



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Los Sistemas de Pensiones en México. Las Reformas a los
Sistemas Públicos de Pensiones, el caso del IMSS y el ISSSTE, el
Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y las alternativas
de Universalidad para los Adultos Mayores.**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA
PRESENTA:
LEANDRO ROMÁN GARCÍA CHÁVEZ**

ASESOR: ENRIQUE CONTRERAS SUÁREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos y dedicatorias

Agradecido estoy:

A Dios.

Por darme la oportunidad de vivir y poder concluir con satisfacción esta etapa de mi vida, esperando poder seguir adelante, creciendo día a día con mi preparación y formación como profesional y ser humano.

A mis padres y hermanos.

Por toda la paciencia y apoyo para mi persona, que me han permitido ser una mejor persona con el paso del tiempo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por arroparme como parte de la mejor universidad, darme la oportunidad de crecer y formarme como profesional, aportarme un espíritu racional, analítico, crítico y ético ante la vida, y con ello darme la oportunidad de ser un mejor individuo orgulloso miembro de esta casa de estudios.

A mis amigos y compañeros.

Por ser parte de este crecimiento, por enseñarme y tener la paciencia de ser parte de mi vida y con ello parte de mis logros.

Este trabajo esta dedicado:

A mi familia, especialmente a mi madre Belén Chávez y a mi padre Ramón García (q.e.d.) y a mis hermanos: Irene, Eulalia, Francisco, Claudia, Tomás, Mónica, Hilda y Gabriela, por el apoyo incondicional, los valores y educación que me brindan día a día, así como por el cariño que siempre han tenido hacia mi.

A mis profesores, quienes creyeron en mi, gracias por el aporte en el plano académico y en el humano para mi formación, especialmente al Dr. Enrique Contreras por la oportunidad de crecimiento profesional, en especial por su paciencia y aportes a este trabajo, ya que sin él no hubiera salido adelante. A la Dra. Maria Elena Jarquín, a la Mtra. Ingrid Alonso, al Dr. Miguel Ángel Márquez y al Mtro. Tomás Pérez, a todos ellos gracias por sus aportaciones y apoyo a este trabajo.

A mis amigos, quienes son de primordial importancia en mi vida en todos los ámbitos. ¡Gracias a ustedes por estar ahí y ser parte de mi vida!. Todos ustedes son parte de este logro, no solo como amigos, sino como cómplices de vida y quienes me impulsan siempre a pesar de mis desalientos e inseguridades.

Este trabajo esta especialmente dedicado para ti, quien siempre me impulso a seguir; para ti, quien nunca dejo de creer en mi; para ti, quien conoce mis malas formas y aun está ahí conmigo; para ti, quien me busca y siempre me encuentra; para ti, por quien siempre estaré ahí, y para ti a quien quiero y por quien siento un gran respeto.

Índice general.

Introducción general.	1
Capítulo 1.	4
Marco teórico, marco conceptual y marco metodológico.	4
Introducción.	4
1.1 Marco teórico.	4
1.1.1 Ciudadanía y derechos sociales.	5
1.1.1.1 Los derechos sociales.	6
1.1.1.2 La igualdad y la desigualdad de los ciudadanos.	7
1.1.1.3 La justicia social.	8
1.1.1.4 La Seguridad Social y otros elementos afines.	10
1.1.1.4.1 El plan que emplea los límites de ingreso.	11
1.1.1.4.2 El sistema del mínimo garantizado.	12
1.2 Marco conceptual.	13
1.2.1 Justicia social.	13
1.2.2 Política social.	16
1.2.2.1 ¿Quién hace política social?	16
1.2.2.2 ¿Política social o políticas sociales?	18
1.2.2.3 La política social, la Seguridad Social y el Estado de Bienestar.	18
1.2.2.4 El seguro social.	18
1.2.3 Estado de Bienestar.	19
1.2.3.1 Los regímenes del Estado de Bienestar.	21
1.2.3.1.1 El régimen nórdico.	21
1.2.3.1.2 El régimen continental.	22
1.2.3.1.3 El régimen anglosajón.	23
1.2.3.1.4 Un cuarto régimen.	23
1.2.3.2 La construcción y sesgos del Estado de Bienestar en América Latina.	24
1.2.3.3 Crisis del Estado de Bienestar.	25
1.2.4 Seguridad Social.	26
1.2.5 Sistema de pensiones de retiro.	27
1.2.5.1 Jubilación y pensión.	29
1.2.6 Envejecimiento.	30
1.2.6.1 Adulto mayor.	31
1.2.6.2 Anciano.	31
1.2.6.3 Tercera edad.	32
1.2.7 Vida digna.	33
1.2.8 El universalismo básico.	34
1.3 Marco metodológico.	36
1.3.1 Método deductivo.	37
1.3.2 Método cualitativo.	38
1.3.3 Método comparativo.	39
1.3.3.1 Cross societal.	41
1.3.3.2 Cross temporal.	42
1.3.3.3 Cross national.	42
1.3.3.1 Tipologías y modelos.	43

Capítulo 2.	48
Antecedentes demográficos.	48
Introducción.	48
2.1 La transición demográfica mundial.	48
2.1.1 Los cambios en las pirámides de población.	49
2.1.2 Los factores que intervienen en la composición de la población.	52
2.2 El cambio demográfico en México.	53
2.2.1 La transición demográfica en México.	53
2.3 El envejecimiento de la población.	58
2.3.1 Salud.	59
2.3.2 Pobreza.	60
2.3.3 Familias y hogares.	61
2.3.4 Participación económica.	61
2.3.5 Género.	62
2.3.6 Educación y analfabetismo de la tercera edad.	63
Capítulo 3.	64
Los sistema de pensiones en América Latina.	64
Introducción.	64
3.1 Sistemas de pensiones en América Latina.	65
3.1.1 Los viejos sistemas de pensiones en América Latina.	65
3.2 Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina.	68
3.2.1 Los sistema de pensiones en algunos países de América Latina.	69
3.2.1.1 Los países pioneros en la seguridad social en América Latina.	72
3.2.1.2. La situación en la que se dan las reformas a los sistemas de pensiones.	72
3.2.1.3 Tipología de los sistemas de pensiones en América Latina.	73
3.3 El caso de Chile: su reforma y privatización de los fondos de pensiones.	77
3.3.1 El contexto en el que se da la reforma del sistema de pensiones en Chile.	78
3.3.2 Cómo funciona el sistema de pensiones en Chile.	80
3.3.2.1 Los pilares del sistema de pensiones en Chile.	80
3.3.2.2 La cobertura del sistema de pensiones en Chile.	82
3.3.2.3 La Superintendencia de las AFP.	83
3.3.2.4 ¿Qué son y como funcionan las AFPs?	83
3.3.2.5 El bono de reconocimiento.	84
3.3.2.6 El universalismo del sistema de pensiones en Chile.	85
3.3.2.7 El compromiso fiscal del Estado chileno.	85
Capítulo 4.	86
El IMSS, su sistema de pensiones antes y después de la reforma.	86
Introducción.	86
4.1 Antecedentes.	86
4.1.1 Creación del sistema de pensiones en el IMSS.	87
4.1.2 Problemas de solvencia del IMSS y su sistema de pensiones.	88
4.1.3 Los actores que interviene en la Reforma.	90
4.2 El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el antecedente de la privatización.	91
4.2.1 ¿Cómo se integra a la cuenta individual el SAR y su capital?	92
4.2.2 El Sistema de Ahorro para el Retiro: después de la reforma de 1997.	93
4.2.3 ¿Qué es, cómo funciona y para qué sirve la CONSAR?	95
4.3 ¿Qué son las AFOREs?	99

4.3.1 ¿Cómo funcionan las AFOREs?	102
4.3.2 ¿Cuáles son las comisiones de las AFOREs?	103
4.4 Modos de retiro.	106
4.4.1 Cesantía en edad avanzada.	107
4.4.2 ¿Qué es una renta vitalicia?	108
4.4.3 ¿Qué son los retiros programados?	108
4.4.4 Seguro de vejez.	108
4.5 Pensión mínima garantizada.	109
4.6 Los costos fiscales de la transición para el Estado.	110
4.7 La reforma al Régimen de Jubilaciones y Pensiones.	111
4.8 La nueva cuenta de retiro individual y el estado de cuenta.	115
4.9 A diez años de la reforma al IMSS.	118
4.10 La cuota social.	119
4.11 Las aportaciones voluntarias.	119
4.12 Un caso práctico de pensión en el nuevo plan.	120
Capítulo 5.	124
El ISSSTE, su sistema de pensiones, antes y después de la reforma.	124
Introducción.	124
5.1 Antecedentes.	125
5.2 El paralelismo entre el IMSS y el ISSSTE en sus antecedentes a la reforma.	125
5.2.1 El ISSSTE y su camino hacia su anunciada reforma.	126
5.2.2 El sistema de pensiones en el ISSSTE antes de la reforma del 2007.	128
5.2.3 Cambios de la Ley anterior a la nueva Ley del ISSSTE (2007).	128
5.2.3.1 Los trabajadores al servicio del Estado en la transición de sistemas.	132
5.2.3.1.1. Los artículos transitorios de la LISSSTE-2007.	133
5.2.3.1.1.1 Régimen de los trabajadores que no opten por el Bono.	136
5.2.3.1.1.1.1 El artículo décimo transitorio.	136
5.2.3.1.1.1.2 De los trabajadores que opten por el Bono.	139
5.2.4 Pensión mínima garantizada.	140
5.2.5 Portabilidad de sistemas.	141
5.2.6 El nuevo pilar de ahorro solidario.	143
5.2.7 PENSIONISSSTE ¿Qué es y cuál es su función?	144
5.2.8 El bono de reconocimiento.	145
5.2.9 El costo de la transición.	146
Capítulo 6.	147
Otros sistemas de seguridad social y otro tipo de pensiones en México.	147
Introducción.	147
6.1 Marco general de los "sistemas de privilegiados".	147
6.2 Fuerzas Armadas de México.	148
6.3 Los sistemas de retiro en el Sector Energético en México.	152
6.3.1 Contexto general.	152
6.3.2 La Comisión Federal de Electricidad (CFE).	153
6.3.3 Luz y Fuerza del Centro (LyFC).	156
6.3.4 Las pensiones en Petróleos Mexicanos (PEMEX).	160
6.4 Otras pensiones con cargo al erario público.	164

Capítulo 7.	167
Otros apoyos a los adultos mayores y una tentativa de universalismo.	167
Introducción.	167
7.1 Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el D. F.	168
7.1.1 Requisitos para ser beneficiario del programa.	170
7.1.2 De los compromisos u obligaciones del adulto mayor beneficiado.	171
7.1.3 Monto y medio para el depósito de la "pensión alimentaria".	172
7.1.4 Algunas otras cuestiones sobre la Pensión Alimentaria en el Distrito Federal.	172
7.2 El Sistema de Pensiones del Programa Federal Oportunidades.	173
7.2.1 El programa Oportunidades para adultos mayores de 70 años.	174
7.2.1.1 Criterios de elegibilidad, aceptación y tipo de apoyo.	174
7.2.1.2 Derechos y obligaciones de los beneficiados.	176
7.2.1.3 Algunas cuestiones sobre el programa 70 años y más de Oportunidades.	176
7.3 El Mecanismo de Ahorro para el Retiro de Oportunidades (MAROP).	180
7.3.1 Coordinación, afiliación, subcuentas y disponibilidad del capital.	181
7.3.2 Algunas otras cuestiones sobre el MAROP.	182
7.4 Rumbo a un sistema de pensiones universales en México.	186
7.4.1 Propuestas para una pensión universal para adultos mayores.	187
7.4.2 La propuesta para la creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).	187
7.4.3 La propuesta de John Scott Andretta.	189
7.4.4 La propuesta de una ley de pensión universal.	194
7.5 Hacia un sistema nacional de pensiones.	196
7.6 Una visión internacional para la universalización de una pensión.	198
Conclusiones.	200
Conclusiones particulares a cada capítulo.	200
Capítulo 1.	200
Capítulo 2.	201
Capítulo 3.	202
Capítulo 4.	203
Capítulo 5.	206
Capítulo 6.	207
Capítulo 7.	209
Conclusiones globales.	210
En resumen se puede concluir.	213
Glosario.	214
Bibliografía.	216
Hemerografía.	218
Conferencias, ponencias y otros documentos.	219
Cybergrafía.	220

Índice de cuadros, gráficas, mapas, tablas y formatos.

