

LA CRISIS SOCIAL  
Y FISCAL DE LAS  
PENSIONES Y EL  
ENVEJECIMIENTO  
EN MÉXICO

BERENICE PATRICIA  
RAMÍREZ LÓPEZ<sup>1</sup>

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS, UNAM

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es abordar la crisis social y fiscal de las pensiones en México en un entorno de informalidad laboral y envejecimiento demográfico. Las reformas a los sistemas de pensiones llevadas a cabo en dos de las principales instituciones de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1995 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007, no han logrado una mayor cobertura, ni una sustitución adecuada del ingreso. Se abordan los factores que determinaron la construcción de múltiples regímenes de pensiones que expresan fragmentación, exclusión y desigualdad y que acentuaron los mecanismos regresivos de redistribución de recursos fiscales, los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones y las opciones que se le presentan al país para enfrentar los retos señalados.

- 1 Este artículo es resultado de la investigación individual *El sistema de pensiones en México, sus desafíos y opciones de reforma* (2017) apoyada por la Organización Internacional del Trabajo y de la investigación colectiva, Ramírez, Nava, Badillo (2018), *Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño*, resultado de la beca de investigación otorgada por la Conferencia Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE). Agradezco los comentarios de Jaime Ros y un lector anónimo a una versión anterior de este artículo.

## ***1. Introducción***

México se encuentra entre los países con sistemas de pensiones públicos que manifiestan una evidente crisis social derivada de su excluyente y baja cobertura, así como de sus desiguales beneficios. A dicha situación se suma el alto costo fiscal que representa y que, de continuar la tendencia actual, el pago estimado de pensiones pudiera seguir aumentando progresivamente hasta alcanzar su nivel máximo en el año 2046. El alto costo fiscal se deriva de las características de los sistemas adoptados y de los resultados de las reformas instrumentadas. De acuerdo a la información procesada y generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en noviembre de 2018, 57.1% de la población ocupada se encontraba en condiciones de informalidad y, por lo tanto, no está inscrita a la seguridad social mientras que 71.4% de las personas mayores de 65 años y más no contaban en 2016 con una pensión de retiro, por jubilación o vejez.

A pesar de que se reformaron los sistemas de pensiones de las dos principales instituciones de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1995 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007, no se logró incorporar a un porcentaje mayoritario de la población económicamente activa a los sistemas de pensiones contributivos y el monto de pensión esperado que se proyecta será en términos relativos, sustancialmente menor al que percibían los pensionados antes de las reformas. Además, se acentuaron los mecanismos regresivos de redistribución de recursos.

Las preguntas que se derivan de la situación descrita y que serán abordadas en los tres apartados que conforman este artículo son las siguientes: ¿qué factores determinaron en el caso mexicano la construcción de múltiples regímenes de pensiones que expresan fragmentación,

exclusión y desigualdad?; ¿cuáles son los principales desafíos que hoy enfrentan los sistemas de pensiones en un contexto de informalidad laboral y envejecimiento demográfico? Y por último, qué opciones se le presentan al país para enfrentar los retos señalados y construir un modelo de pensiones de mayor viabilidad económica y social que tome en cuenta la informalidad y precariedad laboral, así como el cambio registrado y proyectado de la estructura por edades de la población mexicana.

## ***2. La evolución de los sistemas de pensiones en México. El camino de la exclusión, fragmentación y desigualdad***

Las pensiones han sido definidas como medios de mantenimiento o de compensación de ingresos monetarios ante los riesgos que los trabajadores padecen a lo largo de su vida laboral (enfermedad, riesgos de trabajo, discapacidad, invalidez, vejez, muerte).<sup>2</sup> Dos elementos destacan para su comprensión: la forma de financiarlas y la de construir los beneficios. Para su financiamiento se toman en cuenta dos momentos en el ciclo de vida de las personas, uno referente al periodo activo del trabajador en la que se obtienen beneficios mediante su trabajo y aporta un porcentaje de su salario para su seguridad social y el otro periodo, identificado con el retiro por edad o jubilación, periodo de vida pasiva para el trabajador y momento en que las pensiones se convierten en única posibilidad de ingreso.

En cuanto a los beneficios, las jubilaciones y pensiones pueden ser de beneficio definido. Éste se calcula a partir de una tasa de reemplazo fija para todo individuo que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley respectiva y ofrece certidumbre al trabajador. La tasa de reemplazo se refiere al monto de la pensión como porcentaje del ingreso (salario o sueldo) previo a la jubilación. Si el financiamiento de las pensiones es

2 Se han diseñado pensiones para los trabajadores por riesgos de trabajo, incapacidad laboral, cesantía en edad avanzada y vejez y para sus beneficiarios de viudez y orfandad (IMSS, 1995; ISSSTE, 2007).

mediante capitalización individual, la pensión se derivará de cumplir los requisitos de tiempo de trabajo y edad, del monto ahorrado y de la tasa de interés y renta que la administración de los recursos obtenga. Si la administración es privada, además de la rentabilidad obtenida hay que tomar en cuenta el cobro de las comisiones de la administradora de los recursos, el costo del seguro de sobrevivencia y las diferencias de género que se producen al tomar en cuenta para el cálculo de la renta vitalicia, la esperanza de vida a la edad del retiro o jubilación. Las mujeres al registrar una esperanza de vida mayor y menor tiempo de cotizaciones de acuerdo a las leyes respectivas,<sup>3</sup> la capitalización individual acentúa la inequidad para las mujeres porque tendrán que financiar más años de pensión con un menor ahorro en su cuenta individual.

Los modelos de pensiones que se han instrumentado desde finales del siglo XIX, retoman el diseño instrumentado a partir de 1883 en Alemania, teniendo como su impulsor al canciller Otto von Bismarck.<sup>4</sup> Se han orientado por otorgar beneficios de previsión social o seguridad social a los trabajadores asalariados, estableciendo financiamiento obligatorio de corresponsabilidad entre el empleador, el trabajador y el Estado y se denominan de carácter contributivo. La administración está a cargo del

3 Algunas leyes determinan menores años o semanas de cotización para las mujeres, además registran mayor rotación laboral (ver más adelante).

4 La propuesta del canciller dio como resultado la ley contra enfermedades (1883), la ley de seguro contra accidentes (1884), y el seguro contra invalidez y vejez, la ley de pensiones (1889) para mayores de 70 años administrada por el Imperial Insurance Office. Los seguros impulsados por Bismarck se establecieron mediante principios de obligatoriedad, con financiamiento a partir de la cotización de empleadores y trabajadores y con la regulación del Estado. De ahí se deriva su denominación de modelos de pensiones contributivos o bismarckianos. En 1889, Alemania instauró una jubilación obligatoria, para los obreros cuyo salario no superara los 2,000 marcos anuales, que se concedería a los 70 años y cuya cuantía tendría relación con el tiempo cotizado. En 1899 se incluyeron a los trabajadores independientes. En el caso de Inglaterra, en 1906 ya tenían pensiones no contributivas para personas mayores de setenta años, sólo se tenían que comprobar no ingresos. Las pensiones no contributivas surgieron en 1925 para ancianos, viudas y huérfanos. En 1934 surge el seguro de desocupación (Sánchez Castañeda, 2012).

gobierno, las aportaciones de los trabajadores y empleadores se administran para generar rendimientos que junto a la solidaridad intergeneracional permite el pago de pensiones.

Posteriormente irán surgiendo otras propuestas como la que expresa Sir William Beveridge (2009) en el informe que hace en 1942 para Inglaterra, propone un régimen integrado y general de seguridad social que garantice la seguridad de la cuna a la sepultura, que no se limitara a los trabajadores sino que en algunos aspectos se haría extensiva a toda la población, con financiamiento fiscal así como por los seguros voluntarios complementarios. Con ello se da paso a la concepción de una seguridad social universal que dio sustento a los estados de bienestar europeos (Mesa Lago y Bertranou, 1998; Tortuero, 2012). De esta manera se van construyendo modelos de financiamiento que pueden ser de carácter contributivo o exclusivamente fiscal, o una combinación de ambos con diversidad de responsabilidades para los participantes.

México eligió la perspectiva laborista basada en el modelo bismarciano y las pensiones públicas que se crearon en la primera mitad del siglo veinte se diseñaron como obligatorias, contributivas, fondeadas parcialmente, con beneficio definido y solidaridad intergeneracional pero, por diversas razones económicas y políticas, los fondos de reserva no se constituyeron o, si lo hicieron, se agotaron rápidamente dando paso al reparto simple. Por esta razón, la cobertura y la estructura financiera dependen del nivel de crecimiento económico, la dinámica de los mercados laborales y de la capacidad de la economía para generar trabajo asalariado formal. Este aspecto limita la cobertura al excluir al resto de los trabajadores (campesinos, independientes, no asalariados, etc.) y a quienes se encuentran fuera del mercado laboral.

La seguridad social mexicana surge de propuestas emanadas de diversos actores y procesos que participaron y contribuyeron a la construcción del Estado mexicano. Ya Vicente Guerrero, segundo Presidente de México, había propuesto en 1828 la atención a los riesgos de trabajo,

en ese momento orientado solamente a los militares discapacitados por la guerra y beneméritos de la Patria. Antes de la Revolución Mexicana ya había propuestas y leyes a favor del trabajo de parte de estados de la federación. El Estado de México, emitió en 1904 la ley de accidentes de trabajo a favor de cubrir riesgos, enfermedad y muerte. En 1906, Nuevo León ya tenía un proyecto de Ley Minera con carácter federal en materia de trabajo y seguridad social (Farfán; 2009: 61). El Programa del Partido Liberal Mexicano así como el Manifiesto a la Nación (1906) incluía en sus demandas el establecimiento de una jornada de 8 horas, salario mínimo, reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, prohibición del trabajo a menores de 14 años y pago de indemnizaciones por accidente de trabajo, así como pensión a obreros (Orden Jurídico; 2017). Otras iniciativas orientadas a cubrir riesgos de trabajo fueron presentadas en 1911 por el Partido Constitucional Progresista. De la misma manera, en 1914 el Pacto de Torreón, en adición al Plan de Guadalupe firmado por Venustiano Carranza, Francisco Villa, Álvaro Obregón y Emiliano Zapata, incluyó una cláusula social que proponía cubrir riesgos de trabajo a favor de obreros y campesinos. Estos aspectos también se encontraban en el programa de reformas económicas y sociales de la Convención de Aguascalientes de 1915, que de algún modo sirvieron para reformar la Constitución de 1857 y aprobar el salario mínimo, que empezó a operar en Guanajuato, Querétaro e Hidalgo. Así mismo dio paso a la Ley reguladora del contrato del trabajo que incluía cobertura de accidentes de trabajo y atención médica. Esta Ley se puso en marcha en Yucatán, Hidalgo, Jalisco, Zacatecas y Coahuila. Todos estos avances sirvieron al Congreso Constituyente, que inició trabajos en diciembre de 1916 y que daría lugar a la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, cuyo artículo 123 hará referencia a los derechos laborales y de seguridad social.

