



Centro de Estudios®  
Espinosa Yglesias

PROMOVEMOS LA IGUALDAD  
DE OPORTUNIDADES



## Política pública en pensiones de retiro, un enfoque de movilidad social\*

### El sistema de pensiones en México

Con base en datos del CONEVAL, para 2022, de entre 12.6 millones de personas de 65 años o más, únicamente 4.1 millones (una tercera parte) recibían una pensión contributiva; de este universo, el 43% eran mujeres, por lo que representaban una minoría importante. Además, hay que considerar que, de acuerdo con las proyecciones del CONAPO, en 2050 habrá casi 25 millones de personas de 65 años o más. Si contemplamos que en un futuro no se reducirá de manera significativa el 50.2% del total de la población que el CONEVAL reportó para 2022 en situación de carencia por acceso a la seguridad social, entonces nos encontramos ante un gran reto en lo referente al sistema de pensiones.

En México no hay un sistema nacional de pensiones para el retiro, pues operan esquemas fragmentados y desiguales que obligan cada año a realizar diferentes esfuerzos para pagar las pensiones. En esta cobertura se utiliza aproximadamente el 22% del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2024, de acuerdo con el CIEP, lo que implica un problema financiero y operativo. Desde los años 90 del siglo XX, cada administración ha desarrollado enmiendas sobre los esquemas de pensiones existentes; sin embargo, los dos esquemas mayoritarios —el del IMSS y el del ISSSTE— requieren ser integrados, más que modificados, para dejar de diferenciar entre la población mexicana.

En la presente administración se hicieron cambios en dos esquemas de pensiones: el correspondiente al

\* Elaborada con base en el documento de política pública «La política pública en pensiones de retiro y la movilidad social», de la autoría de Carmen Fernández Reyes y Verónica González Vázquez (2024) y nutrido por los comentarios de un panel de especialistas conformado por Álvaro Meléndez y Gustavo del Ángel. El contenido de la presente nota es de la autoría y responsabilidad única del CEEY.

sector formal privado consistió en elevar las aportaciones de los empleadores y otros parámetros de la Ley del Seguro Social; por otro lado, la modificación al esquema de pensión universal (Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, PBPAM) implicó una ampliación de su cobertura y beneficios (el incremento de este programa en el último año fue de \$125 000 millones de pesos).

Uno de los principales problemas de las pensiones de retiro en México está en la falta de continuidad de la política pública, por lo que no se logran implementar los cambios operativos. Otro obstáculo importante es que no hay una integración de la política de pensiones con las de salud y de cuidados. Además, debe recalcar la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria para garantizar la sostenibilidad del gasto en pensiones y que este no desplace a otras prioridades de la política económica y social.

La fragmentación del sistema de pensiones genera una elevada desigualdad de oportunidades para alcanzar un retiro digno, lo que tiene implicaciones negativas sobre la movilidad social. Para contrarrestar este problema se requiere de una pensión mínima básica, fondeada con recursos públicos, y complementada con montos proporcionales al ahorro individual, pues también se trata de reconocer el esfuerzo de las personas, lo cual promueve la movilidad social y la sostenibilidad financiera.

Cabe considerar que las generaciones que tienen una pensión adecuada para una vida digna requieren menos recursos de sus descendientes, por lo que no restringen el espacio de ascenso para la movilidad social de las nuevas generaciones. A su vez, las nuevas generaciones pueden complementar con más recursos el retiro de las generaciones anteriores. De esta manera, se produce un círculo virtuoso intergeneracional.

Lo anterior se ha observado en la mayor parte de los países que cuentan con esquemas de pensiones maduros y suficientes. Por ejemplo, en Islandia, Países Bajos y Dinamarca se han dado a la tarea de integrar modelos multipilares a sus esquemas de pensión para el retiro. Otras naciones como Australia, Noruega, Singapur, Suecia y Gran Bretaña, que ya tienen esquemas multipilares, continúan haciendo cambios para mejorar las condiciones de los futuros pensionados.