Capítulo 1.	
Cuadro 1.1	37
Actores que contribuyen a la Seguridad Social en México.	
Cuadro 1.2	40
Comparaciones.	
Cuadro 1.3	41
Tipos de Cruces.	
Cuadros 1.3a, 1.3b, 1.3c, 1.3d, 1.3e, 1.3f, 1.3g	44
Cuadros sobre las comparaciones de este trabajo (del 1.3a al 1.3g).	
Capítulo 2.	
Gráfica 2.1	49
Pirámide de población mundial en 1998 y Pirámide de población mundial en 2050.	
Gráfica 2.2	50
Pirámides de población de Estados Unidos y Alemania, año 2000.	
Gráfica 2.3	51
Pirámides de población de Uruguay y México, año 2000.	
Mapa 2.1	52
Esperanza de vida en el mundo.	
Gráfica 2.4	55
Transición demográfica de México, 1930-2050.	
Gráfica 2.5	56
Pirámides de población, México, 1930, 1970 y 2000.	
Gráfica 2.6	56
Pirámide de población 2005 (INEGI).	
Gráfica 2.7	57
Pirámides de población, México, 2015, 2030 y 2050.	
Gráfica 2.8	58
Crecimiento anual 1970-2000 de la población total y la de los adultos mayores.	
Gráfica 2.9	59
Principales causas de muerte entre los hombres mayores de 60 años, 1979-2000.	
Capítulo 3.	
Cuadro 3.1	67
Aportaciones para fondo de pensiones.	
Cuadro 3.2	69
Los tipos de reformas estructurales adoptadas.	
Cuadro 3.3	71
Primeras Leyes sobre Seguridad Social, países más representativos o con mayor tiempo de sus Leyes.	
Cuadro 3.4	74
Tipología de los sistemas de pensiones en América Latina (9 países).	
Cuadro 3.5	76
Cambio generales del sistema de pensiones, de un sistema público a uno privado.	

Cuadro 3.6	77
Grupos con la excepción de integrar los nuevos sistemas de pensiones.	
Cuadro 3.7	81
Los sistemas de pensiones en Chile.	
Capítulo 4.	
Cuadro 4.1	89
Relación entre aportantes y beneficiarios no aportantes del IMSS.	
Cuadro 4.2	90
Actores políticos de las reformas al sistema de pensiones del IMSS.	
Cuadro 4.3	94
Porcentaje del PIB acumulado en los fondos de retiro de las cuentas individuales.	
Formato 4.1	98
Formato de quejas contra las AFOREs.	
Cuadro 4.4	100
Número de AFOREs concesionadas en el primer año de vida del sistema privado.	
Cuadro 4.5	101
Número de AFOREs concesionadas en el año 2008 del sistema privado.	
Tabla 4.1	104
Modificaciones de 2007 a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.	
Tabla 4.2	104
Modificaciones de 2007 a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.	
Cuadro 4.6	105
Cambios en las comisiones de las AFOREs.	
Gráfica 4.1	113
Incremento neto en número de plazas ocupadas, 1976 – 2002.	
Cuadro 4.7	114
Conceptos que integran el sueldo pensionable del IMSS adicionales al sueldo tabular.	
Cuadro 4.8	115
La nueva cuenta de retiro.	
Cuadro 4.9	116
Subcuentas que integran la cuenta individual.	
Formato 4.2	117
Formato de estado de cuenta aprobado por la CONSAR 2005.	
Cuadro 4.10	120
Comisiones más bajas de las AFOREs antes de 2008.	
Cuadro 4.11	121
Comisiones que cobrarán las AFOREs a partir de 2008.	
Cuadro 4.12	121
Salario Base de Cotización 2008.	
Cuadro 4.13	121
Aportaciones que corresponden a 3 S. M. de cotización.	

Capítulo 5.	
Gráfica 5.1	127
Cambios en cantidad de derechohabientes del ISSSTE 1960-2004.	
Cuadro 5.1	129
Seguros, prestaciones y servicios de la antigua Ley del ISSSTE.	
Cuadro 5.2	130
Seguros, prestaciones y servicios de la Ley del ISSSTE 2007.	
Cuadro 5.3	131
Comparación entre la Ley anterior y la aprobada en el 2007.	
Tabla 5.1	135
Valor nominal del bono según años de servicio y edad del trabajador.	
Tabla 5.2	137
Años de servicio y porcentaje de pensión a que tiene derecho el trabajador LISSSTE-2007.	
Tabla 5.3	137
Porcentaje de pensión por cesantía en edad avanzada con 10 o más años de cotización.	
Tabla 5.4	138
Cambios en edad para recibir una pensión por jubilación LISSSTE-2007.	
Tabla 5.5	138
Cambios en edad para recibir una pensión por edad y tiempo de servicio LISSSTE-2007.	
Tabla 5.6	139
Cambios en edad para recibir una pensión por cesantía en edad avanzada LISSSTE-2007.	
Tabla 5.7	139
Años necesarios para recibir el bono de reconocimiento para su retiro LISSSTE-2007.	
Cuadro 5.4	142
Equiparación entre sistemas (IMSS e ISSSTE).	
Capítulo 6.	
Cuadro 6.1	149
Edad y rango en que los militares pueden permanecer en activo.	
Cuadro 6.2	150
Porcentaje de "haber" entre los 20 y los 30 años de servicio.	
Cuadro 6.3	151
Seguro colectivo de retiro.	
Cuadro 6.4	155
Porcentaje de pensión para retiros sin cumplimiento de requisitos de Ley.	
Cuadro 6.5	156
Salario medio de cotización en el IMSS (pesos por día).	
Cuadro 6.6	157
Comparación de salario bruto de diferentes oficios (pesos corrientes).	
Cuadro 6.7	159
Pensión de LyFC teniendo más de 55 años y no cumplan con el tiempo de servicio.	
Cuadro 6.8	161
Salarios para los trabajadores sindicalizados de PEMEX.	
Cuadro 6.9	162
Escalafones más bajos del Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2007-2009.	
Cuadro 6.10	163
Salarios ordinales según Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM.	

Capítulo 7.	
Cuadro 7.1	169
Beneficiarios de la pensión alimentaria por Delegación 2001 - a agosto de 2006.	
Cuadro 7.2	177
Población beneficiaria del programada 2007 (cifras preliminares).	
Formato 7.1a	178
Identificación de beneficiarios del programa para adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (70 y más).	
Formato 7.1b	179
Identificación de beneficiarios del programa para adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (70 y más).	
Formato 7.2a	183
Aceptación de beneficiario del programa MAROP.	
Formato 7.2b	184
Aceptación de beneficiario del programa MAROP.	
Formato 7.2c	185
Aceptación de beneficiario del programa MAROP.	
Gráfica 7.1	187
Distribución porcentual de la población de 60 años y más, según goce de pensión.	
Gráfica 7.2	190
Cobertura de pensiones y jubilaciones en algunos países de América Latina.	
Cuadro 7.3	192
Costos de la "pensión universal" en México según datos de Scott.	
Gráfica 7.3	193
Costos fiscal de una pensión mínima universal (668/mes en 2005) para la población de setenta años o más bajo escenarios alternativos de crecimiento anual del PIB: 2005-2050.	

Introducción general.

La presente investigación busca dar un amplio panorama sobre lo que son los sistemas de pensiones en México, para lo cual no pretendemos de ningún modo abocarnos a criticar las posiciones existentes sobre como podrían los sistemas de pensiones ser más eficaces y eficientes, a la vez que más amplios en su cobertura y en su prestación de servicios. Para ello se intentará dejar de lado la crítica por la crítica y ser más propositivos; es decir, hacer crítica constructiva que sume de forma real y no ponga sólo un punto de vista que aunque no sea destructivo sí resulte negativo y sin fundamentos reales de por qué si o por qué no deben ser los sistemas de pensiones.

En el primer capítulo de este trabajo, mostraremos la parte teórica, conceptual y metodológica en que se sustenta; en primer término, se presentan las ideas de las cuales nos servimos y la posición intelectual que nos interesa para analizar a los sistemas de pensiones, como parte de sistemas más amplios como la Seguridad Social y el Bienestar Social; con lo anterior no queremos que se piense o se deba visualizar la realidad del caso mexicano solo a través de los modelos o construcciones teóricos que como ideales a seguir para la construcción y mantenimiento de sistemas de Seguridad Social y en específico de pensiones de retiro con un corte que se dirija a la búsqueda de la “justicia social” y la “vida digna” de los adultos mayores. Nosotros también haremos un planteamiento de las ideas de autores como Marshall, Bottomore, Esping-Andersen y Mesa-Lago como piezas fundamentales de estos pensamientos.

Dando seguimiento a los mismos autores, en la segunda parte de este capítulo, se proporciona un marco conceptual del significado de algunas concepciones centrales a nuestras ideas como: justicia social, política social, seguro social, Estado de Bienestar, Seguridad Social, sistemas de pensiones de retiro, jubilación, pensión, envejecimiento, adulto mayor, anciano, tercera edad y vida digna.

La tercera parte de este capítulo muestra el marco metodológico del cual nos auxiliaremos en la estructuración de este trabajo y que nos permite hacer un balance comparativo entre modelos, regímenes, países, sistemas, etc. Se debe dejar en claro que debido a la estructura del trabajo las comparaciones no son de orden directo una contra la otra, sino que mediante el sistema comparativo descrito en esta parte se intenta encontrar similitudes y divergencias que podrían tener cosas o casos que al parecer o son iguales o son disímiles entre ellos. Con ello se deja en claro la heterogeneidad de los distintos sistemas tanto hacia el interior de México o en su comparación con otros países.

El segundo capítulo presenta de manera general la realidad demográfica por la que atraviesa el mundo al tener sociedades con población envejecida o rumbo a esta situación, lo cual, se verá como un antecedente de la conformación de ésta. Enseguida se analiza el caso mexicano tanto en su conformación demográfica como en sus tendencias al envejecimiento de su población. Con estos puntos se quiere fincar el precedente de que las necesidades y demandas que requiere una población envejecida deben y son distintas. Con lo anterior se forma el antecedente de que si bien las condiciones no han sido las óptimas, el hecho de que se privaticen los sistemas de pensiones no ayudará a crear mejores condiciones en el ámbito social, ya que las demandas seguirán creciendo como se mostrará

a lo largo de segundo capítulo, sin que existan actores o instituciones que puedan hacer frente a esta carga, la cual no sólo debe de verse como un problema particular de quienes gozan de pensiones, sino que se agudiza en quiénes no tienen acceso a ellas.

El tercer capítulo, muestra de manera general las condiciones por las que atraviesa América Latina, sin que por ello se logre hacer un detallado análisis de cada caso (no es nuestra intención), con lo cual se percibe que la reforma estructural con miras a la privatización no fue el único camino a seguir por quienes siguieron la reforma chilena de principios de los ochenta. La segunda parte de este capítulo muestra el modelo de reforma para el sistema de pensiones en Chile y su conformación como pionero del cambio. Se hace ver las debilidades y fortalezas que hacen del sistema chileno un baluarte entre los sistemas reformados y del cual se podrían copiar múltiples cuestiones que se dejaron fuera de una reforma estructural en el caso mexicano.

El cuarto capítulo, se centra en el sistema de pensiones del IMSS y su reestructuración, donde, primeramente veremos antecedentes de cómo nació, los fines para los cuales fue construido, su crisis hasta la llegada a la reforma del sistema de pensiones, atenderemos el papel de los distintos actores que fueron o debieron ser parte de ésta, el antecedente del SAR-92, su implantación, lo que es la Nueva Ley, así como los resultados que pueden esperarse de un sistema privado, los cuales son poco claros y causan mucha incertidumbre; además por otra parte se analizará lo que era el sistema de retiro para los trabajadores que, al mismo tiempo de cotizar al IMSS lo tienen como patrón y lo que sucedió con el sistema de retiro de ellos (el Régimen de Pensiones y Jubilaciones).

El quinto capítulo, muestra la situación del ISSSTE desde su creación y antecedentes hasta su reestructuración, la creación de la Nueva Ley del ISSSTE, la reforma al sistema de pensiones público, la creación del PENSIONISSSTE, el paso hacia la privatización de las cuentas individuales, los efectos en los trabajadores activos y lo incierto de su futuro. Para este análisis además de la bibliografía especializada en el tema, se hace uso de la Nueva Ley del ISSSTE-2007 y en la cual encontramos una descripción de la nueva protección social que éste otorga, además de cómo y qué efectos son los reales para los trabajadores en activo y para quienes ingresen a cotizar después de la implementación de la Nueva Ley.

El sexto capítulo, enmarca la situación de ciertos grupos o instituciones privilegiadas en sus prestaciones de Ley, entre ellas sus sistemas de pensiones públicos, las instituciones o sectores como las Fuerzas Armadas de México, el Sector Energético (CFE, LyFC y PEMEX) y las onerosas pensiones que otorgan o se conceden altos funcionarios de gobierno o de instituciones públicas, como la banca de desarrollo; en esta parte de la tesis se presentan posibles causas del alto gasto público en pensiones, para lo cual, se exhiben sólo estos tres ejemplos en los que las pensiones son mucho más altas en proporción a las otorgadas por los sistemas reformados (IMSS y el ISSSTE) y a las cuales se les aduce el alto gasto por parte del Estado en este rubro.

El séptimo capítulo, hace referencia de manera general por un lado a programas de apoyo a los adultos mayores, y por el otro a cuestiones encaminadas al universalismo en apoyo a la población de la tercera edad. El primer programa de apoyo al que haremos referencia es de orden local (Distrito Federal) pero muy importante en la búsqueda de la creación de

programas incluyentes y el cual lleva el nombre de “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal”; el segundo y tercero pertenecen a la SEDESOL y son paralelos a Oportunidades, el primero es “El Sistema de Pensiones del Programa Federal Oportunidades” y el segundo es “El Mecanismo de Ahorro para el Retiro de Oportunidades (MAROP)”; estos dos esfuerzos del gobierno Federal buscan afianzar el camino hacia el apoyo de los adultos mayores en todo el país. Por último en este capítulo daremos una visión de los posibles escenarios que deberían ser construidos y experimentados en México en la búsqueda de una pensión básica para todos los adultos mayores y en especial para aquéllos en estado de vulnerabilidad económica.

