sistema de pensiones en México

Los sistemas de pensiones fueron diseñados en sus orígenes como esquemas de beneficio definido y de reparto, es decir, basados en un mecanismo intergeneracional por medio del cual, las pensiones de los jubilados se pagan con las contribuciones de los trabajadores en activo. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), menciona que este modelo implica una transferencia de recursos entre generaciones, donde el financiamiento de las pensiones depende de la proporción que exista entre personas jubiladas y laboralmente activas (Consar, 2015). En este modelo, la dinámica demográfica es fundamental para que este tipo de sistema sea financieramente viable.

1.1 Seguridad social y pensión

El concepto de seguridad social, como se conoce actualmente, empezó a forjarse a finales del siglo XIX con la aparición del Estado de Bienestar, el cual consiste en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto, además de reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado y cuando grupos de trabajadores, en algunas actividades económicas, empiezan a exigir la protección mutua. Estas prácticas se hacen cada vez más comunes hasta cubrir a muchos trabajadores en cuanto a contingencias relacionadas con enfermedades, maternidad, accidentes, vejez y muerte.

A nivel nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Artículo 123 que:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la

ley, y con mayor precisión en el apartado XI especifica que: la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

En la actualidad, los sistemas de pensiones en México están regidos a nivel Federal por una variedad de leyes que se desprenden del Artículo 123 Constitucional y que incluyen la Ley del Seguro Social (LSS); la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) y, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE). Hay que mencionar que también existen las leyes de pensiones y jubilaciones de cada entidad federativa, Universidades y municipios, entre otros.

La protección social en su carácter universal, aparte de ser un derecho humano, es esencial para impulsar el desarrollo económico y social de las personas, comunidades y naciones¹. Por lo que, una de las prioridades para el Estado es la de implementar políticas y programas encaminados a la generación de empleos, que permitan ampliar la protección social y adaptar los sistemas de seguridad social a las nuevas modalidades de empleo (Alanis y Soto, 2020).

Sobre esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la pensión como el monto de dinero que recibe el trabajador o su familia al término de su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte. Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) indica que la

¹ En 1945, el derecho a la seguridad social quedó plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Organización de las Naciones Unidas. Para México, este evento internacional significó una obligación más, aparte de lo ya establecido constitucionalmente, para que el Estado garantizara el retiro remunerado de sus adultos mayores.

jubilación se alcanza al cumplir con la edad (generalmente entre 60 y 65 años) y el periodo de empleo (entre 30 y 40 años de servicio) determinados en las normas de cada país o sistema de seguridad social, cuando se adquiere el derecho al pago de una pensión (ASF, 2014).

De ese modo, se puede definir a las pensiones y jubilaciones, como derechos sociales que se incluyen en las garantías que brinda la seguridad social. De acuerdo con la ASF, la seguridad social se define como el conjunto de medidas públicas destinadas a la protección de las comunidades contra las privaciones económicas y sociales, derivadas de reducciones o pérdida del ingreso por supuestos de infortunio (ASF, 2014).

Las pensiones se consideran como un beneficio económico que recibe una persona al momento de concluir su vida laboral, ya sea por cesantía en edad avanzada o vejez. Éstas son una prestación primordial para la planeación y certeza de los trabajadores y trabajadoras, puesto que constituyen un instrumento que posibilita sustituir los ingresos laborales que dejan de percibir al término de su periodo laboral, y representan una condición esencial para proteger la subsistencia en la edad adulta mayor.

1.2 Evolución de los sistemas de pensiones en México

En México, desde sus orígenes, no se estableció un sistema nacional o un modelo único a seguir en materia de seguridad social, lo que cultivó un elevado nivel de fragmentación de éste. Por ejemplo: en 1943 fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con su respectiva Ley (LSS)² que otorgó seguridad social a los trabajadores formales principalmente de

² El IMSS se convirtió en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social, ya que otorga a sus derechohabientes las siguientes coberturas: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada.

empresas privadas, por lo que en 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mediante la cual se creó este organismo, que garantizó los derechos laborales y de cobertura social de los trabajadores del Estado (CEPAL, 2020).

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indica que la construcción histórica de los sistemas de pensiones no se hizo contemplando a toda la población y poniendo en el centro a las personas y sus necesidades, sino que se crearon subsistemas adecuados para los grupos de trabajadores que iban surgiendo de acuerdo con el crecimiento del país y su diversificación productiva. Dando como resultado, que en la actualidad se cuente con un sistema de pensiones que se compone de varios subsistemas con reglas y beneficios distintos que refuerzan la desigualdad dentro de la sociedad (BID, 2019).

Asimismo, se estima que en México existen más de 1,000 sistemas distintos de modelos y esquemas de pensiones (ASF y CIEP 2017), donde cada uno de ellos tiene sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo³ (relación pensión/último salario percibido), incentivos, condiciones y beneficios, independientes entre sí.

En ese contexto, el sistema público de pensiones en México se conforma por distintos planes de seguridad social ofrecidos por diversas instituciones, entre ellas, gobiernos estatales, municipales, universidades, Empresas Productivas del Estado (EPEs, antes paraestatales) y otros organismos sociales. Sin embargo, las siete principales instituciones encargadas de ofrecer

³ La tasa de reemplazo es un concepto que hace referencia a 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 de los trabajadores. Esta tasa nos dará una medida de la pérdida del poder adquisitivo que se va a presentar en el tránsito a la situación de jubilación. Para calcularla se comparan los salarios cotizables previos a la jubilación con los montos de pensión disponibles tras el retiro.

programas de pensiones, son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX)⁴, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISFAM), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁵ y, la Secretaría del Bienestar (Bienestar)⁶.

Las dos principales instituciones de seguridad social que serán la base para el estudio del presente documento son el IMSS y el ISSSTE, donde la primera asegura a los trabajadores del sector privado, mientras que la segunda ampara a los del estado (Alanis y Soto, 2020). Cabe comentar que los recursos que ambas instituciones utilizan para el pago de los sistemas de pensiones se contabilizan como gasto público, toda vez que son organismos de control presupuestario del sector público, por lo que su análisis es relevante en estudio de las finanzas públicas.

Los diversos subsistemas de pensiones nacieron y maduraron bajo un esquema de beneficio definido o reparto, donde los trabajadores conocen desde un principio cuánto recibirán de pensión como porcentaje de su último salario, lo cual, les da certeza sobre el monto de los ingresos que

⁴ Los trabajadores de la CFE y Pemex, como parte de sus reformas se adhieren a la normatividad del IMSS, pero cuentan con sistemas de cuentas individuales complementarios.

⁵ Aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no es un instituto de seguridad social, administra los pasivos laborales de extintas Empresas Paraestatales, como Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales) y Luz y Fuerza del Centro (LFC) (CEPAL, 2020).

⁶ Antes Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La Secretaría Bienestar, a través del programa social de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), busca garantizar el acceso a la protección social de la población adulta mayor de 68 años o más de edad y de la población indígena adulta mayor de 65 años o más, a través del otorgamiento bimestral de una pensión no contributiva mediante acciones implementadas en coordinación con otras dependencias gubernamentales, que garanticen una atención integral a sus usuarios.

tendrán al final de su vida laboral, sin embargo, en caso de no cumplir con los requisitos para retirarse, establecidos en los ordenamientos que los regulan, no pueden disponer de las cuotas de aportación que se hayan realizado para su retiro (CEFP, 2018).

Este modelo implica una transferencia de recursos entre generaciones, donde el financiamiento de las pensiones depende de la proporción que exista entre personas jubiladas y laboralmente activas (Consar, 2015). En este modelo, la dinámica demográfica es fundamental para que este tipo de sistema sea financieramente viable.

A partir de la década de 1990 y las dos primeras del siglo XXI, la transición demográfica, que se refiere a la disminución (a nivel mundial) de la proporción de la población joven con relación al aumento de la población adulta mayor se incrementó. Ello, aunado con el avance de la ciencia médica y la esperanza de vida de los ciudadanos ha aumentado la cantidad de adultos mayores que reciben una pensión o están en edad de jubilarse. Al ser este grupo etario la mayor proporción de personas que se encuentran dentro del sistema de reparto de las dos principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE), dicho crecimiento llevó a una mayor erogación de recursos públicos para solventar las pensiones que estaban bajo el esquema del sistema de reparto. Por tal motivo, el gobierno mexicano, con el objetivo de reducir la presión en las finanzas públicas que dicho cambio demográfico suscitó, decidió migrar a un nuevo régimen, denominado cuentas individuales (CI).

En el esquema de CI, cada trabajador tiene una cuenta, en donde se depositan sus cuotas, las cuales son invertidas a fin de hacer crecer los recursos que a lo largo de la vida laboral del trabajador se van depositando, para que, al momento de su retiro, éste pueda contratar con una

aseguradora una pensión, la cual, estará en función del ahorro acumulado, por lo que el monto de su pensión lo conocerá hasta el final de su vida laboral, desventaja que tiene respecto al esquema de beneficio definido, no obstante, tiene la ventaja de que en caso de no cumplir con los requisitos para retirarse, establecidos en la normatividad correspondiente, puede retirar el monto acumulado en su cuenta individual, cumpliendo con los requerimientos que las instituciones indiquen para este proceso (CEFP, 2018).

En 1997 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que dio origen a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), México comenzó su transición hacia un esquema de ahorro individual para aliviar la presión que las pensiones generan sobre las finanzas públicas.

De esta forma, el IMSS en 1997 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007 pasaron de un esquema de beneficios definidos a partir de aportaciones colectivas, a uno de contribuciones definidas de cuentas individuales en el que cada trabajador es responsable de su jubilación.

Estas reformas estructurales se consideraron indispensables para ambas instituciones, ya que empezaban a enfrentar presiones financieras por insuficiencia de recursos ante el cambio demográfico que enfrenta el país.

Con base en información de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las reformas se centraron en dos aspectos: 1) la sustitución de un sistema de pensiones basado en beneficio definido y la solidaridad intergeneracional, por otro, de aportación definitiva y cuentas individuales y 2) sentar las bases para la creación de un sistema de salud público privado que fijara nuevas modalidades de financiamiento y abriera las puertas a la inversión privada para generar y administrar servicios que prevé la seguridad social (ASF, 2016).

A partir de dichos cambios se siguió el esquema de administración individualizado y manejado de manera profesional, similar al implementado en Chile durante 1981. El cual consiste en el tránsito a un esquema donde los trabajadores depositan sus cuotas de seguridad social y son administradas por entes privados que invierten estos recursos con la finalidad de obtener el mayor rendimiento posible y que sirva como base de la pensión del trabajador beneficiario al momento de su retiro.

La transición de un modelo de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, pese a sus deficiencias, ha demostrado ser positivo para reducir el impacto en las finanzas públicas que se produce como resultado de la necesidad de cubrir los déficits que presentaban algunos de los mecanismos de retiro. Así por ejemplo, la CEPAL en su estudio (2020, Op. cit.) menciona que antes de la reforma, el déficit actuarial del IMSS era de 61.4 por ciento del PIB, con la reforma de 1997, este déficit actuarial disminuyó a 44.1 por ciento del PIB, representando un ahorro para el gobierno de 17.3 por ciento del PIB. Por otro lado, previo a la reforma, el déficit actuarial del ISSSTE representaba 45.6 por ciento del PIB, y con la reforma de 2007 (10 años después de la reforma del IMSS), su déficit actuarial disminuyó a 23.0 por ciento del PIB, representando un ahorro para el gobierno de 22.6 por ciento del PIB.

De acuerdo con la Consar, bajo un sistema de pensiones de contribución definida, la pensión del trabajador depende de diversos factores: ahorro (tasa de aportación), periodo de ahorro (edad de retiro y semanas cotizadas), periodo de pensión (esperanza de vida), ahorro voluntario, rendimiento, comisiones cobradas por la administración de los recursos. De esta forma, se espera que la evolución de estos elementos determinará el monto de la pensión futura.

1.3 Ahorro para el retiro

Como se mencionó anteriormente, el esquema pensionario de CI, instaurado a finales del siglo XX tuvo el objetivo principal de resolver el problema de solvencia y sostenibilidad fiscal del sistema, originados por los cambios demográficos, puesto que ahora los beneficios pagados dependen directamente del ahorro acumulado durante la carrera laboral de cada trabajador (Consar, 2015).

La importancia del ahorro recae en el hecho de que la riqueza de las personas se va acumulando a lo largo de su vida, alcanzando su nivel máximo en la madurez antes de su edad de jubilación, para después reducirse durante la misma y posiblemente ser consumida en su totalidad. Por lo tanto, se entiende que las personas que ahorran durante el periodo laboral activo de su vida tienen la posibilidad de acumular los ingresos necesarios para continuar su consumo en el periodo de su jubilación (retiro).

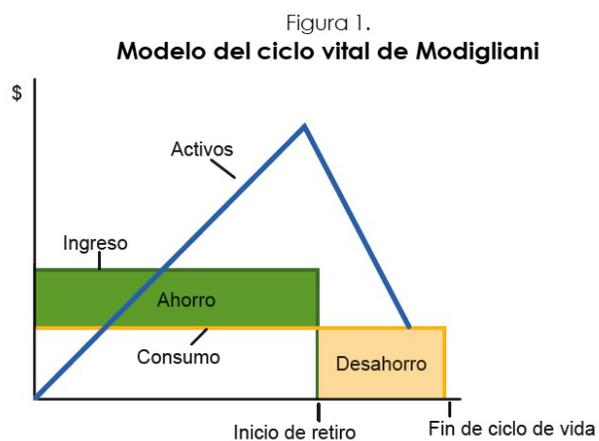
1.3.1 Ciclo vital de Franco Modigliani

Con base en el modelo de la teoría de ciclo vital de Franco Modigliani, el cual estudia el salario, el ahorro y el consumo futuro en relación con la edad y el mercado laboral, se puede explicar que hay un mayor ahorro en las primeras etapas de la vida y un desahorro al final del ciclo vital. Es decir, el ingreso de las personas que se encuentran en el promedio de trabajadores que se retiran del mercado laboral, tiende a disminuir en la medida que el trabajador envejece.

Al respecto, el esquema del ciclo vital trata de explicar el comportamiento de los ahorros personales, partiendo de que el propósito de ahorrar a lo largo del ciclo de vida de una persona es el mantener un estándar de vida razonablemente fijo. Dicho paradigma puede ser resumido de la siguiente

manera: los ingresos personales típicamente se incrementan en los años de juventud, posteriormente alcanzan su pico en la madurez y comienzan a declinar, hasta que por último llegan a ser muy bajos en el retiro, el deseo de mantener un consumo relativamente fijo conduce, según Modigliani, a que la gente joven ahorre y los ancianos desahorren, es decir, que sus gastos generalmente superan a sus ingresos. Esta teoría ha tenido aplicaciones importantes en los planes nacionales de pensiones y de seguridad social de todo el mundo (Ruiz, 2003).

De acuerdo con lo señalado por Franco Modigliani, se entiende que las personas a partir de los 65 años tienen salarios menores con respecto a los trabajadores con menos edad. Puesto que, los individuos desahorran próximos y después de la edad de la jubilación, dado que, en edades avanzadas el salario se hace cada vez menor (Meza, 2017). Más preciso, explicó Modigliani que, el ingreso medio procedente del trabajo, lejos de ser constante, presenta un punto máximo que alcanza su cúspide en la madurez y, cae debido, en parte, a la incidencia de la jubilación, aunque no llega a cero a ninguna edad, no obstante, desciende de manera pronunciada después de la edad de retiro, que generalmente es a los 65 años, tal como se puede observar en la figura 1 (Modigliani, 1986).



Fuente: Elaborado por el CEFP, con base en Modigliani F. (1986).

En este sentido, es importante mencionar que una de las preocupaciones que tiene todo consumidor es la de maximizar su salario a lo largo de su vida laboral. Por ello, la hipótesis del ciclo vital desarrollada por Modigliani establece que los individuos deciden moderar su consumo intertemporalmente para maximizar su salario; o sea que, en las primeras etapas de su vida laboral los trabajadores ahorran para su vejez y luego desahorran en el consumo de sus necesidades en su vida de retiro (Meza, 2017).

Sin embargo, es preciso aclarar que la magnitud del ahorro dependerá del nivel que registren los salarios. Por tal motivo, los niveles del consumo futuro derivarán de cómo sean los salarios en las primeras etapas de la vida laboral, así como de la continuidad y permanencia en la formalidad laboral, donde se supone la cobertura de prestaciones sociales que incidirán en la economía para el retiro. Así pues, se entiende que los trabajadores tendrán reservas positivas siempre y cuando se encuentren en las primeras etapas de la vida con niveles salariales relativamente elevados, porque, en el periodo de jubilación el capital tiende a ser negativo (Meza, 2017).

Es importante anotar que el crecimiento de los salarios no es lineal, sino al contrario, presenta efectos marginales, donde los trabajadores tendrán en algún momento de su vida laboral un máximo salario que, posteriormente, desciende en forma de desahorro en la edad de retiro. Esta observación es relevante porque se entiende que el desahorro o consumo del capital de las personas que están jubiladas se financia o compensa con el ahorro de las personas activas laboralmente.

Adicionalmente, la Consar indica que la población mexicana en la actualidad se compone de un elevado número de jóvenes, y advierte que; con el fin de que eventualmente lleguen a tener buenas pensiones, es

imprescindible que éstos se incorporen lo más pronto posible al mercado laboral formal y empiecen a cotizar para generar reservas. De esta manera, un mayor número de años trabajando les permitirá acumular mayores recursos en su cuenta individual, que serán reinvertidos y les permitirá obtener un mayor saldo acumulado y, por ende, una mejor tasa de reemplazo (Consar, 2015).

Asimismo, existe evidencia de que una mayor educación financiera está relacionada con un nivel de ahorro más alto y mejores pensiones. Por ello, uno de los retos más importantes para estimular el ahorro para el retiro es promover una mayor educación financiera y previsional, así como comprometer más a la población trabajadora con su expectativa de retiro.

Resulta importante mencionar que, a nivel macroeconómico está generalmente aceptado que el crecimiento de la economía es la fuente primordial de las diferencias en la tasa de atesoramiento que se dan entre países (Modigliani, 1986). De esto último, se entiende que la tasa de ahorro depende directamente de la tasa de crecimiento de la economía, y no solamente del ahorro privado. Análogamente, también es importante puntualizar que, si la economía no crece, no hay posibilidades para que las reservas gubernamentales se incrementen, ya que sin esta condición, no habrá muchas posibilidades para que una nación sin crecimiento económico pueda sostener al gasto de pensiones que tiene comprometido.

2. Modalidades del sistema de pensiones

El sistema de pensiones en México está conformado por dos grandes tipos de pensiones, aquellas que son contributivas (en las que el trabajador aporta de manera parcial o total los recursos con que cubrirá en el futuro su pensión de retiro) y las no contributivas (que son cubiertas en su totalidad por recursos públicos).

2.1 Modelo de pilares

En la actualidad, después de las reformas realizadas a los principales sistemas de pensiones y la creación de la pensión no contributiva, el programa de pensiones mexicano se compone por una serie de pilares con base en el modelo propuesto por el Banco Mundial (BM). Los esquemas vigentes pueden clasificarse en cuatro categorías, que van desde un sistema no contributivo donde la pensión no depende en absoluto del tiempo trabajado o los ingresos percibidos durante la vida profesional, hasta los de beneficio definido; contribución definida o ahorro voluntario que, aunque difieren en funcionamiento, todas dependen de las aportaciones hechas por trabajadores a lo largo de los años laborados.

Lo anterior se puede resumir de la siguiente forma:

- **Pilar cero: no contributivo y universal:** es financiado completamente con recursos públicos, proporciona un mínimo de protección a las personas durante la vejez con el objetivo de reducir su vulnerabilidad y abatir la pobreza en edades cuando la actividad productiva desciende sensiblemente.
- **Pilar uno: obligatorio de beneficio definido, de reparto, fondeado total o parcialmente:** se basa en contribuciones vinculadas al ingreso de los trabajadores que se agrupan en una gran bolsa colectiva de donde

se extraen los recursos para financiar las pensiones de las personas en retiro. Es particularmente vulnerable a riesgos demográficos y políticos.

- **Pilar dos: obligatorio de contribución definida y fondeado, a través de una cuenta individual;** establece derechos de propiedad sobre los recursos y vincula las contribuciones más los rendimientos de las inversiones con los beneficios.
- **Pilar tres: constituido por diversas modalidades de ahorro voluntario como de cuentas individuales,** planes privados de pensiones, planes ocupacionales financiados por los empleadores; suelen ser flexibles y discrecionales.

En México conviven los cuatro pilares, distribuidos en siete principales instituciones, sin contar los sistemas de las universidades, estados y municipios.

2.2 Pensiones contributivas

Para el caso de sistemas de pensiones, las leyes correspondientes⁷ establecen que las pensiones se financian de manera tripartita: una parte la aporta el trabajador, otra el patrón y una tercera, el gobierno federal. Desde su creación, los diversos subsistemas de pensiones nacieron y maduraron bajo un esquema de beneficio definido o reparto. Donde el mecanismo de este tipo de esquemas funciona de la siguiente manera: los trabajadores, empleadores y gobierno federal aportan a una bolsa común la tasa de cotización dirigida a pensiones; de esa bolsa se financiaban las pensiones de las personas al final de su vida laboral.

⁷ Ley del Seguro Social (LSS); la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE).

2.2.1 Sistema de reparto

Las pensiones bajo el sistema de reparto o beneficio definido, son aquellas en las que el sector público garantiza un monto definido de pensión al final de la vida laboral de la población trabajadora. De esta forma, las contribuciones individuales se administran en una bolsa social cuyos fondos se utilizan para el reparto de las pensiones de los trabajadores en su retiro. Incluye los planes de pensiones administrados por instituciones públicas y financiados, principalmente, mediante contribuciones obligatorias de sus trabajadores.

Con información de la Consar, en México existe una gran cantidad de sistemas de pensiones bajo el esquema de beneficio definido, especialmente proporcionados a trabajadores de gobiernos estatales, municipales, así como de las universidades públicas y empresas paraestatales.

Asimismo, se debe mencionar a los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE que aún se benefician de estas prestaciones. Respecto a los trabajadores afiliados al IMSS antes del mes de julio de 1997 (denominada generación en transición)⁸, éstos tienen la opción de elegir al momento de su retiro, hacerlo bajo las modalidades del esquema de beneficio definido⁹. Por su parte, la población afiliada al ISSSTE que eligieron, con la reforma de 2007, el esquema de beneficio definido, podrán obtener las prestaciones anteriores a dicha reforma.¹⁰

⁸ Subconjunto de personas que laboraban en el sector privado cuyo régimen de cotización era de beneficio definido por la legislación anterior a 1997, y algunos trabajadores del Gobierno federal regidos por la ley anterior a 2008.