## ***2.1 El camino de la construcción institucional de las pensiones públicas***

El texto original de 1917 de la fracción xxix del artículo 123 ha sido reformado en varias ocasiones, dando por resultado determinaciones que explican la diversidad, heterogeneidad y desigualdad en el acceso y beneficios de la seguridad social. Inicialmente señala que “se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidente y de otros fines análogos por lo cual, cada gobierno federal, como de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social” (DOF; 1917). En el transcurso del tiempo, se van haciendo ajustes y proponiendo enmiendas y reformas. Con la Ley de Pensiones Civiles de 1925 se da un paso hacia el reconocimiento de la seguridad social como responsabilidad estatal. En 1929 se modifica la fracción xxix del artículo 123, quedando de la siguiente manera:

Se considera de utilidad pública social la expedición de la Ley del Seguro Social (LSS) y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos (DOF, 1929)

A partir de esta declaración pasarían 14 años para que el país contara con la Ley del Seguro Social. El 19 de enero de 1943 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Seguro Social, identificado como servicio público nacional, de carácter obligatorio y que para su organización y administración crea al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), organismo descentralizado con personalidad jurídica propia.

Los sujetos obligados a ser asegurados son los trabajadores que prestan a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo, en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixta, miembros

de sociedades cooperativas de producción, y trabajadores con carácter de aprendices (IMSS, 1943; Art.1, 2 y 3).

Entre 1934 y 1974, el artículo 123 registró reformas que iban respondiendo a las directrices de la Ley Federal del Trabajo, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938 y 1941), la Ley del Seguro Social (1943) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (1959) que sustituye a la Ley de Pensiones Civiles y provoca modificaciones a la fracción xxxi del artículo 123. Establece un Apartado A, que identifica derechos y obligaciones en la aplicación de las leyes del trabajo para los trabajadores de ramas industriales, servicios, empresas y un Apartado B, para regular las relaciones laborales entre poderes de la Unión y sus trabajadores.

Con la Ley del Seguro Social mejor identificada como Ley del IMSS, la Ley del ISSSTE y la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional (1939),<sup>5</sup> se constituyen las tres instituciones nacionales de seguridad social que el país tiene. A estos tres se suman regímenes de pensiones específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal que tienen contratos de trabajo colectivos, con beneficios particulares en seguridad social y que dan lugar a la heterogeneidad y desigualdad que presenta la seguridad social mexicana.

La cantidad y diversidad de regímenes de pensiones, que hoy día suman a nivel federal más de 100, resultaron de negociaciones particulares (ASE, 2014). Si se incluyen sistemas paraestatales, estatales, universitarios, municipales, etc., se pueden encontrar más de mil sistemas que cubren apenas la tercera parte de la PEA (Aguirre, 2012). Todos ellos son resultado de regímenes de pensiones específicos para los empleados federales, estatales y municipales (1925). Entre ellos destacan los instrumentados para los trabajadores del Banco de México, la Banca de Desarrollo (Nafinsa, Bancomext, Banobras, Banrural, etc) y los Jueces y Ministros del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia y Tribunales), trabajadores

5 Antecedente de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas emitida en 1961.



del petróleo (Pemex)(1935), de ferrocarriles (Ferroviales) (1936), de la electricidad CFE y LyFC (1941), entre muchos otros. Estos regímenes son definidos en unos casos por la Ley Orgánica de Entidades Públicas y en otros por los contratos colectivos de trabajo o de reglamentos internos.

El carácter laborista de la Seguridad Social y la construcción institucional, así como la diferenciación que se establece entre trabajadores a partir de sus condiciones laborales inscritos o no a la seguridad social, dará como resultado una seguridad social de baja cobertura que a partir de la diversidad de regímenes de pensiones reproduce la desigualdad económica y social que caracteriza al modelo de desarrollo mexicano.

La falta de incorporación de otras modalidades de empleo condujo a la reforma del 31 de diciembre de 1974 de la fracción xxix del artículo 123 y que le continúa dando hasta nuestros días base jurídica y sustento a la seguridad social, al definir a la seguridad social como hoy la conocemos:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (D.O.F; 1974: 31 de diciembre).

Pese a considerar otras formas de trabajo, no se realizaron los reglamentos respectivos para dar paso a su incorporación y los que se generaron fueron muy limitados, concentrándose nuevamente la seguridad social contributiva en la sola incorporación de trabajadores asalariados subordinados respaldados por un contrato escrito que especificara o amparara su incorporación a la seguridad social.

## ***2.2. Los resultados del sistema de pensiones de administración pública y beneficio definido***

Entre las debilidades que mostraron los diversos sistemas de pensiones públicos instrumentados de 1943 a 2007 destacan las siguientes:

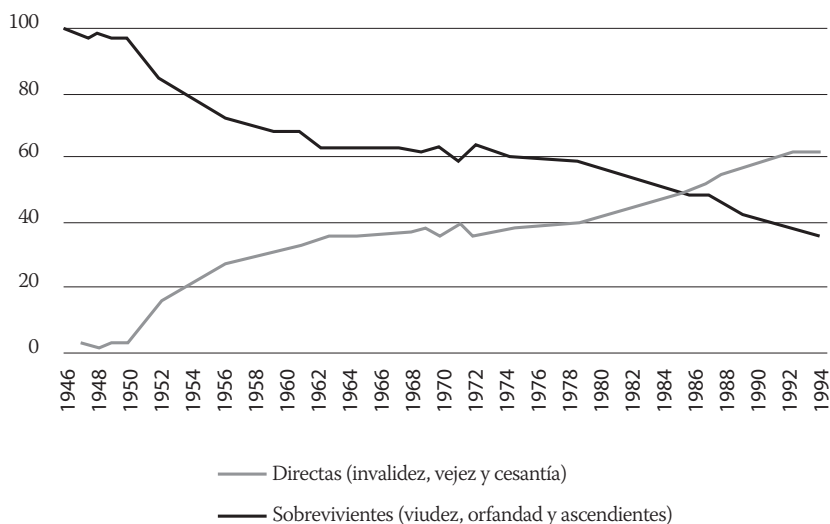
- La cobertura de los Institutos de Seguro Social fue limitada por la rigidez institucional, las características del mercado laboral y la resistencia de los empleadores que se oponían al incremento de los costos laborales. En la Ley del IMSS de 1973, los sujetos obligados se ampliaron, se reconoce a todo tipo de trabajadores, incluidos los independientes, no asalariados y trabajadores del hogar, entre otros. Pese a ello, nunca se hicieron ni aceptaron los reglamentos específicos para su incorporación obligatoria, lo que condujo a que, en la Ley del IMSS de 1995, se determinara en el artículo 13 que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; así como trabajadores domésticos. Tuvieron que pasar 45 años, desde que fueron mencionados los trabajadores domésticos, para que la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinara el 6 de diciembre de 2018 que “no existe alguna razón constitucionalmente válida por la cual la Ley Federal del Trabajo y la Ley del IMSS excluyan el trabajo doméstico del régimen obligatorio de seguridad social, lo cual provoca una discriminación injusta contra dichas trabajadoras”. Cabe preguntarse si faltaría similar organización y presión de parte de los trabajadores para que ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, independientes, no asalariados y otros no incluidos, demanden el reconocimiento de similar derecho.

- La incorporación centrada en el trabajo asalariado subordinado condujo a que sólo un tercio de la PEA haya estado (y siga estando) inscrita a los Institutos de Seguro Social. Si se toma en cuenta a sus beneficiarios (esposa, hijos, padres), la derechohabiencia o beneficiarios de la seguridad social nunca ha rebasado a 60% de la población. Es decir, la universalización, principio de la seguridad social nunca se ha alcanzado. El resto de población no incorporada acude a los servicios médicos de la Secretaría de Salud Federal y de los servicios estatales y municipales o al servicio médico privado y se inscribe a programas asistenciales, pero no cotizaban ni cotizan para una pensión.
- El diseño actuarial con el que nace el IMSS contemplaba sólo el costo de aseguramiento del cotizante. Al incluir a beneficiarios (dependientes y ascendientes) aumentaron los beneficios sin que se modificaran las tasas de aportación. En el IMSS la aportación para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y muerte se fijó en 6% del salario base de cotización y para tener derecho a ellas se debía cotizar 700 semanas (IMSS, 1943). Las diversas reformas que sufrió la Ley llevarían la cotización a 6.5% tasa que se mantiene hasta nuestros días, las semanas para tener derecho disminuyeron a 500. La edad para pensión de vejez que en el proyecto del IMSS había sido propuesta a los 70 años (Schoenbaum, 1942) disminuyó a 65 y a 60 la de cesantía en edad avanzada.
- Las primeras pensiones de vejez y cesantía que otorgó el IMSS fueron en 1950. Entre 1951 y 1960, la tasa de crecimiento promedio anual de asegurados fue de 10.9%, mientras que el crecimiento de la población derechohabiente fue de 13.3% (IMSS, 1964). Se empieza a registrar que el fondo financiero de las pensiones servía para aliviar las necesidades del seguro de enfermedades y maternidad.

La gráfica 1 permite visualizar la maduración de un sistema de pensiones. Cuando comenzó su instrumentación podemos considerarlo como un sistema joven que expresa un mayor número de pensiones indirectas (viudez, orfandad y ascendientes) y, a medida que los trabajadores van envejeciendo, crecen las pensiones directas con lo que presionan más a las finanzas de las instituciones debido no sólo a la cantidad sino a que son de mayor monto.

### Gráfica 1

*Seguro de invalidez, vejez cesantía y muerte. Pensiones otorgadas como proporción del total de pensiones. Periodo 1944-1994*



Fuente: elaboración propia con datos del IMSS, memoria estadística 2016, cap. X prestaciones económicas.