Con la exploración de los diferentes apartados nos daremos a la tarea de dar una serie de conclusiones, las cuales primeramente se harán de cada capítulo ya que es necesario entender las distintas cuestiones que se trataron y las conclusiones a las que se llegó, y para finalizar este trabajo haremos una serie de conclusiones globales sobre el tema.

Capítulo 1.

Marco teórico, marco conceptual y marco metodológico.

Introducción.

El presente capítulo se divide para su exposición en tres partes; la primera parte reúne el **marco teórico**, centrándose en las cuestiones del “deber ser” sobre del llamado “Estado de Bienestar”, el cual dista mucho de lo que el o los regímenes del mismo dictan a seguir en la realidad, desde nuestro particular punto de vista se debe tener presente la creación, desarrollo y sustentabilidad de los modelos o regímenes del “Estado de Bienestar” con el fin de poder hacer un análisis y una crítica a la construcción concreta que se da en México y la cual al parecer queda incompleta.

La segunda parte de este capítulo se refiere al **marco conceptual**, en el que se pretende dejar clara la definición de algunos conceptos centrales que se maneja durante este trabajo de investigación, con el fin de hacer evidentes las definiciones con las que se está de acuerdo. Esta búsqueda quiere definir de manera clara ciertos conceptos con el fin de no caer en el mal uso o uso tendencioso que en ocasiones se le da a ciertos términos como son: Estado de Bienestar, política social, seguridad social, jubilación, pensión de retiro, adulto mayor, etc.

Por último, se presenta el **marco metodológico** a utilizar en esta investigación, y el cual, de no ser atendido, podría tener fuertes repercusiones sociales de alcances muy amplios en el ámbito estructural y en el que se verían afectados tanto los ciudadanos y su entorno social así como instituciones estatales y el mismo Estado.

1.1 Marco teórico.

Para la construcción de un marco teórico adecuado a las necesidades de esta investigación no requeriremos de grandes teorías de la sociología, sin embargo, sí requeriremos de rescatar importantes aportes hechos por T. H. Marshall¹ y Tom Bottomore² con respecto a su acertada contribución a los temas de ciudadanía y clases sociales. A su vez otros autores que aportan de manera sustanciosa al debate en torno al “Estado de Bienestar” son Gösta Esping-Andersen³ y Carmelo Mesa-Lago⁴, este último situándose en los modelos y construcción de la Seguridad Social en América Latina de manera particular.

¹ Thomas Humphrey Marshall (1893-1981) Sociólogo británico autor de libros y ensayos destacados sobre el tema de ciudadanía y derecho sociales, los cuales son parte importante del análisis al llamado Estado de Bienestar. La obra consultada fue: “Ciudadanía y clases sociales”. [En línea] disponible en: http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_Humphrey_Marshall [Accesado el día 16 de julio del 2007].

² Tom Bottomore: (1920-1992) Sociólogo británico discípulo de Marshall y con el cual escribió el libro referido en la cita anterior.

³ Gösta Esping-Andersen (nacido en 1947) Sociólogo danés autor de una extensa obra sobre el “Estado de Bienestar” y el papel de este en las economías capitalistas. La obra revisada fue: “Fundamentos sociales de las economías postindustriales” además de sus modelos sobre el Estado de Bienestar. [En línea] disponible en: http://fr.wikipedia.org/wiki/Gosta_Esping-Andersen [Accesado el día 23 de agosto de 2007].

En los hombros de estos cuatro autores basaremos la construcción de un marco teórico que nos introduzca al tema, y al mismo tiempo que nos permita apreciar la gran diferencia que existe entre la construcción de modelos teórico ideales y la realidad reflejada en el mundo y en particular en nuestro país, con lo cual, intentaremos dar un sentido teórico a un trabajo centrado en el análisis y descripción de los sistemas de seguridad social de lo que en algún momento pretendió llamarse Estado de Bienestar.

Una de las cuestiones a resaltar antes de entrar en materia es la que T. H. Marshall hace al iniciar su ponencia⁵, y en la que alude a los límites que puede tener la Sociología como ciencia, con el fin de mantener la objetividad en el estudio sin caer en los idealismos románticos con que se tacha a la sociología por parte de los economistas, y para lo cual señala: “es verdad que algunos sociólogos han sufrido semejante mal de benevolencia, con frecuencia en detrimento de su desempeño intelectual”⁶, refiriéndose a los sociólogos en general, pero particularmente a Alfred Marshall, a quien sigue en sus conceptos y del cual otros economistas como Keynes hacían comentarios de que tenía un desmedido deseo por hacer el bien⁷, lo anterior nos resulta de vital importancia buscando mantener la objetividad de este trabajo, por lo cual, no se debe caer en la descalificación y crítica sin argumentos.

1.1.1 Ciudadanía y derechos sociales.

Existen un sinnúmero de modelos y de apreciaciones teóricas sobre el concepto de ciudadanía, sin embargo, en este punto nos abocaremos a dar seguimiento a dos de los autores anteriormente señalados como son Marshall y Bottomore en su trabajo sobre “ciudadanía y clase social” se considera que estos autores mantiene actualidad no sólo en lo que respecta a la problemática sobre ciudadanía y derechos sociales si no frente a problemas sobre el capitalismo, el adelgazamiento del Estado, la seguridad social entre otros puntos que pueden ser importantes para este trabajo.

T. H. Marshall hace un seguimiento a las ideas sobre la ciudadanía y los derechos a los que debiera acceder el individuo por el sólo hecho de ser considerado ciudadano en una nación, y pese a que él hace su estudio en Europa, concretamente en Gran Bretaña, con un contexto específico con respecto a un momento determinado, sus aportaciones teórico-sociológicas son valiosas, al mismo tiempo que siguen gozando de vigencia en nuestro tiempo y espacio de estudio por lo que es importante y adecuado para esta investigación determinar lo que debería ser un ciudadano y sus derechos desde el punto de vista de la sociología.

La defensa que hace Marshall al estatus de ciudadanía, al que deben de acceder todos los individuos que componen una sociedad, es vital para la conformación de una comunidad (nación) en términos amplios. Para este autor de manera general, la ciudadanía se alcanza

⁴ Carmelo Mesa-Lago, especialista en temas referentes a la Seguridad Social en América Latina, destaca por su experiencia en el tema y la construcción de modelos de Seguridad Social y en especial de las reformas de los sistemas de pensiones en dicha zona.

⁵ El libro “ciudadanía y clase social” surge de una conferencia en Cambridge, 1949.

⁶ Marshall, T. H. y Tom Bottomore; traducción de Antonio Bonanno. Ciudadanía y clase social. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, 1ª. Edición, 2005, p. 14. ISBN: 950-03-7192-8.

⁷ Ibid.

mediante la asignación de derechos a los individuos. Estos derechos son: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales⁸, a lo que se pueden agregar los llamados derechos humanos⁹; es mediante las libertades que otorgan estos derechos que los individuos pueden y deben tener para poder alcanzar un cierto estatus de igualdad ante todos los demás miembros de la sociedad (nación); el interés de esta investigación se centra en los llamados derechos sociales; sin embargo, no podríamos hablar de ellos sin por lo menos hacer referencia general a la obtención de los derechos civiles y los derechos políticos, ya que para Marshall esta serie de derechos tienen un orden cronológico y mediante los dos primeros se obtienen los derechos sociales.

Como menciona Marshall en relación con estos tres elementos, “el elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia, [...] y *continua* [...] con el elemento político. Me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como lector de los miembros de tal organismo, [...] y *continua* [...] por elemento social quiero significar toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad”¹⁰.

Para Marshall pese a que es vital el orden en que éstos son construidos, él mismo hace alusión en que en la realidad no se dan de la misma forma e intensidad, ya que mientras en algunos países el orden cronológico de éstos es logrado mediante un camino lógico, en otros, el camino es algo más compleja y mientras se gana en algún tipo de derechos se pierde en otros.

1.1.1.1 Los derechos sociales.

Como ya se mencionó los derechos sociales podrían verse como aquellos derechos que sirven al ciudadano en la obtención de servicios básicos para la búsqueda de una vida digna; sin embargo, estos derechos pueden ser un poco difusos a partir de la idea y la acción que éstos cumplen, ya que como representación de los derechos sociales deben ser iguales para todos los ciudadanos (por lo menos en su acceso), mientras que la acción que éstos cumplen es la de incentivar menores grados de desigualdad, ¿cómo?, mediante el subsidio de parte del Estado hacia los individuos con recursos menos favorables, para crear una menor desigualdad social.

Estos derechos sociales que en discurso tienen el mismo acceso para toda la población, en la realidad no son del todo universales, ya que dependen directamente de cuestiones como: el tipo de modelo o régimen del de capitalismo, del Estado de Bienestar, del desarrollo económico y social, y del grado en que los derechos civiles, políticos y sociales estén

⁸ Ibid., p. 21.

⁹ Derechos humanos son aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el mero hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna.

¹⁰ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 21.

desarrollados en cada caso (nación). Por lo cual, el desarrollo de los derechos sociales está supeditado a un gran número de cuestiones que no permiten ver de forma lineal el desarrollo de éstos, e incluso hoy en día podrían verse como subordinados a los derechos ciudadanos, los cuales Bottomore empareja con los derechos humanos¹¹, quien ya ve en éstos el gran peso que pueden tener y a los cuales se les quiere dar una preponderancia sin que se cumplan del todo los derechos de los que nos hablan Marshall y Bottomore.

1.1.1.2 La igualdad y la desigualdad de los ciudadanos.

Una vez que ha quedado claro el término de ciudadanía que queremos utilizar para desarrollar nuestras ideas en el contexto en el que las trabaja Marshall, se puede encontrar la vinculación de este último concepto con las ideas de igualdad y desigualdad que pretendemos recobrar, por el hecho de encontrar una definición sobre igualdad de los ciudadanos que pareciera un tanto incompleta o sesgada pero que cumple la primordial tarea de ofrecer las mismas oportunidades y servicios a toda la población, sin que por ello, se pueda decir en términos más amplios que todos los individuos de distintos estratos sociales son o deben ser iguales y mucho menos tener lo mismo (propiedad e ingresos), ya que eso es o debe ser innata a cada individuo, de lo cual se resuelve que existe cierta desigualdad inherente a cada sociedad.

Desde el punto de vista de Marshall, la igualdad social llega mediante la evolución social¹², mediante un proceso de evolución constante; sin embargo y pese a lo que se cree, la igualdad social sólo es aquella que puede obtenerse de una igualdad de derechos. Es decir, que mejore las condiciones de los menos favorecidos y que ayude a crear cierta seguridad de servicios a todos los individuos por el solo hecho de ser ciudadanos, pero que ayude, a su vez, a mantener el status quo en la sociedad, ya que, si se dieran los mismos derechos y servicios a todos los ciudadanos por parte del Estado la sociedad podría sufrir un estancamiento en las pretensiones de los individuos por ascender y mejorar sus ingresos, estatus y nivel social.

Al hablar de igualdad o desigualdad social, no se debe pensar que estas se vea como una cuestión tajante, ya que los distintos estratos sociales contarán con ingresos diferentes y cada uno de ellos tendrá cierta igualdad o desigualdad según sus necesidades particulares. Siempre existirán individuos por encima y por debajo de ciertas expectativas, sin embargo si a todos se les asignan las mismas oportunidades de acceso a ciertos servicios básicos se estará otorgando parte de una igualdad social.

Si bien, el concepto de igualdad es a lo que se busca llegar, se debe de tener en cuenta que la desigualdad es lo que existe, por lo cual sería tan importante hablar de desigualdad como de la igualdad, lo cual Marshall hace ver como necesario ya que por un lado, pareciera ser que “ha vuelto a crecer la desigualdad y la economía capitalista de mercado se ha tornado dominante respecto del Estado benefactor”¹³, y por el otro “la desigualdad social se considera necesaria porque tiene un fin. Proporciona el incentivo para el esfuerzo y crea la

¹¹ Ibid., p. 116.

¹² Ibid., p. 11.

¹³ Ibid., p. 117.

distribución del poder”¹⁴. Con esto deja claro Marshall que pese a que su idea de desigualdad es negativa la ve como una cuestión inherente al sistema capitalista moderno¹⁵, como algo necesario para crear incentivos en la sociedad y para que los individuos puedan e intenten mejorar sus condiciones como clase o en el ámbito individual.

A la igualdad, Marshall la ve como una construcción ideal en y de la sociedad, en la que todos tengan por parte del Estado, tanto un piso básico de servicios, como una serie de oportunidades de ascender en la escala social¹⁶ que quizá debe otorgarse para situar a todos los individuos de una sociedad con los mismos derechos. Lo que queda en duda es si esta argumentación sobre lo que es la igualdad consigue ser del todo satisfactoria, ya que la defensa de la igualdad podría en sí misma crear o detonar ciertas desigualdades entre grupos, clases o individuos, ya sea esto en defensa o búsqueda de sus intereses particulares.