⁹ 1) Renta Vitalicia. Donde la pensión la paga una Aseguradora; 2) Retiro Programado. Donde la pensión la paga la AFORE y; 3) Pensión Mínima Garantizada. Donde el Gobierno Federal paga la pensión.

¹⁰ Corresponde al décimo transitorio de la Ley del ISSSTE. El monto depende del sueldo que se haya tenido en el año inmediato anterior al solicitar la pensión.

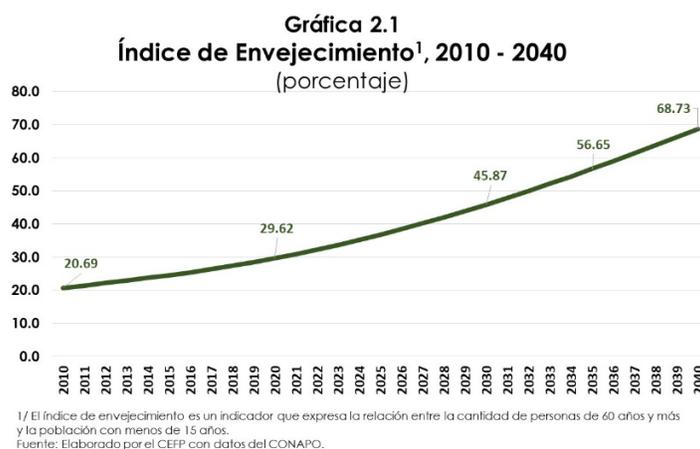
La Consar destaca que, si bien se han llevado a cabo reformas en algunos sistemas de pensiones, aún resta un importante número de ellos por transformar. La institución puntualiza que es de suma importancia continuar con este proceso con el fin de evitar importantes presiones fiscales en el futuro (Consar, 2015).

Es así como, el sistema de reparto enfrenta un obstáculo importante debido a los cambios demográficos y económicos complejos, por ello es que estas variaciones se vuelven una presión para las finanzas públicas. Complementariamente, con información censal generada por el INEGI de 1990 y 2020, el organismo indica que la población de 60 años y más pasó de 5 a 15.1 millones, lo cual representa 6 y 12 por ciento de la población total, respectivamente, en los años referidos. Este incremento evidencia el proceso de envejecimiento de la población. Por grupos de edad, en 2020, 56 por ciento de las personas adultas mayores se ubicaron dentro del grupo de 60 a 69 años y según avanza la edad, disminuye a 29 por ciento entre quienes tienen 70 a 79 años y 15 por ciento en los que tienen 80 años o más (INEGI, 2021).

Adicionalmente, los datos precedentes dejan en evidencia que México atraviesa por un proceso de envejecimiento constante de su población, lo que provocará que con el tiempo aumente la relación entre la cantidad de personas adultas mayores con respecto a la cantidad de niñas, niños y jóvenes.

Con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y su índice de envejecimiento, el cual mide la relación entre la cantidad de adultos mayores (de 60 años y más) por cada 100 habitantes menores de 15 años, se puede observar en la gráfica 2.1 que en 2010, por cada 100 individuos menores de 15 años, existían 20.69 adultos mayores de 60 años; para 2020,

esta relación aumentó a 29.62 personas mayores por cada 100 niños, y para 2035 y 2040 se espera que por cada 100 menores existan 56.65 y 68.73 ciudadanos mayores. Por lo anterior, resulta de suma importancia procurar un sistema pensionario que considere la evolución y dinámica poblacional, puesto que los sistemas basados en el mecanismo de reparto, serán insostenibles.

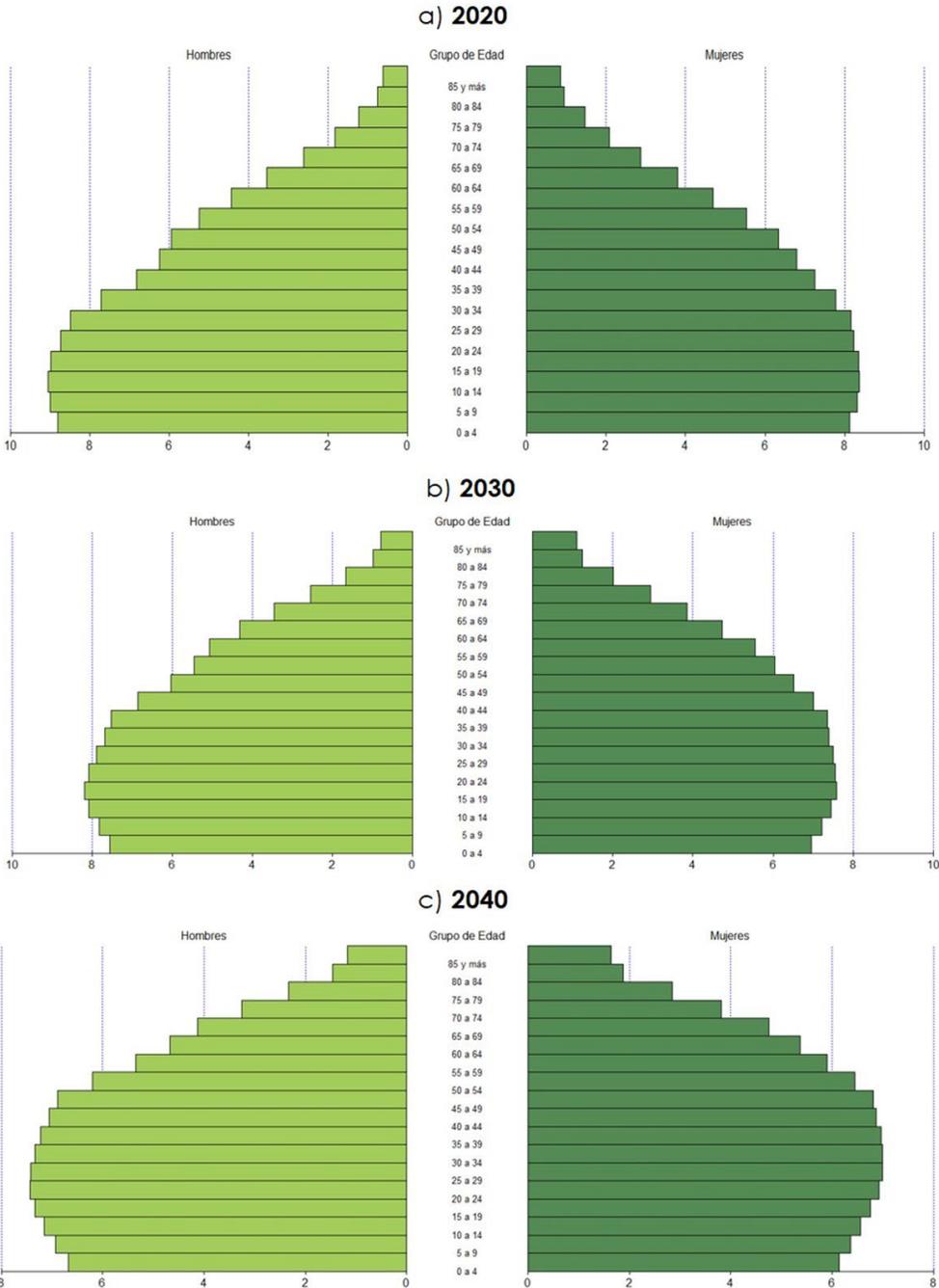


En este contexto de cambio en la composición de la población, México experimenta una “transición demográfica” caracterizada por el envejecimiento de sus habitantes; explicada principalmente por una disminución en las tasas de fecundidad y un aumento de la esperanza de vida (Consar, 2015). En la medida que las generaciones adultas vivan más años y las generaciones jóvenes disminuyan respecto a las previas, debido (entre otras cosas) a la menor fecundidad, la población en su conjunto tenderá a envejecer.

Esto se aprecia en la gráfica 2.2, donde se puede advertir el ensanchamiento de las pirámides poblacionales al transcurrir del tiempo. Con datos de CONAPO, para 2040 se estima que la población total de México ascenderá a poco más de 144 millones 940 mil personas, la edad mediana de la población será de 40 años y más, de la misma forma se

presentará un ensanchamiento en la pirámide en la población de 65 años y más, mientras que en la población infantil se observa una reducción.

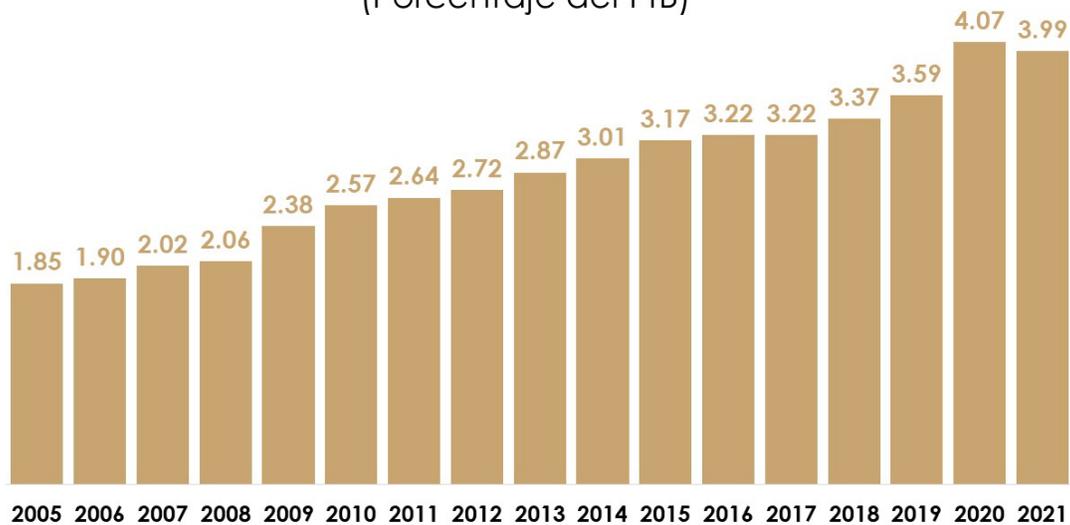
Gráfica 2.2
Proyecciones de población por edad y sexo
(porcentajes)



Resulta importante mencionar que, se estima que el comportamiento de las pensiones de reparto irá al alza hasta mediados de la década de 2030, por lo que representará un reto fiscal importante. Sobre esta línea, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) calculó que alrededor del 2035 se pensionarán las últimas personas de la generación de transición (ASF, 2016), lo que indica que este tipo de gasto seguirá aumentando hasta entonces. Asimismo, con datos que ha publicado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (provenientes de diversas fuentes) coinciden con lo expuesto por la ASF, en el sentido de que 2030 será la década más problemática para el país en lo que se refiere a la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones, cuando el déficit presupuestario del mecanismo de trabajadores jubilados provenientes del sector privado alcance hasta el 1.4 por ciento del PIB; luego, descenderá a cero en el 2070 cuando ya no haya trabajadores en transición.

En términos del PIB, el gasto en pensiones contributivas se mantuvo por debajo de 2.0 por ciento entre el año 2000 y 2006. A partir de 2009, tuvo un ascenso constante hasta llegar a 3.99 por ciento del PIB en 2021, registrando su nivel máximo en 2020 (4.07%), en lo que influyó la contracción del PIB derivado de la pandemia por COVID-19, como se puede observar en la gráfica 2.3.

Gráfica 2.3
Gasto total de pensiones, 2005-2021
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del INEGI y de la SHCP.

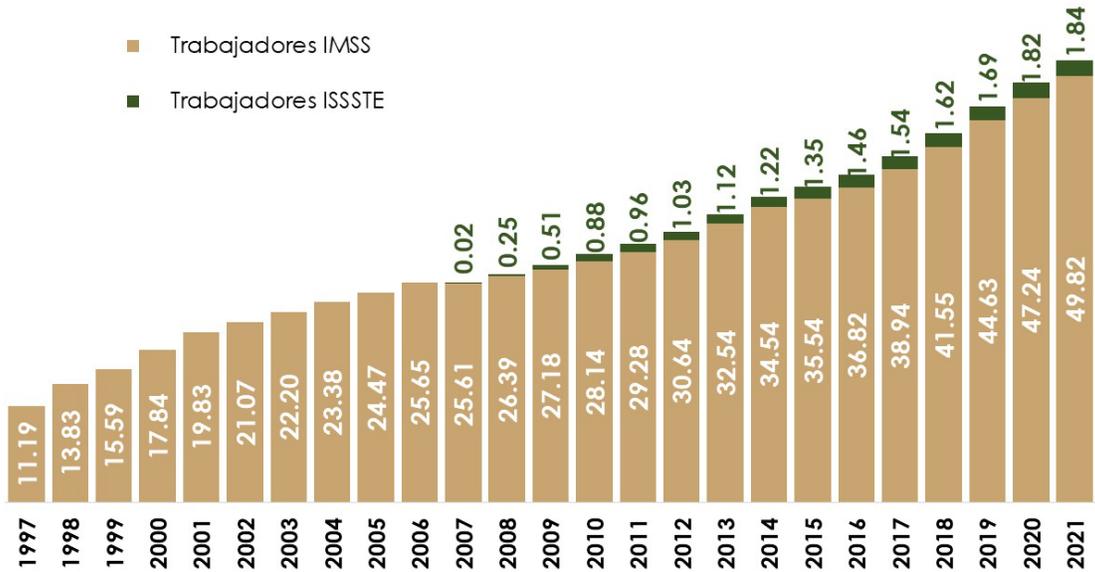
En general, después de la reforma que se hizo al ISSSTE en 2007, el monto para pensiones contributivas fue en aumento por dos razones principales: la primera es que alrededor de 90.0 por ciento de los pensionados aún pertenecen al esquema de reparto, que presenta una tasa de reemplazo más alta, lo que se traduce en pensiones mayores; además, los trabajadores más antiguos del IMSS todavía tienen la posibilidad de elegir este esquema al alcanzar la edad de jubilación, por tanto, el número de pensionados por reparto sigue siendo elevado. La segunda es que las pensiones contributivas se actualizan con la inflación; es decir, experimentan un incremento en la misma proporción al cambio en los precios (CEPAL, 2020).

Los sistemas de reparto fueron creados de manera independiente, por lo que se ha tenido una fragmentación histórica de los mismos, en donde no existen bases similares para las contribuciones y el monto de pensiones. Además de este problema de diseño, los cambios demográficos y las condiciones laborales hicieron indispensable la reforma de estos sistemas a

partir de la segunda mitad de 1990. De esta forma, los dos sistemas principales (IMSS e ISSSTE) han sido reformados a contribución definida y hoy en día, la mayoría de los mexicanos tienen una cuenta individual en donde pueden depositarse aportaciones para el retiro (BID, 2019).

En la gráfica 2.4, se puede notar la evolución de las cuentas individuales administradas por las AFORES durante el periodo 1997 a 2021, en ella se advierte la tendencia creciente en el número de trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE que tienen un contrato con alguna administradora. Asimismo, se evidencia que el número de personas afiliadas en el IMSS es superior al que representan los trabajadores del estado, los cuales a partir de 2007 figuran como afiliados al sistema de cuentas individuales.

Gráfica 2.4
Evolución de las cuentas administradas por las AFORE, 1997-2021
 (millones de cuentas)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la CON SAR.

2.2.2 Cuentas individuales

A causa de los cambios demográficos y los desequilibrios financieros de las entidades de seguridad social, fue preciso realizar reformas a los sistemas pensionarios.

A partir de julio de 1997, cuando se reformó el sistema de pensiones al entrar en vigor la nueva Ley del IMSS, se pasó del régimen de beneficio definido y de reparto en uno nuevo de contribución definida a través de cuentas individuales, dicha norma es conducida por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE). Los recursos de estas cuentas se invierten en fondos de inversión llamados Sociedades de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORE).

Para el caso de sistemas formales, las leyes correspondientes establecen que las pensiones se financien de manera tripartita: una parte la aporta el trabajador, otra parte la aporta el patrón y la tercera parte el gobierno federal (BID, 2019). De esta forma, para las personas cotizantes en el IMSS, las aportaciones para la subcuenta del Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) se realizan de la siguiente manera: para Cesantía y Vejez; el patrón aporta el 3.150 por ciento, el trabajador 1.125 por ciento y el Gobierno Federal 0.225 por ciento, para Retiro el patrón aporta el 2.0 por ciento, para dar un total de 6.5 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC). Para los trabajadores inscritos al ISSSTE, ésta es de 11.30 por ciento del SBC y se realiza de la siguiente forma: 5.175 por ciento que aporta la dependencia o entidad (patrón) y 6.125 por ciento por parte del trabajador. Bajo este nuevo modelo, además de las cotizaciones obligatorias, los trabajadores pueden realizar depósitos voluntarios a su cuenta, mientras el Estado aporta una cuota fija. De esta manera, el sistema de capitalización individual se efectúa en dos fases, las AFORE recaudan las cotizaciones de

los trabajadores para que posteriormente, la SIEFORE deposite esos montos en distintos instrumentos de inversión, bajo la supervisión de la Consar (Alanís y Soto, 2020).

El mecanismo se puede resumir de la siguiente manera: los recursos de los trabajadores se invierten en las SIEFORE mediante el enfoque de “ciclo de vida”, es decir, los recursos de los más jóvenes están invertidos en una cartera diversificada con mayor exposición a activos de largo plazo. En cambio, los recursos de los trabajadores que están más cercanos al retiro están invertidos principalmente en instrumentos de renta fija (menor proporción de renta variable), lo que implica menor riesgo y rendimiento (Consar, 2015).

Las aportaciones de los trabajadores inscritos al IMSS comenzaron a ser depositadas a su nombre en cuentas individuales manejadas por las Afores. En el caso de los trabajadores independientes se dejó abierta la posibilidad para la apertura de una cuenta individual y depositar recursos en una subcuenta de aportaciones voluntarias. Como requisitos para pensionarse se estableció una edad mínima de retiro de 65 años cumplidos y 1,250 semanas de cotización al sistema. Sin embargo, para los trabajadores que cotizaron al menos una vez al sistema anterior de reparto se brindó la opción de retirarse por el sistema de beneficio definido a los 60 años, y la posibilidad de obtener hasta el 100 por ciento del último salario de cotización con un tope de 10 salarios mínimos, que fueron elevados hasta 25 (BID, 2019).

Respecto al ISSSTE, cuando entró en vigor la nueva Ley de este instituto los trabajadores al servicio del Estado tuvieron la oportunidad de decidir si se mantenían o se incorporaban al sistema de contribución definida basado en cuentas individuales. Aquellos trabajadores que decidieron traspasarse al nuevo esquema recibieron un bono de reconocimiento de antigüedad

(Consar, 2015). Con la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE se dio lugar a la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), una Afore estatal separada del instituto. Es importante mencionar que actualmente, la legislación permite la movilidad de trabajadores IMSS e ISSSTE entre las diferentes administradoras de pensiones. Es decir, que dichas reformas permiten la portabilidad plena de derechos pensionarios, pues el trabajador que labora en los sectores público y privado podrá cotizar en una sola cuenta individual y todos los trabajadores podrán pasar libremente del sector público al privado y viceversa sin perder sus derechos pensionarios (BID, 2019).

Sin embargo, es imperante resaltar que dichas reformas conllevan un costo fiscal de transición que deberá ser subsanado con recursos presupuestales. En general, se reconocen tres de estos costos relacionados con las reformas: 1) el pago de pensiones de los jubilados en los esquemas anteriores; 2) la pensión garantizada de las actuales leyes; y 3) las aportaciones gubernamentales a la cuenta individual del trabajador, incluyendo la Cuota Social (CS). Estudios realizados por la ASF, la Consar y el BID, indican que se espera que el costo fiscal se incremente año con año hasta alcanzar un máximo histórico (alrededor del año 2035), el cual coincidirá con la disminución de obligaciones contraídas con los pensionados de las leyes anteriores a las reformas, para después comenzar a reducirse.

Se estima que el ahorro en la AFORE ya representa el segundo pilar patrimonial de los mexicanos, solo detrás de la vivienda; además representa el segundo intermediario financiero más importante y el primer inversionista institucional (Alanís y Soto, 2020).

2.3 Reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR

En diciembre de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) reformas a diversos artículos de la Ley del Seguro Social (LSS) y un artículo de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), relativas al sistema de pensiones de contribución definida, enfocándose en incrementar las aportaciones patronales, reducir el requisito de semanas cotizadas, elevar el monto de la pensión garantizada y disminuir las comisiones cobradas por las AFORE (SHCP, 2021).

Dicha reforma entró en vigor desde 2021 y su objetivo es lograr incrementos sustanciales en la cobertura de población y suficiencia de su pensión. Para ello se realizaron modificaciones en las siguientes vertientes: i) un incremento en las contribuciones totales a las cuentas individuales de los trabajadores; ii) un esquema para la obtención de una pensión mínima garantizada más flexible; iii) una disminución en el número mínimo de semanas de cotización al IMSS para tener derecho a pensión; y, iv) una reducción en los cobros por comisiones que realizan las Administradoras de Fondos para el Retiro (Banxico, 2021).

Un elemento central de la reforma es el incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5 a 15.0 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC), esta elevación se dará de la siguiente forma: i) un incremento gradual en la contribución patronal a partir del año 2023 que concluirá en 2030. Dicha aportación pasará de 5.15 por ciento en 2021 y 2022, a 13.875 por ciento del SBC en 2030 para los salarios a partir de 4.01 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y hasta el tope del SBC de 25 UMA (FIAP, 2021). Para los SBC de un Salario Mínimo (SM) hasta 4 UMA, se da un incremento progresivo de la cuota patronal la cual irá en 2030 desde 5.15 por ciento para un SM (sin cambio)

hasta 12.077 por ciento para 4 UMA; ii) una redistribución de la aportación gubernamental, la cual se concentrará, en su totalidad, en trabajadores que ganen de un SM hasta 4 UMA. En dicho rango la aportación gubernamental será tal que al sumarse con la aportación patronal den en su totalidad 13.875 por ciento del SBC. De esta forma, la aportación gubernamental pasará desde 8.724 por ciento para un SM, hasta 1.798 por ciento para 4 UMA; y, iii) la permanencia sin cambio de la aportación del trabajador, en 1.125 por ciento del SBC (Banxico, 2021).

Respecto al requisito de número de semanas cotizadas, con la mencionada reforma se reduce éste de 1,250 a 750 semanas en 2021; este nivel mínimo transitorio se incrementa anualmente en 25 semanas de cotización para alcanzar un mínimo permanente de 1,000 semanas a partir de 2031. Esta rebaja busca incluir en la red de beneficiarios del sistema pensionario a un mayor volumen de la población trabajadora, y se reconoce la estructura del mercado laboral mexicano, en el cual una alta proporción de trabajadores transitan entre la formalidad e informalidad durante su vida laboral (Banxico, 2021).

Asimismo, la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece un límite máximo a las comisiones cobradas por las AFORE, el cual se determinará como el promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, y de acuerdo con los criterios que emita la Junta de Gobierno de la Consar (Banxico, 2021).