## Propuesta de política pública

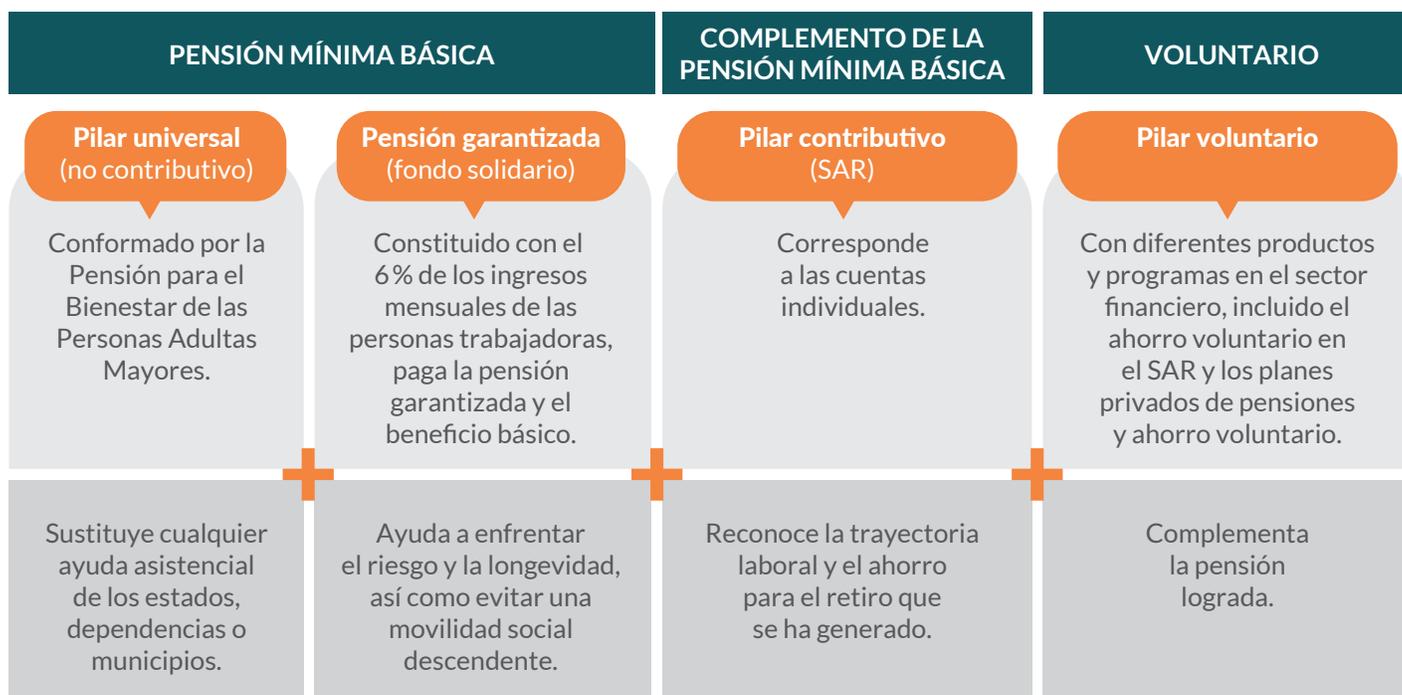
Las políticas que a continuación se proponen tienen los siguientes objetivos:

- a) Lograr la cobertura pensionaria del total de la población de adultos mayores.
- b) Alcanzar una pensión mínima digna a la que se le sume el ahorro para el retiro que cada persona genere durante su vida laboral.
- c) Garantizar una vejez digna a partir de coordinar las pensiones con los sistemas de salud y de cuidados.
- d) Crear un sistema nacional de pensiones que integre y articule los diversos esquemas que ya existen en México y que forman los componentes de la pensión de retiro (Figura 1).