En suma, la desigualdad social inherente a cada sociedad debe ser vista como una cuestión que si bien no se puede desaparecer, sí se debe socavar y hacerla lo menos evidente posible mediante un modelo de Estado Benefactor, la Seguridad Social y un compromiso de parte del Estado con la sociedad en busca de mejores condiciones de vida para toda la población, sin que se tenga como objetivo la igualdad absoluta¹⁷, a partir del reconocimiento por parte de Marshall del conflicto que existe entre el mercado y la igualdad, que si bien, parecieran dos ideas contradictorias es papel del Estado el que éstas puedan convivir de manera paralela.

1.1.1.3 La justicia social.

El Estado de Bienestar y sus instituciones son creadas en el mundo capitalista con el fin de crear mayor equidad social; es decir, que el Estado mediante éste, crea y desarrolla un régimen de bienestar social, mediante el acceso a ciertos servicios y prestaciones, con la finalidad de obtener mayor justicia social. Se daría a medida que el modelo de Estado de Bienestar evolucionara en el mundo capitalista (con distintos regímenes). A mediados del siglo XX demandaba la abolición de la desigualdad inherente a cada país en su desarrollo no sin tener en cuenta ciertos límites políticos y económicos a la existencia de la igualdad, ya que desde el punto de vista de quienes defienden el libre mercado, la justicia social y el precio del mercado no son del todo compatibles y crean conflictos¹⁸.

Esta relación opuesta entre principios intenta ser defendida con el argumento de buscar en el libre mercado que los individuos se hagan cargo de sus necesidades y que el Estado asuma tareas en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la industria y las empresas, y no se desvíe en cuestiones de política social y asistencia a la sociedad. Por lo cual, la justicia social desde este punto pareciera ser un término inexistente en el que la libertad que

¹⁴ Ibid., p. 39.

¹⁵ Ibid., p. 37. Donde él menciona al capitalismo como “un sistema no de igualdad sino de desigualdad”.

¹⁶ Marshall da como prioridad en las obligaciones del Estado a la educación y su acceso como un servicio básico al que todos los individuos pudieran acceder. Sin embargo, también habla de un piso básico de servicios sociales, los cuales nosotros definimos como servicios de “seguridad social” en los que podemos enmarcar como centrales a los servicios de salud y desempleo.

¹⁷ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 79.

¹⁸ Ibid., pp. 53-54.

otorga el mercado es la que otorga la justicia social. Sin embargo, desde el otro punto de vista más enfocado al bienestar social, la creación de instituciones y programas de asistencia social que busquen, por un lado, combatir e intentar acabar con la pobreza y por el otro, dar acceso a toda la población (pobres y no pobres) un piso básico de bienestar social.

El problema es resuelto mediante lo que han dado por llamar una economía mixta, en la que pese a ser el mercado el que predomina, al mismo tiempo le da su lugar a la cuestión social. En palabras de Bottomore, “intentan crear la clase de nuevo orden social, cambiando la eficiencia económica con justicia social”¹⁹. Por desgracia, en nuestros tiempos y a raíz del cambio en los modelos económicos de desarrollo mundial hacia el modelo neoliberal²⁰ a finales de la década de los setenta, primeramente en los países desarrollados de Europa en especial en Inglaterra para luego diseminarse por todo el mundo.

Ésta situación trae consigo un adelgazamiento de la responsabilidad del Estado ante las cuestiones de seguridad y justicia social, la política social deja de trabajarse en términos amplios y se transforma en dirección hacia un minimalismo que está muy lejos de crear igualdad de oportunidades y acceso a servicios. Éste cambio se dio en el ámbito mundial, sin embargo, algunos países como los escandinavos decidieron apostar por la no-reducción en su régimen de bienestar, lo que hoy deja en claro un alto grado de compromiso social de parte de estos Estados hacia la sociedad.

La justicia social no implica del todo una igualdad ya que no se busca obtener un sistema socialista en el que a todos los ciudadanos se les otorga los mismos servicios e ingreso, sino que deja por un lado que los ingresos sean manejados por la economía de mercado en plena libertad de las empresas y que los individuos por medio de sus meritos propios resuelvan su situación. Esta libertad del individuo no es regulada por el Estado si no por el mercado, haciendo que el ingreso se concentre en menor número de manos. Por otra parte el Estado asumiendo sus obligaciones ante la ciudadanía permite acceder a servicios y prestaciones, los cuales otorga de manera universal a su sociedad, con lo cual en ningún momento individuos o grupos vulnerables quedan desprovisto de la cobertura de sus necesidades básicas.

En la búsqueda de igualdad de oportunidades y acceso a servicios, son derechos a los que mediante la justicia social se puede acceder sin necesidad de quitar libertad al mercado; sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo XX y lo que va del siglo XXI, es el mercado el que si bien no asume tareas del Estado hace que éste privatice instituciones y programas

¹⁹ Ibid., p. 145.

²⁰ El neoliberalismo es entendido por parte de quienes lo defienden como la libre circulación de capitales, ya que el libre flujo de las inversiones favorece a los países pobres, además de la mínima intromisión de los gobiernos en los mercados (también en el mercado laboral). Por parte de los retractores se dice que este modelo multiplica el impacto de la crisis de confianza así como se le adjudican los problemas crecientes de tensión, exclusión y problemas de violencia social aplicados indiscriminadamente. Estas políticas son fuertemente impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio; en América Latina se identifica a las políticas neoliberales con las establecidas en el llamado Consenso de Washington. [En línea] disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Neoliberalismo#Definici.C3.B3n> [Accesado el día 13 de Agosto de 2007].

de asistencia social, y que hoy sólo se dedique a paliar la pobreza en lugar de prevenirla. Desde un punto de vista social el Estado debe de asumir su compromiso de crear, incentivar y mantener la justicia social en aras no de una igualdad total pero sí que permita a los ciudadanos menor grado de incertidumbre ante eventos negativos.

1.1.1.4 La Seguridad Social y otros elementos afines.

Si bien el tema de la seguridad social puede ser un punto de discusión muy extenso, siguiendo a Marshall en su obra se realizará un análisis de los puntos centrales que él menciona acerca de este tema y su relación tanto con los argumentos ya mencionados anteriormente, como la correspondencia con otros temas que pueden ser de interés para este trabajo.

Una de las cuestiones relacionadas con el bienestar social que trae consigo la prestación de seguridad social por parte del Estado es la llamada integración social, la cual en sí misma tiende a ser un medio y un fin. La integración social es el medio por el cual el Estado intenta legitimar su poder, garantizar la gobernabilidad ante una sociedad que cada vez demanda mayores y mejores servicios y una igualdad ante el Estado, por el hecho de ser ciudadano con derechos. Al mismo tiempo, la integración social se ve como un fin al ser éste el resultado de la abolición de desigualdades entre sujetos o grupos.

La seguridad social “no es sólo el intento de eliminar la obvia molestia de la indigencia en los rangos más bajos de la sociedad”²¹, sino de intentar crear condiciones universales que permitan integración y mayor justicia social no sólo de los más pobres, sino de todo aquel individuo que sin tener necesidades apremiantes, sí necesitan mayor certidumbre ante eventos de siniestralidad, con lo cual podrán mantener un nivel de vida seguro y con mejores perspectivas de ascender en la escala social.

El otorgar un seguro social a ciertos grupos (trabajadores) puede ser la solución total sobre las cuestiones de seguridad social para ciertos grupos organizados, con ingresos fijos y permanentes así como estratos similares; Marshall menciona sobre ello que “la contribución daba un derecho al beneficio. Pero, en términos generales, el ingreso del grupo era elevado por el exceso de beneficios sobre el gasto total del grupo en contribuciones e ingresos adicionales, reduciéndose de esa manera la brecha de ingreso entre ese grupo y aquéllos que estaban por encima”²².

Una cuestión que no compartimos con las ideas de Marshall es sobre las bondades que un beneficio universal puede o no traer, este autor a lo largo de su obra y en especial en el punto: “Los derechos sociales en el siglo XX”. El defiende la idea de que un beneficio universal (abierto a toda la población) en lugar de crear menor desigualdad la amplia, esto puede ser discutible, ya que si se ve desde el punto de vista de las clases sociales de Marshall tendría cierta lógica, sin embargo, el dar beneficios, subsidios o servicios a sólo una parte de la sociedad no podría ser una cuestión del todo justa, primeramente por ser selectiva o focalizada y segundo por no lograr una justicia social amplia, ya que desde

²¹ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. pp. 59-60.

²² Ibid.

nuestro punto de vista, las obligaciones de parte del Estado no pueden estar sujetas a los ingresos de los individuos, pues de esta manera las obligaciones tendrían grandes sesgos. Cabe destacar que Marshall en su obra aclara que:

“la extensión de los servicios sociales no es un medio principalmente para igualar los ingresos. En algunos casos puede hacerlo, en otros no. La cuestión es relativamente poco importante; pertenece a un departamento diferente de la política social. Lo que importan es que hay un enriquecimiento general de la sustancia concreta de la vida civilizada, una reducción general del riesgo y la inseguridad, una igualación entre los más y los menos afortunados en todos los niveles, entre el rico y el enfermo, el empleado y el desocupado, el anciano y el activo, el soltero y el padre de una familia numerosa²³”.

Marshall describe que existen algunas alternativas para que el Estado pueda otorgar la seguridad social, otros servicios y prestaciones sociales que permitan mayor igualdad social. Se puede ver como estas alternativas pueden ser o no una opción para naciones con otros contextos económicos, políticos y/o sociales, además se debe considerar el factor cronológico, sin embargo, sí se puede observar que incluso en países con regímenes residuales existen obligaciones sociales del Estado ante sus ciudadanos.

A continuación daremos una breve explicación sobre los distintos planes que Marshall describe como alternativas para que el Estado pueda lograr cumplir sus compromisos y obligaciones con sus ciudadanos, conviene señalar que estas son sólo dos opciones planteadas por el autor y no son leyes rígidas a seguir para todos los regímenes o países.

1.1.1.4.1 El plan que emplea los límites de ingreso.

Este plan pese a no parecer del todo ideal con los principios que aquí se quieren recuperar, sí podría ser una primera opción para desarrollar las instituciones de seguridad social; el plan de límite de ingreso hace una serie de cortes de ingreso para que el Estado otorgue una seguridad social básica²⁴. El corte más importante es el de nivel superior, en el que se manifiesta el límite de ingresos además de lo que puede y debe uno aportar como ciudadano para la obtención de la seguridad social. Este límite superior es de orden flexible ya que puede ser incrementado, dependiendo de los estratos de ingresos a los que se deben dar los servicios. Por otro lado, el resto de los niveles también es de naturaleza flexible. Esta flexibilidad permite pagar al Estado por los servicios que se prestan²⁵.

Este plan permite dejar de lado lo que podríamos llamar una tabla rasa, en donde todos pagan por igual pese a que sus ingresos no son iguales. La cuestión descrita deja de lado la verdadera naturaleza que se pretende trabajar en esta investigación, por lo cual se deben de ponderar los siguientes puntos:

²³ Ibid. pp. 60–61.

²⁴ Por seguridad social básica se entiende una serie de servicios y prestaciones que aseguren al ciudadano una vida digna. No debe verse esta cuestión básica como los mínimos de los que se hablan en relación con la seguridad social, las pensiones y demás programas sociales del Estado.

²⁵ Marshall ofrece como solución el método de ajuste mediante la operación de un impuesto progresivo. Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 55.

- El Estado debe de otorgar una “Seguridad Social Básica”, la cual permita mantener certidumbre de riesgos del ciudadano o sus dependientes, sin que por ello pierda gran parte de sus ahorros, ingresos o quede endeudado.
- El ciudadano puede acceder al uso de esta seguridad social si la requiere, o trasladarse a sistemas privados que otorguen servicios a su gusto, siempre y cuando el ciudadano lo quiera y esté en la disponibilidad de pagar los servicios privados que demandan las necesidades de éste o su familia²⁶.
- La seguridad social debe de estar abierta a toda la población; sin embargo, sus finalidades son: crear menores niveles de desigualdad social, que los individuos con ingresos menores accedan a estos servicios, y que a los individuos con ciertos ingresos podría no convenirles estar bajo este plan, más bien contratar servicios privados.
- El Estado debe de otorgar servicios de seguridad social para todos aquellos individuos con ingresos muy bajos o quienes no los tienen, este tipo de seguridad social más de tipo asistencial debe ser un complemento para no dejar de lado a quienes no pueden pagar los mínimos requeridos por el plan. Esta cuestión de orden más focalizada deberá tener ciertos límites comprobables mediante una investigación (estudio socioeconómico) con el fin de que se vaya a caer en éstos por necesidad, pero no por gusto.

1.1.1.4.2 El sistema del mínimo garantizado.

Mediante este sistema en que el Estado otorga servicios básicos a toda su población, sin que por ello se diga que todos los individuos hacen uso de estos, ya que existirán individuos que logren mediante sus propios recursos acceder a servicios similares, podría sonar un tanto extraño que ciertos individuos paguen por servicios que el Estado otorga de manera gratuita o a bajo costo, no obstante, se deben de tener en cuenta ciertas condiciones culturales de cada sociedad en las que cuestiones simbólicas o estigmas pueden permitir o no el acceso a estos servicios gratuitos o asistenciales²⁷.