Esta es la situación que interpretaron los que impulsaron la Reforma de 1995 como rápido envejecimiento. Efectivamente, se registraba una caída de las tasas de mortalidad y de fertilidad y aumento de la esperanza de vida, pero lo determinante fue el mayor ritmo de incremento en el número de beneficiarios en relación con los aportantes. De acuerdo con Bertranou (1995:05) “la relación activo-pasivo fue de 20 a 1 en 1960, de 11 a 1 en 1983, y cayó a 7 a 1 a fines de la década de los ochenta”. Como consecuencia del estancamiento del empleo formal, se registró una menor incorporación de trabajadores asegurados al IMSS, mientras que en la década de 1960 la tasa media anual de crecimiento de los trabajadores asegurados permanentes fue 8.6%, en la década de 1970 disminuyó a 7.0% y en 1980 se redujo a 4.9%. Al mismo tiempo, el proceso de envejecimiento de los trabajadores del propio Instituto incrementó la demanda de prestaciones. Las reformas de capitalización individual y administración privada, que se adoptaron en 1995 en el IMSS y en 2007 en el ISSSTE, perdieron la oportunidad de refinanciar a las instituciones aprovechando el bono demográfico mediante el fortalecimiento de empleos formales. Entendemos que era una oportunidad que fundamentalmente dependía de modificaciones en el modelo de desarrollo.

- En el caso del ISSSTE, la aportación tripartita para pensiones inicia con 6% del sueldo regulador. De inicio establece 14 prestaciones y a lo largo de las modificaciones que tuvo la Ley de 1960 a 2007, llegaron a contabilizarse 21 prestaciones. Por su parte, el IMSS otorga sólo 5 prestaciones; riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y guarderías para hijos de aseguradas.
- El diseño de las pensiones derivadas de contratos colectivos específicos, otorgó beneficios de pensión considerando sólo tiempo de trabajo. La edad no fue requisito y por ello se otorgaron jubilaciones y pensiones de retiro y vejez a personas menores de 50 años. Ello ha

significado pagar pensiones en un tiempo más largo que el cotizado por el trabajador. De igual forma la revaluación de las pensiones seguía el mismo comportamiento que el aumento salarial de los activos, situación que se identifica como el establecimiento de pensiones dinámicas que son financiadas con gasto público.

- Durante los años ochenta del siglo xx, el IMSS enfrentó crisis económica, inflación, desempleo y bajos salarios. En 1988 la contracción del crecimiento económico y el rápido aumento de los precios habían provocado desequilibrios entre los recursos disponibles y los gastos comprometidos, al grado de tener que modificar gradualmente su esquema financiero para ajustar su operación. La falta de pagos tributarios de los patrones por concepto de cuotas e impuestos que debieron efectuar ocasionó también que el Estado no cumpliera con sus aportaciones y que debilitara aún más las finanzas del IMSS:

Este ahorcamiento financiero estuvo asociado a la reducción del gasto público: las contribuciones del Estado al IMSS se redujeron, a partir de 1986, hasta en un 50 por ciento” (Sánchez y Ravelo, 2003: 27).

- Los problemas financieros del ISSSTE son similares a los del IMSS en cuanto a la afectación que tienen por el envejecimiento de sus trabajadores, más que por la transición demográfica nacional. Los efectos de la crisis de la década de 1980 y el cambio de modelo económico, tuvo repercusiones en el nivel de empleo público. Su crecimiento se vio afectado por la necesidad de disminuir y racionalizar los gastos del Estado, principalmente los gastos corrientes. Además, el impacto de las privatizaciones de entidades públicas se expresó en crecimiento de pensionados, ya que una buena proporción se acogió al retiro voluntario y anticipado. En 1992, se agotó la reserva financiera y desde 1993, el gobierno se hace cargo de buena parte de los gastos de la institución. Las valuaciones actuariales del ISSSTE señalan que, para obtener suficiencia financiera, se requería la aportación de 14.3 tra-

bajadores en activo por cada pensionado, situación que sólo se cumplió entre 1974 y 1985. En el 2007 era de 3 (CEFP, 2009)

- Bajo este modelo previsional, las decisiones sobre los sistemas de pensiones tendrían que haber sido sensibles a los cambios demográficos. La esperanza de vida registrada cuando se fundó el IMSS era 48 años para los hombres y 50 para las mujeres. El aumento de la esperanza de vida fue muy importante, en parte resultado directo de la puesta en marcha de la salud pública y de la seguridad social. En cambio, las reformas (cuando las hubo) relajaron las condiciones de acceso a las prestaciones, mantuvieron constante la prima de contribución e incluso disminuyeron la edad de retiro y las cotizaciones necesarias para obtener una pensión (Santos, 2006).
- Hubo falta de previsión acerca de las consecuencias de la movilidad y heterogeneidad laboral que caracteriza al mercado de trabajo mexicano y que es consecuencia del modelo económico, aspecto que se acentúa en situaciones de crisis y de transformaciones estructurales.

### ***2.3. La creación del SAR***

Las dificultades financieras por las que atravesaban los sistemas de pensiones, así como los bajos montos que los pensionados obtenían, más el contexto de reformas en el modelo económico, condujeron a la introducción en 1992 de las cuentas de capitalización individual y a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro. Con ello inicia una nueva perspectiva que irá ubicando al ahorro individual como una importante herramienta para generar ingresos para la vejez. El SAR92 se concibió como una pensión complementaria para trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE con aportaciones del empleador a dos subcuentas: la de retiro con 2% del salario base y la de vivienda con 5% del salario base. En su inicio los recursos fueron registrados en instituciones bancarias para su administración; los recursos de retiro recaudados se entregaban al Ban-

co de México para que los invirtiera en créditos directos del gobierno federal que causarían intereses a una tasa no inferior al dos por ciento anual, pagados mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. Para los trabajadores que se van a pensionar por la Ley del IMSS de 1973 o por el Artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE de 2007, los recursos del SAR92 continúan obteniendo el dos por ciento de interés, así como la comisión autorizada por administrar la cuenta de 0.5% anual para el banco administrador, Banxico.

#### ***2.4. Las reformas en pensiones***

El 21 de diciembre de 1995 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1° de julio de 1997 y que derogó la Ley de 1973. La justificación que se planteó fue la insuficiencia financiera y la necesidad de liberar a la Institución de los pasivos no financiados. El 31 de marzo de 2007 se publicó en el DOF la nueva Ley del ISSSTE que entró en vigor el 1° de abril de 2007 y derogó la Ley de 1983.

El rasgo más distintivo de las reformas a la Ley del Seguro Social vigente desde 1997 y la Ley del ISSSTE de 2007 fue la reforma estructural a los sistemas de pensiones, que reafirmaba su carácter laboral y contributivo. Sustituyeron el sistema de reparto, solidario, de beneficios definidos, por uno de cuenta individual y administración privada. Al mismo tiempo, se incorporan cambios paramétricos que modifican los requisitos para tener derecho a los seguros sociales, como fue el aumento en el tiempo de aportación, 1,250 semanas en lugar de 500 para los trabajadores afiliados al IMSS. Contar con 60 años y las cotizaciones señaladas para pensión de cesantía en edad avanzada (Ley del Seguro Social, 2001: artículo 154), y 65 años y las cotizaciones de ley para pensión por vejez. En el caso de los afiliados al ISSSTE contar con 60 años y 25 años de aportaciones para pensión de cesantía en edad avanzada (Ley del Institu-



to de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007: artículo 84), y 65 años y las aportaciones de Ley para pensión de vejez.

El principal requisito fue la apertura de una cuenta individual para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), para que se depositaran las cuotas obrero-patronales y estatales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos y el efecto comisiones. La cuenta individual se integra para los afiliados al IMSS por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias (Ley del Seguro Social, 1995: artículo 159). En el caso de los afiliados al ISSSTE, la cuenta individual se integra por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, fondo de la vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo (Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007: artículo 76).

Estas reformas vuelven a mostrar desigualdades en las aportaciones, las cuales se verán reflejadas en desigualdad de los beneficios. La aportación para el seguro RCV de los afiliados al IMSS se mantiene en 6.5% del salario base de cotización y el salario tope es de 25 salarios mínimos. Para los afiliados al ISSSTE se registra incremento sustancial en la aportación. De 8.7% sube a 11.3% y si el trabajador participa haciendo aportaciones de ahorro voluntario, la aportación llega a 19.8% del salario base. El salario tope es de diez salarios mínimos.

La responsabilidad del Estado se expresa en otorgar una pensión garantizada a los asegurados que reúnan los requisitos de empleabilidad, edad y cotización, pero cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado. Nuevamente, la desigualdad aparece ya que para los afiliados al IMSS esa pensión mínima garantizada representará un salario mínimo de 1997 actualizado y para los afiliados al ISSSTE la pensión garantizada será de dos salarios mínimos de 1997, también actualizados

(Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007: artículo 39).

La reforma del IMSS que inicia vigencia en 1997, aplica sólo para los trabajadores que inician o reinician su vida laboral afiliada al IMSS a partir del 1 de julio de 1997. Los trabajadores en activo de ese momento tendrán la opción al momento de jubilarse de optar por los beneficios de la Ley 73, obteniendo una pensión de beneficio definido y con sólo 500 semanas de aportación.

En el caso de los afiliados al ISSSTE, se dio un plazo que se cumplió en diciembre de 2008, para que los trabajadores en activo aceptaran cambiarse a la capitalización individual administrada por la Afore pública PENSIONISSTE, que opera como cualquier otra Administradora de Fondos de Pensión (Afore), acción por la que se obtendría un bono que reconociera las aportaciones realizadas y que serviría como fondo constitutivo de la futura pensión, o, que optaran quedarse en el régimen de beneficio definido con reformas paramétricas (Artículo décimo Transitorio). Ante los resultados que ya se tenían del comportamiento y rentabilidad de las cuentas de los trabajadores del IMSS y las proyecciones acerca del bajo monto de pensión que se esperaba resultaría con la capitalización individual, derivado del comportamiento de la rentabilidad y del grave efecto de las comisiones en la merma del ahorro de los trabajadores, sólo aceptaron cambiarse al nuevo sistema 14% de los trabajadores activos.

Acorde con el modelo neoliberal instrumentado a partir de la década de 1980 en México, la capitalización plena e individual de administración privada se visualizó como la única opción de reforma. Lo que se destacó fue el equilibrio actuarial que se deriva de una relación directa entre aportaciones, edad y tiempo de trabajo. Lo que no se consideró es que al ser las cuentas individualizadas y administradas privadamente, los riesgos para el trabajador aumentan; al de enfermedad, incapacidad,

desempleo, informalidad y bajos salarios se suma el riesgo financiero, las altas comisiones, las malas decisiones y los manejos especulativos.

Además, con el neoliberalismo entra en juego una diferente concepción para tratar a los riesgos sociales, y se asume la visión liberal de que el mercado resuelva y el Estado sólo intervenga con los más pobres y desprotegidos (Gosta Esping; 2003). Esta concepción se enfoca así en la administración de la pobreza, más que en la instrumentación de políticas distributivas y redistributivas como las que acompañan a los sistemas integrales de seguridad social. La propuesta gubernamental desde la reforma del IMSS de 1995, que inicia vigencia en 1997, es incentivar el ahorro para el retiro mediante la capitalización plena a través de cuentas individuales, administradas por el sector privado. Se enfocan en aumentar la cobertura, mitigar la pobreza en la vejez, reducir los pasivos del Estado por concepto de pensiones, y fomentar el desarrollo del mercado financiero y de capitales (Ferranti *et al.*, 2002).