En ese sentido, las propuestas de política pública son las siguientes:

1. Decretar una Ley Marco de Pensiones, en la que se definan los parámetros a los que se deberán ceñir todos los componentes del universo de esquemas de pensiones existentes y que opere bajo la supervisión de un organismo autónomo regulador.
2. Crear el Instituto Nacional de Pensiones de Retiro (INPR), que coordine la integración del ecosistema de pensiones al encargarse de: i) emitir una regulación secundaria, ii) supervisar a los participantes, y iii) contratar la concesión del fondo solidario que se propone crear para recuperar la mutualidad de la seguridad social.
3. Generar, por medio del INPR, estudios sobre el envejecimiento poblacional, el mercado laboral, el periodo de desacumulación o de pago de pensiones, entre otras cuestiones.
4. Preparar un plan rector, con objetivos, momentos clave, instituciones responsables, además de métricas, para coordinar las acciones sobre los esquemas de pensiones que lleven a su integración.

Figura 1. Propuesta de sistema nacional de pensiones



Estas políticas deben implementarse por medio de las siguientes acciones:

- Generar inventarios de esquemas de pensiones, hacer los estudios actuariales correspondientes y transparentarlos para que se conozca el pasivo pensionario.
- Agilizar los procesos para ejercer los derechos pensionarios de los trabajadores. Para esto, se deben digitalizar los trámites dentro del sistema de pensiones y completar los datos de los trabajadores con los periodos registrados por separado entre diferentes esquemas.
- Mantener los requisitos para la jubilación, actualizarlos según las tendencias demográficas y laborales, y garantizarlos mediante convenios entre instituciones, por ejemplo, cuando la persona cambie de empleo.
- Dictaminar en un solo evento la pensión total, sin necesidad de acudir a múltiples ventanillas.
- Crear estrategias de comunicación y educación para que la población planifique su envejecimiento.
- Coordinar el funcionamiento de los seguros de rentas vitalicias y de las Afores para la etapa de desacumulación y aplicar una regulación fiscal de los planes privados de pensiones para incentivar su implementación por parte de los patrones.
- Promover los servicios de cuidados para las personas adultas mayores.

### Conclusión y prospectiva

La presente propuesta se aboca a resolver el problema de la fragmentación del sistema de pensiones en México, con el objetivo de generar una mayor equidad e implementar soluciones para que la operación de estos esquemas sea eficiente y confiable para todos los usuarios. Queda fuera del alcance de este documento lo referente a la necesidad de generar las condiciones para incrementar el trabajo formal, que puede ser a través del financiamiento de la seguridad social universal por medio de impuestos generales en vez de contribuciones laborales. Tampoco se cubren las adecuaciones fiscales necesarias para lograr su sostenibilidad, por ejemplo, mediante nuevos impuestos o mayores tasas contributivas.



No obstante, si se llevan a cabo estas propuestas de política pública, a partir de la integración de un solo sistema nacional de pensiones para el retiro, se podrá reconstruir la solidaridad y la mutualidad para enfrentar de mejor manera el riesgo en la vejez. Además, estos cambios permitirán, en cierta medida, que el pago de pensiones no compita por recursos fisca-

les para la salud, educación o infraestructura, en perjuicio de la movilidad social. Por el contrario, de no implementarse este tipo de política, se ahondará la inequidad e insostenibilidad del actual sistema de pensiones, lo que aumentará la desigualdad de oportunidades existente y restringirá el espacio de la movilidad social.

**D. R. © Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C., 2024**  
 CEEY Editorial  
 Abasolo 152, Del Carmen, Coyoacán, 04100, CDMX, México  
[www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx)

**Citación recomendada:**

CEEY (2024). «Política pública en pensiones de retiro, un enfoque de movilidad social». Nota de política pública para impulsar la movilidad social, 07/2024. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.



Centro de Estudios®  
**Espinosa Yglesias**  
 PROMOVEMOS LA IGUALDAD  
 DE OPORTUNIDADES

   @ceeymx

 @ceey\_mx

 @ceey

 [propuestas.ceey.org.mx](http://propuestas.ceey.org.mx)