Lo que intenta este sistema en general es elevar de algún modo el nivel de vida de los ciudadanos de los estratos inferiores, al mismo tiempo que permite mantener a los estratos superiores sin cambios²⁸. Este sistema podría ser alentador en el ascenso de los estratos inferiores, pero crea y mantiene la desigualdad estructural en la sociedad, además de que debería de mantener ciertos supuestos para su buen funcionamiento:

- Los beneficios que se otorgan pueden ser universales o que se otorguen a ciertos grupos o estratos sociales; la primera forma sería mucho más atractiva pero al igual que el plan de límite de ingresos correría el riesgo de otorgar beneficios a quienes no lo necesitan, lo que representaría un fuerte gasto por parte del Estado. Por otra parte, el otorgar el beneficio a ciertos grupos o estratos de la sociedad podría de antemano ser discutible por su escasa libertad de acceso universal.

²⁶ Este punto está ligado a las libertades de las que habla Marshall en su obra, en las que el ciudadano mantiene cierta seguridad ante cuestiones probables o seguras en la vida (enfermedad o vejez respectivamente) que pueden o no llegar a suceder.

²⁷ Marshall menciona cuestiones sociales y culturales en las que ciertos individuos pese a sus necesidades no quieren estos servicios o caer, en la categoría de indigencia, debido a los estigmas que puede esto ocasionar, el individuo siente la presión y desprecio social al ser catalogado como indigente, o incluso como individuo de una subclase o segunda clase y que le puede ser poco grato.

²⁸ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit. p. 59.

- Los beneficios deberían ser en efectivo o en especie; la relación entre servicios y asistencia en dinero podría acarrear ciertas dificultades. Por un lado, el entregar los beneficios en efectivo traería dudas en cuanto como se gasta este dinero, al mismo tiempo que podría otorgar la libertad al individuo de acceder a servicios privados que le sean atractivos y con lo cual se incentivaría a las empresas privadas de otorgar servicios o productos para esta población. Por otro parte, el dar los beneficios en especie o servicios tendría la necesidad de crear infraestructura por parte del Estado para otorgarlos; es decir, tener los instrumentos necesarios en instituciones públicas que brinden estos servicios.
- La instauración de un mínimo de altos o bajos; este nivel resulta muy importante debido a que, por un lado, a la calidad de beneficios otorgados y por otro del costo, además de que en un piso de beneficios muy bajo podría crear beneficios minimalistas que no permitan al individuo mantener una vida digna en la satisfacción de sus necesidades básicas, mientras que un piso alto no daría viabilidad en costos a los beneficiarios o resultaría muy alto el costo a cubrir mediante subsidios requeridos para este fin.
- Otro punto muy relacionado con el anterior es la cuestión de cómo debería conseguirse el dinero para construir y hacer autosustentable este sistema. Este punto pese a ser demasiado complejo podría mantener relación con los impuestos generales y, al mismo tiempo, con impuestos o cotizaciones particulares a cada individuo, todo esto dependiendo del grado y amplitud de beneficios que se otorguen, además de tener en cuenta los puntos anteriores.

1.2 Marco conceptual.

En este apartado se investigaron y compararon las distintas interpretaciones, definición y usos que se hacen de conceptos centrales para este trabajo, se debe aclarar, que se hace uso de ciertas definiciones que cumplen con los fines de este trabajo, las cuales al mismo tiempo de mantener la objetividad requerida, hacen uso de los conceptos de manera más cercana a las ideas de “justicia social”²⁹. Cabe aclarar que este concepto pese a ser prioritario para este trabajo, en el contenido de éste será de manera implícita como deba ser planteado y desarrollado, sólo en las conclusiones se dará un uso explícito del mismo.

Si no en su totalidad, sí la gran mayoría del resto de los conceptos que se desarrollan serán explícitamente tratados en los siguientes capítulos, por lo que es muy importante para este apartado dejar claro los significados y el manejo que se quiere dar a los mismos, con el fin de poder hacer a lo largo del trabajo mucho más digeribles las formas en que se manejan ciertas ideas relevantes.

1.2.1 Justicia social.

El concepto de “justicia social” ha sido muy tratado por los sociólogos y demás científicos sociales, sin embargo, este concepto tiene que ir de la mano de algunos otros que le otorguen una carga positiva y no se quede en simples especulaciones tentativas o que siga el discurso liberal o neoliberal sobre lo que debería ser la “justicia social” la cual parece una definición corta y que dista mucho de ser incluyente para todos los grupos sociales y en

²⁹ Este será el primer concepto que se maneje y desarrolle, debido a que es lo primordial que se debería buscar en toda sociedad.

especial para los que tienen mayor vulnerabilidad social o están marginados de ciertos servicios o prestaciones.

Conceptos como equidad e igualdad pueden dar una idea más amplia de lo que se podría esperar de la “justicia social”, a la vez que es necesaria de parte del Estado y sus instituciones sociales el brindar ciertos servicios y prestaciones a los ciudadanos de manera eficaz y eficiente, buscando que exista un piso básico en la cobertura de las necesidades básicas para toda la población y en especial para grupos vulnerables como puede ser el de los adultos mayores.

La equidad en términos generales se puede ver como un término de justicia, pero que definido de manera más profunda, se puede decir que va más allá, esta última entendida desde el derecho positivo deja ver su limitación, por lo cual la equidad en términos amplios puede verse como la “bondadosa templanza habitual. Propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley”³⁰. Esta simple pero profunda definición de equidad permite identificar una amplia conciencia social y humanitaria en provecho de los más vulnerables.

La igualdad es un término ambiguo que no puede ser del todo transparente, bien dicen algunos autores como Esping-Andersen que es preciso percibir mejor exactamente de que igualdad estamos hablando³¹. Si bien, la igualdad es inherente a cada nación y a su particular visión sobre ésta, se puede decir que el concepto lo pueden interpretar de manera poco adaptable a otras sociedades, esto dependiendo de su situación social, política y económica, agregando además su historia y cultura como factores determinantes para hacer el buen uso del término.

Una definición más amplia sobre el concepto de “igualdad” es la que nos da Esping-Andersen y que “puede denotar ecuanimidad y justicia (es decir, cuestiones relacionadas con la equidad), la distribución de las oportunidades, recursos y capacidades (lo que alude a la igualdad de posibilidades vitales), la asignación de gratificaciones y la diferenciación de condiciones de vida (una igualdad más estática, de <aquí y ahora>)”³². De esta forma se crean ciertas condiciones de correlación entre conceptos como equidad y justicia social mencionados anteriormente, a su vez, acercamos al concepto de la igualdad con la tan importante construcción del llamado Estado de Bienestar al que nos referiremos más adelante.

Se debe de mencionar el aporte conceptual que en las instituciones debe de existir de parte del Estado, el cual debe de mantener un serio compromiso hacia su sociedad en general y que aún más con los grupos vulnerables, para lo cual es importante dejar en claro la definición de los conceptos de “eficiencia” y “eficacia”; el primero de estos conceptos

³⁰ Diccionario de la Real Academia española de la Lengua. [En línea] disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=equidad [Accesado el día 24 de julio de 2007].

³¹ Esping-Andersen, Gösta. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona, España: Editorial Ariel, 1ª. Edición, 2000. p. 15. ISBN: 84-344-1697-2.

³² Ibid., pp. 15-16.

contiene la relación entre los recursos que se emplean para ciertos programas o beneficios sociales que otorga el Estado a la población y los resultados que se obtienen con ello; mientras que el segundo concepto representa el que los resultados sean los esperados. Son estos dos conceptos centrales en el aporte que el Estado debe de mantener no sólo para otorgar apoyos sociales sino además optimizarlos con el tiempo.

La justicia social “comprende el conjunto de decisiones, normas y principios considerados razonables para garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes para toda la población”³³, en esta definición se observan dos planos importantes para este trabajo, por un lado está el plano laboral o de trabajo, el cual no sólo proporciona el sustento económico a los individuos sino que gracias a éste se puede acceder a la llamada seguridad social y con ella cubrir un plano mucho más amplio de la vida, y no sólo la del trabajar sino la de toda su familia³⁴, la cual depende del mismo.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos existen algunos artículos referidos a la igualdad y derechos que tienen los individuos a gozar de libertad³⁵, igualdad y ciertos servicios que puedan dar acceso a una vida digna. El artículo primero menciona que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”³⁶, es en este artículo donde encontramos que la libertad y la igualdad son principios básicos por lo menos en el discurso, y que todo individuo al mismo tiempo que cumple estos principios debería hacerlos de manera digna con el uso de sus derechos.

En el artículo 22 de esta declaración se menciona que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”³⁷.

En la misma declaración, el artículo 25 en su primera parte menciona que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”³⁸.

³³ [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Justicia_social [Accesado el día 12 de junio de 2007].

³⁴ No obstante muchos autores hablan de que el concepto de “familia” se ha diversificado y tomado nuevas acepciones. En la realidad social, se puede determinar la importancia de mantener a la familia con al menos un sujeto que pueda proporcionar mediante su empleo una seguridad social a toda la unidad familiar o cuando menos a los individuos más vulnerables (niños y adultos mayores).

³⁵ La libertad a la que se quiere hacer referencia es aquella que permita acceder a una vida digna, en la que si se tienen obligaciones sociales, políticas y culturales con el Estado, la sociedad y las instituciones que nos rodean, pero al mismo tiempo tenemos derechos que nos permiten el uso de la libertad de acceso a ciertos servicios que cubran las necesidades básicas de todo ser humano.

³⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos. [En línea] disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> [Accesado el día 20 de julio de 2007].

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Estos artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos plasman de manera muy elocuente lo que desde nuestro punto de vista se debería dar como justicia social, en la que se ve la necesidad de crear seguridad social incluyente y que mantenga ciertos estándares de certidumbre no sólo laboral si no en su vida y la de su familia. Esta declaración a más de medio siglo que fue creada no permite ver con claridad que la justicia social sea tan universal como la declaración.

En todo el mundo han existido a lo largo de la historia muchos e importantes procesos de cambio en la búsqueda de mayor justicia social, sin embargo, en muchas de las ocasiones lo único que se ha logrado es mayor polarización al grado de poder llamar a esos procesos creadores de injusticia social, con esta definición se puede comenzar a ver el dualismo existente en distintos niveles, por un lado el conceptual, en el que el concepto de justicia social pareciera estar ligado de manera permanente al de injusticia social al igual que la equidad a la inequidad, la igualdad al de desigualdad, etc. es decir, que en términos conceptuales términos positivos son resultado o causa de términos negativos, y lo cual, se debe tener muy presente en el análisis para este trabajo, ya que el discurso puede ser positivo, mas, en la realidad la alternativa existente es negativa.

Otro de los planos en el análisis de los conceptos justicia social versus injusticia social es el ser y el deber ser de estos términos, es decir, que expresiones positivas son causa o resultado de representaciones negativas, lo cual se debe tener muy presente en el análisis para este trabajo, ya que como se mencionó anteriormente el discurso puede ser positivo; sin embargo, en la realidad la elección existente es negativa. En otras palabras, la realidad rebasa en mucho al plano conceptual, el cual es pervertido en su uso con una doble intención que debe ser tomada en cuenta: Para el análisis empírico, es importante, leer entre líneas al hablar de justicia social, así como tratar de entender el fondo y la forma en que se utiliza este concepto.

1.2.2 Política social.

El concepto de “política social” se desarrolla de manera especial a lo largo del siglo XX de formas muy diversas. Esta diversidad es evidente desde distintos enfoques que nos interesan dejar en claro. Por un lado, existe una amplia gama de actores que deben o pueden otorgar la “política social”, además, se debe dejar en claro si existe diferencia o no entre el concepto de política social y el de políticas sociales. Por último se debe ver el acercamiento que puede tener este concepto tan utilizado con algunos otros que son de suma importancia para esta investigación, principalmente los de seguridad social y Estado de Bienestar.

1.2.2.1 ¿Quién hace política social?

El primer punto que se debe despejar es la tendencia a llamar política social a todo aquel conjunto de intervenciones enfocadas a mejorar las condiciones de vida de algunos individuos o toda una sociedad, sean o no grupos vulnerables, marginados, pobres, etc.; estas intervenciones pueden ser hechas por el Estado o por algún otro ente filantrópico de la sociedad civil o privada que tenga la intención de ser solidario y ayudar al prójimo. A la política social Solís la define: “como las acciones del Estado tendientes a lograr el bienestar

de la población en condiciones de vulnerabilidad física, mental y/o social. Buscando la equidad en el marco del crecimiento económico y la legitimidad política”³⁹.

A su vez, el Estado tiene dos formas de hacer política social; la primera de ellas es la que está encaminada de forma directa o indirecta al combate a la pobreza; es decir, que se pretende dar apoyo de manera directa a los individuos o familias dentro de programas “focalizados”⁴⁰; la otra y en la que nos centraremos por ser la de mayor importancia para el análisis en este trabajo es aquella política social encaminada a dotar de servicios de seguridad social (básicamente salud, pensiones de retiro y algunos otros seguros).