### ***3. Resultados de las reformas en pensiones***

*¿Cuáles son los principales desafíos que hoy enfrentan los sistemas de pensiones en un contexto de informalidad laboral y envejecimiento demográfico?*

En las propuestas de los organismos internacionales y los diagnósticos nacionales sobre los alcances de los sistemas de pensiones de retiro, jubilación o vejez, encontramos tres indicadores de evaluación que permiten ordenar los diagnósticos acerca de los sistemas de pensiones. Estos se refieren a la cobertura, suficiencia y sostenibilidad (Rofman y Lucchetti, 2007).

La cobertura se refiere a: 1) la proporción de población económicamente activa que está protegida con un seguro social y que tendría derecho a una pensión de retiro o de vejez y 2) a la proporción de adultos

mayores que en la actualidad cuentan con una pensión. Por lo general, la edad que se toma como referencia es 65 años y más.

La suficiencia hace referencia al nivel de beneficios, por lo que la pregunta central es ¿qué tasa de reemplazo o proporción con relación al último salario, representan las pensiones?

La sostenibilidad, desde la perspectiva de los organismos internacionales, se remite a la capacidad de la sociedad y del Estado para mantener los sistemas en funcionamiento, sin ocasionar mayores inconvenientes en las cuentas fiscales (Rofman y Lucchetti, 2007).

### ***3.1 Cobertura***

Se ha señalado a lo largo de este artículo que los sistemas de pensiones en México fueron vinculados a la ocupación y empleo, priorizando el trabajo asalariado subordinado. Con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), podemos identificar desde el año 2005 a la población económicamente activa (PEA), a la población ocupada (PO) y la desocupada, además de otros elementos sobre la naturaleza y calidad de la ocupación, así como un panorama de las modalidades de inserción laboral, sea formal o informal. Introduce también dos dimensiones para el análisis de la ocupación informal. Primero, el tipo o naturaleza de la unidad económica y así destaca, además de las empresas y las instituciones, a las que se dedican a la producción de bienes y servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar que no lleva registros contables básicos. Es así como se puede hablar de un Sector Informal o de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector (INEGI; 2012). La segunda dimensión es una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no regis-

trados de los hogares o empresas formales, por lo que se puede hablar de “empleo informal” (INEGI, 2012).

Con estas dos características, naturaleza de la unidad económica y condición laboral, es posible mostrar que las ocupaciones informales superan a las formales. Dicha situación se expresa en una cobertura de la seguridad social que no se modifica desde las reformas, por el contrario se ha incrementado expresando una extendida precariedad e informalidad en el mundo del trabajo.

Con la información de ocupados formales, podríamos suponer que 41% de ellos (INEGI, 2017) están cotizando para su seguro social y por lo tanto para su pensión. No obstante, y de acuerdo con los micro datos de la misma ENOE, se estima que 31.3% de los ocupados son los que declaran que su trabajo les ofrece fondo de retiro, SAR o AFORE.

La reforma del IMSS de 1995 se realizó con base al diagnóstico que hizo esa Institución en 1994 por mandato del Ejecutivo, con la finalidad de conocer la situación y retos que se le presentaban. En ese documento se muestra que el IMSS tenía incorporados como cotizantes a 35% de los ocupados (IMSS, 1994). La proporción no ha aumentado como se vaticinó y, aunque la tasa de informalidad ha disminuido en los últimos años, la informalidad en números absolutos ha seguido creciendo. La tasa de ocupación informal en el segundo trimestre de 2005 fue de 59.4% y la que se registró en el segundo trimestre de 2018 es de 56.6%. Los diversos programas instrumentados a favor de la formalización, podrían estar dando cuenta de la disminución relativa de 2.8 puntos porcentuales. En números absolutos los ocupados informales pasaron de 16.9 millones de personas en 2005 a 30.5 millones en 2018.

La baja cobertura de la seguridad social tiene una relación directa con la forma como se construyó la seguridad social, pero también diversos factores contribuyen a la baja cobertura. Entre ellos destacan los siguientes: el modelo económico no está generando el empleo que el crecimiento de la población económicamente activa demanda; hay falta

de inspección y de exigencia de parte de instituciones gubernamentales para que todos los trabajadores sean inscritos a la seguridad social; el mercado laboral mexicano es diverso, un porcentaje importante de las ocupaciones son de trabajadores por cuenta propia también identificados como independientes, o generadas por los hogares, constituidos en unidad económica sin acceso a la seguridad social; además, los trabajadores mexicanos presentan una permanente movilidad entre las ocupaciones formales y las informales, situación que afecta notablemente la densidad de cotización de su ahorro para pensión.<sup>6</sup>

En el cuadro 1 se puede apreciar que el porcentaje de ocupados informales (57%) supera al de ocupados formales (43%) y, lo que llama la atención, es que 30.9% son subordinados informales, es decir asalariados no inscritos a la seguridad social. De estos últimos 7.6 millones trabajan en instancias formales, es decir, empresas, instituciones y sector gobierno sin haber sido inscritos como sujetos de este derecho laboral y humano.

La gráfica 2 muestra la participación en empleos formales o informales que se registra por edades y género. Es una imagen de la distribución del empleo en el segundo trimestre de 2018. Los datos sugieren que, por edades, los hombres y las mujeres inician su incorporación en el mercado de trabajo en ocupaciones principalmente informales y que, en las edades adultas, alrededor de los 25 años, la participación en trabajos formales aumenta, pero la proporción de mujeres en empleo informal es mayor que en los hombres. Ellas, a partir de los 35 años, participan más en ocupaciones informales. Dicha situación se ve reflejada en la densidad de cotización de su ahorro individual para el retiro, lo que tiende a imposibilitar que logren cumplir los requisitos que la ley señala para obtener una pensión y que se refiere a 1,250 semanas de cotización (IMSS) o 25 años (ISSSTE). Otros estudios documentan que las aportaciones contributivas de un trabajador o trabajadora promedio mexicano suman 15 años. Las características del mercado de trabajo no permiten mantenerse por más años en empleos formales (AMAC, 2018).

6 Se refiere a la proporción de las aportaciones realizadas a los sistemas de pensiones frente al número total de años de permanencia en el mercado laboral. Determina las posibilidades para obtener una pensión.

### **Cuadro 1**

#### *México: Estructura del empleo, segundo trimestre de 2018*

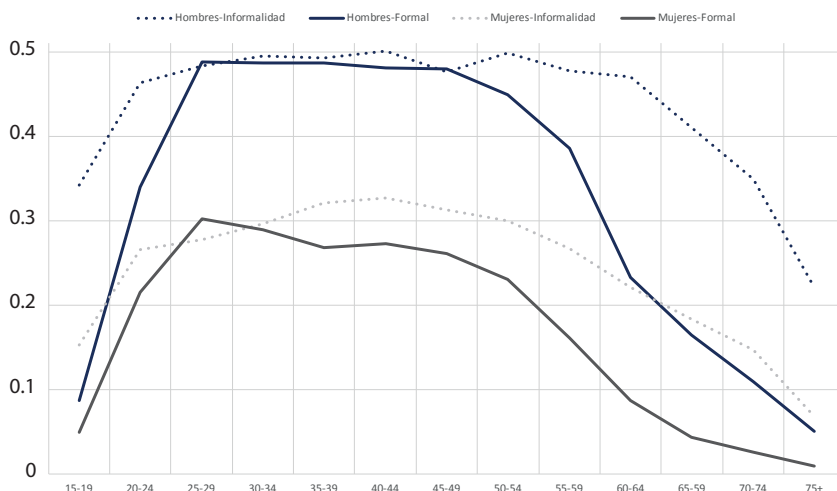
Indicadores	Total			%
Población ocupada	53,785,257			100
Formal	23,317,416			43.4
Informal	30,467,841			56.6
<hr/>				
Unidad económica	53,785,257			100.0
Empleadora por condición laboral		Informales	Formal	
Sector informal	14,745,649			27.4
Trabajo doméstico remunerado	2,210,100	60,383		4.2
Gobierno	422,973	1,810,116		4.2
Instituciones sin fines de lucro	822,325	3,726,757		8.5
Empresas	6,326,509	16,942,692		43.3
Ámbito agropecuario	5,940,285	777,468		12.5
	30,467,841	23,317,416		
<hr/>				
Ocupación por posición en la ocupación	53,785,257			100.0
Subordinados informales	16,634,455			30.9
Subordinados Formales	20,192,753			37.5
Empleadores Informales	1,040,435			1.9
Empleadores Formales	1,527,077			2.8
Cuenta propia informales	10,416,993			19.4
Cuenta propia formales	1,597,586			3.0
Sin pago informales	2,375,958			4.4

Matriz Husmanns 2T 2018

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, ENOE 2T, 2018.

**Gráfica 2**

Tasas de participación de hombres y mujeres  
por grupos de edad y condición laboral en México, 2018/2



Fuente: INEGI, elaboración de Gabriel Badillo con datos ENOE, 2018

Por otra parte, la imposibilidad de aportar para una pensión o de mantener constante la tasa de cotización no sólo se explica por la presencia del trabajo informal, también se vincula con la elevada rotación observada en el mercado laboral. Cálculos propios a partir de la ENOE revelan que sólo 64% de los adultos (30-64 años) pueden mantenerse como trabajadores formales, en un periodo de cinco trimestres. Estos datos coinciden con el informe sobre la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017), que reporta 60 millones de cuentas administradas por las Afore, pero sólo 50.8% se encuentran activas, lo que significa que 49.2% no han recibido al menos una aportación durante los últimos tres años. La capitalización de las cuentas individuales también se ve frenada por el deterioro de los ingresos laborales –principalmente por la caída del po-



der adquisitivo del salario mínimo—, el efecto negativo de las comisiones sobre la acumulación, y la evolución de la rentabilidad observada en las inversiones.

El comportamiento de la densidad de cotización muestra que pocos trabajadores tendrán derecho a una pensión y, si las condiciones actuales se mantienen, sólo 17% de los que hoy cotizan, aquellos que cuentan con trabajo estable y mayor salario, tienen una probabilidad alta de obtenerla. Lo más grave que pudiera suceder con el registro que se tiene de densidad de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS, es que 61% de los que hoy cotizan no puedan cumplir con el plazo de 1,250 semanas de cotización, pudiendo quedar excluidos de la pensión mínima garantizada (Valencia, 2017).