Como resultado de la reforma de 2020 en el sistema de pensiones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) considera como positivo el aumento gradual de la tasa de contribución para alcanzar, en 2030, el 15.0 por ciento en todos los niveles

de ingresos, así como la reducción del periodo mínimo de contribución requerido para tener derecho a una pensión por vejez, la cual pasó de 1,250 a 750 semanas, con un incremento progresivo de 25 semanas por año, para llegar a 1,000 semanas en 2031. Los trabajadores de salario medio con una vida laboral completa pueden esperar una pensión futura equivalente al 69 por ciento de su salario neto anterior, cifra mayor que la media de la OCDE, que oscila el 62.0 por ciento, dicha Tasa de Reemplazo (TR) es más alta para los trabajadores con salarios bajos (82.0%), y ambos valores representan más del doble de los niveles anteriores a la reforma (OCDE, 2021). Es importante apuntar que, el organismo, en estudios anteriores, tenía calculada una TR promedio para los pensionados nacionales de alrededor del 28.0 por ciento, la más baja entre los países miembros de dicha entidad.

Con relación a la pensión mínima garantizada, antes de la reforma ésta era un monto fijo para todos los trabajadores elegibles. Esta pensión se otorgaba al cumplirse dos condiciones: i) que el trabajador tuviera un mínimo de 1,250 semanas de cotización; y, ii) tener 65 años de edad. Así por ejemplo, en 2020 la Pensión Mínima Garantizada (PMG) fue de 3,289.34 pesos mensuales. En cambio, con la entrada en vigor de la reforma en 2021, la pensión garantizada será una función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante la afiliación del trabajador al IMSS. Con ello, se estima que la pensión garantizada oscilará entre 2,622 y 8,241 pesos mensuales (FIAP, 2021).

Es importante recalcar que, la Consar a los diez años de entrada en vigor del decreto de la reforma referida, deberá enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el análisis de los resultados obtenidos de

la aplicación de esta, con la finalidad de que la SHCP informe lo correspondiente al Congreso de la Unión.¹¹

En resumen, los principales resultados que se esperan con la referida reforma son: a) un mayor volumen de la población trabajadora que podrá acceder a una pensión, al reducirse las semanas de cotización requeridas por el IMSS; b) una pensión más alta derivado del incremento en las aportaciones a las cuentas individuales de los trabajadores y a la considerable flexibilización de la PMG; y, c) un saldo mayor para trabajadores que no cumplan con los requisitos para una pensión, atribuido a sus mayores aportaciones. Así, la reforma en vigor a partir de 2021 beneficiará principalmente a aquellos trabajadores formales que se jubilen bajo la ley 1997, es decir, que su jubilación esté en función de las contribuciones realizadas a su cuenta individual (Banxico, 2021).

2.3.1 Pensiones no contributivas

Las pensiones contributivas se refieren a los Programas de pensión universal o programas sociales dirigidos, principalmente, al apoyo para la población de adultos mayores en retiro. Éstos ofrecen una pensión mínima o básica a personas que intermitentemente han entrado y salido del mercado laboral formal o que no han podido acumular ahorros suficientes para su vejez y se encuentran dentro de la población considerada en riesgo de situación de pobreza.

En general, los esquemas de pensiones no contributivas responden a fallas de cobertura creadas en el mercado laboral,¹¹ debido a la alta población de trabajadores que no tienen acceso al sistema de ahorro para el retiro, es decir, que laboran en la esfera de la informalidad. Así como a los bajos

¹¹ Artículo séptimo transitorio del 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.

salarios obtenidos durante su vida laboral, que no les permite obtener los beneficios de una pensión mínima que garantice la continuidad de cobertura de sus gastos durante su edad de retiro.

Estos programas son administrados y financiados por el sector público en su totalidad. En México este pilar está conformado principalmente por programas asistenciales a nivel federal como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM)¹² y algunos programas estatales.

El programa PBPAM es el más importante, entre los programas sociales que ha impulsado el gobierno de la actual administración, este ha sido transformado para que los adultos mayores cuenten con una pensión universal, bajo un solo criterio de elegibilidad, el cual es cumplir con la edad, que de acuerdo con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los adultos mayores de sesenta y ocho años tendrán derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva, en tanto que, la población indígena y afroamericana podrán recibirla a partir de los sesenta y cinco años (CEFP, 2021). En México el PBPAM es lo más representativo del pilar cero, al proporcionar apoyos económicos para personas adultas mayores con cobertura a nivel nacional.

A partir de agosto de 2021, se redujo la edad para recibir la pensión; es entonces que dio inició el registro de las personas de 65 años cumplidos en adelante, sin distinción en todo el país, para que también pudieran recibir esta pensión. Es así como el padrón de derechohabientes de esta pensión, creció a más de 10 millones de personas adultas mayores que ya ejercen

¹² Anteriormente, Pensión Para Adultos Mayores (PAM). A partir de 2019 se le denominó Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM), que consiste en la entrega de un apoyo económico por \$1,275.00 (un mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) mensuales, los cuales se entregan de manera bimestral y directa sin intermediarios. También, un apoyo económico de pago de marcha por el mismo monto, que se entrega por única ocasión, cuando la persona derechohabiente fallece (Bienestar, 2021).

este derecho constitucional. En 2022, el monto de esta ayuda aumentó a 3 mil 850 pesos bimestrales. En tanto, se propone, por parte del jefe del ejecutivo, que para 2023 y 2024 dicha cifra se incrementará 20 por ciento en cada año, respectivamente, y, a partir, del cierre de 2024, se incrementará a 6 mil pesos bimestrales.

En 2021 y con base en los datos del Censo 2020, se tenía identificada a una población objetivo de 10,321,914 adultos mayores. Se destaca que, dentro de ésta, se incluye a personas adultas mayores indígenas y afroamericanas (Bienestar, 2021). En tanto que, el 20 por ciento de las personas adultas mayores no contaban con afiliación a alguna institución de servicio de salud en 2020 (INEGI, 2021).

En 2019, el PBPAM erogó 13.1 por ciento más de lo que se tenía aprobado para ese ejercicio fiscal. Asimismo, este programa al cierre de 2020 ejerció 128 mil 650.1 millones de pesos (mdp) lo que representó 71.3 por ciento de los recursos totales del Ramo 20 “Bienestar” (CEFP, 2021). Dicho incremento, se explica por la ampliación en la cobertura de su población objetivo.

De acuerdo con la Secretaría del Bienestar, en 2020 se atendieron 8 millones 264 mil 956 beneficiados, es decir, 96.86 por ciento de la población objetivo (8,533,061). Mientras que, con cifras de la misma Secretaría, al cierre de 2021, se beneficiaron a 9 millones 632 mil 383 personas, es decir, 93.32 por ciento de la población objetivo (10,321,914).

3. Condiciones del mercado laboral mexicano

Uno de los retos principales del sistema de pensiones mexicano radica en la complejidad y segmentación del mercado laboral, por un lado; la elevada

tasa de informalidad¹³ y su consiguiente disposición de acceso a seguridad social, por otro lado; la disparidad salarial que dificulta la posibilidad de aspirar a un ahorro suficiente para el retiro de las personas trabajadoras.

De acuerdo con lo descrito previamente, los trabajadores del sector formal son los que se benefician de las prestaciones que tanto el IMSS como el ISSSTE otorgan en materia de salud y pensiones. Sobre esta línea, la CEPAL indica que en la década de 1970 se esperaba que el crecimiento del país generara más empleo formal y de esta forma cubriría a la mayoría de la población con prestaciones sociales; sin embargo, eso no sucedió; por el contrario, con la desaceleración del crecimiento económico, el desempleo aumentó, y por ende, el empleo informal. Esto tuvo como resultado que los trabajadores del sector no formal, los trabajadores rurales y autoempleados, entre otros, no tuvieran acceso a prestaciones de seguridad social, principalmente, salud y pensiones (CEPAL, 2020).

El mercado laboral mexicano se ha mantenido estático en su composición (formal e informal), así como en condiciones de cobertura social y nivel salarial desde hace más de 10 años, con una Población Económicamente Activa (PEA) envejeciendo, pero sin mayores aportaciones a la seguridad social. Por ejemplo, para el caso de los asalariados durante el periodo de 2010 a 2021, poco más del 60.0 por ciento no cotiza a la seguridad social (con cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI), lo que hace poco viable el financiamiento de los servicios, incluidos el pago de pensiones.

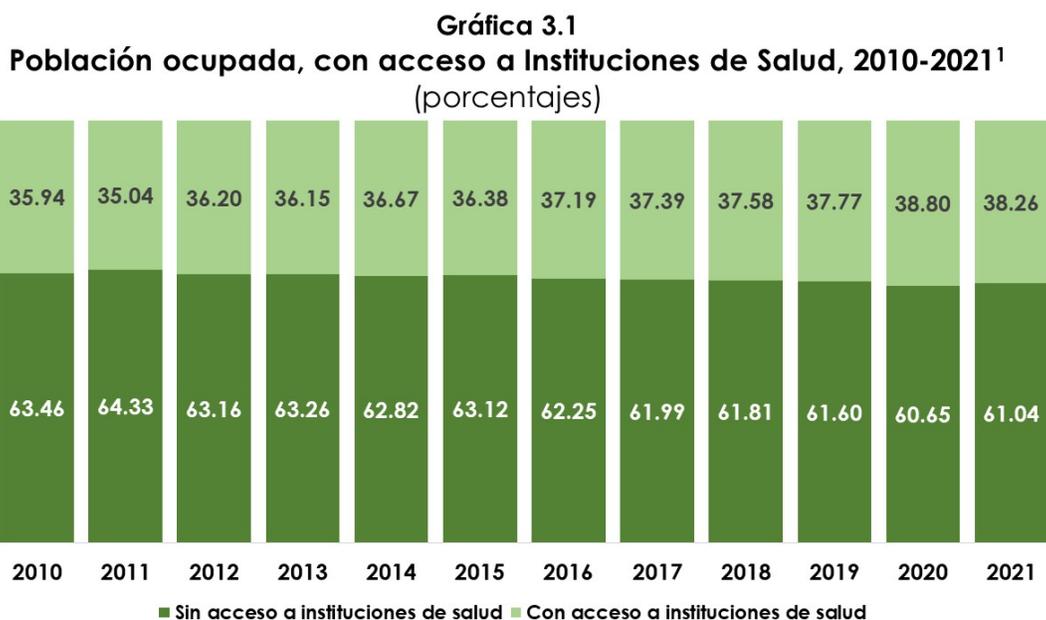
¹³ De acuerdo con la OIT, el empleo informal incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.

3.1 Cobertura social

Es así, que la informalidad coloca a los trabajadores en una situación desfavorable, ya que no cuentan con contratos ni prestaciones de seguridad social. Respecto al tema de pensiones, la informalidad simboliza una mayor debilidad para los trabajadores en edad de jubilación, puesto que éstos no cuentan con acceso a esquemas contributivos ni a cuentas individuales en su modalidad obligatoria (SAR). De esto se entiende que la población ocupada fuera del sector formal no tenga acceso a ingresos garantizados en la vejez, la ausencia de cobertura social genera una mayor presión sobre el esquema asistencial no contributivo, al implicar una mayor necesidad de recursos que cubran los requerimientos de aquellos que no pudieron acceder a una pensión contributiva.

En la gráfica 3.1, se puede observar que durante el periodo de 2010 a 2021 más del 60.0 por ciento de la población ocupada no tiene acceso a alguna institución de salud, lo que evidencia la precariedad de las prestaciones sociales y, por ello, la ausencia de oportunidad de ahorrar para su retiro. Particularmente, al cierre de 2021 se registraron 34 millones 556 mil 699 personas ocupadas que no tuvieron acceso a dichas instituciones (61.04% del total), y 21 millones 658 mil 875 empleados que estaban registrados en algún organismo con cobertura social (38.26%). Por otro lado, se puede advertir que durante el lapso presentado se ha dado un ligero incremento en el volumen de habitantes con acceso a algún organismo de salud, puesto que al cierre de 2010, el porcentaje fue de 35.94 por ciento y para 2021, éste pasó a 38.26 por ciento, dicho aumento se traduce en que durante el lapso descrito alrededor de 5 millones 158 mil personas se incorporaron en algún sistema formal de cobertura social. Y análogamente, la proporción de personas sin acceso a instituciones de salud se ha reducido

en 2.42 puntos porcentuales, al pasar de 63.46 por ciento en 2010 a 61.04 para finales de 2021.



1/ Con datos al cuarto trimestre de cada año. La suma de los porcentajes que no especificó, el cual representa menos del uno por ciento. Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la ENOE del INEGI.

La proporción de la población trabajadora que no recibe los beneficios de la seguridad social y del derecho a una pensión es muy elevada, por lo que ésta se encuentra desprotegida. De lo descrito anteriormente, se desprende la observación de que la población no beneficiaria de esta cobertura, demandará en el futuro ser subsidiada por algún programa de pensiones no contributiva (pilar cero), y se convertirá en una carga colectiva presupuestaria importante para el erario público.

3.2 Formalidad e informalidad laboral

Adicionalmente, al analizar las condiciones del mercado laboral mexicano con datos del INEGI, se puede advertir que el nivel de informalidad laboral

es muy elevado, superando el 55.0 por ciento en promedio en los últimos 12 años, incluso alcanzando niveles por arriba del 59.0 por ciento en el lapso de 2010 a 2012, tal como se puede observar en la gráfica 3.2. En ella se nota la proporción de personas que trabajan y que lo hacen fuera del marco normativo, es decir que no cuentan con algún tipo de contrato formal. Lo que imposibilita a este sector de trabajadores afiliarse a la seguridad social, y que se traduce en una baja cobertura de prestaciones sociales.

De tal forma, se observa que hasta antes de 2015 el porcentaje de trabajadores fuera de la formalidad superaba el 58.0 por ciento, y a partir de 2016 se ha presentado una ligera tendencia decreciente de esta tasa, al cierre de 2021, ésta fue del 55.81 por ciento, aunque sigue siendo más de la mitad de quienes tienen alguna ocupación laboral en México y que se encuentran bajo condiciones vulnerables en algún ámbito laboral, particularmente en protección social y, por supuesto, en posibilidades de ahorrar para su retiro.

La población más joven que cuenta con algún trabajo es la más propensa a hacerlo en la informalidad, y esta situación además de generar mayor vulnerabilidad en la juventud nacional, representa también un escenario riesgoso para tener acceso a pensiones en el futuro para estas generaciones.



Los elevados niveles de informalidad que caracterizan al mercado laboral mexicano impiden contar con un sistema previsional que dé una cobertura y un financiamiento adecuados. Puesto que, ningún sistema pensional basado en contribuciones derivadas de los ingresos del trabajo formal va a proporcionar una cobertura adecuada con una tasa de formalidad que oscila por arriba del 40.0 por ciento.

A pesar de que se conoce cuántas personas trabajan dentro de la formalidad e informalidad, no todas ellas son las mismas de un periodo a otro. Este fenómeno se debe a que los trabajadores transitan de manera fluida entre una y otra, siendo éste el principal factor que incide en la baja densidad de cotización y en la dificultad de los trabajadores para cumplir el requisito de semanas cotizadas al momento de alcanzar la edad de retiro.

El tamaño de la ocupación informal en el país hace proclives a muchas personas a sobrevivir por debajo de la línea de pobreza y a quedar expuestos a riesgos de salud y de trabajo, que no pueden ser solventados oportunamente por carecer de acceso a los servicios de la seguridad social y a un ingreso básico. Uno de los grandes desafíos para alentar el mercado laboral mexicano radica en priorizar la implementación de políticas públicas necesarias para avanzar en la transición hacia la formalidad.

3.3 Distribución salarial

Otro elemento a destacar dentro de las limitantes del sistema de pensiones mexicano, es el nivel salarial que percibe la población ocupada. Del total de la Población Económicamente activa (56 millones 611 mil 211 en 2021), el 73.03 por ciento (41,345,105 personas ocupadas) ganaba hasta tres salarios mínimos, como se puede observar en el cuadro 3.1.

En el referido cuadro que presenta el periodo de 2010 a 2021, se destaca que la porción de trabajadores que ganan hasta un salario mínimo prácticamente se ha duplicado en el lapso mencionado, al pasar de 12.55 por ciento en 2010 a 24.13 por ciento en 2021. Algo similar sucedió con las personas que perciben entre uno y dos salarios, que en 2010 representaron 22.84 por ciento y al cierre de 2021 esta razón fue del 35.22 por ciento. De lo anterior se puede decir, que para este volumen de habitantes trabajadores la capacidad de ahorro es mínima, lo que supone generará múltiples problemas en el sistema de pensiones.

Cuadro 3.1
Población ocupada, clasificada por nivel de ingresos. 2010-2021¹
(Porcentajes)

Periodo	Hasta un salario mínimo (a)	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos (b)	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos (c)	Hasta 3 salarios mínimos a+b+c	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos (d)	Más de 5 salarios mínimos (e)	No recibe ingresos	No especificado
2010	12.55	22.84	21.37	56.76	17.41	8.48	8.47	8.87
2011	13.15	22.48	20.88	56.51	16.03	8.35	8.37	10.74
2012	13.04	23.03	21.98	58.05	15.17	8.04	8.14	10.60
2013	13.62	23.43	20.88	57.93	15.81	7.32	7.81	11.13
2014	13.47	24.17	22.24	59.87	14.47	6.58	7.37	11.71
2015	14.74	24.57	21.22	60.53	14.43	6.30	7.00	11.74
2016	14.29	26.05	21.56	61.90	13.20	6.07	6.62	12.21
2017	14.91	26.80	19.99	61.70	12.71	4.64	6.41	14.54
2018	15.88	27.66	18.53	62.06	12.87	4.58	6.11	14.37
2019	19.72	31.50	18.16	69.39	9.01	3.64	6.00	11.98
2020	22.80	34.26	15.42	72.48	6.79	2.79	5.71	12.23
2021	24.13	35.22	13.68	73.03	6.28	2.30	5.71	12.68

1/ Con datos al cuarto trimestre de cada año.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la ENOE del INEGI.

En contraste, los empleados que ganan más de tres y cinco salarios disminuyeron como proporción del total de los individuos trabajadores, en particular, se observa en el cuadro 3.1, que el porcentaje que gana entre tres y cinco salarios mínimos se redujo de 17.41 a 6.28 por ciento de 2010 a 2021, y la razón de quienes perciben más de 5 salarios pasó del 8.48 a 2.30 por ciento durante el mismo lapso.

Del cuadro analizado se desprende que aquellos trabajadores que cotizan, la mayoría lo hace por debajo de los 3 salarios mínimos, con lo cual, el monto de las pensiones contributivas se estima sea bajo, ya que se entiende que son menores las aportaciones a la seguridad social y pensiones.

Lo anterior se explica porque la tasa de cotización vigente para la mayor parte de los trabajadores formales es 6.5 por ciento del salario base, la contribución tripartita del IMSS. Es importante mencionar que esta tasa de cotización ha resultado ser muy baja, tanto para el esquema de reparto como para el de capitalización individual. En el primer caso, la contribución de los trabajadores no compensa las pensiones que se pagan a los beneficiarios de ellas porque la ley estipula un nivel de pensión definida, independientemente de las contribuciones realizadas. En el segundo caso, el monto de la pensión depende directamente de las contribuciones realizadas por el mismo pensionado a lo largo de su vida laboral. Por tanto, la entrada de recursos para el sistema pensionario es menor al pago real de pensiones que se hace (CEPAL, 2020).

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno federal asumió la responsabilidad de cubrir el pago de las pensiones de beneficio definido y, garantizó una pensión mínima para los trabajadores que pertenezcan al esquema pensionario de cuentas individuales, cuando los recursos de su

cuenta individual, no sean suficientes para contratar una pensión por un monto mayor o igual al mínimo establecido (CEFP, 2018).

El aumento de aportaciones obligatorias no se considera una opción sencilla considerando los niveles salariales del grueso de la población, pero se considera como la mejor alternativa probada para poder elevar las pensiones futuras de los trabajadores. Diversas experiencias en el mundo han probado si éste se aplica de forma gradual y ofreciendo opciones a los ahorradores, se puede lograr el objetivo de elevar las pensiones sin lastimar el gasto personal y/o las condiciones del mercado laboral (Consar, 2015).

4. Variables que inciden en la determinación de la pensión individual

En México la pensión que un trabajador recibirá al momento de su retiro en el esquema de capitalización individual (CI), depende de varios factores como los rendimientos de su ahorro, las comisiones cobradas por la administración de los recursos, el porcentaje de contribución, la edad de retiro, la esperanza de vida y la densidad de cotización, entre otros (CEPAL, 2020). La evolución de estos elementos determinará que la pensión sea más alta o más baja.

4.1 Densidad de cotización

Una variable fundamental es la densidad de cotización (DC). Este indicador se define como la proporción de periodos con aportación que el trabajador ha realizado al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado laboral (CEPAL, 2020). Esta representa el tiempo que el trabajador, durante su vida laboral cotiza al sistema de

pensiones (SAR). La DC es la razón del tiempo de cotización entre el tiempo total que trabajó el individuo (en la formalidad), multiplicado por cien.¹⁴

Dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro, la DC tiene una repercusión muy importante en el monto de la pensión, pues mientras más alta sea ésta, se espera que mayor será el ahorro acumulado en la cuenta individual y también la pensión que recibirán los trabajadores. Es decir, las personas que tengan gran densidad de cotización (que hayan cotizado toda o casi toda su vida laboral a la seguridad social) ahorrarán más en su cuenta, a diferencia de quienes hayan cotizado poco y tengan, por tanto, menor DC.

Por lo anterior, se entiende que si un trabajador ingresa al mercado laboral formal a temprana edad, su capacidad de cotización al sistema de pensiones podrá ser más flexible, ya que al mantenerse el mayor tiempo posible trabajando y aportando para su retiro podrá acumular un mayor monto de recursos en la AFORE, para su edad de jubilación.

La Consar, ha mencionado que en México existen diversos segmentos de la población que cotizan poco o nada en el sistema de pensiones. De los que sobresalen aquellos trabajadores fuera de la formalidad; actualmente, más del 61.0 por ciento de la población ocupada (véase gráfica 3.1). Así como, la población no económicamente activa, que son personas que están en edad de trabajar pero que debido a condiciones particulares no tienen empleo en este momento, pero tampoco están buscando desempeñarse en alguna actividad laboral, como ejemplo de este segmento, se puede mencionar el caso de algunas mujeres, quienes posterior a la maternidad deciden retirarse temporalmente de su empleo para dedicarse por completo a su hogar; por tanto, el periodo que permanecen inactivas

¹⁴ $DC = \frac{\text{Tiempo de cotización al SAR}}{\text{Tiempo total en el mercado laboral}} \times 100$

disminuye el tiempo de cotización. También se deben tomar en cuenta a los trabajadores que durante su vida laboral cambian con elevada frecuencia de empleos formales a informales, cuyas densidades de cotización se verán inevitablemente afectadas por dicha intermitencia.