La política social que nos interesa, va de la mano como ya se dijo de la creación, dotación y desarrollo de cierta infraestructura⁴¹, así como de los medios y recursos humanos que otorguen estos servicios; es decir, una política social institucionalizada con fines de cobertura amplia en la que no sólo los grupos con pobreza o vulnerables deberían tener acceso, sino el grueso de la población. En la mayoría de los casos esta política social se ha desarrollado junto con la industrialización de una nación, siendo muchas veces inherente a grupos de trabajadores industriales o de servicios los que tienen mayor acceso a ella. Lo anterior se vuelve una de las fallas más importantes de esta política social donde los fines no se cumplen del todo, esto debido a factores internos o externos al país o a la misma industrialización que se ha dado de manera aislada en ciertas zonas con mayores servicios, vías de comunicación o urbanización.

Con lo anterior, no se pretende entrar en polémica y mucho menos descalificar otro tipo de política social, sin embargo, conceptos tan amplios como es la política social deben ser delimitados para su mejor análisis en función de ciertos fines. Cabe mencionar que la política social al igual que otros conceptos son dinámicos y cambian de forma y profundidad dependiendo del tiempo y el lugar en que se lleva a cabo (además de otros factores).

Para situarnos en un contexto menos amplio y de interés primordial para esta investigación, se revisará lo que sucede con la política social en América Latina, para lo cual citaremos a Contreras, el cual menciona que: “en los países latinoamericanos con posterioridad al ajuste estructural, las políticas sociales son tardías, limitadas, ineficientes y cuestionadas las manifestaciones del bienestar, organizadas a partir del Estado, [...] la satisfacción de las necesidades humanas está basada fundamentalmente en la participación del mercado y de la familia”⁴². En esta cita se pueden encontrar dos puntos substanciales y que son reflejo de lo

³⁹ Solís San Vicente, Silvia. Reflexiones sobre la transición de la Política Social en México. En “Revista de Trabajo Social”, México: ENTS-UNAM, revista trimestral invierno 2000, p. 25. ISBN: 0188-1396.

⁴⁰ La focalización es una herramienta de la política social encaminada a racionalizar el gasto social, es decir, que mediante los criterios de identificación de beneficiarios y cobertura minimalista de necesidades se pretende atenuar las disparidades económicas y sociales existentes en una nación. Candia, José Miguel. Exclusión y pobreza. La focalización de la política social. Revista Nueva Sociedad, # 156, julio-agosto 1998, pp. 116- 126. [En línea] disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf [Accesado el día 4 de octubre de 2007].

⁴¹ Hospitales, clínicas, guarderías, áreas de esparcimiento y recreación, entre otros.

⁴² Contreras Suárez, Enrique. La negociación para el bienestar. Una apreciación de la política social en Oaxaca, México, 1992-1998. México: CEIICH-UNAM, 2001, p. 14. ISBN: 968-36-9156-0.

que pasa en México, por una parte se habla de políticas sociales al no existir un eje rector de la política social y en segundo lugar se hace referencia al escaso papel que tiene el Estado frente a la política social.

1.2.2.2 ¿Política social o políticas sociales?

Otro debate dentro de la política social es aquel que se da entre el uso en singular del concepto o aquel en que se utiliza el plural, de lo cual no pretendemos la descalificación de una forma o la otra de utilizarlo, sino sólo aclarar que el concepto no es el problema ya que en algunos casos ciertos autores lo emplean de forma singular, mientras que otros se refieren a ella en plural y pareciera que hablan de dos cosas distintas.

Desde nuestro punto de vista, no existe diferencia de fondo en el uso de estos conceptos parecidos, sólo que el singular se puede utilizar de mejor forma al tener un proyecto único de apoyo, asistencia o subsidio de parte del Estado hacia los ciudadanos (caso de los países nórdicos, los cuales tienen una política social universal), mientras que el plural es utilizado cuando el Estado mantiene dos o más frentes que pueden ser similares o buscar fines comunes (caso de México, donde existen diversidad de programas e instituciones con los mismos fines).

Sin embargo, para los fines de este trabajo resulta importante no hacer la diferencia de manera tajante, ya que el interés en la unificación y universalización de los servicios para adultos mayores y en especial en la construcción de un piso básico de pensiones para los mismos debe verse en un principio como un fin de distintos agentes institucionales, niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) entre otros entes estatales, pero con una tendencia hacia la creación de una política social única que otorgue y regule este piso básico y demás pensiones existentes.

1.2.2.3 La política social, la Seguridad Social y el Estado de Bienestar.

Desde un punto de vista común, la política social, la Seguridad Social y el Estado de Bienestar son términos que se utilizan para referirse a lo mismo, sin embargo, pese a que estos tres conceptos encierran algunos fines comunes y a su vez complementarios unos de los otros, existe cierta jerarquización que se puede plasmar para entender que no son sinónimos, esto pese a su cercanía y dificultad de reconocer la diferencia entre ellos en algunos contextos particulares. La diferencia podrá quedar mejor expuesta una vez que se definan los otros dos conceptos.

La política social puede tomarse como un concepto más amplio que abarca en parte los otros dos conceptos (el de la seguridad social y el de Estado de Bienestar), no obstante será importante definirlos para poder hacer esta afirmación sobre esto.

1.2.2.4 El seguro social.

El seguro social es la forma más común a recibir la seguridad social por parte de un individuo, este seguro se divide en varios seguros que intentan cubrir de manera satisfactoria uno o varios riesgos que el individuo corre en su vida cotidiana, ya sean

riesgos individuales o familiares, de la vida cotidiana o laborales, riesgos imprevistos como la enfermedad y los accidentes o previstos como la vejez y retiro. El seguro social mantiene sus obligaciones con el individuo, siempre y cuando éste cotice para una institución que le otorgue el servicio de la seguridad social, es decir, que mediante sus contribuciones el individuo se asegura de no sufrir imprevistos monetarios y sociales que no le permitan cubrir de manera cotidiana sus necesidades, los principales seguros que se manejan mediante el seguro social son:

- i) Seguro de retiro (pensiones de jubilación)
- ii) Seguro de invalidez
- iii) Seguro a terceros (pensiones de viudez y orfandad)
- iv) Seguro de cuidados médicos y salud
- v) Seguro de desempleo

Estos servicios y prestaciones otorgadas por el seguro social pueden ser tan amplios como las contribuciones lo permitan; sin embargo, en el caso de seguros sociales públicos existen subsidios de parte del Estado hacia los contribuyentes o beneficiarios que permiten una menor contribución o una ampliación de la cobertura del seguro social.

1.2.3 Estado de Bienestar.

Cabe aclarar antes que nada, que no se pone en duda si existe o no un Estado de Bienestar en la actualidad en el mundo, particularmente en América Latina y de manera especial en México. Aunque no es este el lugar para una discusión de este tipo, lo que se intenta es deducir el concepto para poder abordar las cuestiones enfocadas al mismo. Una sencilla definición sobre lo que es el Estado de Bienestar es la siguiente: “Se dice que existe un Estado del bienestar o Estado providencia cuando el Estado asegura la protección social, entendida ésta mediante derechos tales como la sanidad, vivienda, la educación, los servicios sociales, las pensiones de jubilación o la protección del empleo o del empleado”⁴³.

En su trabajo T. H. Marshall define al Estado de Bienestar como la relación que existe o debe de existir entre el capitalismo y el bienestar social⁴⁴, con lo queda claro el compromiso que el Estado moderno debe de mantener con sus ciudadanos, o como menciona Solís: el Estado de Bienestar “significa el devenir histórico de los derechos sociales que legitiman las conquistas populares y crean la infraestructura social de carácter público reflejo de la relación entre el Estado y la sociedad”⁴⁵.

Para situar en un marco histórico el surgimiento del Estado de Bienestar es importante mencionar que Marshall en su obra ya citada menciona que la construcción de los derechos sociales y del Estado de Bienestar, nace y crece durante el siglo XX o como menciona Esping-Andersen de manera más específica: “el estado de bienestar es una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960”⁴⁶, el cual

⁴³ [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bienestar [Accesado el día 6 de octubre de 2007].

⁴⁴ Marshall T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit., p. 154.

⁴⁵ Solís San Vicente, Silvia. Op. Cit., p. 29.

⁴⁶ Esping-Andersen, Gösta. Op. Cit., p. 50.

se dio en el contexto de la posguerra, primeramente en Europa con situaciones específicas, con determinados medios y fines para el mismo. El fin más importante que se debe mencionar va más allá de una política social encaminada a combatir la pobreza: es la construcción de un nuevo contrato social entre los gobiernos de cada país y la sociedad civil (ciudadanía)⁴⁷ en el que se intenta, con ciertas políticas sociales y económicas, alcanzar mayor justicia social mediante ciertos apoyos y servicios a la sociedad de manera universal; es decir, crear mayor equidad entre los distintos estratos sociales dando mayor accesibilidad y certidumbre a los de menores ingresos y que, en un momento dado, no pudieran hacer frente a sus necesidades, ya sea por falta de empleo de manera temporal o permanente.

Se puede decir, que no existe un sólo tipo de Estado de Bienestar, ya que como señala Esping-Andersen, dentro del llamado Estado de Bienestar existe una serie de modelos que permiten ver de manera general cómo se agrupan los distintos países en su forma de crear, desarrollar y modificar con el paso del tiempo su modelo de Estado de Bienestar, además, Esping-Andersen habla de regímenes y no de modelos pues para este autor “el término regímenes se refiere a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y la familia”⁴⁸.

Para desarrollar de manera sencilla el concepto de Estado de Bienestar a continuación se dan una serie de formulaciones que irán de lo general a lo particular, y que nos indicarán qué es el llamado Estado de Bienestar, que en algunos textos sobre el tema también lo llaman Estado Benefactor, estos dos conceptos, en términos generales los manejaremos como sinónimos.

Existen tres interpretaciones principales sobre la idea de Estado de bienestar:

1. Estado del bienestar hace referencia a la provisión de servicios de bienestar por el Estado.
2. Un Estado del bienestar es un modelo ideal donde el Estado asume la responsabilidad primaria del bienestar de sus ciudadanos. Esta responsabilidad es comprensiva, porque se consideran todos los aspectos del bienestar; un “sistema de seguridad”, no es suficiente. Es universal, porque cubre a cada persona, a la que la legislación otorga derechos positivos.
3. Estados del bienestar puede identificarse con sistemas generales de bienestar social. En muchos “Estados de bienestar”, el bienestar no se proporciona actualmente por el Estado, sino por una combinación de servicios independientes, voluntarios y gubernamentales⁴⁹.

Estas tres interpretaciones al no encontrar contradicciones mutuas podrían ser añadidas en una idea de modelo de Estado de Bienestar, sin embargo, cabe señalar de cada una de ellas, que no es que estén mal estas definiciones si no que parecieran ser incompletas, la primera hace una referencia muy general y no aporta qué tipo de servicios y cómo los proporciona el Estado, la segunda es mucho más específica al mencionar la “seguridad social” que debe ser proporcionada y que idealmente debe ser el Estado de Bienestar del tipo “universal”, y la tercera hace referencia a que pueden otros actores o empresas privadas proporcionar

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Esping-Andersen, Gösta. Op. Cit., p. 102.

⁴⁹ [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bienestar [Accesado el día 7 de septiembre de 2007].

estos servicios (lo que está ocurriendo hoy con las pensiones de retiro en México y en otras partes del mundo).

Esta última, pareciera estar más apegada a la realidad en el mundo; sin embargo, se generan los siguientes cuestionamientos: ¿cómo puede ser un servicio privado parte de un Estado de Bienestar? Y si se puede ¿cuál debe ser el papel del Estado para que el mercado sea regulado y sancionado? además ¿cómo puede buscarse una universalidad de los servicios sociales en el mercado y la intervención de empresas privadas?

1.2.3.1 Los regímenes del Estado de Bienestar.

Los regímenes que a continuación se mencionan son aquéllos de los cuales habla Esping-Andersen⁵⁰ y que utilizaremos como base de esta descripción. Cabe señalar que los regímenes son de orden dinámico y no puede decirse que todas las cuestiones de las que se hablan sean las que predominan en estos momentos, debido esto a que los regímenes cambian debido a las ideologías y partidos políticos que estén en el poder, dentro de la estabilidad que imponen sus perfiles institucionales. Para Esping-Andersen, existen tres regímenes predominantes del Estado de Bienestar, y de los cuales hablaremos sin profundizar del todo en ellos, lo que se intentara ver son sus virtudes o defectos que presentan, y que primeramente a continuación enlistamos:

- El régimen nórdico.
- El régimen continental.
- El régimen anglosajón.

1.2.3.1.1 El régimen nórdico.

El régimen nórdico goza de fama mundial por ser el que mayores beneficios otorga a sus ciudadanos. Este se edificó entre los años de 1930 y 1940 en países como Dinamarca, Noruega y Suecia (y 20 años después en Finlandia). También es llamado del régimen socialdemócrata debido a la ideología manejada por los gobiernos en el poder, que maduró a partir de 1960 mediante el reconocimiento de una mayor gama de servicios y prestaciones que el Estado hace para crear y mantener ciertos derechos sociales de los ciudadanos.