### *3.2. Pensionados de 65 y más años (65+)*

Hemos señalado que otro indicador de evaluación de la cobertura de la seguridad social se refiere a cuántas personas mayores de 65 años tienen una pensión de retiro o vejez. Aunque no es posible determinar de forma precisa este indicador, las encuestas y registros administrativos coinciden en arrojar una cobertura menor a 25% de la P65+.

La ENIGH 2014, al preguntar y diferenciar entre ingresos por pensiones y jubilaciones generadas a nivel nacional, de las pensiones y beneficios generados bajo otras circunstancias, así como diferenciar ingresos derivados de las transferencias y apoyos gubernamentales, estima que sólo 22.3% de las personas de 65 y más años cuentan con un ingreso por pensión, jubilación o retiro. Al desagregar por sexo, son 36.9% de los hombres y 18.6% de las mujeres (Nava, Ham y Ramírez, 2016).

Debido a que los últimos gobiernos no han considerado la posibilidad de realizar reformas de pensiones bajo otros esquemas y que sólo se han enfocado en introducir modificaciones que contribuyan a profundizar la capitalización individual de administración privada, la baja cobertura

en pensiones, las bajas densidades de cotización, el proceso de envejecimiento demográfico y el mantenimiento de la pobreza llevaron a que la política social se enfocara en la instrumentación de transferencias monetarias focalizadas a los viejos.

La mayor apuesta de las instituciones por incrementar la cobertura ha sido la promoción de políticas sociales con una clara orientación asistencial. Desde el año 2001, la Ciudad de México fue pionera en instrumentar un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más con el objetivo de cubrir las necesidades de salud y alimentación. La cobertura en su primer año fue cercana a 70% de la población objetivo, el importe que se otorgaba era la mitad de un salario mínimo, y contaba con un sistema financiero sostenible basado en impuestos a la tenencia de los automóviles. En noviembre de 2003, este Programa se convirtió en Ley, y establece el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, luego es modificada en el 2009 para ser otorgada a partir de los 68 años. El beneficio es una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal (*Gaceta Oficial D.F.*, 2013).

Lo que se ha establecido en la ahora Ciudad de México es un mínimo de ingreso con enfoque de derecho y se financia con los recursos presupuestales que la ciudad recibe cada año.

En 2006 el Gobierno Federal puso en marcha un programa de transferencias monetarias para las personas mayores en condiciones de pobreza afiliadas al programa "Oportunidades". En 2007, a través de la Sedesol, se creó el programa "70 y más" focalizado en la población rural de localidades menores a 30 mil habitantes. Más tarde el programa extendió su cobertura a todas las personas mayores que no contaran con ingresos por pensiones o jubilaciones y en 2012 la cobertura alcanzó 57% de la P70+.

De manera paralela los gobiernos de las entidades federativas instrumentaron sus propios programas sociales de transferencias monetarias, generalmente sobre la base de criterios de elegibilidad vinculados con la condición de pobreza. Así, entre 2001 y 2012 las 32 entidades del país

tenían o habían tenido al menos un programa estatal de transferencias monetarias o en especie para personas mayores. A partir del inventario de programas sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se han podido localizar seis programas de transferencias monetarias que actualmente siguen operando.

Llama la atención que la edad para acceder a los beneficios es distinta, y existe disparidad en el importe mensual de las transferencias que van de 400 pesos (22 USD) a 1,200 pesos (67 USD).

El gran problema con estos programas asistenciales es que carecen de sustentabilidad financiera porque el número de personas beneficiadas se determina de acuerdo con el presupuesto que anualmente se asigna a los programas, dando lugar a que algunos hayan desaparecido o a que el número de beneficiarios haya disminuido considerablemente, como en el caso de Pensión Guerrero. Es este caso, el presupuesto asignado de acuerdo con las reglas de operación vigentes (2017) señala que los recursos aprobados se han reducido cuatro veces al pasar de 240 millones de pesos en 2006 a 60 millones en 2017.

En el año 2013 el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, puso en marcha el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM), en sustitución del programa “70 y más”. El PAM ofrece 580 pesos mensuales a cualquier persona de 65+ que no cuente con una pensión contributiva superior a 1,092 pesos mensuales. La cobertura a finales de 2017 fue de 5.1 millones de personas, 58.6% de la población mayor de 65 años estimada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) a mediados del mismo año.

El procesamiento y análisis de la información generada por la *enigh* 2014 permite observar que los ingresos en la vejez son limitados y heterogéneos, y las mujeres se encuentran en peores condiciones económicas. Los principales ingresos de la población masculina son los beneficios gubernamentales, las pensiones o jubilaciones y los estipendios por trabajo, mientras que en la población femenina son los beneficios guberna-

mentales, los donativos y las pensiones: 80.5% de las mujeres y 83.3% de los hombres de 65 y más años tienen ingresos por esta vía (Nava, Ham y Ramírez, 2016).

### ***3.3. Suficiencia o nivel de beneficios***

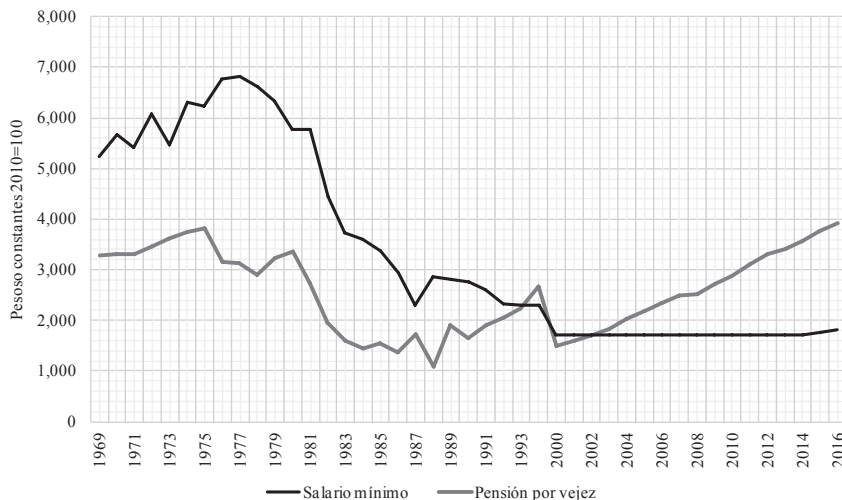
Además de saber si se tiene derecho a una pensión, es importante el monto monetario de la misma y la relación con el salario que se obtenía. Y en ese nivel de beneficios se encuentran grandes desigualdades. Para los trabajadores con regímenes de pensiones específicos de entidades y dependencias de la administración pública federal,<sup>7</sup> las prestaciones no dependen únicamente del esfuerzo personal, sino de las concesiones que se obtienen a partir de los arreglos políticos. Para cada grupo, el Estado ha creado sistemas previsionales únicos y cerrados, con reglamentos y condiciones de acceso flexibles y con prestaciones que en conjunto resultan muy superiores a las que se obtienen en el sistema contributivo general del IMSS o del ISSSTE. En este sentido, como lo señala Atkinson (2016), la desigualdad de resultados se vuelve más relevante, porque la estructura de los sistemas de pensiones revela la existencia de una distribución profundamente desigual de los recursos previsionales.

A pesar de los mecanismos compensatorios (pensión mínima, actualización de las pensiones, etc.), las pensiones que ofrece el IMSS-asegurador siempre han sido bajas en relación con la capacidad para garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores. En la gráfica 3 podemos observar que el importe de las pensiones por vejez se ha mantenido por debajo del valor del salario mínimo y, sólo a partir de los decretos presidenciales firmados a finales de 1980 que fijaron como pensión mínima un salario mínimo indexado, se logró una recuperación significativa, aunque insuficiente si consideramos que en términos reales el importe en 2016 es apenas superior al valor de las pensiones que se pagaban en 1975.

7 Ministros del Poder Judicial, Banco de México, Banco de Desarrollo, Entidades Paraestatales y regímenes de contratos colectivos, RJP, etc.

### Gráfica 3

*Importe real del salario mínimo y las pensiones en curso de pago por vejez en el IMSS. México, 1969-2016 (2Q 2010=100)*



Fuente: elaboración de Gabriel Badillo con base en memoria estadística del IMSS y el IPC publicado por INEGI.

En los sistemas diseñados para los grupos vinculados con el sector público podemos encontrar algunos factores comunes; en todos los casos los trabajadores tienen la posibilidad de retirarse con 100% del salario sin límite de edad (generalmente se retiran a los 55 años o antes). En todos los sistemas se aporta poco con relación al sueldo/salario percibido y las prestaciones no guardan relación con las aportaciones. El caso más notable es el de los jubilados de Pemex y CFE que reciben pensiones superiores a los 20 mil pesos (1,100 USD) y, hasta antes de la reforma de 2015, los trabajadores no tenían la obligación de aportar recursos para financiar sus pensiones. Otro ejemplo muy ilustrativo son las jubilacio-

nes que otorga el propio IMSS en su carácter de patrón<sup>8</sup> con el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP). Los datos al 2016 muestran que, con 55 años cumplidos en promedio, los médicos recién jubilados reciben una pensión equivalente a 111% del último salario de un trabajador activo en su misma categoría, una enfermera general recibe 127% y un auxiliar de oficinas 136%. Los trabajadores del IMSS sólo necesitan 10 años de trabajo para obtener 50% del último salario y 28 años para recibir 100%, sin límite de edad. En contraste, el importe de las pensiones que reciben los trabajadores adscritos al IMSS-asegurador<sup>9</sup> equivale a 60% del salario de los últimos cinco años y se otorga bajo la condición de tener 65 años cumplidos y haber cotizado al menos 10 años.

Los trabajadores actualmente pensionados perciben montos de pensión diversos. La pensión promedio en el IMSS fue de 4,700 pesos en 2017 y en el ISSSTE de 12,000 pesos. Junto con otras dependencias gubernamentales, 60% de los pensionados reciben ingresos por pensión menores a 15,000 pesos. Cerca de 40 dependencias del sector público, otorgan montos de pensión superiores a 50,000 pesos mensuales, cifra que contrastan con la realidad salarial del país. Nueve dependencias registran pensiones entre 200 mil pesos y 299 mil, y una más de 300 mil pesos (ASF, 2014).

Para los trabajadores que cotizan al sistema de cuenta individuales se calcula que el importe de la pensión representará 26% del salario base de cotización después de haber cotizado al menos 25 años (OCDE, 2015).

Un elemento que no se manifiesta en el comportamiento de las tasas de reemplazo es el impacto de la rentabilidad que obtienen las Afores. Para finales de octubre de 2018, las Afores administraban \$3,287,033 miles de millones de pesos, equivalentes a 14.5% del PIB. Los rendimientos obtenidos de 1997 a octubre de 2018 ascienden a 1,427.1 miles de millones de pesos y representan 43.04% del saldo de recursos administrados en el Sis-

8 Se refiere a los trabajadores que son contratados por el IMSS (personal médico, enfermeras, camilleros, administrativos, de servicio, etc.)