En la frecuencia con que los trabajadores de la generación AFORE han cotizado, se observa que hay una relación inversa entre la edad y la densidad de cotización, esto es, mientras más edad tienen los ahorradores, es menor el porcentaje de tiempo que han cotizado en su cuenta individual. Esta relación inversa tiene sentido, en tanto que, a mayor edad, los intervalos de tiempo que las personas han estado en la informalidad resultan mayores, pues se van acumulando al paso del tiempo, situación que se explica por los altos niveles de informalidad del mercado laboral a que se expusieron anteriormente.

En México, la DC de los trabajadores, ha sido baja como resultado de la elevada intermitencia de los trabajadores al entrar y salir de la esfera de la legalidad laboral. De acuerdo con datos de la Consar, la DC promedio es de 44.3 por ciento, lo que significa que el trabajador promedio pasa menos de la mitad de su vida laboral en el sector formal de la economía (Banxico, 2021). Comparativamente, algunos países latinoamericanos pioneros en la creación de sistemas de pensiones bajo el esquema de cuentas individuales presentan densidades de cotización en torno al 50 por ciento como Brasil y Chile y, al 60 por ciento, en Uruguay. Sin embargo, es importante indicar que las DC en América Latina se encuentran en un rango del 16.0 y 58.0 por ciento (Arenas de Mesa, 2019).

Previo a la reforma en el sistema de pensiones del 2021, las DC estimadas por la Consar eran bajas. Se estimó que el 70.0 por ciento de los afiliados al SAR no llegará a los 25 años de contribución necesaria para ser acreedores

de la pensión mínima (Consar, 2017), por lo que se espera que estos trabajadores recibirán solamente sus saldos acumulados.

En este punto es importante mencionar que, con la reforma realizada de 2021, se pretende incrementar el número de trabajadores que pueden acceder a una pensión, puesto que se estipuló una reducción en el número de semanas de cotización para tener derecho a una pensión. Dicha reforma reduce el requisito de 1 mil 250 a 750 semanas. Este nivel mínimo transitorio se incrementará anualmente en 25 semanas de cotización para alcanzar un mínimo permanente de 1 mil semanas a partir de 2031, con lo cual se reconoce la estructura del mercado laboral en México, en el cual una alta proporción de trabajadores transitan entre la formalidad e informalidad durante su vida laboral (FIAP, 2021).

4.2 Tasa de Reemplazo

La Tasa de Reemplazo (TR) hace referencia al valor de la pensión como proporción del salario del trabajador durante un período base, tal como los promedios del último año o el de los últimos cinco años anteriores al retiro, o bien el salario promedio durante toda la vida laboral.

Las TR tienen múltiples determinantes; los más relevantes son: i) Monto de aportaciones obligatorias; ii) la densidad de cotización del trabajador, que depende de la estructura del mercado laboral, así como de la estabilidad de cada trabajador; iii) la edad de retiro; iv) los años de vida laboral; v) la evolución salarial de los trabajadores; vi) los rendimientos que se generan en el sistema de administración del ahorro; vii) las comisiones que cobran los fondos de pensiones; y, viii) el monto de ahorro voluntario.

El monto de la aportación para el retiro es esencial para la acumulación del saldo que permitirá al trabajador obtener una pensión digna. Si las aportaciones son bajas, por definición y aunque exista un estado de

bienestar social con buenas intenciones, matemáticamente no es posible obtener un monto acumulado suficiente. Lo anterior es particularmente relevante dado que en las últimas décadas se ha registrado un incremento en la esperanza de vida, por lo que el saldo acumulado deberá alcanzar para financiar pensiones durante un mayor número de años (Consar, 2015).

En México, las aportaciones para trabajadores afiliados al IMSS se han mantenido, por mucho tiempo, en un nivel de 6.5 por ciento SBC. Esta es una tasa menor en comparación con las de otros países con esquemas de pensiones similares al mexicano, como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.1
Tasa de Cotización¹ (varios países latinoamericanos), 2008-2020.
(porcentajes)

Año	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Chile	El Salvador	México	Perú	República Dominicana	Uruguay
2008	10.00	11.50	4.25	10.00	10.30	6.50	10.00	7.50	11.99
2009	10.00	11.50	4.25	10.00	10.30	6.50	10.00	8.00	12.35
2010	10.00	11.50	4.25	10.00	10.30	6.50	10.00	8.00	13.95
2011	10.00	11.50	4.25	10.00	10.30	6.50	10.00	8.00	13.88
2012	10.00	11.50	4.25	10.00	10.80	6.50	10.00	8.00	13.71
2013	10.00	11.50	4.25	10.00	10.80	6.50	10.00	8.00	12.01
2014	10.00	11.50	4.25	10.00	10.80	6.50	10.00	8.00	11.92
2015	10.00	11.50	4.25	10.00	10.80	6.50	10.00	8.00	11.67
2016	10.00	11.50	4.25	10.00	10.80	6.50	10.00	8.00	11.49
2017	10.00	11.50	4.25	10.00	8.00	6.50	10.00	8.00	11.19
2018	10.00	11.50	4.25	10.00	8.00	6.50	10.00	8.00	11.26
2019	10.00	11.50	4.25	10.00	8.00	6.50	10.00	8.00	11.53
2020	10.00	11.50	4.25	10.00	8.00	6.50	10.00	8.40	11.69

1/ Esta tasa solo considera el aporte a la cuenta individual, y no considera otros conceptos, como la comisión de administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

En el cuadro 4.1, se puede observar que México es uno de los países con la Tasa de Cotización (TC) más baja del grupo seleccionado por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) en su comparativo regional. En el referido cuadro se advierte que sólo por encima de Costa Rica (con 4.25%), México tiene un sistema de pensiones con una

baja TC, puesto que por un largo periodo se ha mantenido en una proporción del 6.50 por ciento del SBC de los trabajadores afiliados al IMSS. Este nivel de aportaciones derivará en una seria limitante para las personas que se pensionaran bajo el esquema de CI, ya que como se mencionó anteriormente, la mayoría de la población ocupada gana menos de tres salarios mínimos (véase cuadro 3.1) y esto limita considerablemente el monto de aportaciones en su cuenta de retiro.

Retomando el argumento del ahorro para el retiro, se mencionó que éste es afectado negativamente con un ingreso precario que es apenas justo para costear sus gastos inmediatos, por tal motivo, la mayoría de los mexicanos dan alta preferencia al consumo presente y priorizan los beneficios de corto plazo, tal como lo evidencia una encuesta realizada a jóvenes mexicanos por la Asociación Mexicana de Afores (Amafore)¹⁵, donde expone que el 36.0 por ciento de la juventud encuestada se encuentran poco preparados para la vejez; 30.0 por ciento de ellos están nada preparados; el 25.0 por ciento respondió estar algo preparados y sólo el 8.0 por ciento manifestó estar muy preparados para su edad de retiro. Adicionalmente, en la misma encuesta también se evidenció que solamente 2 de cada 10 jóvenes de los que ahorran lo hacen para su retiro (Amafore, 2019).

Es importante mencionar que la Consar en 2015 reconoció que, para lograr una tasa de reemplazo cercana al 70.0 por ciento, las aportaciones en conjunto que hacen trabajador, empresas y gobierno a la AFORE deberían ubicarse en al menos 15.0 por ciento del salario, en lugar del 6.50 por ciento que se aporta actualmente.

¹⁵ En septiembre de 2019, la Amafore presentó sus resultados de la Encuesta Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven los jóvenes el retiro?

Respecto a la TC de los trabajadores inscritos al ISSSTE, ésta es de 11.30 por ciento del SBC y se realiza de la siguiente forma: 5.175 por ciento que aporta la dependencia o entidad (patrón) y 6.125 por ciento por parte del trabajador. Dichas aportaciones son superiores a la que actualmente se aportan para los trabajadores que se encuentran bajo el esquema del IMSS.

Debido, entre otros factores, a que la tasa de cotización es una de las más bajas de Latinoamérica, México tiene la tasa de reemplazo estimada más baja entre los países miembros de la OECD, (véase cuadro 4.1).

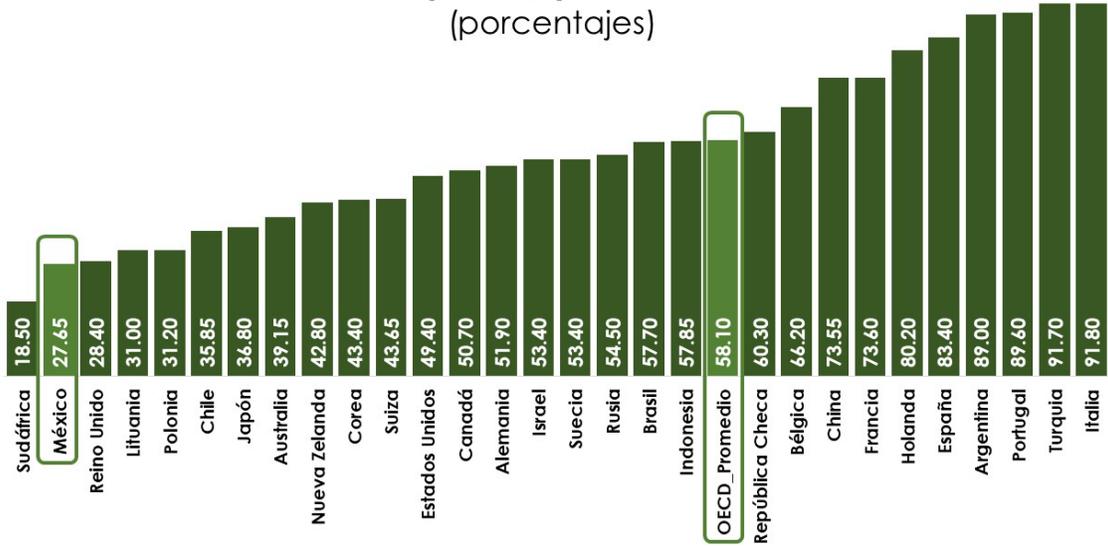
De acuerdo con estudios de dicho organismo, México, previo a la reforma al sistema de pensiones de 2021, se ubicaba como uno de los países con la menor tasa de reemplazo a nivel internacional alcanzando valores que oscilaban en 27.0 por ciento, en comparación con el promedio de la organización que se ubica alrededor del 60.0 por ciento. Así por ejemplo, en su publicación "Pensions at a Glance 2019" (con datos de 2018), se muestra en la gráfica 4.1 que la TR neta para México en promedio fue del 27.65 por ciento. En ese mismo año el promedio para los países miembros del organismo fue de 58.10 por ciento.

Asimismo, se observa que México en 2018 se ubicó en los últimos lugares con las TR más bajas a nivel mundial, en este año se ubicó sólo por arriba de Sudáfrica que registró una TR de 18.50 por ciento. Se destaca que en los primeros lugares con TR superiores al 90.0 por ciento se encuentren Turquía e Italia, donde sus TC a la seguridad social son de 17.50 y 31.58 por ciento respectivamente.

Con lo anterior, se puede ejemplificar que, si un empleado mexicano promedia un salario de 10 mil pesos mensuales en la última etapa laboral antes de su retiro, con la TR que estimó la OECD en 2018, dicho empleado sólo aspirará a una pensión mensual de 2 mil 765 pesos, que resultarán

insuficientes para mantener el gasto de consumo al que estaba sujeto durante su vida asalariada. Bajo estas condiciones, resulta muy complicado pensar en mejores jubilaciones si las personas no ahorran en su etapa productiva. Bajo el actual sistema de cuentas individualizadas, se ha estimado que una persona que cotizó por más de 30 años sólo puede esperar como pensión un poco más de la cuarta parte de su último salario.

Gráfica 4.1
Tasas netas de Reemplazo¹, países seleccionados. 2018
 (porcentajes)



¹ La tasa neta de reemplazo se define como el derecho de pensión neto individual dividido por los ingresos netos previos a la jubilación, teniendo en cuenta el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las contribuciones a la seguridad social pagadas por los trabajadores y pensionistas.
 Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

Retomando el esquema del ciclo vital, se recordará que el propósito de ahorrar a lo largo del ciclo de vida de una persona trabajadora es el de mantener un estándar de vida razonablemente fijo. Donde los ingresos personales típicamente se incrementan en los años de juventud, para que posteriormente conseguir su pico en la madurez y que al final comienzan a declinar, hasta que por último llegan a ser muy bajos en el retiro. Con el actual sistema de cuentas individuales, vigente desde julio de 1997 y que es gestionado por las Afores, un trabajador si no hace lo suficiente por incrementar su ahorro, cuando llegue al momento de retirarse apenas

alcanzará una pensión que oscilará alrededor del 27.0 por ciento de su último salario.

Sin embargo, es preciso enfatizar en que la magnitud del ahorro dependerá necesariamente del nivel que registren los salarios, así como de la continuidad y permanencia en la formalidad laboral, donde se supone que la cobertura de prestaciones sociales incidirán en la economía para el retiro pues, se entiende que los trabajadores tendrán reservas positivas siempre y cuando se encuentren en las primeras etapas de su vida con niveles salariales relativamente elevados, porque, en el periodo de jubilación el capital tiende a disminuir. Lo anterior, se complica en el contexto laboral actual donde la mayor proporción de personas trabajadoras no cuentan con empleos formales y, por ende; no tienen acceso a prestaciones sociales, asimismo; se mostró que prácticamente 2 terceras partes de la población ocupada perciben menos de 3 salarios mínimos (véase cuadro 3.1) y esto limita sustancialmente su capacidad de ahorro. A pesar de que las TR son mayores para los trabajadores con menores salarios, ya que se tiene una cuota social progresiva que es superior para los rangos de sueldos bajos, éstos son tan bajos que no representan la seguridad de una pensión suficiente.

4.3 Perspectivas de mediano plazo

La aprobación de la reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 2021, se cubre en cierta medida con el compromiso hacia las y los trabajadores y confirma que el Sistema de Ahorro para el Retiro es el mecanismo idóneo para administrar su ahorro.

Dicha reforma, busca lograr incrementos sustanciales en la cobertura de la población y suficiencia de pensión. Para ello se realizaron modificaciones en las siguientes vertientes:

- i) Un incremento en las contribuciones totales a las cuentas individuales de los trabajadores;
- ii) Un esquema para la obtención de una pensión mínima garantizada más flexible;
- iii) Una disminución en el número mínimo de semanas de cotización al IMSS para tener derecho a pensión; y,
- iv) Una reducción en los cobros por comisiones que realizan las Administradoras de Fondos para el Retiro.

Un elemento central de la reforma es el incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5 a 15.0 por ciento del Salario Base de Cotización, con lo que se alinea a lo recomendado por OECD para conseguir una cobertura suficiente en el monto de pensiones para las personas retiradas. Manteniendo lo demás constante, la mayor tasa de contribución a las cuentas de los trabajadores incrementará el monto de ahorro en sus cuentas individuales y, consecuentemente, en sus pensiones. No obstante, este no es el único factor de la reforma que tiene un impacto sobre la tasa de reemplazo. El nuevo esquema de PMG también conduce a un aumento del monto de las pensiones (Banxico, 2021).

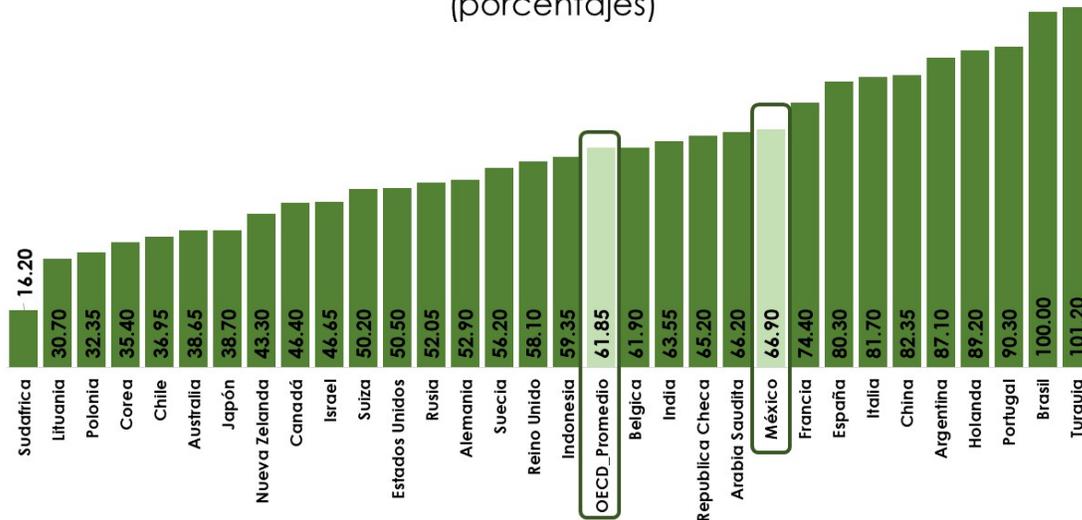
Con relación a lo anterior, con la entrada en vigor de la reforma de 2021, se espera que la PMG sea una función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante la afiliación del trabajador al IMSS. Con ello, la pensión garantizada oscilará entre 2 mil 622 y 8 mil 241 pesos mensuales. En general, la nueva PMG será mayor a la derogada para un mismo nivel de salario y edad del trabajador (Banxico, 2021).

La reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece, además; un límite máximo a las comisiones cobradas por las AFORE, el cual se determinará como el promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, y de acuerdo a los criterios que emita la Junta de Gobierno de la CONSAR (Banxico, 2021). Con esta medida se beneficia el ahorro de los trabajadores.

Los principales resultados con la reforma de 2021 respecto de las tasas de reemplazo serían: a) que aumenten considerablemente para todos los niveles de ingreso; y, b) el incremento en puntos porcentuales de la TR será mayor para trabajadores con ingresos de hasta 5 UMA, que para trabajadores con ingresos más altos. Esto se debe a que la flexibilización de la PMG actúa en favor de los trabajadores con niveles de ingresos más bajos (Banxico, 2021).

Sobre esta línea, con nuevas expectativas basadas en los impactos positivos que se esperan de las mejoras al sistema de pensiones, la OECD en su más reciente estudio "Pensions at a Glance 2021" (Op. cit.), menciona que México (junto a Chile, Alemania y Letonia) con su reciente reajuste presta especial atención a la sostenibilidad social y a proteger los beneficios para sus jubilados de bajos ingresos, aumentando las cotizaciones, potenciando las pensiones futuras. Tal es así que el organismo realizó nuevas estimaciones considerando las modificaciones estipuladas en la reforma mencionada, y con base en ellos, México se ubicó por arriba del promedio de los países miembros de la organización en lo que refiere a TR futura para su población retirada, como se puede observar en la gráfica 4.2.

Gráfica 4.2
Tasas netas de Reemplazo¹, países seleccionados. 2020
 (porcentajes)



1/ La tasa neta de reemplazo se define como el derecho de pensión neto individual dividido por los ingresos netos previos a la jubilación, teniendo en cuenta el impuesto sobre la renta de las personas físicas y las contribuciones a la seguridad social pagadas por los trabajadores y pensionistas.
 Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

Asimismo, el organismo reconoce que; como resultado de la reforma para 2030 la tasa de contribución total aumentará a 15.0 por ciento en todos los niveles de ingresos y esto impactará positivamente en la TR y, por consiguiente, en el bienestar de las personas pensionadas. Con estas nuevas perspectivas de ahorro, la OCDE estimó que los trabajadores con salario medio y una vida laboral completa iniciada a los 22 años de edad en el año 2000, pueden esperar una pensión futura que oscilará en 66.0 por ciento de su salario neto anterior, cifra mayor que la media de la OCDE de 62.0 por ciento (véase gráfica 4.2). Dichos valores representan más del doble de los niveles anteriores a la reforma (OECD, 2021).

5. Evolución del Sistema de Pensiones dentro del gasto público en México, 1999-2022

5.1 Gasto Público del Sistema de Pensiones en México, 1999-2022

El sistema tradicional de pensiones en México, al igual que prácticamente en el resto del mundo, estaba basado en el denominado sistema de reparto contributivo solidario, el cual consiste en que las pensiones de los trabajadores retirados son financiadas por las aportaciones o cotizaciones de aquellos trabajadores que aún se encuentren activos. Este sistema estaba vinculado al mercado laboral formal y al modelo de política social llamado estado del bienestar.

La crisis económica y fiscal del último cuarto del siglo XX, expresada en la crisis de la deuda en los países latinoamericanos, en general, y de México, en particular, anunció la caducidad de este modelo y de su sistema de pensiones.

La pérdida en la capacidad del financiamiento público para sostener el sistema de pensiones tradicional se vio acentuada por los cambios sociales de ese periodo. Entre los más notables, para el sistema de pensiones, puede mencionarse a los cambios demográficos, específicamente, el incremento en la esperanza de vida y la disminución de la tasa general de fecundidad; fenómenos que provocaron un aumento en la cantidad de adultos mayores susceptibles de pensionarse y demandar recursos durante un tiempo más prolongado.

Tales hechos impactaron de manera sostenida el gasto público destinado a cubrir las pensiones y jubilaciones, en un contexto donde la expansión del gasto público característico de una política económica intervencionista llegaba a sus límites y le enfrentaba a una crisis fiscal, cuyas consecuencias

implicó la propia crisis del sistema pensionario, obligándolo así a transitar hacia un nuevo modelo.

Al igual que en otros países, a fin de garantizar una mayor sostenibilidad, y para complementar el sistema de reparto vigente en México a cargo de sus instituciones de seguridad social, IMSS e ISSSTE, en 1992 se reformó este sistema de pensiones, para transitar a un sistema de cuentas individuales, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) 92. Se determinó que su administración estaría a cargo de Instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas.

Sin embargo, este esfuerzo no fue suficiente, debido, entre otras causas, a que los efectos del nuevo modelo de política económica significaba una menor capacidad financiera del Estado, resultado de un periodo prolongado de bajo crecimiento económico, con bajos niveles de empleo, por supuesto; que a la postre se tradujo en menores recursos destinados a la política social, deterioro de los niveles de bienestar y aumento de la pobreza.

Esta situación fiscal agravó las condiciones financieras de las instituciones de seguridad social que profundizaban su situación deficitaria. A finales del siglo XX, se decidió dar un nuevo impulso a la reforma del sistema de pensiones.

Bajo este contexto, a partir de 1997 entró en vigor una nueva Ley que reafirmó el sistema de cuentas individuales, para que cada trabajador afiliado deposite sus aportaciones a una cuenta individual, en donde las mismas se dirigen a una subcuenta que corresponde al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

De forma complementaria, y frente al deterioro en las condiciones de vida de la población de tercera edad y el aumento de la pobreza, en los inicios del presente siglo fue necesario instrumentar un programa de pensiones

solidario no contributivo. Esto debido a que no toda la población llevó a cabo su vida laboral en la economía formal, lo que le permitiría acceder a una pensión por jubilación. En virtud de ello, y a fin de garantizar un ingreso mínimo, para reducir la vulnerabilidad de las personas en esta condición se implementó el sistema mencionado. El beneficio consistió, en un inicio, en un apoyo económico a la población mayor de 70 años, viviendo en zonas rurales pequeñas. Hoy, se ha extendido a una cobertura universal para las personas mayores a 65 años de edad.