Quizás las características más importantes del régimen nórdico son su alta cobertura y elevada calidad en los servicios. Como menciona Esping-Andersen: “además del universalismo, el estado de bienestar socialdemócrata está especialmente comprometido con una cobertura de riesgos global y unos niveles de subsidios generosos, así como el igualitarismo”⁵¹. Es así como se puede ver a este régimen como el más adelantado al maximizar la igualdad ya que “aquí los derechos se vinculan a los individuos y se basan en la ciudadanía”⁵².

⁵⁰ Esping-Andersen, Gösta. Op. Cit., p. 267.

⁵¹ Ibid., p. 107.

⁵² Ibid., p. 108.

Esta forma de otorgar derechos sociales a sus ciudadanos cumple de manera amplia toda concepción de justicia social en la que todos, sean pobres o no pobres, puedan disfrutar de los mismos servicios por parte del Estado. La única diferencia es que si el individuo requiere de un servicio aún mayor al que el Estado proporciona, puede hacer uso de los servicios que el mercado ofrece.

Esto último se relaciona con el único punto que se le critica al régimen nórdico, desde el punto de vista de liberales o del mercado se excede en la demanda que hace el Estado hacia el individuo a manera de impuestos para mantener la cobertura y calidad de servicios sociales, por lo que las personas con ingresos muy altos prefieren salir del país para no tener que pagar gran cantidad de impuestos. Sin embargo, y en defensa de este régimen se puede mencionar que los países que lo llevan a cabo disfrutaban en general de la mejor calidad de vida⁵³.

1.2.3.1.2 El régimen continental.

A este régimen también se le conoce con el nombre de conservador, por la influencia que tuvieron los gobiernos en el poder sin que por ello se quiera decir que en ellos se mantengan las mismas tendencias. Esping-Andersen refiere que “en este grupo de países el paso de los orígenes del capitalismo al capitalismo de bienestar de la posguerra se llevó a cabo principalmente por coaliciones demócratacristianas o conservadoras (en algunos casos con interregno fascista)”⁵⁴. Este tipo de régimen es un tanto más estrecho que el régimen nórdico aunque no para todos, ya que los funcionarios públicos son de los grupos con mejores prestaciones y servicios.

Dentro del régimen continental se incluye una diversidad de países que en muchas cosas son muy diferentes, sin embargo, comparten ciertas pautas para poder agregarlos dentro de esta categoría, países tan disímiles como Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos comparten características que son básicas para este régimen y las cuales Esping-Andersen pone como punta de lanza en el desarrollo de este tipo de Estado de Bienestar. Por un lado está la mezcla de segmentación de estatus; es decir, que se quiere dar bienestar social a los ciudadanos pero no igualdad y, por el otro, está el familiarismo el cual plasma una seguridad social familiar a partir del hombre cómo cabeza de familia y del cual se benefician todos los integrantes de esa familia.

Pese a tener cobertura amplia, ésta no podría ser llamada equitativa, debido al corporativismo y al ya mencionado sesgo que crea la segmentación de estatus, los beneficios y servicios creados en este régimen de bienestar son mucho menos amplios por parte del Estado, por lo que el papel de las asociaciones voluntarias y del mercado en la concepción de algunos es vital. Sin duda, el que la seguridad social en estos países sea obligatoria crea cierta certidumbre sobre la salud y el retiro de los trabajadores que cuentan

⁵³ Ver el Índice de Desarrollo Humano creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU donde los países nórdicos están entre los 15 países con alto desarrollo humano. [En línea] disponible en: <http://www.undp.org/spanish/> [Accesado el día 19 de septiembre de 2007].

⁵⁴ Esping-Andersen, Gösta. Op. Cit., p. 111.

con empleos formales; sin embargo, y pese a lo marginal que puedan ser, estos servicios se cubren de forma adjunta por el mercado.

En este régimen, la seguridad social es el principal punto a destacar como parte del Estado de Bienestar. Además, está enfocado a otorgar los servicios a los trabajadores; es decir, que es necesario contar con un empleo para poder ser parte de estos beneficios. No basta como en el régimen nórdico con el sólo hecho de ser ciudadano, por lo cual se puede hablar de un sistema menos pleno y con carga cada vez más amplia de influencia del mercado en las asignaciones u obligaciones que debe tener el Estado.

1.2.3.1.3 El régimen anglosajón.

Este régimen es también llamado de bienestar liberal y su campo de influencia son países anglosajones, entre los que encontramos a Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos, que pese a ser agrupados presentan variaciones importantes como el papel que tiene el movimiento obrero en la construcción de su política social, además, comparten algunas otras características que les hace mantener un perfil de régimen. Existen características del régimen anglosajón: es residual, tanto con la cuestión de qué sujetos son a los que se les otorgará el beneficio (focalización), los riesgos que puede y debe cubrir⁵⁵, y el fomento de la intervención del mercado como proveedor de servicios.

Sin duda que este régimen es el menos completo en cuanto al papel que tiene el Estado ante los ciudadanos, ya que en la mayoría de los servicios deja al mercado que sea el que preste el servicio mediante seguros contratados por el individuo, es decir, que mediante los servicios privados es el individuo quien debe hacerse cargo de todo tipo de riesgos que puedan surgir en su vida (desempleo, enfermedad, vejez, muerte, etc.), sin que el Estado cumpla una función de retribución del pago de impuestos.

En estas sociedades el papel del Estado se minimiza y se maximiza el del mercado, los derechos del ciudadano dejan de ser derechos sociales, ya que el Estado se desprende de este tipo de cuestiones en las que su intervención será sólo con los individuos que lo requieran por estar en calidad de sobrevivencia. Cabe destacar que algunos de los servicios sociales que presta el Estado adquieren una carga muy negativa para el individuo y su familia, ya que la beneficencia es una categoría digna del menosprecio en este tipo de sociedades.

1.2.3.1.4 Un cuarto régimen.

Si existen grandes diferencias en el agrupamiento de los regímenes anteriores, en este se plasman las posturas que toman algunos otros países desarrollados con respecto al Estado de Bienestar. Dentro de esta categoría se hace mención de países como Australia que pese a poderse catalogar como pertenecientes al régimen liberal, tienen características propias al igual que Nueva Zelanda la asistencia, beneficios y servicios son de amplia cobertura por parte del Estado pero que, a su vez, la ingerencia del mercado es amplia, por lo que podrían tener características tanto del régimen socialdemócrata como del liberal.

⁵⁵ Ibid., p. 104.

Además en este cuarto régimen, pero no igual a los países mencionados están los países mediterráneos como Italia en los que el clientelismo político va de la mano de las prácticas de los subsidios sociales que se otorgan⁵⁶. En estos países “el uso pervertido de los programas de bienestar y de las burocracias públicas puede definir el carácter de una política; pero resulta difícil ver qué define a un régimen de bienestar a menos que todo el sistema se haya diseñado ya desde el principio, específicamente, con fines de clientelismo antes que de protección social⁵⁷”.

Por último, se deben mencionar algunos países de Asia, los cuales Esping-Andersen recupera como un híbrido ya que su “estado de bienestar combina el carácter residual propio del liberalismo con un corporativismo conservador”⁵⁸. Entre esos países están Japón, Corea y Taiwán, los cuales mantienen características importantes para la conformación de un Estado de Bienestar como: “un pleno empleo sostenido, unos mercados de trabajo internos, y una estructura industrial fuertemente regulados, unos ingresos limitados y una distribución de la renta relativamente igualitaria, una democracia conservadora de partido único y un corporativismo sin mano de obra”⁵⁹.

Todos estos ejemplos del cuarto régimen al tiempo de mantener características de uno o más de los tres primeros regímenes goza de características especiales para no poder enmarcarlos en esas tres categorías. No obstante, comparten gran parte de las características en las que sus sistemas por una u otra cuestión tienden a ser más amplios o universales o más estrechos o residuales. Se debe tener presente que estos son sólo regímenes contruidos a partir de características que si bien dejan ver parte de la realidad no permiten ver características por las cuales cada país tiene un régimen particular.

1.2.3.2 La construcción y sesgos del Estado de Bienestar en América Latina.

El Estado de Bienestar fue desarrollado durante el siglo XX, en Europa. Más adelante se intentó copiar el modelo en otras latitudes. En América Latina se desarrollan esfuerzos por emular este modelo de bienestar durante el siglo XX. Estos esfuerzos dan como resultado una serie de regímenes con principios del Estado de Bienestar; sin embargo, y pese a sus buenas intenciones y algunas buenas acciones el modelo de bienestar no logra ser completo y sólo tienden a cumplir con ciertos servicios básicos universales o peor aún servicios básicos (mínimos) sólo para ciertos grupos sociales.

De este sesgo, Franco menciona que “los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido en América Latina los sectores más instruidos, más informados y más organizados, y que viven en áreas mejor dotadas de servicios; que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (trasporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para

⁵⁶ Ibid., p. 121.

⁵⁷ Ibid., pp. 121-122.

⁵⁸ Ibid., p. 122

⁵⁹ Ibid.

quienes, aún teniendo mayores necesidades, deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones”⁶⁰.

Se puede sumar a estos sesgos y el hecho de que los más beneficiados han sido los grupos más cercanos a las cúpulas de poder político y económico. Los primeros son sectores de la burocracia y empresas paraestatales, claves en el desarrollo de democracias imperfectas o totalitarismos; los segundos son los sectores privados que en sus empresas tienden a dar seguridad social con el fin de mantener cierta garantía laboral mediante las prestaciones.

En estos casos el llamado Estado de Bienestar se centra en ciertos grupos organizados (sindicatos) que asumen el papel de negociadores con los sectores tanto público como privado en el empleo (plazas), los salario y los servicios de bienestar social (salud, pensiones, etc.). Estos son los únicos grupos que logran acceder a ciertos servicios que el Estado provee de manera obligatoria y que, en un momento, pensaron que llegarían a ser universales; es decir, que todo ciudadano por el hecho de serlo podría ingresar a todos los servicios creados por el Estado para la sociedad en la búsqueda de mayor justicia social.

1.2.3.3 Crisis del Estado de Bienestar.

Este apartado servirá de reflexión general sobre el Estado de Bienestar y la crisis en que se ha insertado. Plantearemos dos preguntas. La primera de ellas es ¿existe en la actualidad un Estado de Bienestar? y la segunda es que si existe ¿está en crisis?. Se debe de tener en cuenta que existen muchos y muy variados regímenes de bienestar, con los cuales Esping-Andersen crea una tipología muy ilustrativa, pero que, no logra hacer evidente los regímenes de bienestar en países con menor desarrollo (caso de América Latina), que si bien no cumple con parámetros esenciales del Estado de Bienestar son intentos del mismo que podríamos llamar “Estado de Bienestar incompleto”.

Las respuestas a las preguntas anteriores no pueden ser sencillas, debido al planteamiento que se debe hacer de distintos factores tanto endógenos y como exógenos al Estado de Bienestar. Sin embargo, en aras de no profundizar de manera extensa podremos plantar dos cuestiones básicas que lejos de ser respuestas, serían importante tenerlas en cuenta en el análisis. Primero se debe observar que el Estado de Bienestar en el mundo tiende a la maduración en algunos casos y en otros a la flexibilización, para esto el modo de actuar por parte del Estado y de las instituciones o actores que lo componen es una cuestión muy importante. No es posible hablar de una crisis del Estado de Bienestar si lo que está en crisis es el sistema capitalista en general.

Cabría hacer un alto en la paradoja que plantea Esping-Andersen; “cuando más insostenibles parecen los estados de bienestar; mayores son las demandas de protección social”⁶¹. Esta paradoja deja ver de manera evidente la necesidad de redoblar los esfuerzos

⁶⁰ Franco, Rolando. Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina. En: La política social en transición. Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coordinadores). México: ENTS-UNAM.Plaza y Valdés Editores. 1ª Edición, 2001, p. 24. ISBN: 968-36-9267-2.

⁶¹ Esping-Andersen, Gösta. Op. Cit., p. 190.

en el mejoramiento y ampliación del bienestar, la seguridad social, la justicia social, equidad e igualdad que buscan el Estado de Bienestar.

Desde esta perspectiva, no se puede decir que el Estado de Bienestar no existe o está en crisis, ya que las crisis por cuestiones económicas, políticas y sociales en el mundo, aunadas a los cambios demográficos tienden a hacer ver al Estado de Bienestar como poco viable o incapaz de hacer frente ante grandes y nuevas realidades en el mundo actual; es decir, que situaciones exógenas hacen peligrar la viabilidad del Estado de Bienestar como creador de justicia social y que, sin éste, más y más población tenderá a una desigualdad social negativa que puede llevarlos a la indigencia y sobrevivencia, en lugar de la búsqueda de una vida digna.

Ahora bien, se deben aceptar problemas y crisis inherentes al Estado de Bienestar o a sus regímenes, que va ha depender de cada uno de los distintos casos (países). Sin embargo y para terminar este punto se deben reconocer problemas en la justicia social, la igualdad, la seguridad social e incluso en el mismo modelo o régimen del Estado de Bienestar, pero que mucho de esto tiene que ver con factores externos al mismo. A esto agrega Esping-Andersen que “si la sociedad postindustrial está alterando la estructura de los riesgos sociales, es posible que la auténtica crisis del Estado de bienestar sea porque goza de demasiada popularidad”⁶².