9 Se refiere a cualquier trabajador afiliado al IMSS.

tema. Consar informa que el rendimiento histórico ha sido de 11.49% nominal, 5.14% real (Consar, 2018).

Al analizar el rendimiento histórico a través de la variación de los precios de las acciones, el rendimiento real anual que calcula Valencia, (2017) es de 1.32%. Con este nivel de rendimiento anual, cabe suponer que buena parte del rendimiento histórico de las Afore proviene de las comisiones cobradas a los trabajadores. Se calcula que el efecto de las comisiones reduce en 21% el ahorro de los trabajadores que han ahorrado en capitalización individual de 1997 a 2017, y la tendencia es al alza hasta significar 29% del ahorro total. Podemos verlo desde otra perspectiva considerando que si no se cobrara este nivel de comisiones el ahorro del trabajador sería 29% superior.

### *3.4. Sostenibilidad fiscal*

Además de las reformas a los principales seguros sociales, se han buscado reformas similares para los sistemas de las entidades federativas, las universidades y las instituciones de la administración pública que enfrentan problemas de capitalización y sostenibilidad.

La dinámica de integración consiste en cerrar los esquemas de beneficios definidos y transitar hacia la capitalización individual con administración privada. Al interrumpirse financieramente la solidaridad intergeneracional, el Gobierno Federal asume el costo de las pensiones en curso de pago y los compromisos que derivan de la conservación de derechos con cargo a las finanzas públicas. Sucedió lo mismo con las reformas de pensiones más recientes, la de CFE en 2014 y la de Pemex en 2015; en ambos casos el Gobierno Federal asumió el costo de las pensiones en curso de pago y los compromisos que derivan de la conservación de derechos.

El impulso que el gobierno mexicano ha dado a los sistemas de capitalización individual ha tenido un doble propósito. Por un lado, se asume

que la capitalización individual resolverá la presión de la carga pensionaria que los sistemas públicos generan sobre las finanzas públicas; y segundo, se considera que al delegar la administración de los recursos al sector privado se dinamizará el ahorro interno y el crecimiento económico. Como la generación de trabajadores que cotizan a las Afore se encuentra en edades productivas y aún no pueden disponer de los recursos acumulados, el valor del ahorro alcanzó 14.5% del PIB en 2018.

Bajo este panorama, las administradoras y los organismos reguladores han sostenido que los recursos depositados en las cuentas individuales forman parte de un círculo virtuoso entre el ahorro, la inversión y el crecimiento, pero soslayan que la transición entre sistemas de pensiones representa un elevado costo para las finanzas públicas. En el caso del IMSS, se calculó que el costo de la transición sería de 0.4% del PIB en los primeros años y en los años subsecuentes se incrementaría hasta llegar a un máximo de 0.8% de PIB (Solís y Villagomez, 1999). Tan sólo en 2017 el costo fiscal por la transición del sistema público del IMSS al sistema de cuenta individuales representó 1.52% del PIB y se espera que alcance 3% en 2035.

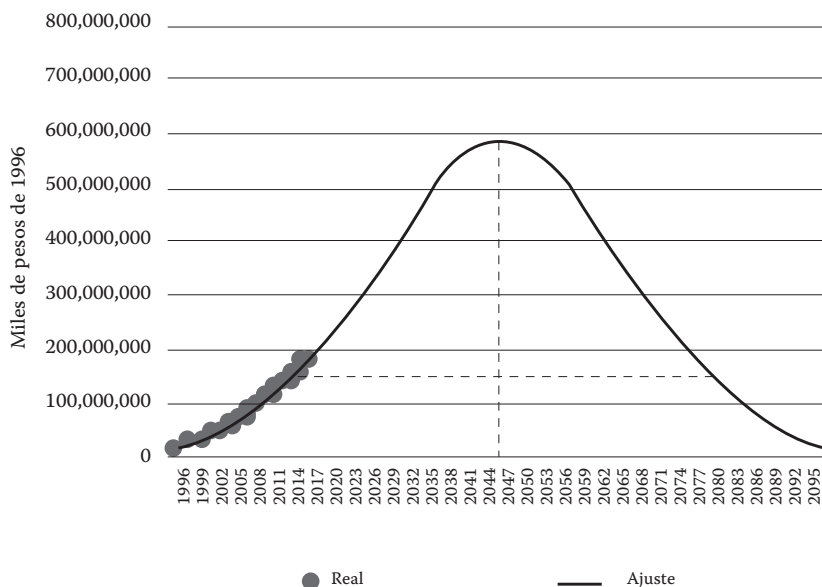
El Gobierno Federal gasta cada vez más recursos en el pago de pensiones sin que la cobertura previsional aumente de manera proporcional; tan sólo en los últimos 17 años el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se ha triplicado al pasar de 1.03% en el año 2000 a 3.23% en 2016.

Los datos más recientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indican que el costo fiscal ha rebasado las estimaciones originales. El presupuesto de egresos de la federación ha registrado una tasa media de crecimiento anual de 3.8%, mientras que el pago para pensiones y jubilaciones ha crecido a una tasa media anual de 13% en el periodo 2013-2017. De continuar la tendencia actual, el pago estimado de pensiones pudiera seguir aumentando progresivamente hasta llegar a un máximo en 2046 (véase gráfica 4).



### Gráfica 4

*Comparación del pago real y estimado por concepto de pensiones por parte del Gobierno Federal, conforme a la curva ajustada por la tendencia en el periodo 1996-2016 (miles de pesos de 1996)*



Fuente: elaboración y proyección de Valencia A (2017) con base en informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, SHCP, 1996-2016.

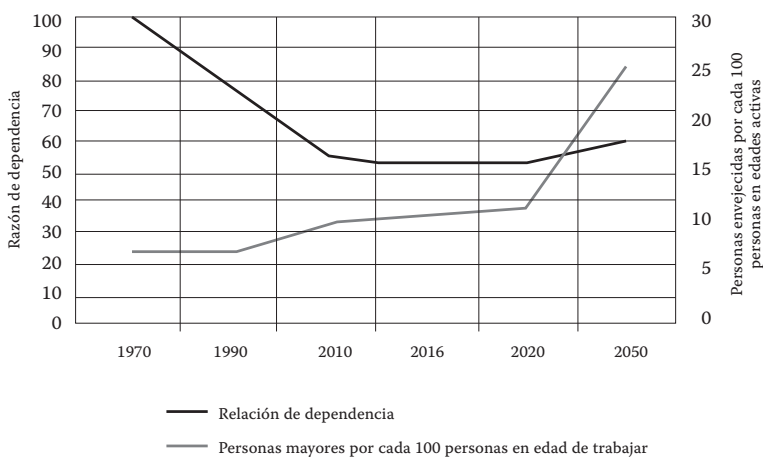
### 3.5. El reto del envejecimiento demográfico

Un elemento que ha estado presente en la justificación de las reformas previsionales tiene que ver con el proceso de envejecimiento demográfico, determinado por el paso de altos niveles de mortalidad y fecundidad a niveles bajos y controlados y por el aumento de la esperanza de vida. Elementos que conducen a un aumento sostenido en términos absolutos y porcentuales de las personas en edades avanzadas.

Este proceso ha modificado la estructura por edades en el país y la relación de dependencia demográfica, entendida como la relación entre la población en edades potencialmente inactivas (0-14) + (65+) con las potencialmente activas (15-64). México registró en 1966, el año de dependencia demográfica de valor máximo (ILPES-Celade; 2012), resultado de altas tasas de fecundidad. Las recientes proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) estiman que la relación de dependencia en 2016 es de 52 personas dependientes por cada 100 personas en edades activas de 15 a 59 años. Sin embargo, después de que en 2020 se alcance la relación de dependencia más baja del país (51%), se prevé que comience a repuntar, llegando en 2050 hasta 58%, porcentaje en el que incide determinadamente la población mayor de 65 años como lo muestra el aumento en el número de personas envejecidas por cada cien personas en edades activas (gráfica 5).

### Gráfica 5

*Relación de dependencia y personas mayores por cada 100 personas en edad de trabajar 1970-2050/1*



/1 La relación de dependencia se calcula como:  $(0-14 + 65+) / (15-64)$ .

Fuente: elaboración de Gabriel Badillo con base en Censos de población y vivienda: 1970, 1990 y 2010; CONAPO, proyecciones de población 2010-2050.

México realizó su transición demográfica en 54 años. El bono demográfico que es el aumento en la proporción de personas en edades potencialmente productivas en relación con las personas en edades potencialmente dependientes, no fue aprovechado como debiera haberse manifestado si se hubiera registrado un robusto crecimiento económico, con crecimiento de empleo protegido y mantenimiento de la solidaridad intergeneracional, fortaleciendo así las finanzas de las instituciones de seguridad social.

La tasa de crecimiento de los pensionados por el IMSS en el periodo 1997-2016 fue de 6.4% anual, mientras los afiliados crecieron a una tasa de 2.7%, la población ocupada 1.5% y la ocupación informal 1.7% en el periodo 1998-2016.

El otro factor que acompaña al cambio de la estructura por edades es el aumento de la esperanza de vida. Evidentemente, este es un indicador que necesitaba ser incluido para evaluar la sostenibilidad del sistema. Cuando se crea el IMSS, la esperanza de vida al nacer era de 48 años y de 50 años cuando se crea el ISSSTE. Pocos trabajadores alcanzaban los 60 años para las pensiones de retiro o los 65 años para las pensiones de vejez, situación que cambia con el incremento de la esperanza de vida. Durante este proceso no se registraron modificaciones en los requisitos para obtener una pensión de retiro o de vejez y las pensiones se otorgaron prioritariamente por tiempo de trabajo y en edades productivas, superando los periodos de pensión en relación con los periodos de cotización, agudizando con ello problemas en las finanzas de los institutos de seguridad social.

La potencialidad productiva de un segmento mayoritario de la población mexicana se descuidó y con informalidad creciente, alta movilidad laboral y bajos salarios, el contexto para instrumentar la capitalización individual de administración privada augura pocas y bajas pensiones.

Actualmente, el principal elemento demográfico que se debe contemplar en la prospectiva de los sistemas previsionales es el cambio en la estructura de la población en México, que inevitablemente conduce hacia un proceso de envejecimiento. A partir de las Proyecciones de Población

2010-2050 que elabora el Conapo se estima que en los próximos treinta años la población de 65+ casi se triplicará en términos absolutos al pasar de 9.1 a 24.3 millones de personas. El incremento en términos relativos será constante durante las próximas dos décadas, hasta que las personas mayores representen 16.0% de la población total a mediados del siglo XXI.