Como ya se comentó, de acuerdo con la SHCP, la estructura institucional del sistema de pensiones en México se organiza en cuatro pilares.

- “El pilar cero: pensiones no contributivas entregadas a personas adultas mayores a fin de garantizar un ingreso mínimo y reducir su vulnerabilidad y la pobreza en este grupo etario.
- El pilar uno: pensiones de beneficio definido o de reparto, financiadas mediante contribuciones del trabajador, el patrón y el gobierno, definidas por la ley y depositadas en un fondo común.
- El pilar dos: capitalización individual para cada trabajador con ejercicio de derechos sobre su contribución.
- El pilar tres: ahorro voluntario y planes de ahorro privados.”

Ahora bien, para dimensionar la magnitud de la población que hoy se integra en alguno de estos pilares, y de los recursos públicos que se aplican para su atención; es decir, la carga fiscal que hoy representan y significará en el futuro, debe considerarse que, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO)¹⁶, en 1990 había una población de 84 millones 169 mil 571 habitantes en México; para 1997 la cifra se había

¹⁶ Indicadores demográficos de la República Mexicana, CONAPO, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

incrementado a 94 millones 720 mil 541; y para 2022 se estima en 130 millones 118 mil 356; población que llegará en 2030 a 138 millones 70 mil 271 habitantes, es decir, en cuatro décadas habrá un incremento poblacional de 64.0 por ciento; donde los adultos mayores continuarán incrementando su participación. La pirámide poblacional tendrá menos jóvenes. Asimismo, la esperanza de vida promedio pasó de 70.9 años en 1990 a 73.1 en 1997; para 2022 es de 75.5 años; y en 2030 se proyecta en 76.7 años.

Además, si se considera que con la normatividad vigente la edad mínima de jubilación son 65 años (pilares 2 y 3), y para los beneficiarios del pilar uno es de 60 años, esto implica que estas poblaciones requerirán de recursos públicos, en promedio, de 12 años de financiamiento, al menos, para sus pensiones, sin considerar los recursos que deben destinarse a la población beneficiaria del pilar cero.

5.1.1 Gasto público en el sistema de pensiones contributivas

El sistema de pensiones contributivas corresponde a los pilares uno y dos, por lo que sus beneficios dependerán de la vida laboral de cada persona, así como de la Ley bajo la cual se encuentren regidos.

El gasto en pensiones y jubilaciones representa una de las erogaciones más importantes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por lo que, en este apartado se presenta su evolución para el periodo 1999-2022, así como su participación en las finanzas públicas y su distribución en los hogares, por deciles de ingreso.

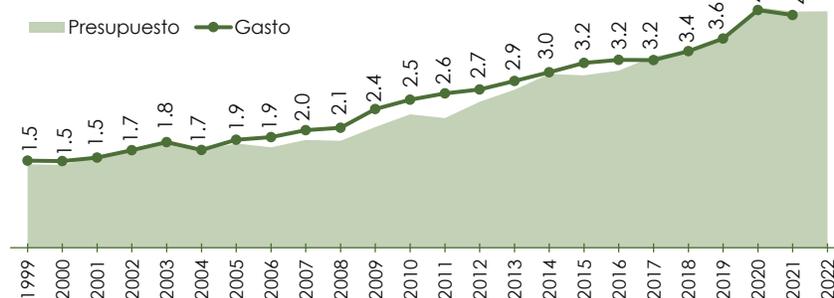
5.1.1.1 Presupuesto y gasto público en pensiones contributivas, su participación en las finanzas públicas.

Para dimensionar el peso que representa el gasto en pensiones y jubilaciones en las finanzas públicas del país, en este punto se compara dicho gasto, de 1999 a 2022, como proporción de algunos de los principales indicadores macroeconómicos y de finanzas públicas, como el Producto Interno Bruto (PIB); el gasto neto y programable; los ingresos presupuestarios, petroleros y no petroleros.

- **PIB**

Como se observa en la gráfica 5.1, el gasto en pensiones y jubilaciones como porcentaje del PIB pasó de 1.5 por ciento en 1999 a 2.5 por ciento en 2010 y para 2021 fue de 4.0 por ciento. Lo anterior significó que en 24 años, el gasto para cubrir el sistema de pensiones contributivas se incrementó 2.5 puntos porcentuales del PIB, lo que implica que casi se triplicó.

Gráfica 5.1
Presupuesto y Gasto en Pensiones y Jubilaciones
respecto al PIB, 1999-2022
(Porcentajes)



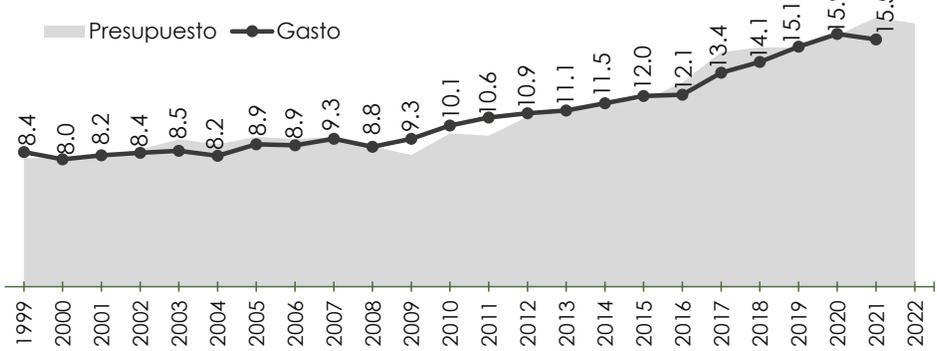
Para 2022, el PIB corresponde al estimado por la SHCP en los Pre-Criterios de Política Económica 2023.
Fuente: Elaborado por el CFFP, con información de la SHCP, PFF 1999 v Cuenta Pública 2000-2021; e INEGI.

- **Gasto Neto**

Al comparar el gasto en pensiones y jubilaciones con el gasto neto total del sector público, se obtuvo que, en el ejercicio fiscal de 1999 representó 8.4

por ciento; proporción que para 2021 pasó a 15.5 por ciento. Es decir, en los últimos 23 años, la cobertura del gasto para el sistema de pensiones contributivas significó *mayor peso* en el ejercicio del gasto. Asimismo, el presupuesto aprobado para el pago de pensiones y jubilaciones como porcentaje del presupuesto aprobado pasó de 8.1 por ciento en 1999 a 16.5 en 2022.

Gráfica 5.2
Presupuesto y Gasto en Pensiones y Jubilaciones
respecto al Gasto Neto, 1999-2022
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 1999 y Cuenta Pública 2000-2021.

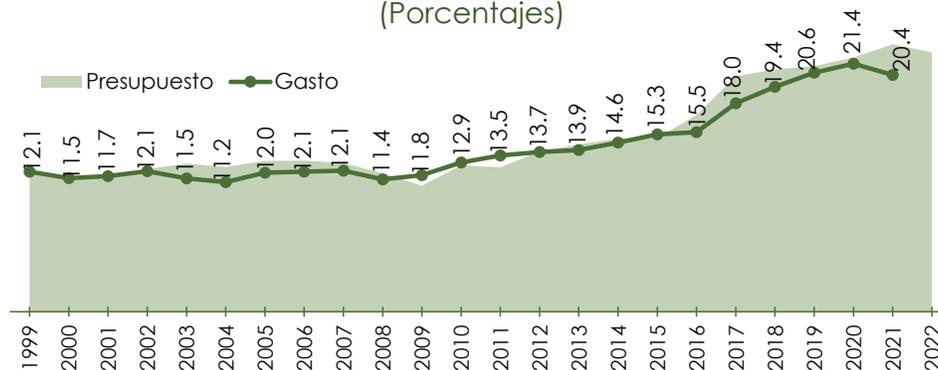
- **Gasto Programable**

La gráfica 5.3 muestra la evolución del presupuesto y gasto en pensiones de 1999 a 2022 como porcentaje del gasto programable, en la cual resalta que, en el primer año, el gasto en pensiones representó 12.1 por ciento y para 2021 ascendió a 20.4 por ciento.

Lo cual quiere decir que, en el año 1999 por cada peso destinado al gasto programable, 12 centavos correspondían a pensiones y jubilaciones; mientras que, actualmente son 20 centavos por cada peso. Importa recordar que el gasto programable se constituye por los recursos destinados a todos los programas gubernamentales encaminados a la prestación de

bienes y servicios públicos. En este caso el solo rubro de pensiones y jubilaciones absorbe una quinta parte del total del presupuesto federal.

Gráfica 5.3
Presupuesto y Gasto en Pensiones y Jubilaciones
respecto al Gasto Programable, 1999-2022
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 1999 y Cuenta Pública 2000-2021.

- **Ingresos presupuestarios**

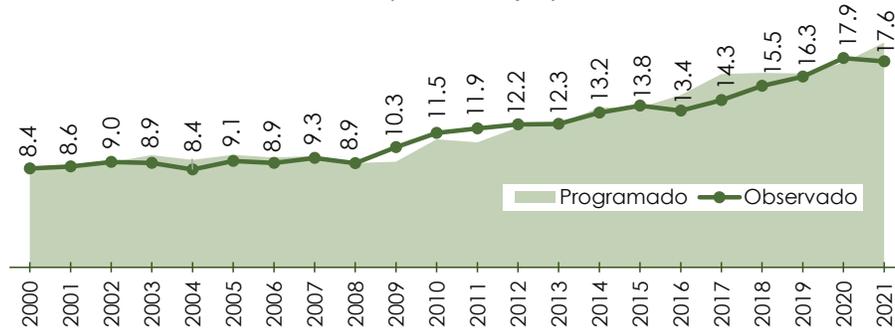
En la parte de los haberes de las finanzas públicas, los recursos destinados a este sistema pensionario equivalen a una parte importante de los ingresos presupuestarios que se recaudan.

En el año 2000, el presupuesto para pensiones representó 8.5 por ciento de los ingresos presupuestarios programados, y el gasto ejercido representó 8.4 por ciento de los ingresos efectivamente obtenidos; dichas cifras en 2021, ascendieron a 19.2 y 17.6 por ciento, respectivamente. Este aumento se observó en especial a partir de 2009.

Lo anterior significó que, en el año 2000, por cada peso recaudado como ingreso presupuestario, ocho centavos se destinaban al pago de pensiones y jubilaciones; en 2010 incrementó a 11 centavos; y en 2021 a 18 centavos, es decir, presentó un aumento superior al doble, por lo que, de continuar a

tal ritmo, se prevé que este rubro de seguridad social presione en igual medida a la captación de ingresos públicos.

Gráfica 5.4
Pensiones y Jubilaciones respecto a lo Ingresos
Presupuestarios, Programados y Observados, 2000-2022
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta Pública 2000-2021.

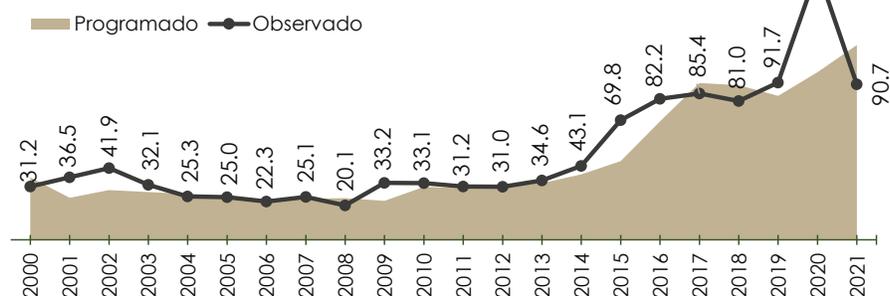
- **Ingresos petroleros**

Comparando el gasto en pensiones y jubilaciones como porcentaje de los ingresos petroleros observados, resaltó que, pasó de 31.2 por ciento en el año 2000 a 69.8 por ciento en 2015, lo cual se debió a una menor recaudación de este tipo de ingresos, como consecuencia, entre otros, de una caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales; para 2016, dicha recaudación presentó una variación negativa, como consecuencia de las disminuciones tanto en la plataforma de producción de crudo como de gas natural, y nuevamente, en el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales, por lo que el gasto en pensiones representó 82.2 por ciento de los ingresos petroleros; y para 2021 representó 90.7 por ciento. Conviene señalar que, en 2020, el efecto que tuvo la crisis de salud y económica sobre los ingresos petroleros, fue de tal magnitud que el gasto del sistema pensionario superó a la captación de los ingresos petroleros. Este hecho

ilustra la presión que puede ejercer el gasto en pensiones sobre las finanzas públicas.

Gráfica 5.5

Pensiones y Jubilaciones respecto a lo Ingresos Petroleros, Programados y Observados, 2000-2022
(Porcentajes)



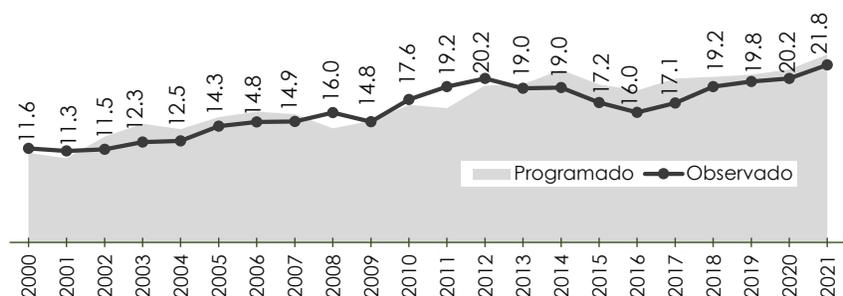
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta Pública 2000-2021.

- **Ingresos no petroleros**

Por último, como se observa en la gráfica 5.6, en el año 2000, el gasto en pensiones y jubilaciones representó 11.6 por ciento de los ingresos no petroleros observados; y para 2021, ascendió a 21.8 por ciento.

Gráfica 5.6

Pensiones y Jubilaciones respecto a los Ingresos No Petroleros, Programados y Observados, 2000-2022
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, Cuenta Pública 2000-2021.

5.1.1.2 Pensiones y Jubilaciones frente a otros gastos de gobierno

- **Principales funciones de gobierno**

El pago de pensiones compite por recursos con otras funciones no menos importantes de atención a la población, como la educación y la salud, que son servicios que acrecientan el capital humano cuyo acervo impacta favorablemente el desarrollo social y económico.

La confrontación entre necesidades y prioridades genera un dilema no menor para las finanzas públicas y para la política social, tanto como con la promoción del desarrollo nacional.

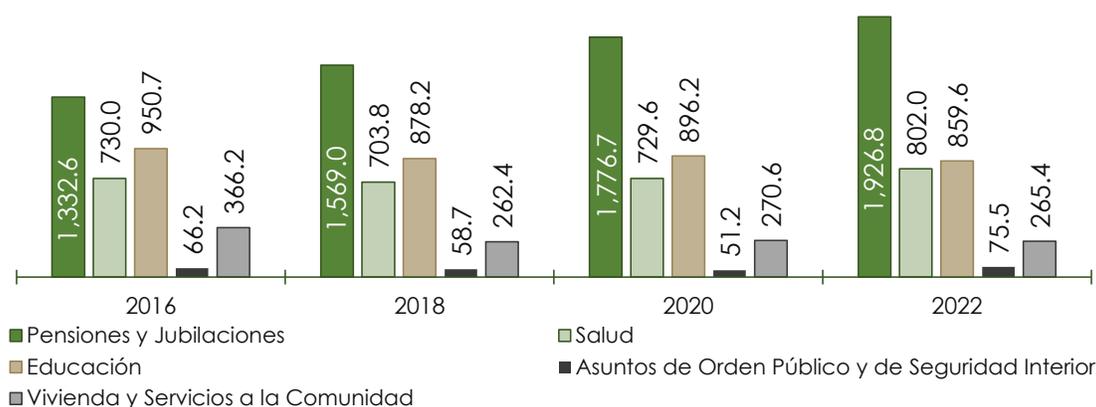
Por lo que, otra manera de comprender el impacto que tienen las pensiones y jubilaciones en las finanzas públicas del país, particularmente en el presupuesto, es comparando sus recursos frente a lo destinado para cumplir funciones del gobierno que ayudan a disminuir las carencias sociales, como las de salud, educación, vivienda y servicios a la comunidad, entre otros; así como para otros temas relacionados con la atención de asuntos de orden público y de seguridad interior, que actualmente, tiene un gran impacto en la población.

En este sentido, en la gráfica 5.7 se puede observar que el presupuesto previsto para cubrir el pago en pensiones y jubilaciones, de 2016 a 2022, fue mayor al doble de los recursos para salud, ya que en el último año se destinaron, en términos brutos¹⁷, un mil 926.8 mdp para pensiones y jubilaciones, mientras que, en salud se aprobaron 802.0 mdp, lo que significó

¹⁷ Es decir, sin descontar aportaciones al ISSSTE, subsidios, transferencias y apoyos fiscales a las Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado.

140.3 por ciento más. Respecto a educación, en el PEF 2022 se aprobaron 859.6 mdp, cifra inferior a la destinada para pensiones, en 124.2 por ciento. Conviene mencionar que, los recursos sumados de ambas funciones en 2016 y 2018 fueron 20.7 por ciento y 0.8 por ciento superiores a los de pensiones y jubilaciones; mientras que en 2020 y 2022 se invirtieron, al ser 9.3 y 16.0 por ciento, menores. Y al agregar al presupuesto en salud y educación, el de vivienda y servicios a la comunidad, y el de asuntos de orden público y de seguridad interior, sumados y en conjunto, en 2020 y 2022, fueron apenas 9.6 y 3.9 por ciento superiores al de pensiones.

Gráfica 5.7
Presupuesto en Pensiones y Jubilaciones frente a otros
gastos sociales, PEF 2016, 2018, 2020 y 2022
 (Miles de millones de pesos brutos de 2022)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2016, 2018, 2020 y 2022.

- **Gasto programable en clasificación económica**

Con base en la clasificación económica del gasto programable del sector público, que lo divide en gasto corriente y gasto de inversión o de capital, también se puede mensurar la carga fiscal que representa el pago de pensiones. Aún más, si se toma en cuenta que estas últimas forman parte del gasto corriente; mismo que se refiere a todas las erogaciones que se

efectúan para adquirir los bienes y servicios que, a su vez, se emplean para entregar de manera regular bienes y servicios públicos a la población, incluidos los subsidios, así como para la operación diaria del gobierno federal.

Por su parte, el gasto de capital corresponde a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por lo tanto, es importante comparar el presupuesto destinado al pago de pensiones y jubilaciones con el propio gasto corriente y el gasto de inversión. En la gráfica 5.8 se aprecia que, de 2010 a 2022, la participación porcentual de las pensiones y jubilaciones en el gasto programable aprobado en el PEF, incrementó de 11.4 a 22.3 por ciento; mientras que la inversión se ubicó entre 21.7 por ciento al inicio del periodo y 18.7 en el último año; en tanto que el gasto corriente, sin considerar las pensiones, pasó de 66.9 a 59.0 por ciento. Es decir, sin la carga de las pensiones, o con una carga menor dentro del gasto corriente, habría posibilidades de aumentar el gasto de inversión impactando de manera favorable el desarrollo del país.

Gráfica 5.8
Gasto Programable en Clasificación Económica,
PEF 2010-2022
 (Estructura porcentual)



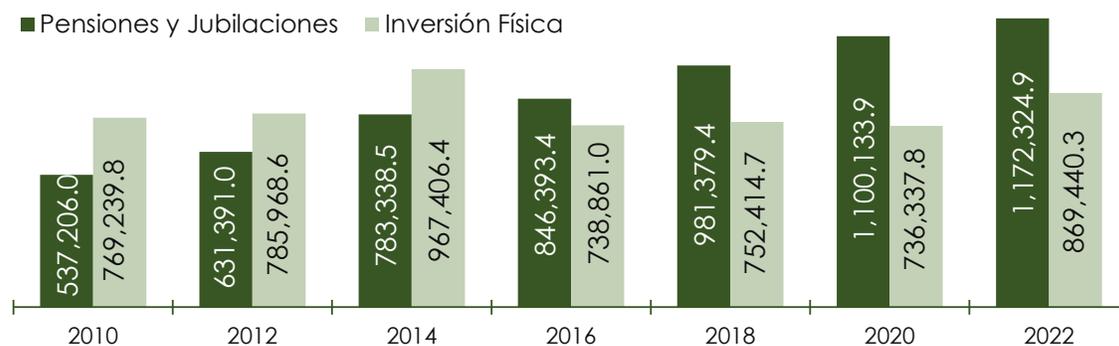
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2010-2022.

- **Pensiones y jubilaciones frente a la inversión física**

El gasto de capital está compuesto por la inversión física, los subsidios y otros gastos. La primera representa la mayor parte de este tipo de gasto, ya que concentra cerca de 90.0 por ciento del total, y dicho concepto incluye la inversión que realizan de manera directa las dependencias y entidades de la administración pública federal, y se refiere a las erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra de gobierno.

Para este análisis también conviene comparar el presupuesto para pensiones y jubilaciones con la inversión física. Por ello, la gráfica 5.9 presenta los recursos aprobados de 2010 a 2022 para ambos conceptos.

Gráfica 5.9
Pensiones y Jubilaciones e Inversión Física,
PEF 2010-2022
(Millones de pesos de 2022)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2010-2022.

Se aprecia que, en el periodo, el gasto inicial en pensiones fue de 537 mil 206.0 mdp y para la inversión física de 769 mil 239.8, mdp en 2010, es decir, el de la segunda era 43.2 por ciento mayor. A partir de 2016 la relación se invierte, el gasto para pensiones es mayor al de la inversión física.

La razón de este cambio es que a partir de 2015 se inició una política de consolidación fiscal para restablecer el equilibrio presupuestario, lo que implicó la contención del gasto público. Una de las tácticas para hacerlo fue la reducción del gasto de inversión, en tanto que el gasto en pensiones no pudo ser disminuido, pues es una obligación jurídica contractual. Además, del crecimiento tendencial en el número de pensionados.

Al final del periodo, el gasto en pensiones pasó a un billón 172 mil 324.9 mdp y el de inversión física a 869 mil 440.3 mdp, lo que implica que el primero ahora es mayor en 34.8 por ciento al segundo.

5.1.1.3 Crecimiento anual del gasto público en pensiones contributivas

El presupuesto aprobado y el gasto ejercido en pensiones y jubilaciones de 1999 a 2022¹⁸ se incrementaron en poco más de 200.0 por ciento, en términos reales, y como se puede observar en la gráfica 5.10, durante el periodo se presentaron diversas variaciones reales en cada año, sin embargo, resalta que en los años 2010 y 2012 se observaron las mayores expansiones en el presupuesto, los cuales ascendieron a 16.2 y 16.7 por ciento real, respectivamente, en relación a su año previo.