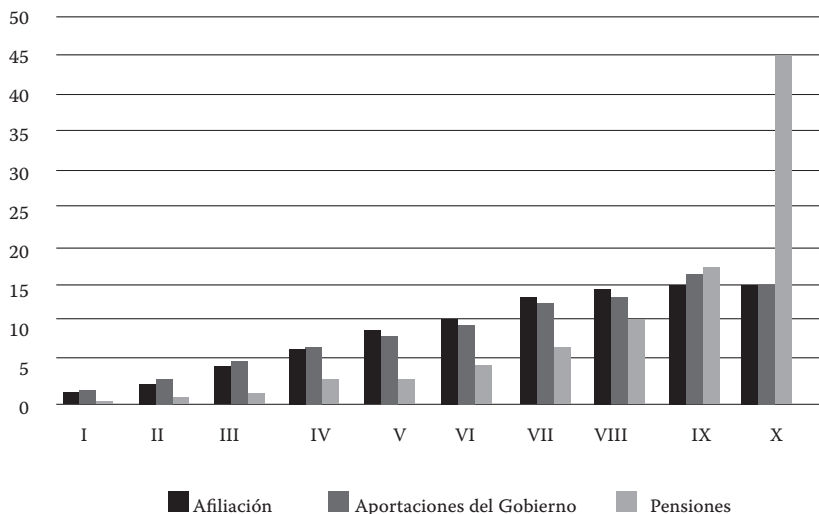
#### ***4. Opciones para enfrentar la crisis social y fiscal de pensiones***

Existe consenso entre diversos tomadores de decisión de política pública, acerca de la necesidad de reformar y unificar la diversidad de sistemas de pensiones de México, propiciar cobertura universal y darle sostenibilidad fiscal. Va quedando de manifiesto que la falta de ingresos en la vejez agudizará la crisis social, además de elevar los niveles de pobreza en la vejez. También preocupa que cada vez se destine una proporción mayor del gasto público para el pago de pensiones, que se caracteriza por ser altamente regresivo.

De acuerdo con las estimaciones elaboradas por la Secretaría de Hacienda (2016), 71.9% de las aportaciones para el retiro se concentran en los deciles VI al X y estos mismos grupos concentran 90% del gasto para cubrir el déficit pensionario (ver gráfica 6). Sólo para tener un punto de comparación, el gasto destinado a pago de pensiones en 2016, equivaldría a otorgarle una pensión ciudadana de 6,000 pesos a todos los mayores de 65 años.

### Gráfica 6

*Distribución del gasto público en pensiones en México, 2016 (%)<sup>1/</sup>*



1/ En % del gasto público total asignado a aportaciones y pensiones, y composición por deciles de los afiliados al IMSS y al ISSSTE.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2016 calculados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Las diferencias en torno a qué hacer frente a esta problemática permiten observar perspectivas diferentes. Los que siguen apostando todo al mercado y al ahorro financiero y al comportamiento de la tasa de interés (OCDE, 2015, 2017; Consar, 2017) como único camino se pronuncian por aumentar las cotizaciones, profundizar la capitalización individual de administración privada a partir de incentivar el ahorro individual y que los regímenes que no han adoptado la capitalización individual de administración privada lo hagan. No se detienen a evaluar los resultados del sistema de capitalización plena, mejor identificado como Afores. A la rentabilidad negativa le siguen llamando minusvalías, aunque en el 2018

haya retrocedido el porcentaje del ahorro en las afores con relación al PIB en 0.5% (Consar, 2018). Tampoco interesa solucionar el alto costo que para los trabajadores significa el pago de comisiones y que puede restar una quinta parte a su ya de por sí bajo ahorro. Asumen el principio de que es el mejor sistema de pensiones porque el riesgo lo asume el trabajador y enfatizan que es una responsabilidad individual. Con esta narrativa han logrado eliminar los contenidos de la seguridad social como derecho humano, bien público y responsabilidad del estado y han destacado sólo las virtudes del ahorro. De las experiencias internacionales destacan la construcción de pensiones mínimas solidarias, porque reconocen que en 2022 aquellos pocos que logren sus 1,250 semanas de cotización empezaran a demandar pensiones de retiro y habrá mucha decepción con los montos que recibirán. Para el gobierno puede significar más gasto, porque tendrá que incluir como beneficiarios de las pensiones asistenciales a los que no reúnan los requisitos para obtener pensión y que serán muchos más de lo proyectado.

Otra propuesta es regresar a la administración exclusiva del Estado y que éste siga pagando como se ha hecho hasta el momento. Cabe recordar que la transición entre sistemas pensionarios dio inicio para el IMSS en el momento en que entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, el 1 de julio de 1997, y terminará hasta el momento en que se pague la última pensión bajo los beneficios de la Ley 73 (se calcula que será alrededor de 2080). La transición entre sistemas en el ISSSTE inició el 1 de abril de 2007 y se espera que las pensiones directas e indirectas otorgadas por el décimo transitorio se extingan en 2070 y 2099, respectivamente (ISSSTE, 2017:192). La transición entre sistemas de pensiones tiene un impacto en las finanzas públicas que generalmente se denomina costo fiscal o costo de la transición. Este representa un pasivo para el Gobierno Federal que se tiene que cubrir en cada ejercicio fiscal asignando recursos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de pagar el seguro RCV

de la Ley 83 del ISSSTE, que comprende el costo fiscal de las pensiones en curso de pago antes de la reforma y el costo fiscal de las pensiones del régimen del artículo décimo transitorio. El pago de pensiones del IMSS de la ley 73, las que estaban en curso del pago antes de la reforma y las de la generación en transición, también es responsable de los haberes de retiro para las Fuerzas Armadas mexicanas. Las entidades paraestatales son responsables de las pensiones y jubilaciones de Pemex y CFE que fueron trasladadas a todos los contribuyentes en 2015. Las entidades que forman parte de la Banca de Desarrollo, Nafinsa, Bancomext, Banobras y Bansefi, ya han realizado reformas para las nuevas generaciones, adoptan la capitalización individual pero administradas por Fideicomisos y mantienen ventajas que otros trabajadores del sector público no tiene y que pueden significar a la larga más gasto público. El gobierno también asumió los pasivos de las entidades en proceso de liquidación y de otras entidades con obligaciones pensionarias. (Ferrocarriles Nacionales, Luz y Fuerza del Centro, etc).

El cálculo de los pasivos contingentes como porcentaje del PIB depende de hipótesis, metodología y fecha en que se lleva a cabo. Tres autores presentan diversos cálculos; para ASF (2014) representa 66.5%, para Vásquez Colmenares (2012) 104% y para Aguirre Farías (2017) 143% del PIB.

Ante este complejo panorama una lección es importante resaltar. La deuda pensionaria ha crecido por la forma cómo se realizó la reforma. En México se optó por cerrar los sistemas de pensiones cuando las nuevas leyes entraron en vigor, es decir se interrumpió el financiamiento que resultaba de la solidaridad intergeneracional y se canalizó a las cuentas individuales, además se reconocieron los derechos adquiridos por la generación de trabajadores que cotizaron hasta el momento de las reformas sin que se ajustaran aportaciones con beneficios a través de reformas paramétricas y modificación de aquellas prestaciones sin sustento fiscal. Se consideró que los trabajadores cubiertos con el nuevo sistema de capitalización individual de administración privada ya no

generarían más presiones para las finanzas públicas (Mesa Lago, 2000), salvo los que tuvieran que optar por la pensión mínima garantizada, que ahora sabemos será una proporción mayor a la proyectada y que un porcentaje alto no alcanzará ni la mínima garantizada. Hay coincidencias en señalar que las reformas cierran un sistema para instrumentar otro y si el primero opera con déficit como el de beneficios definidos, para instrumentar la capitalización individual se requiere de un esfuerzo fiscal enorme y un entorno económico favorable para enfrentar la transición y aun así el costo fiscal es muy alto (Albo, 2007; CIEP, 2017; Vásquez Colmenares, 2012). Contrasta este enorme saldo pensionario con el ahorro financiero de las Afores que actualmente representa 14.5% del PIB.

La gran mayoría de estudios consultados<sup>10</sup> coinciden en alguna o todas de las siguientes recomendaciones: Facilitar la portabilidad, ampliar la cobertura incorporando a los trabajadores por cuenta propia, elevar el nivel y tasas de reemplazo a estándares internacionales mediante el incremento de la aportación a una tasa superior a 10%, fortalecer el programa de 65 y más o convertirlo en una pensión básica universal. Organismos Internacionales como OIT (2012) y CEPAL (2017) se pronuncian por fortalecer el componente de universalización, solidaridad y de responsabilidad estatal.

De todos ellos hemos extraído lineamientos que consideramos debería incluir una propuesta alternativa:

Deben prevalecer los principios de inclusión, equidad y dignidad en la construcción de pensiones de retiro y vejez. Para ello es necesario superar la perspectiva exclusivamente laborista o exclusivamente asistencialista y transitar a la de derechos humanos que para ser sólida debe estar fundamentada en viabilidad fiscal.

Es necesario reconocer e incluir como sujetos de derecho a todos los trabajadores independientemente del sector, actividad y ocupación que realicen, así como con independencia de la unidad económica en la

10 Albo, 2007; Levy, 2012; Antón y Hernández, 2010; Coparmex, 2012; UNT, 2014; AMAC-CONAC, 2017; Aguirre, 2015; CEPAL, 2017; OIT, 2012.



que trabajen. Para su financiamiento se requiere constituir y fortalecer reservas actuariales para financiar las obligaciones periódicas de las cohortes que entran a retiro o a vejez lo que llevaría a una revisión a fondo de las limitaciones que ha impuesto la capitalización plena en un contexto de alta movilidad laboral y envejecimiento demográfico. Si se toma en cuenta la movilidad laboral habría que revisar el tiempo de aportaciones mínimas para tener derecho a una pensión. Se ha registrado que el promedio de años que un trabajador mexicano cotiza son 15 años (AMA-CONAC, 2017). Combinando ese tiempo con el ahorro promedio en las cuentas individuales que representa 3 salarios mínimos, se tendrían que diseñar pensiones de beneficio definido para los que ganan hasta 5 salarios mínimos, con componentes contributivos y solidarios y que la capitalización individual de administración privada sólo se encargue, bajo renovadas regulaciones, de pensiones complementarias. Todas estas consideraciones y otras adicionales podrían ser instrumentados mediante la puesta en marcha de un Instituto Nacional de Pensiones definido por una Ley Marco (Aguirre, 2015) que estableciera mínimos y máximos de aportaciones y pensiones, esquemas de financiamiento, salario regulador, edad y antigüedad mínima para obtener una pensión que corresponda a la dinámica laboral, al envejecimiento demográfico y a las nuevas formas de organización del trabajo, portabilidad, gradualidad en los cambios para la generación actual, sistema nacional de información, etc.