Comparando el gasto en pensiones y jubilaciones, con su ejercicio previo, con información de la Cuenta Pública presentada por la SHCP, resaltan las siguientes variaciones:

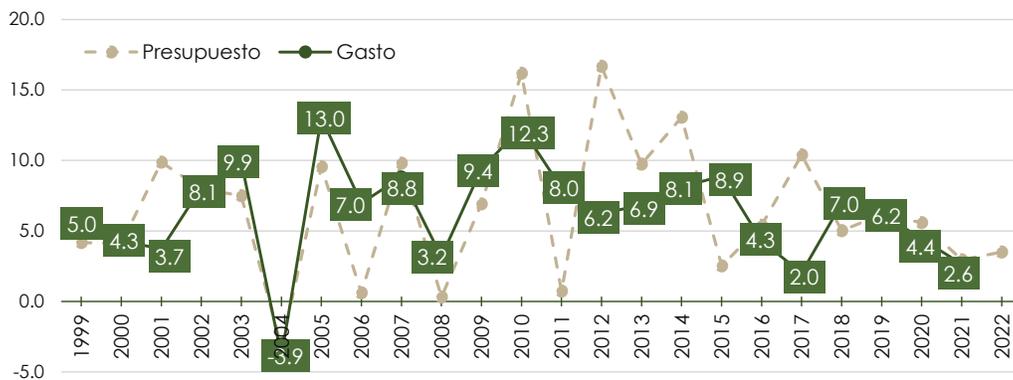
- En el año 2004 se ejerció 3.9 por ciento, en términos reales, menos que el año anterior, debido a la diferencia en el monto de las aportaciones

¹⁸ Para el gasto, el periodo corresponde de 1999 a 2021.

efectuadas al Fondo Laboral de PEMEX, que se redujo en términos reales.

- Para 2005 se observó un incremento del gasto en 13.0 por ciento real, como consecuencia, de las aportaciones realizadas al Fondo Laboral de PEMEX, así como al aumento del número de pensionados y en el salario base de cotización.
- Debido a que el número de pensionados incrementó, sumado a las obligaciones derivadas de la entrada en vigor de las reformas aprobadas a la Ley de ISSSTE, expedida el 31 de marzo de 2007; para el año 2010, el gasto en pensiones fue superior en 12.3 por ciento real al ejercicio anterior.
- En 2018 se observó un incremento de 7.0 por ciento, el cual se explicó por el aumento de la pensión media y el número de pensionados.
- Finalmente, en el último ejercicio, es decir, en 2021, con relación al año previo se registró un sobregasto de 2.6 por ciento real, debido al mayor gasto del IMSS, particularmente para cubrir los programas de Rentas vitalicias Ley 1997, y pagos de subsidios a los asegurados.

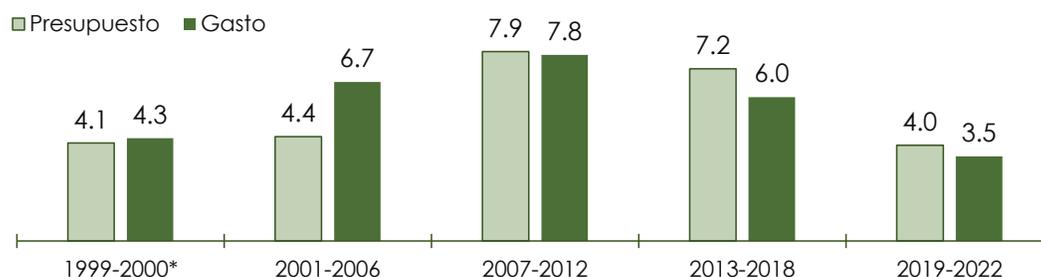
Gráfica 5.10
Presupuesto y gasto en pensiones y jubilaciones, 1999-2022
 (Variaciones reales)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 1999-2022 y Cuenta Pública 2000-2021.

Al analizar la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 1999 a 2022 por periodo presidencial (2001-2006; 2007-2012; 2013-2018; y 2019-2022), del presupuesto y gasto¹⁹ en pensiones y jubilaciones, se observó que, la administración de 2007 a 2012 fue la que presentó los mayores crecimientos, los cuales ascendieron a 7.9 y 7.8 por ciento real, respectivamente; en contraste, de 2019 a 2022 fueron las de menores, con 4.0 y 3.5 por ciento en términos reales.

Gráfica 5.11
Presupuesto y Gasto en Pensiones y Jubilaciones
por periodo
 (Tasas medias de crecimiento anual*)



*Para los años 1999 a 2000, se refiere a la variación real.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 1999-2022 y Cuenta Pública 1999-2021.

5.1.1.4 Evolución del gasto público en pensiones y jubilaciones respecto a lo aprobado, 1999-2022.

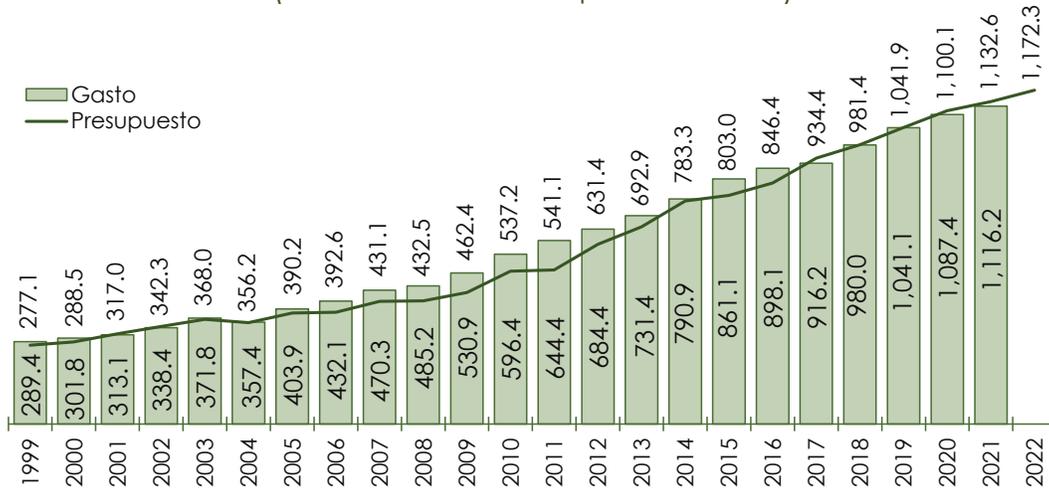
En este apartado se realiza una revisión del gasto en pensiones y jubilaciones comparado con lo presupuestado originalmente de 1999 a 2021, así como sus principales variaciones y los cambios que las provocaron, señalados por la SHCP en las Cuentas Públicas.

En el año 1999 se aprobó un presupuesto de 277 mil 134.6 mdp para pensiones y jubilaciones; mientras que, en el PEF 2022 fue de un billón 172 mil

¹⁹ Para el gasto, el periodo corresponde hasta el año 2021.

324.9 mdp, con lo que presentó una TMCA de 206.5 por ciento; por su parte, el gasto ejercido pasó de 289 mil 390.6 mdp a un billón 116 mil 198.4 mdp en 2021.

Gráfica 5.12
Presupuesto y Gasto en Pensiones y Jubilaciones, 1999-2022
 (Miles de millones de pesos de 2022)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2000-2022 y Cuenta Pública 1999-2021.

Basados en los resultados de la Cuenta Pública de 1999 a 2021, al analizar el gasto ejercido respecto a lo aprobado se observaron diversas variaciones, de las cuales resaltan las siguientes:

- En 2001, las erogaciones destinadas al pago de pensiones fueron 1.2 por ciento inferiores a su pronóstico, debido a que el número de cotizantes fue menor a lo programado, así como la sobreestimación por parte del IMSS, del concepto de apoyo por única vez a pensionados del IMSS, ISSSTE, ISSSFAM y ferrocarrileros jubilados antes de 1982;
- Para el año siguiente, el gasto en pensiones fue inferior al proyecto inicial en 1.1 por ciento, como resultado de los menores requerimientos por concepto de sumas aseguradas a los nuevos pensionados.

- En 2006, fueron mayores a las estimadas en 10.1 por ciento. La SHCP lo atribuyó al incremento en el salario base de cotización y en el número de pensionados y jubilados, así como a los recursos adicionales destinados al Fondo Laboral de Pemex.

Gráfica 5.13
Variación entre el gasto ejercido y el presupuesto aprobado en Pensiones y Jubilaciones, 1999-2021
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Cuenta Pública 1999-2021.

- Para 2009, el pago de pensiones canalizó recursos en 14.8 por ciento por encima de lo programado, debido al aumento en el número de pensionados, como ya fue comentado, resultado de la entrada en vigor de las reformas aprobadas a la Ley de ISSSTE, expedida el 31 de marzo de 2007, y en menor medida, al salario base de cotización.
- En 2011 se realizaron las mayores erogaciones en pensiones, superiores en 19.1 por ciento respecto a lo previsto, como resultado del incremento en el número de pensionados y el aumento de estas.
- El ejercicio del gasto en pensiones y jubilaciones en 2017, fue inferior a lo presupuestado en 1.9 por ciento, como resultado, principalmente, de *menores erogaciones realizadas a través del programa de*

*Actividades de apoyo administrativo y el Régimen de Pensiones y Jubilaciones a cargo del IMSS, así como por los compromisos de Pensiones y jubilaciones y el programa presupuestario de Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros del ISSSTE*²⁰.

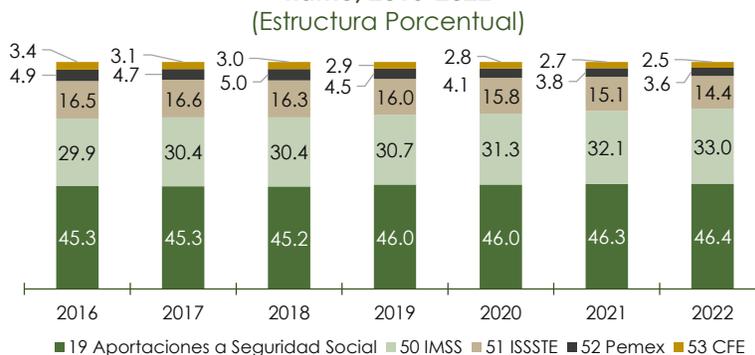
- Finalmente, en 2021, se gastó 1.4 por ciento menos respecto al aprobado, principalmente por la disminución en los recursos ejercidos en los programas Pensiones y jubilaciones, y Pensiones por vejez.

5.1.1.5 Evolución del presupuesto y gasto en pensiones y jubilaciones por Ramo de 2016 a 2022

En la Estructura Programática (EP), las pensiones y jubilaciones se encuentran en los Ramos: 19 Aportaciones a Seguridad Social; 50 IMSS; 51 ISSSTE; 52 Pemex; y 53 CFE; los cuales, de 2016 a 2022, se distribuyeron en el PEF como se muestra en la gráfica 5.14. De lo cual resalta que, de 2016 a 2022, el Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social concentró cerca de la mitad de los recursos, debido a que en este Ramo se programan y presupuestan las transferencias fiscales a cargo del Gobierno Federal destinadas a cubrir el pago de pensiones y jubilaciones, cuotas y aportaciones, subsidios y otras erogaciones en materia de seguridad social, las cuales son ministradas a los Institutos de Seguridad Social y otros beneficiarios; seguido de la Entidad de Control Directo (ECD) 50 IMSS, al cual le correspondió, en promedio, poco menos de una tercera parte.

²⁰ Cuenta Pública 2017, SHCP, disponible en: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/I/150.00.E_GPF.pdf

Gráfica 5.14
Presupuesto en Pensiones y Jubilaciones por
Ramo, 2016-2022
 (Estructura Porcentual)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2016-2022.

Actualmente, para tal efecto y con el propósito de hacer frente al pago de dichas obligaciones, las asignaciones previstas en el Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social para el ejercicio fiscal 2022, sus erogaciones son asignadas a cubrir los siguientes conceptos de gasto señalados en la estrategia programática²¹ como se muestra a continuación:

- I. **“Pensiones y Jubilaciones.** - El objetivo de los Programas Presupuestarios de este apartado, se basa en cubrir entre otros el pago de la Nómina de pensiones y jubilaciones del IMSS, ISSSTE, Extrabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación, Luz y Fuerza del Centro en Liquidación e ISSFAM, como obligaciones a cargo del Gobierno Federal, establecidas por las leyes y disposiciones jurídicas aplicables en materia de seguridad social.
 - i) Las pensiones y jubilaciones que actualmente se encuentran a cargo del Gobierno Federal, y que fueron otorgadas al amparo de las siguientes Ley del Seguro Social publicada en el Diario

²¹ Estrategia Programática, Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social, Tomo IV Ramos Generales, PEF 2022, SHCP, disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbn7ty0/PEF2022/kqp8l9cM/docs/19/r19_ep.pdf

Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, y la Ley del ISSSTE del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983; con sus reformas y adiciones.

- ii) *Las obligaciones del Gobierno Federal por concepto de pensiones y jubilaciones correspondientes a los extrabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación, y Luz y Fuerza del Centro en Liquidación.*
 - iii) *La Cuota Social y las Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, así como la Pensión Mínima Garantizada que cubre el Gobierno Federal conforme a la nueva Ley del Seguro Social.*
 - iv) *La Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez que cubre el Gobierno Federal conforme a la nueva Ley del ISSSTE.*
 - v) *Las Pensiones Civiles, Militares y de Gracia; las Compensaciones Militares con Pago Único; las Pagas de Defunción y Ayudas para Gastos de Sepelio; y la Cuota correspondiente al 15% de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones; conforme a la nueva Ley del ISSFAM.*
 - vi) *El Fondo de Reserva para el Retiro, relativo a los depósitos derivados del seguro de retiro previsto en la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997.*
- II. **Subsidios.**- *El objetivo de los Programas Presupuestarios de este apartado consiste en apoyar con un subsidio a derechohabientes del IMSS e ISSSTE como obligación a cargo del Gobierno Federal, establecida por las leyes y disposiciones jurídicas aplicables en materia de seguridad social.*

III. **Otros de Corriente.**- *El objetivo de los Programas Presupuestarios de este apartado es cubrir el pago de las Aportaciones a la Seguridad Social y Apoyos a cargo del Gobierno Federal, que se establecen por las leyes y disposiciones jurídicas aplicables en materia de seguridad social.”*

Por otro lado, al comparar el gasto ejercido con lo presupuestado en pensiones y jubilaciones, por cada Ramo, resaltó lo siguiente:

- En el ejercicio del año 2016, el gasto de Pemex fue superior a lo presupuestado en 18.4 por ciento, a lo que la SHCP explicó que este comportamiento fue consecuencia del marco de la Reforma Energética, donde el Gobierno Federal otorgó un apoyo económico a Pemex para cubrir las obligaciones del pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la Empresa Productiva del Estado (EPE) y sus subsidiarias.
- En el mismo año, se entregaron recursos a la CFE para apoyar el cumplimiento de las obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la entidad, por lo que erogó 7.7 por ciento más de lo previsto.
- Para 2019, el Ramo 52 Pemex erogó 13.7 por ciento menos de lo previsto debido a la reducción de aportaciones al Fondo Laboral Pemex.
- Por su parte, durante el mismo ejercicio, el gasto en pensiones y jubilaciones del Ramo 50 IMSS, fue superior a lo aprobado en 4.6 por ciento, toda vez que hubo un incremento en el costo de la pensión y el número de jubilados.
- Para 2021, la mayor disminución respecto a lo programado, -2.0 por ciento, se presentó en el Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, la

cual, de acuerdo con la SHCP, se asocia a las reducciones observadas en prácticamente todos sus programas, entre los que destacan Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y Previsiones para las pensiones en curso de pago de los Ex-trabajadores de Luz y Fuerza del Centro.

- **Programas Pensión mínima garantizada y Rentas vitalicias Ley 1997**

Tras la reforma al sistema de pensiones de 1997, se inició el sistema de cuentas individuales, operadas por las Administradoras de Fondos de Retiro, (Afores), las cuales son instituciones dedicadas a la administración de los recursos que los trabajadores destinan a su fondo de ahorro para su jubilación; el cual sustituyó al fondo colectivo, por un sistema de contribución definida y de cuentas individuales. Razón por la que todos los trabajadores que comenzaron a cotizar a través del IMSS, a partir del 1 de junio de dicho año, se encuentran en la modalidad Pensión Régimen 97, la cual se divide en tres submodalidades por la que es posible pensionarse.

- Renta Vitalicia. Donde la pensión la paga una Aseguradora;
- Retiro Programado. Donde la pensión la paga la AFORE y;
- Pensión Mínima Garantizada. Donde el Gobierno Federal paga la pensión.

En la modalidad de Renta Vitalicia se otorga una pensión de por vida, contratada con una Aseguradora, sobre la base del fondo acumulado, por lo que el monto de la pensión dependerá del saldo acumulado en la Cuenta Individual del trabajador, la cual, anualmente deberá contener el incremento de la inflación.

En el Retiro Programado la pensión se paga con cargo al fondo de retiro, administrado por la Afore que maneje la cuenta individual del trabajador-pensionado. El monto de la pensión dependerá de: i) el saldo acumulado en la cuenta Afore; ii) de los rendimientos que se obtengan, y iii) de la esperanza de vida calculada para la persona pensionada.

De particular interés, para este trabajo es la modalidad de la *Pensión Mínima Garantizada*, definida como “*aquella que el gobierno federal asegura a los pensionados al amparo de la Ley del Seguro Social y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general de la Ciudad de México. Asimismo, dicho monto será actualizado anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).*” [IMSS].

Esta se otorgará a la persona en retiro cuando cumplan con el requisito de la edad y un mínimo de al menos 750 semanas cotizadas, y cuando los recursos del fondo de su cuenta individual no alcancen para contratar una pensión de Renta Vitalicia o un Retiro Programado.

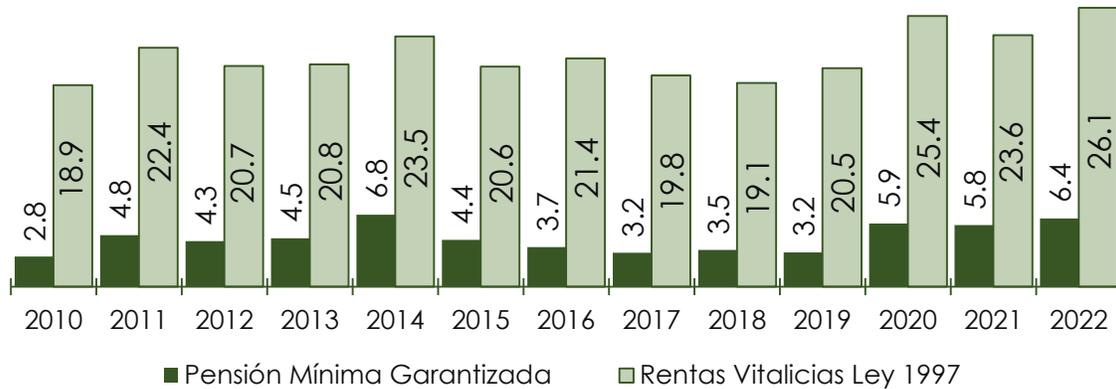
En esta circunstancia, debido a los bajos niveles de ingreso de la mayoría de los trabajadores y, en consecuencia, de sus bajos niveles de ahorro, se prevé que una proporción importante de ellos no será capaz financiar su propia pensión, al no acumular un fondo de retiro suficiente para contratar alguna de las dos modalidades previas, por lo que deberán recibir el subsidio gubernamental de la pensión mínima garantizada.

Así, el Estado deberá intervenir para cubrir este déficit, cuya consecuencia será mantener la carga fiscal de las pensiones sobre las finanzas públicas.

En la actual EP del PEF, se encuentran los Pp's J002 Rentas vitalicias Ley 1997 del Ramo 50 IMSS; y J021 Pensión Mínima Garantizada IMSS, los cuales, como

se observa en la gráfica 5.15, del año 2010 a 2022 se incrementaron a TMCA de 2.7 y 7.1 por ciento, en términos reales.

Gráfica 5.15
Programas Pensión Mínima Garantizada IMSS y
Rentas Vitalicias Ley 97, PEF 2007-2022
 (Miles de millones de pesos de 2022)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2010-2022.

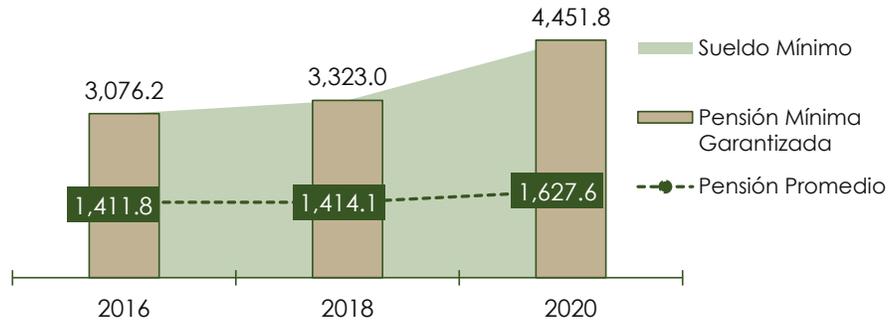
- **Pensión Contributiva Promedio 2010-2022**

La pensión contributiva promedio²², según cifras de la ENIGH 2020²³, de 2016 a 2020, se ubicó entre un mil 411.8 pesos de 2022, mensuales, y un mil 627.6 pesos, lo que significó, un incremento promedio anual de 7.4 por ciento, en términos reales. Mientras tanto, la pensión mínima garantizada pasó de tres mil 76.2 pesos de 2022 mensuales a cuatro mil 451.8 pesos, es decir, incrementó a una TMCA de 20.3 por ciento.

²² Según la ENIGH, se está refiriendo a aquellas provenientes de los sistemas o esquemas mixtos de aportaciones, es decir, cuando se han derivado de las aportaciones realizadas por los empleadores, los trabajadores y el gobierno.

²³ ENIGH 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>

Gráfica 5.16
Pensión Promedio Mensual, Mínima
Garantizada y Sueldo Mínimo, 2016-2018-2020
(Pesos de 2022)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la ENIGH 2020 y Salarios Mínimos, CONSAMI 2020.

Como es posible observar, la pensión promedio fue menor a la mitad de la pensión mínima garantizada, lo cual significó que, para que cada pensionado alcance dicha pensión, el gobierno federal deberá financiar el monto restante. Representando así, una carga constante en las finanzas públicas.