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, ha señalado en los Criterios General de Política Económica (SHCP, 2019) que durante el presente año llevará a cabo acciones que favorezcan una mejor integración de los tres componentes centrales del sistema de pensiones: la pensión universal, la pensión ocupacional y el ahorro voluntario. Ya se ha puesto en marcha la “pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”, pensión universal no contributiva de 2,550 pesos bimestrales para mayores de 68 años y de 65 en comunidades indígenas. Su carácter universal debería contemplar las desigualdades del país y establecer li-

neamientos para que vayan dirigidas particularmente a quienes carecen de ingresos en la vejez.

Para las pensiones ocupacionales, los Criterios Generales de Política Económica señalan que se llevará a cabo una mejor regulación para que las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) incrementen calidad y eficiencia en sus servicios, a través de regular los costos de operación y mediante una mejor flexibilidad en el régimen de inversiones para que se cuente con portafolios de inversión de acuerdo al ciclo de vida de los trabajadores. Con esa finalidad, el 23 de enero pasado el Ejecutivo Federal emite la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Persigue optimizar la gestión de las Afore con mejores esquemas de competencia; para ello las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores) se sustituyen por los Fondos de Inversión especializados en Fondos para el Retiro (Fifores) que se formarán y operarán con autorización y disposiciones que la Consar publicará. La iniciativa que presenta determina en primera instancia generar la flexibilidad de inversión que el Gobierno requiere, a cambio de ofrecer posibilidad de generar mejoría y competencia en las comisiones autorizadas.

Los contenidos de esta iniciativa no parecen estar orientados a atender los graves problemas por los que atraviesan los sistemas de pensiones en México, tampoco es la respuesta a los retos de la capitalización individual. Actualmente no lograr una pensión depende en mayor grado del número de cotizaciones necesarias para acceder al beneficio, incluso para calificar para la obtención de una pensión mínima garantizada. La propuesta de modificación del esquema de cobro de las comisiones podría resultar más onerosa para los trabajadores. De igual forma las pérdidas o minusvalías seguirán ocurriendo como parte de la dinámica del mercado y no por violaciones a la ley, así que no habrá ninguna compensación o garantía para los ahorradores.

Mientras se emiten los reglamentos específicos para que opere la iniciativa señalada, ya se ha avanzado en la instrumentación de la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores. La pensión mensual inicia en 2019 con 1,274 pesos, monto menor a la canasta alimentaria que para enero de 2019 es de 1,568 pesos. El costo fiscal que a partir del análisis de Valencia (2017)<sup>11</sup> se proyecta que irá de 0.68% a 1.65% del PIB para 2050. El costo puede ser bajo o alto dependiendo de la fortaleza de las finanzas públicas. Hasta el momento no se ha dicho nada acerca de cómo encarar la deuda pensionaria, la transición entre sistemas está representando ya 3% del PIB.

### *A manera de conclusión*

En este artículo se abordó como primera pregunta de investigación identificar los factores que determinaron en el caso mexicano la construcción de múltiples regímenes de pensiones que expresan fragmentación, exclusión y desigualdad. Se determinó que si bien es expresión del modelo de desarrollo desigual y excluyente que el país ha seguido, se explica sobre todo por la concepción, diseño y evolución que ha tenido la construcción institucional de los sistemas de pensiones en la que han participado una diversidad de intereses con demandas muy particulares que condujeron a una fragmentación del sistema, provocando también exclusión y mayor desigualdad.

---

11 El Act. Valencia (2017) considera dos grupos para el análisis: los de 65 años o más (65+) y los de 70 años o más (70+). El primer grupo (65+) crece a una tasa media anual en el periodo 2017-2050 de 3.18%, mientras que el grupo de 70+ lo hace a una tasa de 3.43%. El valor de la canasta básica ponderada (urbana y rural) ha aumentado por arriba de la inflación en un porcentaje de 2.14% en el periodo 2010-2017. Por ello, una hipótesis para la proyección pudiera ser que dicha canasta continúe creciendo a la misma tasa de 2.14% real anual (partiendo de un valor inicial de 1,397.65 pesos mensuales en septiembre de 2017 y suponiendo también constante la proporción de 79% de la población en zonas urbanas.

El segundo aspecto que se desarrolló fue el de situar los principales desafíos que hoy enfrentan los sistemas de pensiones. Se agruparon a partir de tres parámetros de evaluación: cobertura, suficiencia en las prestaciones y sostenibilidad fiscal. Resultó que el funcionamiento del mercado de trabajo, principalmente la informalidad laboral y el envejecimiento demográfico no se integraron de forma adecuada en el diseño de las reformas en pensiones por lo que densidades de cotización y costo fiscal difieren de las proyecciones que se habían considerado al hacer las reformas. En el apartado cuatro se expusieron los resultados y propuestas de diversos estudios con la finalidad de establecer los lineamientos básicos que deben considerarse en la construcción de un modelo alternativo que persiga superar la inequidad, exclusión y fragmentación de los actuales sistemas de pensiones. Por último, se analizaron las propuestas del actual gobierno en materia de pensiones y su orientación por favorecer una mejor integración de lo que consideran los tres componentes centrales del sistema de pensiones: la pensión universal, la pensión ocupacional y el ahorro voluntario. Se comentó la puesta en marcha de la Pensión de bienestar de las personas adultas mayores que arranca con un monto menor a la canasta alimentaria. También se describió de forma breve, los contenidos y tendencias de la Iniciativa del Ejecutivo que reforma y adiciona algunos artículos de la Ley del Sar, principalmente lo que conduce a la regulación de las inversiones para señalar como conclusión final que el incremento a las pensiones es un tema mucho más complejo que sólo intentar generar mejores rendimientos; prioritariamente se tienen que atender las desigualdades en el acceso y en los beneficios.

La crisis social se acentuará por la carencia de pensiones derivadas de los regímenes contributivos o por los bajos montos y la crisis fiscal de las pensiones seguirá agudizándose mientras no se corrijan los resultados de las reformas instrumentadas, así como la inequidad y heterogeneidad de los sistemas que no se reformaron o que habiéndose reformado mantuvieron pensiones vitalicias de alto costo para el erario público.

## Referencias

- Aguirre, F. F. M. (2012), *Pensiones ¿y con qué?*, México: Fineo.
- Aguirre, F. F. M. (2015), *Pensiones ¿y ahora qué?*, México: Fineo
- Albo *et. al.* (2007), *Hacia el fortalecimiento de los Sistemas de Pensiones en México: Visión y propuesta de Reforma*, México, BBVA Bancomer, 197 pp.
- Antón y Hernández (2012), “El financiamiento de la seguridad social universal” en *Seguridad social universal: Retos para su implementación en México*, México, CIDE, 317 pp.
- Atkinson, B. A. (2016), *Desigualdad ¿qué podemos hacer?*, FCE.
- Auditoría Superior de la Federación ASF, (2014), *Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones* Evaluación Número 1203, México, Cámara de Diputados, 193 pp.
- Bertranou, Fabio (1995), “La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro”, *Estudios Sociológicos*, Vol. XIII, Núm. 37, pp. 3-23.
- Bertranou, F., y Mesa, L. C. (1998), Antecedentes históricos de la seguridad social en América Latina y el Caribe. En *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (pp. 19-34). Uruguay.
- Beveridge William Henry (2009), *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*, (1942), México, Editorial Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 106 pp.
- Castañón y Ferreira (2017), *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, México, Consar, Documentos de trabajo No. 3, 28 pp.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), *La seguridad social a una década de la reforma de pensiones*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 167 pp.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP (2009), *La seguridad social a una década de la reforma de pensiones*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 167 pp.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de febrero de 1917.
- DOF (1926), *Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales*, 15 de marzo
- DOF (1929), *Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de septiembre.

- DOF (1959), Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 30 de diciembre.
- DOF (1963), Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, 28 de diciembre
- DOF (1974), *Ley por la cual se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 31 de diciembre de 1974
- Farfán Mendoza, Guillermo (2009), *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neo institucionalista histórico*, México D.F, UNAM. 265 pp.
- Ferranti *et. al* (2002), La reforma de las pensiones en América Latina en *Finanzas & Desarrollo*. Washington, D.C., International Monetary Fund, septiembre, pp. 39-43
- Ham, Ramírez, Valencia (2008), *Evaluación y Tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de la Frontera Norte, UNAM, 291 pp.
- IMSS. (2016), Anexo E. Elementos principales y estadísticas relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. En *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2016-2017* (pp. 43–65). IMSS. Obtenido de: [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)
- Iniciativa del Ejecutivo Federal (2019), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Gaceta Parlamentaria, 23 de enero, Anexo III.
- Ley del Seguro Social (1943), consultada el 20 de enero de 2018 en: [www.archivos.juridicas.unam.mx](http://www.archivos.juridicas.unam.mx)
- Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925), consultada el 20 de enero de 2018 en: [www.archivos.juridicas.unam.mx](http://www.archivos.juridicas.unam.mx)
- Nava, Ham, Ramírez (2016), Seguridad económica y vejez en México, *Revista Latinoamericana de Población*, Relap, año 10, número 19, segundo semestre de 2016, pp. 169-190.
- Rofman Rafael y Lucchetti Leonardo “Sistemas de Pensiones en América Latina. Conceptos y Mediciones de Cobertura” The World Bank, Social Protection Discussion Paper No, 0616, abril de 2007, 142 pp.
- SAR. (2018), Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Obtenido de: [www.gob.mx](http://www.gob.mx)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019), Criterios Generales de Política Económica disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

- Sánchez Castañeda, Alfredo (2012), *La Seguridad y la Protección Social en México: Su necesaria reorganización*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 198 pp.
- Schoenbaum, Emilio (1942), *Informe financiero y actuarial sobre el proyecto de ley del seguro social en México*. México D.F., IMSS.
- Solís Soberón y Villagómez Alejandro (1999) *La Seguridad Social en México*, FCE, CIDE, Consar, 402 pp.
- Tortuero, P. J. L. (2012), Reflexiones sobre los principios formadores de la seguridad social. En Ramírez L.B.P y Ham CH.R(Coord.), *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México* (pp. 27-36). UNAM: El Colegio de la Frontera Norte.
- Valencia, Alberto (2017), *Prospectiva del costo fiscal de las pensiones*, mimeo. 25 pp.

### ***Bases de datos consultadas***

- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2013), Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2016), Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Inventario nacional Coneval de programas y acciones de desarrollo Social (2013), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)
- Líneas de bienestar y canasta alimentaria (2019), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)