Cuadro 5.1
Pensión Promedio y Mínima Garantizada, 2016-2018-2020
(Pesos de 2022)

Concepto	2016	2018	2020
Pensión Promedio Mensual	1,411.8	1,414.1	1,627.6
Pensión Mínima Garantizada	3,076.2	3,323.0	4,451.8
Aportación del Gobierno	1,664.4	1,908.9	2,824.2

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la ENIGH 2020 y Salarios Mínimos, CONSAMI 2020.

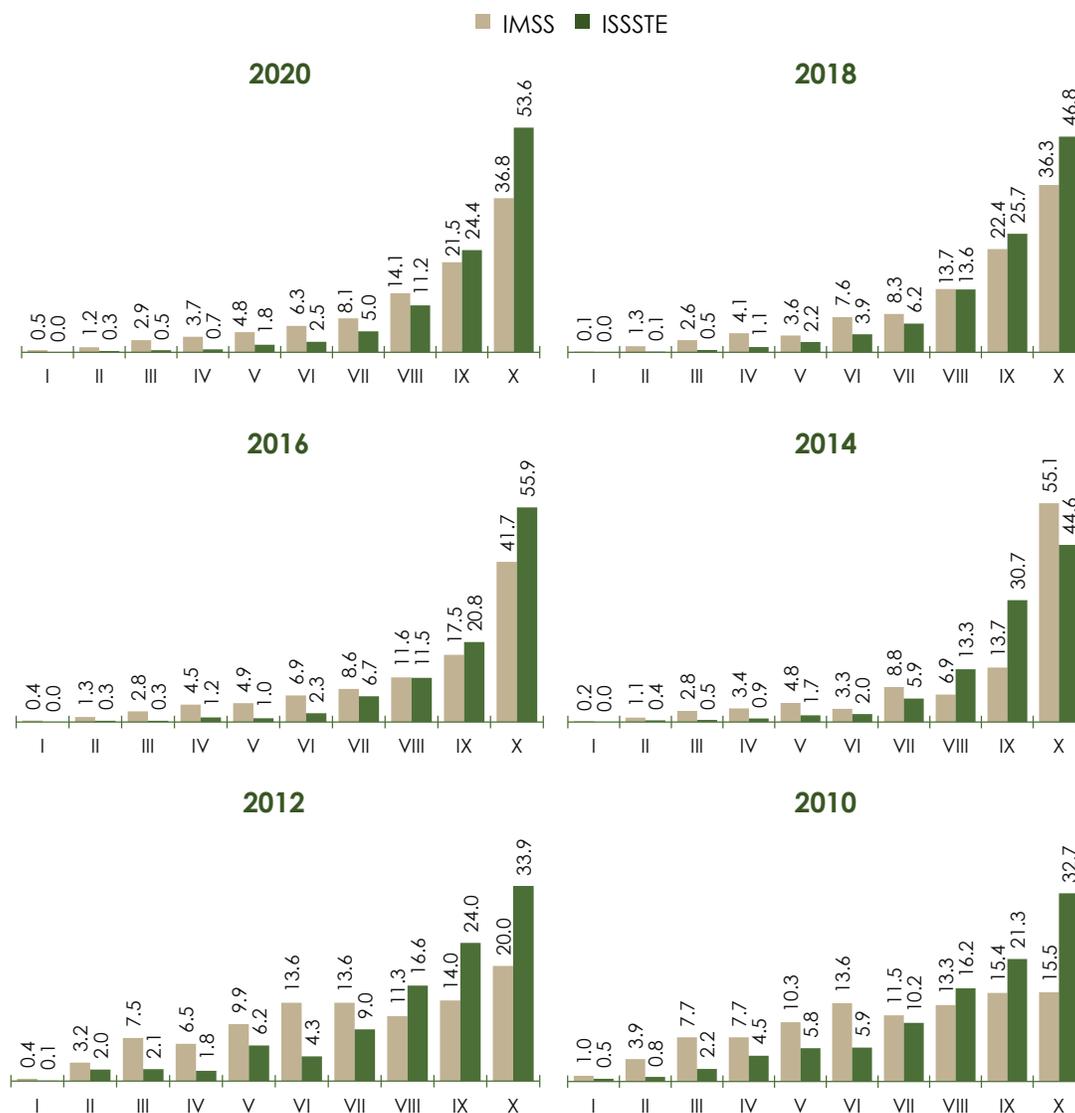
5.1.1.6 Distribución porcentual del gasto público en pensiones para afiliados al IMSS e ISSSTE por decil de hogar de 2010 a 2020

Periódicamente, la SHCP presenta a la consideración de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, su estudio realizado sobre la distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares, en el que se incluye el gasto en pensiones. El cual tiene por objetivo, entre otros, conocer la distribución entre los hogares del país de la asignación de los bienes y servicios públicos como consecuencia de la política de gasto aplicada en el mismo año.

Los resultados de los últimos seis análisis, del periodo de 2010 a 2020 (véase Gráfica 5.17), de la SHCP muestran la mayor concentración del gasto en pensiones contributivas en los tres deciles con mayor ingreso de la población, situación que, al inicio del periodo fue menos marcada, sin embargo, durante el transcurso de los años el contraste fue mayor. Lo cual es el reflejo de la economía formal, toda vez que, quien tiene acceso a este tipo de pensiones son los trabajadores de los sectores: público, a través del ISSSTE; y privado, por parte del IMSS, y se financian mediante contribuciones o cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Además de que los niveles salariales y las remuneraciones para el trabajo en general de quienes se ubican en los deciles más altos, son los más elevados, situación que influye en el monto de las pensiones así financiadas, por lo que sus fondos de retiro les permiten recibir los mayores beneficios del sistema actual de pensiones. Situación que se ha acentuado en los últimos años.

Gráfica 5.17

Distribución porcentual del gasto público en pensiones para afiliados al IMSS e ISSSTE por decil de hogar, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 y 2020



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas, resultados para 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 y 2020.

Es importante señalar que, en virtud de los cambios demográficos de la población, como lo es el incremento en la esperanza de vida de la población, se ha intentado resolver el problema sobre el sistema de pensiones en México, el cual es altamente complejo. Sin embargo, se ha

observado que el epílogo de tal situación se encuentra, entre otros factores, en la capacidad de ahorro, y como se observa en las gráficas anteriores, existe una alta concentración de la riqueza en poca población, pues, se observa una alta desigualdad en la distribución del ingreso, lo cual se manifiesta en el sistema pensionario.

Como fue señalado, la reforma del sistema pensionario para llevarlo a uno de cuentas individuales se realizó con el fin de disminuir la carga fiscal que tenían el gobierno federal, y en general los gobiernos de los tres niveles de gobierno; no obstante, tras 25 años de su implementación, las cifras presentadas en este apartado demuestran que no ha sido así y que el problema no solo persiste, sino que, se ha incrementado y de continuar con el actual ritmo, se prevé un aumento en la carga financiera que representa la protección social en las finanzas públicas. Para ello es necesario impulsar un crecimiento económico sostenido y duradero que permita tener la capacidad de ahorro suficiente, tanto individual como por parte del Estado para lograr financiar las pensiones.

5.2 Gasto público en el Sistema de Pensión no contributiva para adultos mayores.

Con el fin de garantizar un ingreso mínimo y reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores y la pobreza, la pensión no contributiva, que corresponde al pilar cero, en México figuró por primera vez en el PEF del año 2007, como un apoyo económico para este grupo etario que, por no haber cotizado al IMSS o al ISSSTE durante su vida laboral, no gozaban de alguna protección social de este tipo.

En la EP del PEF 2007²⁴, la pensión se otorgó a través del Pp S176 Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, el cual consistía en un apoyo económico de 500 pesos, entregados bimestralmente a los adultos mayores de 70 años que vivían en zonas rurales en localidades de hasta dos mil 500 habitantes en todas las entidades del país.

Con fundamento en el *ACUERDO por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007*, para obtener el apoyo, era necesario no ser beneficiario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su componente de Atención a Adultos Mayores, del Programa de Atención a Adultos Mayores, ni de otros programas federales con beneficios similares.

Dados los cambios demográficos en la población y las políticas de desarrollo social de las diversas administraciones, las reglas de operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, han sufrido diversas modificaciones en el transcurso del tiempo, por ejemplo, en 2009, la cobertura del Pp se extendió a localidades de hasta 30 mil habitantes que estuvieran incluidas en el catálogo autorizado por la entonces, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); y se incluyó el pago de *marcha* por mil pesos, a los representantes de los beneficiarios²⁵.

A partir de 2013, se modificó el nombre del Programa a Pensión para Adultos Mayores, con lo que se redujo la edad a 65 años, para recibir el apoyo.

²⁴ **DOF: 28/02/2007** ACUERDO por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007#gsc.tab=0

²⁵ **DOF: 28/12/2009** ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010, disponible en:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126475&fecha=28/12/2009#gsc.tab=0

Por lo que, en el DOF 29/12/2013 se publicó el ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014²⁶, donde se señaló que para acceder al programa, el beneficiario no debía recibir ingresos superiores a un mil 92 pesos mensuales por concepto de pago de pensión por cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta, entre otros. Así mismo, dicho Acuerdo señaló que el apoyo sería de 580 pesos mensuales y los gastos de *marcha* ascendieron a un mil 160 pesos.

En 2019, con la entrada de una nueva administración, el programa sufrió nuevamente un cambio de denominación por Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, este proporcionó entonces una pensión no contributiva mensual de un mil 274 pesos a las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más y a la población no indígena adulta mayor de 68 años o más²⁷.

Actualmente, las reglas de operación vigentes²⁸ señalan como único requisito de elegibilidad, todas las personas adultas mayores de 65 años o más de edad, dando prioridad a quienes habitan en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afroamericana o con alto o muy alto grado de marginación. El monto de apoyo económico mensual asciende a un mil 925 pesos y se entrega bimestralmente. De igual manera, respecto a los gastos de *marcha*, se otorgan al adulto auxiliar de la

²⁶ **DOF 29/12/2013** ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328387&fecha=29/12/2013#gsc.tab=0

²⁷ Exposición de Motivos del PPEF 2019, disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2019/exposicion_de_motivos

²⁸ **DOF: 30/12/2021** ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022, disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

persona adulta mayor fallecida, perteneciente al Padrón de Beneficiarios por un monto de un mil 925 pesos.

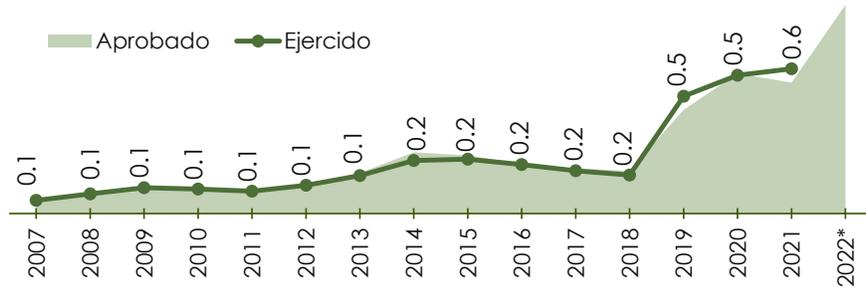
5.2.1 Gasto público de la pensión no contributiva como porcentaje de los principales indicadores.

El presupuesto y gasto público destinado a la pensión no contributiva de 2007 a 2022 ha sufrido diversas modificaciones, debido principalmente los cambios en la política social de cada administración. Por ello, para lograr dimensionar la representación de dicha pensión en las finanzas públicas, en el presente apartado se compara con los principales indicadores, como lo son el PIB; el gasto total y corriente; el del Ramo 20, y; de los ingresos totales, presupuestarios y no presupuestarios.

- **PIB**

Al comparar el gasto destinado a la pensión no contributiva, en 2007 representó 0.1 por ciento del PIB; mientras que, en 2021 ascendió a 0.6 por ciento. Asimismo, como se puede observar en la siguiente gráfica, en los periodos 2007-2013, 2017-2018 y 2019-2021, la representación de la pensión ha sido constante.

Gráfica 5.18
Presupuesto y Gasto en Pensión No Contributiva
respecto al PIB, 2007-2022
 (Porcentajes)



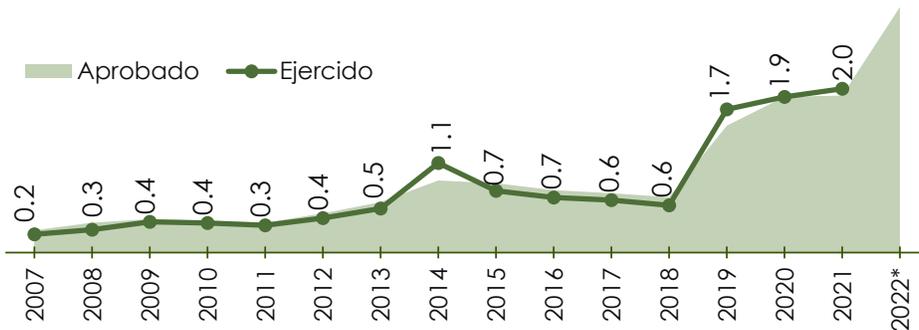
*Para 2022, el PIB corresponde al estimado por la SHCP en los Pre-Criterios de Política Económica 2023.

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021; e INEGI.

- **Gasto Total**

Respecto al gasto total, de 2007 a 2021, el pago de la pensión pasó de 0.2 a 2.0 por ciento, respectivamente. Importa señalar que, a partir de la nueva administración en 2019, incrementó a 1.7 por ciento.

Gráfica 5.19
Presupuesto y Gasto en Pensión No Contributiva
respecto al Gasto Total, 2007-2022
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

- **Gasto Corriente**

El gasto en pensión no contributiva como porcentaje del gasto corriente en 2007 fue de 0.3 por ciento, en 2019 subió a 1.9 por ciento, y en 2020 y 2021 incrementó a 2.1 y 2.3 por ciento, respectivamente.

Gráfica 5.20

Presupuesto y Gasto en Pensión No Contributiva respecto al Gasto Corriente*, 2007-2022
(Porcentajes)



* Incluye Pensiones y Jubilaciones

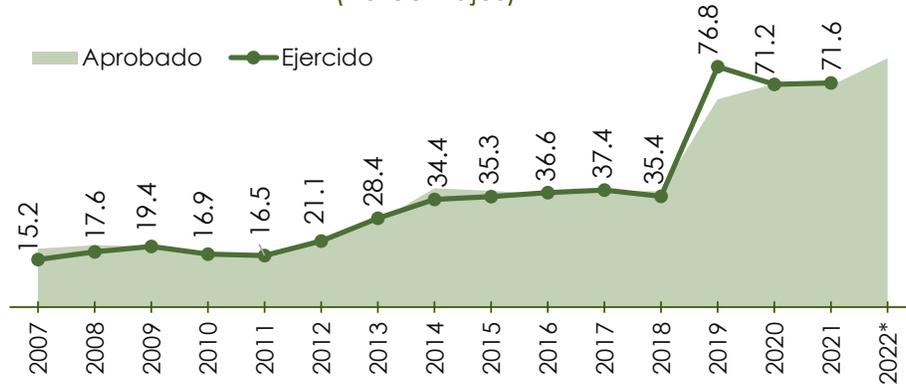
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

- **Ramo 20**

En la EP, la pensión para los adultos mayores ejerce recursos a través del Ramo 20 Bienestar²⁹, y de 2007 a 2018 representó entre 15.2 y 35.4 por ciento del total del gasto ejercidos del Ramo, sin embargo, desde 2019, superó el 70.0 por ciento, constituyéndose como el programa más importante del Ramo, por su monto.

²⁹ Antes de 2019 denominado "Desarrollo Social".

Gráfica 5.21
Presupuesto y Gasto en Pensión No Contributiva
respecto al Ramo 20, 2007-2022
 (Porcentajes)

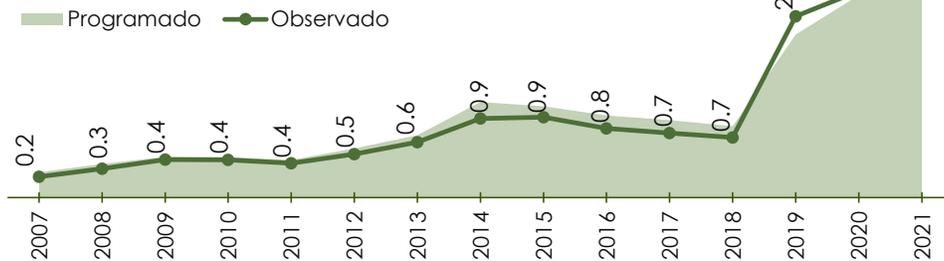


Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

- **Ingresos presupuestarios**

Al comparar el gasto destinado a la pensión no contributiva con los ingresos presupuestarios, se observó que en el año 2007 representó 0.2 por ciento de los ingresos observados; en la siguiente administración, tras el cambio en las reglas de operación del Programa, ascendió a 0.9 por ciento en 2014; y a partir de la nueva estrategia en la política social del actual Gobierno, en 2019 incrementó a 2.1 por ciento, alcanzando 2.5 por ciento en 2021.

Gráfica 5.22
Presupuesto y Gasto en Pensión No Contributiva
respecto a los Ingresos Presupuestarios, 2007-2021
 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF y Cuenta Pública 2007-2021.

- **Ingresos petroleros**

Respecto a los ingresos petroleros, de 2007 a 2018 la pensión no contributiva se ubicó entre 0.6 y 3.6 por ciento; en 2019 incrementó a 11.8 por ciento; en 2020, tras la crisis de salud y económica que trajo como consecuencia una menor demanda de combustibles, el precio internacional del petróleo disminuyó y tales ingresos se redujeron en 38.5 por ciento, respecto al ejercicio anterior, por lo que, el gasto en pensiones representó 21.1 por ciento en 2020. En 2021 con la recuperación de los ingresos petroleros la proporción se ubicó en 13.0 por ciento. Para 2022 la asignación al programa representaría 21.9 por ciento de estos ingresos.

Gráfica 5.23
Presupuesto y Gasto en Pensión No Contributiva
respecto a los Ingresos Petroleros, 2007-2021
 (Porcentajes)



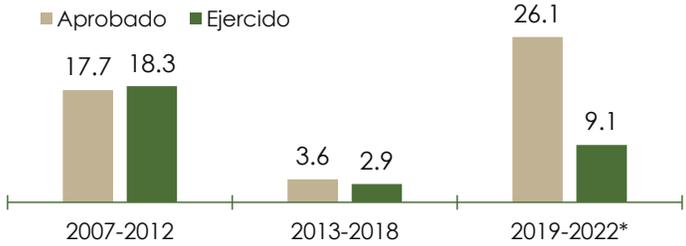
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2021 y Cuenta Pública 2007-2021.

Como se logró observar, cada administración asignó recursos a la pensión no contributiva, de acuerdo con la política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada una. Por lo tanto, para comprender las diferencias, la gráfica 5.24 muestra la TMCA por sexenio.

De 2007 a 2012 el gasto de la pensión creció a una tasa promedio de 18.3 por ciento, en términos reales; durante el siguiente Gobierno, a 2.9 por ciento real, debido a que sus recursos incrementaron en el primer año de administración respecto al anterior y, en los años subsecuentes, hasta 2015,

sufrió aumentos reales, sin embargo, a partir de 2016 y la contracción del gasto, hasta 2018 presentó disminuciones; y de 2019 a 2021 aumentó a una TMCA de 9.1 por ciento real; no obstante, el presupuesto de 2019 a 2022 creció en promedio 26.1 por ciento, real.

Gráfica 5.24
TMCA de Pensión No Contributiva por Sexenio
 (Porcentajes)



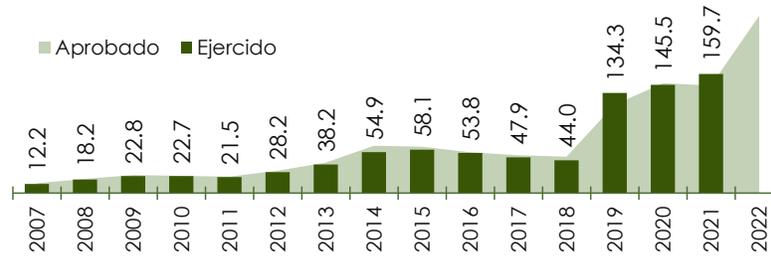
*El ejercido corresponde a 2019-2021.
Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

5.2.2 Evolución del presupuesto y gasto en la pensión no contributiva 2007-2022.

Como se previó en los apartados anteriores, el presupuesto aprobado y el gasto ejercido en la pensión no contributiva, tuvieron su mayor incremento a partir de 2016, cuando se modificó su cobertura para ser una pensión universal.

En 2007 se ejercieron 12.2 miles de millones de pesos reales de 2022 (Mmp/22). Para 2013 ascendió a 38.2 Mmp/22; y para 2019 fueron 134.3 Mmp/22, mientras que en 2021 se erogaron 159.7 Mmp/22. Lo que significó un aumento medio anual de 20.2 por ciento real.

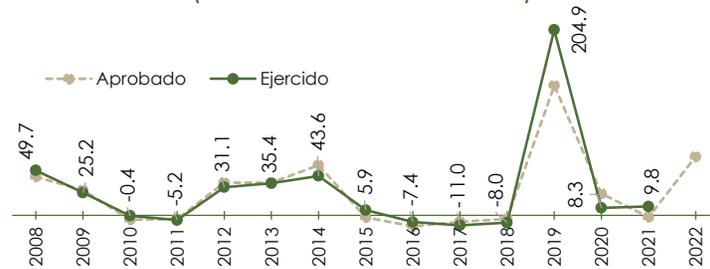
Gráfica 5.25
Presupuesto y Gasto en Pensión No
Contributiva, 2007-2022
(Miles de millones de pesos de 2022)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

Respecto a las variaciones reales por año, antes de 2019, el gasto para pensión no contributiva presentó sus mayores incrementos respecto al ejercicio anterior en los años 2008 y 2014, los cuales fueron de 49.7 y 43.6 por ciento real, respectivamente; mientras que para 2019, se observó la variación más grande del periodo, de 204.9 por ciento real, debido al incremento en el monto del apoyo y la mayor cantidad de beneficiarios esperados.

Gráfica 5.26
Pensión no contributiva, 2008-2022
(Variaciones reales anuales)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007-2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

5.2.3 Distribución del gasto público de la pensión no contributiva por decil de hogar, 2020.

Con información de la SHCP, en su análisis citado de *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020*³⁰. Se observa que la distribución porcentual del gasto público del Pp Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, por decil de hogar, en el año 2020, se concentró principalmente en los deciles IV a VIII (53.8%); mientras que otros programas dirigidos a la misma población se concentra, principalmente, en los cinco primeros deciles, que concentran 51.1 por ciento de ellos.



³⁰ Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf

5.3 El peso total de las pensiones en las finanzas públicas

Luego de advertir cuál es el peso actual del pago del sistema pensionario en México sobre las cuentas financieras del gobierno federal, de forma separada, es decir, tanto para el esquema contributivo como el no contributivo, ahora se procede a consolidar ambos efectos sobre las finanzas públicas. El efecto global del sistema pensionario contributivo y no contributivo representaba en 2016 una proporción de 3.2 por ciento del PIB, lo que a su vez significaba 13.7 por ciento tanto de los ingresos presupuestarios como del gasto público total. Estas proporciones han crecido de modo considerable en los últimos siete años, para llegar a 4.9 por ciento del PIB en 2022 y a 19.9 por ciento de los ingresos y el gasto públicos.

Cuadro 5.2

Pensiones Contributivas y No contributivas, PEF 2016-2022

(Porcentaje del PIB, el gasto total y los ingreso presupuestarios)

Año	PIB	Gasto Total	Ingresos Presupuestarios
2016	3.2	13.7	13.7
2017	3.5	15.5	15.5
2018	3.5	15.8	15.8
2019	4.0	16.7	16.7
2020	4.7	17.9	17.9
2021	4.6	19.1	19.1
2022	4.9	19.9	19.9

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, LIF y PEF 2016-2022.

Es previsible que esta tendencia se mantendrá en tanto no se logre un cambio en el sistema pensionario, o bien se logre un ritmo de crecimiento

económico superior que permita financiar tal sistema sin presionar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Se puede interpretar la importancia del peso de las pensiones en las finanzas públicas como un problema que requiere de atención pronta, con el objetivo de elevar el monto de la pensión promedio de la población en retiro y, en consecuencia, mejorar sus niveles de bienestar, tanto como liberar recursos fiscales para la atención de otras necesidades sociales y para una enfática promoción del desarrollo económico, de igual manera, la solución que se plantee debe de considerar revertir la desigual distribución del ingreso del actual sistema pensionario.

Consideraciones finales

Pese a que muchos de los sistemas ya han sido reformados, esto no significa que su sostenibilidad está garantizada, pues no están capitalizados y requerirán cada vez mayores recursos fiscales. Los esfuerzos por reformar los sistemas existentes fueron en gran medida resultado de la demanda creciente por recursos públicos. En muchos casos las reformas han significado ahorros netos para las finanzas públicas, esto no significa que los sistemas se encuentran totalmente fondeados, por lo que requerirán recursos fiscales durante los siguientes años.

Dada las condiciones del mercado laboral mexicano, las modificaciones en el funcionamiento de los sistemas contributivos y la expansión de los sistemas no contributivos, es de esperarse que la mayoría de quienes cotizaron al menos una semana al régimen de reparto decidan retirarse bajo las condiciones de ese sistema, mientras que la generación Afore afrontará una serie de adversidades y probablemente no alcance una pensión y deba ser complementado por algún sistema no contributivo. Se ha evidenciado que los elevados niveles de informalidad de México, la intermitencia en las contribuciones a la seguridad social y los bajos salarios son las tres razones fundamentales que dificultarán el otorgamiento de pensiones en los sistemas contributivos.

La institucionalidad del sistema de pensiones mexicano es sumamente compleja. Se trata de un sistema altamente fragmentado, con reglas muy desiguales. Bajo recomendaciones de la CEPAL, lo más deseable sería la unificación de sistemas, que, de no ser completamente posible, al menos debería buscarse una ley marco que establezca lineamientos generales en sus mecanismos de operación. Se debe solucionar simultáneamente un sistema viejo al que todavía le quedan muchos años de vida (con profundos

impactos fiscales) y un sistema nuevo que tiene sus propios problemas, entre ellos una tasa de reemplazo baja y características que son frecuentemente cuestionadas en términos de su idoneidad para la nueva realidad laboral, con relación al mercado laboral: flexibilidad, volatilidad, sueldos precarios, etcétera.

Durante la investigación se encontró que para incrementar la cobertura de un sistema de pensiones existen dos grandes vías conocidas; por un lado, políticas que buscan incrementar el ahorro pensionario durante la vida laboral del trabajador; y por el otro, las políticas que otorgan beneficios no contributivos a la población adulta mayor.

Bajo las características del mercado laboral en México, con todas sus aristas relativas a la composición entre formalidad e informalidad, disparidad en las prestaciones sociales, así como la precariedad salarial, que dificultan la capacidad de ahorro de los trabajadores, el ahorro voluntario, es el principal instrumento que se puede utilizar para mejorar las aspiraciones a una mejor pensión. A mayor cultura financiera y previsional, mayor posibilidad de que los ahorradores cobren conciencia de la importancia de éste.

La población mexicana tiene una baja educación financiera y poco conocimiento de aspectos básicos del sistema de pensiones, lo cual afecta su buen funcionamiento. Los sistemas de pensiones de contribución definida trasladan la gran parte de los riesgos asociados al sistema pensional al trabajador.

De manera transversal, la educación financiera debe hacerse presente para toda la población. Es necesario hacer un cambio de mentalidad en las siguientes generaciones sobre las pensiones, sobre la importancia de ahorrar para su futuro y entender que el sistema vigente de pensiones supone que

cada individuo se haga cargo de su propia pensión a través del ahorro y la gestión de éste.

Dada la crisis fiscal que enfrentaron los países en diversos momentos durante la segunda mitad del siglo XX, junto con los cambios en la dinámica demográfica, caracterizada por el incremento en la esperanza de vida de la población, aunados a un menor ritmo de crecimiento económico y la disminución relativa de los ingresos del trabajo, los sistemas de pensiones del mundo entraron en crisis, obligando a los países a su reforma. En el caso de México, el sistema de pensiones continúa siendo una pesada carga fiscal, que absorbe una quinta parte de los ingresos presupuestarios anuales.

El sistema de cuentas individuales, que es el eje del actual sistema pensionario, ha sido insuficiente para desahogar las presiones en las finanzas públicas.

El objetivo de este sistema de cuentas individuales fue incidir en la disminución de la carga fiscal que tenían las pensiones y jubilaciones, sin embargo, a 25 años de haberse implementado, las cifras demuestran que no ha alcanzó su objetivo y que el problema no solo persiste, sino que se ha incrementado y se prevé un aumento en la carga financiera que representa la protección social en las finanzas públicas. Lo que significa que bajo las condiciones y el esquema actual el problema no logrará ser resuelto.

La poca capacidad de ahorro de los trabajadores como consecuencia de bajos sueldos, provoca que los trabajadores no logren financiar la pensión mínima garantizada que les corresponde, por lo que el Estado tendrá que cubrir este déficit y continuará siendo una carga significativa en las finanzas públicas.

Aunado a ello, debido al incremento de la economía informal como consecuencia de los bajos sueldos que ofrece el mercado laboral, parte de la población adulta mayor no goza de asistencia social, por lo que demanda asistencias sociales como la pensión no contributiva, y representan otro gasto social del que el Estado debe hacerse cargo.

Lo anterior ha tenido como consecuencias que se destinen más recursos al sistema de pensiones que para funciones de gobierno que atienden carencias sociales como salud, educación, vivienda y servicios a la comunidad, así como atender asuntos de orden público y de seguridad interior, entre otros.

Durante el transcurso de los ejercicios fiscales, el gasto en pensiones y jubilaciones ha representado un mayor peso al gasto total del sector público, el cual, en 2021 alcanzó 15.5 por ciento; y 20.4 por ciento del gasto programable; que, al compararlo con PIB significó 4.0 por ciento.

Con el fin de garantizar un ingreso mínimo y reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores y la pobreza, se implementó la pensión no contributiva, la cual figuró por primera vez en el PEF del año 2007 como un apoyo económico, a través de un Pp, para este grupo etario que, por no haber cotizado al IMSS o al ISSSTE durante su vida laboral, no gozaban de alguna asistencia de este tipo.

En un inicio, las reglas de operación del Programa limitaban a los beneficiarios por grupo de edad y únicamente se entregaba a quienes pertenecían a las zonas rurales; sin embargo, debido a los cambios en la política social de cada administración, ha presentado diversos cambios, el más sustancial fue en 2019, cuando la pensión se volvió universal y el monto del apoyo incrementó, con lo que, actualmente representa 2.0 por ciento del gasto total; lo que significaría otra carga fiscal.

Por lo tanto, es necesario impulsar un crecimiento económico sostenido y duradero que permita tener la capacidad de ahorro suficiente, tanto individual como por parte del Estado para lograr financiar las pensiones.

Anexos

Anexo I

Presupuesto Aprobado y Gasto Ejercido en Pensiones y Jubilaciones, 1999-2022

(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Aprobado	Ejercido	Diferencia Porcentual	Var. Real (%)	
				Aprobado	Ejercido
1999	277,134.6	289,390.6	4.4	n.a.	n.a.
2000	288,497.1	301,834.4	4.6	4.1	4.3
2001	317,000.4	313,057.6	-1.2	9.9	3.7
2002	342,300.5	338,369.6	-1.1	8.0	8.1
2003	367,995.6	371,805.6	1.0	7.5	9.9
2004	356,233.2	357,398.3	0.3	-3.2	-3.9
2005	390,237.3	403,914.7	3.5	9.5	13.0
2006	392,621.0	432,116.7	10.1	0.6	7.0
2007	431,117.6	470,272.5	9.1	9.8	8.8
2008	432,453.9	485,185.3	12.2	0.3	3.2
2009	462,386.1	530,872.6	14.8	6.9	9.4
2010	537,206.0	596,360.7	11.0	16.2	12.3
2011	541,131.0	644,356.5	19.1	0.7	8.0
2012	631,391.0	684,429.8	8.4	16.7	6.2
2013	692,855.7	731,381.2	5.6	9.7	6.9
2014	783,338.5	790,886.1	1.0	13.1	8.1
2015	803,046.6	861,118.5	7.2	2.5	8.9
2016	846,393.4	898,051.4	6.1	5.4	4.3
2017	934,414.6	916,234.8	-1.9	10.4	2.0
2018	981,379.4	979,977.6	-0.1	5.0	7.0
2019	1,041,936.1	1,041,131.5	-0.1	6.2	6.2
2020	1,100,133.9	1,087,441.3	-1.2	5.6	4.4
2021	1,132,608.7	1,116,198.4	-1.4	3.0	2.6
2022	1,172,324.9	-	n.a.	3.5	n.a.
TMCA (%)	206.5	206.3	-	-	-

Nota.- Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

n.a. = no aplica

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 1999-2022 y Cuenta Pública 2000-2021.

Anexo 2
**Presupuesto Aprobado y Gasto Ejercido de la pensión no
contributiva, 2007-2022**

(Millones de pesos de 2022 y porcentajes)

Año	Aprobado	Ejercido	Diferencia Porcentual	Var. Real (%)	
				Aprobado	Ejercido
2007	13,273.1	12,159.7	-8.4	n.a.	n.a.
2008	18,926.7	18,201.9	-3.8	42.6	49.7
2009	24,193.5	22,780.7	-5.8	27.8	25.2
2010	23,009.9	22,696.3	-1.4	-4.9	-0.4
2011	22,048.2	21,525.7	-2.4	-4.2	-5.2
2012	30,010.9	28,211.4	-6.0	36.1	31.1
2013	40,834.5	38,201.3	-6.4	36.1	35.4
2014	63,496.2	54,853.2	-13.6	55.5	43.6
2015	62,169.7	58,063.1	-6.6	-2.1	5.9
2016	54,675.7	53,789.2	-1.6	-12.1	-7.4
2017	50,735.5	47,894.3	-5.6	-7.2	-11.0
2018	48,804.7	44,040.3	-9.8	-3.8	-8.0
2019	118,744.0	134,262.1	13.1	143.3	204.9
2020	147,432.9	145,469.3	-1.3	24.2	8.3
2021	144,397.8	159,749.5	10.6	-2.1	9.8
2022	238,014.7	-	n.a.	64.8	n.a.
TMCA (%)	21.2	20.2	-	-	-

Nota.- Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

n.a. = no aplica

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, PEF 2007--2022 y Cuenta Pública 2007-2021.

Anexo 3

Pensiones y Jubilaciones por Ramo y Programa Presupuestario, PEF 2022 (Millones de pesos)

Ramo / Programa Presupuestario	PEF 2022
Total	1,172,324.9
19 Aportaciones a Seguridad Social	893,993.9
J006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	273,794.2
J008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago	474,317.2
J009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia	29,381.8
J011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	8,347.0
J012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	49,811.6
J017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	431.2
J021 Pensión Mínima Garantizada IMSS	6,406.6
J022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	3,527.1
J025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los Extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro	25,190.8
J026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	2,715.1
R010 Pagas de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	295.0
R013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	174.0
R015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	64.1
R023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE y fortalecimiento del Modelo de Atención Integral de Salud	10,310.0
T005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	9,227.9
50 Instituto Mexicano del Seguro Social	636,461.8
J001 Pensiones en curso de pago Ley 1973	474,317.2
J002 Rentas vitalicias Ley 1997	26,135.6
J003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	114,658.9
J004 Pago de subsidios a los asegurados	21,350.1
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	278,180.2
J019 Pensiones por Riesgos de Trabajo	3,602.8
J020 Subsidios y Ayudas	21.5
J021 Pensiones por Invalidez	443.7
J022 Pensiones por Causa de Muerte	2,783.2
J024 Pensiones por Cesantía	406.2
J025 Pensiones por Vejez	19,827.0
J026 Pensiones y Jubilaciones	250,275.3
J027 Indemnizaciones Globales	18.8
J028 Pagos de Funeral	801.5
52 Petróleos Mexicanos	69,376.0
J002 Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones	69,376.0
53 Comisión Federal de Electricidad	48,831.2
J001 Pago de pensiones y jubilaciones	48,831.2
(-) Subsidios, Transferencias y Apoyos Fiscales al IMSS e ISSSTE	754,518.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, PEF 2022.

Anexo 4

Indicadores demográficos de la República Mexicana, 1990-2030

Año	Población a mitad de año	Esperanza de Vida			Tasa bruta de:		Tasa global de fecundidad
		Total	Mujeres	Hombres	Natalidad	Mortalidad	
1990	84,169,571	70.9	73.9	68.0	28.7	5.3	3.5
1991	85,748,742	71.6	74.6	68.6	28.2	5.1	3.4
1992	87,312,337	71.9	74.9	68.9	27.7	5.0	3.3
1993	88,850,856	72.0	74.9	69.2	27.2	5.0	3.2
1994	90,362,709	72.3	75.1	69.4	26.7	5.0	3.1
1995	91,843,905	72.2	75.0	69.5	26.1	5.0	3.0
1996	93,294,783	72.7	75.4	70.0	25.5	5.0	2.9
1997	94,720,541	73.1	75.9	70.4	24.9	4.9	2.9
1998	96,116,960	73.5	76.3	70.7	24.4	4.8	2.8
1999	97,482,584	74.0	76.7	71.3	23.9	4.7	2.7
2000	98,785,275	74.7	77.4	72.0	23.5	4.5	2.7
2001	100,105,299	75.0	77.7	72.4	23.1	4.5	2.6
2002	101,493,987	75.1	77.7	72.4	22.7	4.6	2.6
2003	102,890,474	75.1	77.7	72.4	22.3	4.6	2.5
2004	104,272,444	75.4	78.0	72.8	22.0	4.6	2.5
2005	105,669,369	75.2	77.8	72.6	21.6	4.7	2.5
2006	107,155,391	75.5	78.2	72.9	21.2	4.7	2.4
2007	108,744,845	75.4	78.0	72.7	20.9	4.9	2.4
2008	110,405,454	75.2	78.1	72.2	20.6	5.0	2.4
2009	112,095,388	74.9	77.9	71.9	20.3	5.2	2.3
2010	113,748,671	74.8	77.9	71.6	20.0	5.3	2.3
2011	115,367,452	74.9	78.0	71.8	19.7	5.3	2.3
2012	116,935,670	75.0	78.0	72.0	19.4	5.4	2.3
2013	118,453,929	75.0	78.0	72.1	19.1	5.5	2.2
2014	119,936,411	75.0	77.8	72.1	18.8	5.6	2.2
2015	121,347,800	74.7	77.6	71.9	18.5	5.8	2.2
2016	122,715,165	74.8	77.7	72.0	18.1	5.8	2.2
2017	124,041,731	74.9	77.8	72.0	17.8	5.9	2.1
2018	125,327,797	75.0	77.9	72.2	17.5	6.0	2.1
2019	126,577,691	75.1	78.0	72.2	17.1	6.0	2.1
2020	127,792,286	75.2	78.1	72.4	16.8	6.1	2.1
2021	128,972,439	75.4	78.2	72.5	16.6	6.1	2.0
2022	130,118,356	75.5	78.4	72.6	16.3	6.2	2.0
2023	131,230,255	75.6	78.5	72.8	16.0	6.3	2.0
2024	132,308,276	75.8	78.7	72.9	15.7	6.3	2.0
2025	133,352,387	75.9	78.8	73.1	15.5	6.4	2.0
2026	134,362,934	76.1	79.0	73.2	15.3	1.9	6.5
2027	135,339,973	76.2	79.1	73.3	15.0	6.5	1.9
2028	136,283,592	76.4	79.3	73.5	14.8	6.6	1.9
2029	137,193,751	76.5	79.5	73.6	14.6	6.7	1.9
2030	138,070,271	76.7	79.6	73.8	14.4	6.8	1.9

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información del CONAPO Indicadores demográficos de la República Mexicana, 1950-2050.

Fuentes de Información

Alanis Gutiérrez Teresa L. y Soto Esquivel Roberto, Sistema de pensiones en México. Una burbuja a punto de estallar, en: Ola financiera, vol. 13 enero-abril 2020, UNAM, disponible en:

http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/35/pdfs/PDF35/AlanisSotoOlaFinanciera35.pdf

Arenas de Mesa A., Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf

Asociación Mexicana de Afores (Amafore), Encuesta Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven los jóvenes el retiro?, Ciudad de México, septiembre de 2019, disponible en:

<https://amafore.org/encuestas-de-amafore.html>

Auditoría Superior de la Federación (ASF), Las Reformas Estructurales: Hacia una Seguridad Social Universal, 2014, disponible en:

https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/6_Las_Reformas_Estructurales_Hacia_Seguridad_Social_Universal.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo, marzo de 2019. Recuperado de:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf

Banxico, La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas, marzo de 2021, disponible en:

<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B097F33DE-A56A-DA9E-9620-7A9CDC32AA8B%7D.pdf>

Castañón Ibarra V. y Ferreira Blando O., Densidades de cotización En el sistema de ahorro para el retiro en México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 2016. Disponible en: https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LXIII-03-04.pdf

Centro de estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2018), Gasto en Pensiones y su Perspectiva de Largo Plazo, nota informativa, disponible en: <https://cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0402018.pdf>

_____ Principales programas Sociales de Ramo 20 Bienestar 2019 – 2021, nota informativa, mayo de 2021, disponible en:

<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0292021.pdf>

Centro de estudios sociales y de opinión pública (CESOP, 2017). Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas. Ciudad de México, enero de 2017. Recuperado de:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Estudios/Pensiones-y-jubilaciones-en-Mexico-Situacion-actual-retos-y-perspectivas-Estudio-Enero-2017>

CEPAL (2020). El sistema de pensiones en México. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Santiago, Chile, 2020. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (COSNAR, 2015), Diagnóstico del Sistema de Pensiones, junio de 2015, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67501/Diagnostico_del_Sistema_de_Pensiones.pdf

Comunicado de prensa núm. 547/21, Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores (1 de octubre), INEGI, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULMAYOR_21.pdf

Consejo Nacional de Población (CONAPO). Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

Cuenta Pública 2001-2021, disponible en:

Diario Oficial de la Federación (DOF), 16 de diciembre de 2020. 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. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020#gsc.tab=0

_____29/12/2013 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328387&fecha=29/12/2013#gsc.tab=0

_____28/02/2007 ACUERDO por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007#gsc.tab=0

_____28/12/2009 ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010, disponible en:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126475&fecha=28/12/2009#gsc.tab=0

_____30/12/2021 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022, disponibles en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2020, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2022/ig_2022.pdf

Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf

Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2016, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297833/IG_2018_ENIGH2016.pdf

Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2014, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188256/IG_2017_ENIGH2014.pdf

Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2012, disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/doc_Ingreso-Gasto_2012_enero2015.pdf

Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/distribucion-del-pago-de-impuestos-y->

[recepcion-del-gasto-publico-por-deciles-de-hogares-y-personas-para-el-ano-2008-presentado-en-2010](#)

Exposición de Motivos del PPEF 2019, disponible en:

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2019/exposicion_de_motivos

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), Reforma al sistema de pensiones mexicano, junio de 2021, disponible en:

https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/NP_54_La_reforma_al_sistema_de_pensiones_mexicano_Junio_2021_vf.pdf

Indicadores demográficos de la República Mexicana, 1950-2050 CONAPO, disponible en:

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

Indicadores demográficos de la República Mexicana, CONAPO, disponible en:

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores, CONEVAL, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SE_DESOL/20_S176/20_S176_Ejecutivo.pdf

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), La densidad de cotización: Elemento fundamental de las pensiones, disponible en: <http://www.pension-imss.com/index.php/blog/27-la-densidad-de-cotizacion-elemento-fundamental-de-las-pensiones>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estadísticas a propósito del día internacional De las personas adultas mayores, septiembre de 2021, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADULM_AYOR_21.pdf

____Banco de Información Económica, Producto Interno Bruto, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

____Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Conjunto de datos: Población ocupada, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/encuestas/hogares/enoe/2010_pe_ed15/po.asp?s=est&proy=enoe_pe_ed15_po&p=enoe_pe_ed15

Meza Martínez Juan C., La teoría del ciclo vital de Franco Modigliani: enfoque en los salarios de los trabajadores colombianos, disponible en: <https://revistas.uamerica.edu.co/index.php/rques/article/view/106/101>

Modigliani Franco (1986), El ciclo vital de ahorro individual y la riqueza de las naciones, disponible en:

https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/028art19.pdf

PEF 2000-2022, SHCP, disponible en:

<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2022>

OCDE (2021), Panorama de las pensiones de la OCDE 2021. ¿Cómo se compara México?, disponible en:

https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/PAG2021_MEX_SP.pdf

____Pensions at a Glance 2021, Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363

____Pensions at a Glance 2019, Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1657133860&id=id&accname=guest&checksum=97786812F11D543AA6509CCF5EB2D90E>

Ruiz Durán Clemente. Modigliani: Sesenta años de teoría económica, en: Economía informa, núm. 31 noviembre de 2003, UNAM, disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/5103/32638_5.pdf?sequence=1

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 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, 16 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020#gsc.tab=0

_____ Informes al Congreso de la Unión (varios años), disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

Secretaría del Bienestar (Bienestar), Nota de actualización de la población objetivo del programa “pensión para el bienestar de las personas adultas mayores de 65 y más” para el ejercicio fiscal 2021, julio de 2021, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/680701/Nota_de_actualizacion_del_Pp_Adultos_Mayores_2021.pdf



www.cefp.gob.mx



[@CEFP_diputados](https://www.facebook.com/CEFP_diputados)



[@CEFP_diputados](https://twitter.com/CEFP_diputados)