1.2.4 Seguridad Social.

Se puede definir de manera más amplia o más estrecha a la seguridad social según sea el contexto (espacio-temporal) en que se aplique, por lo que es muy difícil (y aún más en países como el nuestro con sistemas de seguridad social imperfectos) poder apegarnos a una definición conceptual pura. Sin embargo, por cuestiones de este capítulo se debe escoger una definición que si bien no se apega a la realidad, sí contiene los parámetros de los que debería ser. Por esto intentaremos dar una definición amplia que no contenga juicios de valor.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la seguridad social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”⁶³.

Esta definición podría sonar como un tipo ideal de la seguridad social, no obstante, sólo es lo que se debe de esperar quizá no con las condiciones más ventajosas pero sí con un “piso básico” que pudiera dar estabilidad del presente y certidumbre sobre el futuro a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que quizá los riesgos mencionados pueden o no suceder, la vejez siempre llegará a los miembros de una sociedad, y para la cual debería haber una protección real y no sólo escrita en las leyes y reglamentos existentes.

⁶² Ibid., p. 193.

⁶³ OIT. Administración de la Seguridad Social, 1991, p. 9.

Existen dos modelos o estilos en que la seguridad social es manejada por el Estado, e incluso se puede mencionar que en algunos países esta seguridad social es de índole individual y privada, en la que el ciudadano se hace cargo no sólo de su protección ante imprevistos sino de la de toda su familia dependiente. En la mayoría de los casos, la seguridad social no es un derecho de los ciudadanos, sino de los trabajadores (como en México) y sus familias, las cuales quedan protegidas contra ciertos riesgos y pueden hacer uso de ciertos servicios y beneficios que les otorga la seguridad social. El hecho de que esté enlazada a cierto tipo de empleo formal que permita estar asegurado contra ciertos riesgos es un plus de cierta clase trabajadora.

Son pocos los países en que se ha alcanzado una seguridad social de cobertura amplia en la que los individuos por el sólo hecho de ser ciudadanos de un país pueden gozar de estos derechos que en otros países son privilegios de ciertos grupos o clases. Como indicamos anteriormente este concepto va de la mano del llamado Estado de Bienestar, el cual deja ver la relación con la seguridad social y su cobertura.

1.2.5 Sistema de pensiones de retiro.

Los sistemas de pensiones de retiro son instituciones creadas por el Estado (sistema público) o por empresas de mercado (sistemas privados), las cuales en términos generales se encargan de otorgar una pensión de retiro cuando el individuo a determinada edad (regularmente de los 60 años como mínimo en adelante) habiendo cumplido periodos de cotización por el empleo o de ahorro a largo plazo. Como mencionan Morales y Morales “los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento de retirarse de la vida activa laboral, los recursos monetarios suficientes que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por motivos de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes de pensiones generalmente también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste fallezca”⁶⁴.

Estas pensiones suelen ser acompañadas de otra serie de servicios y prestaciones enmarcado en la seguridad social o en los contratos en los sistemas privados. Esta serie de servicios resultan ser complementarios a la búsqueda de una “vida digna” y de seguridad durante ciertas etapas de riesgo o contingencia de los individuos y sus familias. A continuación señalamos una lista básica sobre las prestaciones o derechos que se tienen con la cobertura por parte de los sistemas de pensiones, las cuales pueden variar de país a país, de que el sistema sea público o privado, de distintos factores de mercado y del papel del Estado como administrador o regulados.

Factores generales que cubren los sistemas de pensiones de retiro:

- a) Vejez.
- b) Cesantía en edad avanzada.
- c) Muerte prematura.
- d) Accidentes y enfermedades que conducen a la invalidez.

⁶⁴ Morales Castro, A. y J. A. Castro Morales. Sistemas de pensiones y planes de ahorro y retiro: el caso de México. [En línea] disponible en: http://onctv-ipn.net/dialogos/e_SistemasDePensionesDic06.pdf [Accesado el día 26 de julio de 2007].

Para el análisis en este trabajo el enfoque será primordialmente a aquellos servicios dedicados a los adultos mayores y en específico a la obtención de una pensión de retiro, ya sea por vejez o por cesantía en edad avanzada. Sin embargo, el incluir el resto de los servicios es resultado de la conformación de los distintos sistemas de pensiones de retiro y los demás seguros complementarios a ésta, ya que de un modo u otro no resultan ser del todo indisolubles entre ellos y en la mayoría de los casos se otorgan o se contratan en forma de paquete.

Algunos tipos de pensión complementario a los de retiro y que puede estar incluidas como un paquete o no son los siguientes:

- a) Pensión por incapacidad.
- b) Pensión por invalidez.
- c) Pensión por viudez, orfandad o ascendencia.
- d) Pensión por retiro anticipado.

Con ello, el individuo queda cubierto para ciertos riesgos que la vida tiene, ya sean estos naturales como la vejez o algunos hechos que pueden interrumpir su ingreso y con ello dejarlo en calidad de individuo o familia vulnerable. Este principio lo cubren tanto los sistemas públicos como los privados. Los primeros desde un orden de cobertura amplia y solidaria con contribuciones mínimas (como en el caso de México en el IMSS y el ISSSTE y con cobertura sesgada) en comparación con las altas contribuciones en los países nórdicos, en donde se llega a recurrir a impuestos muy altos pero con cobertura universal y de buena calidad. Por otro lado, los seguros de pensiones privados tienden a entregar servicios en los que la calidad y otorgamiento de pensiones van de acuerdo a lo que el individuo logra reunir por merito propio; es decir, se pierde aquella estructura de organización solidaria que mantienen o por lo menos desean mantener los sistemas públicos en su afán de mantener un piso básico para todos.

Este segundo tipo de seguros de pensiones de retiro (privado) también son llamados seguros dotales, “el seguro dotal es ideal para el retiro, ya que combina los beneficios de un seguro de vida con el mejor programa de inversión de largo plazo, debido a que se contrata por determinados años: 10 mínimo, 15 ó 20. Incluso, muchas personas utilizan los seguros dotales como instrumento de inversión de largo plazo, tiempo suficiente para acumular un monto considerable de dinero para cualquier gasto mayor”⁶⁵.

Este tipo de seguros privados es muy atractivo para aquellos individuos con los recursos para crear ahorro a largo plazo, además de que debe tenerse una cultura de la prevención para acumular capital que permita un mejor retiro de la vida laboral o un ingreso que complemente las entradas monetarias que pueda tener un adulto mayor. Por desgracia, esta cultura de la prevención no es tan difundida en todos los países, ya que para el individuo la preocupación con mayor peso es el presente y las necesidades a cubrir día a día.

⁶⁵ Ibid., p. 11.

No se puede hablar de que sea regla, pero sí de su importancia en los sistemas de pensiones el denominado “empleo formal”⁶⁶. Por ello se hará referencia a este tipo de pensiones en adelante por ser las de interés central para esta investigación; es decir, aquellas que se otorgan mediante el depósito de una fracción del salario en forma de cotización, ya sea a una institución pública o privada. Sin embargo, pese a que otorgamos un peso mayor a este tipo de pensiones de retiro (laborales), haremos mención de algunos otros tipos de apoyos para adultos mayores con el fin de compararlos y de intentar ver las posibilidades de la creación de un piso básico de apoyo para este grupo de población.

1.2.5.1 Jubilación y pensión.

Existen algunas dudas sobre la diferencia que existe entre el término de jubilación y el de pensión, ya que en ocasiones se utilizan para denominar la misma acción o situación en que se encuentra un individuo; pero es importante delimitar qué es cada una de ellas para evitar confusiones en su uso e interpretación.

De forma clara y sencilla, “la jubilación es el nombre que recibe el acto administrativo por el que un trabajador en activo, ya sea por cuenta propia o ajena, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral, luego de alcanzar una determinada edad máxima legal para trabajar”⁶⁷. Es decir, que el individuo al pasar de una etapa activa de empleo a una etapa de inactividad laboral (formal) está creando una acción a la que se conoce como jubilación. Idealmente esta acción debería propiciar que el individuo pese a ya no laborar de manera regular gracias a los ahorros que realizó como trabajador (de manera voluntaria o no); a que atesoro un capital que le consienta mantener durante su etapa inactiva (de adulto mayor) un ingreso monetario que le permita conservar un poder adquisitivo similar al que tenía en su etapa laboral (idealmente) y con ello mantener una vida digna.

Como ya se dijo esta acción puede ser por consentimiento del trabajador (una vez cumplidos ciertos requisitos de edad y cotizaciones) o sin su consentimiento, en caso de que el patrón o la institución en que labora quiera prescindir de sus servicios de forma permanente, por el hecho de considerarlo no apto para mantener un rendimiento apropiado a las demandas laborales.

Para Lassonde, “puede decirse que la jubilación creó la vejez al definir un corte claro entre la edad biológica y la edad social del individuo”⁶⁸, es decir, que el individuo puede mantener un estado físico-biológico óptimo, sin embargo, la sociedad se encarga de enmarcarlo dentro de la categoría de viejo y, por lo tanto, como no productivo o que ya está en edad de retirarse deliberadamente o sin su consentimiento.

⁶⁶ Se tomará como empleo formal, aquella actividad laboral que otorga prestaciones y derechos que marca la ley, mediante la cual el trabajador y su familia quedan cubiertos contra ciertos riesgos y pueden asegurar mantener un ingreso al retirarse del empleo formal y con el cual podrán mantener una poder adquisitivo y una vida digna (en teoría).

⁶⁷ [En línea] disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Jubilaci%C3%B3n> [Accesado el día 14 de septiembre de 2007].

⁶⁸ Lassonde, Louise. Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI? México: FCE, 1997, p. 147. ISBN: 968-16-5278-9.

En algunas ocasiones el término jubilación se maneja como la prestación o monto monetario al que el individuo tiene derecho al dejar de trabajar (retiro). Esta otra definición pese a no ser del todo errada no es suficientemente clara para nuestros fines, por lo cual utilizaremos el término pensión para referirnos a la prestación u otorgamiento de un benéfico monetario y del cual nos referiremos enseguida.

El término pensión pareciera ser más claro para denominar el monto económico que otorga la acción de jubilarse, por lo cual será este al que le daremos uso en este trabajo, ya que la pensión es: la “cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad”⁶⁹, siendo la primera razón la que nos interesa de manera central. No está por demás mencionar algunas cuestiones para una mayor claridad del asunto en cuestión.

La primera de ellas es que la pensión puede y debe ser vitalicia en cuestión de retiro, ya que esta etapa de la vida no es transitoria y sólo termina con el deceso del individuo. Incluso debe tomar fines más allá del fallecimiento del jubilado, ya que debe de cubrir a sus beneficiarios dependientes de él. Sin embargo, esta situación ideal sólo se cumple en los sistemas públicos, donde el Estado asume el papel de otorgar esta prestación de manera amplia, en la búsqueda de no dejar al individuo y sus beneficiarios dependientes en situación de vulnerabilidad.

Mientras que en los sistemas privados, el contexto no es del todo claro y no da certidumbre sobre la situación del jubilado y la pensión que recibe, debido a que los beneficios en estos sistemas son definidos y están relacionados con el monto que el individuo logra acumular; la situación llega a tener tintes dramáticos ya que en algunos casos los ahorros sólo alcanzaran a cubrir cierto tiempo de vida y ni siquiera serán de orden vitalicio.

1.2.6 Envejecimiento.

El término envejecer refiere a aquel sujeto que tiende a perder parte de sus funciones óptimas con el paso del tiempo. El envejecimiento es asociado a cuestiones de deterioro de los órganos y funciones del cuerpo humano, por lo cual la salud comienza a ser un punto crucial. Durante esta etapa la calidad de vida disminuye (variando de un individuo a otro). Se puede hablar de que no existe una edad fisiológica que delimite la entrada a la vejez; sin embargo, se ha tratado de poner énfasis en esta delimitación a lo que Lassonde menciona que “en el nivel individual es un concepto relativo. El umbral de 65 años aceptado por convención para delimitar la fase activa de la vida de la jubilación es totalmente arbitrario desde el punto de vista fisiológico”⁷⁰.

El establecimiento de esta edad pese a ser aceptada no deja de ser una idea subjetiva sobre la entrada a esta etapa de la vida. Este consenso pareciera no tomar en cuenta la mayor esperanza de vida de la población, lo cual como proceso dinámico ha ido aumentando con el tiempo, por lo cual hoy las personas en promedio viven más que hace algunas décadas y la

⁶⁹ [En línea] disponible en: http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=pension
[Accesado el día 20 de agosto de 2007].

⁷⁰ Lassonde, Louise. Op. Cit., p. 147.

frontera entre quien ha envejecido y quien no es clara. Y a lo cual Lasonde opina que “la realidad del envejecimiento no está tanto en el alargamiento de la duración de la esperanza promedio de la vida (contabilizada por la esperanza de vida) como en el hecho de que se democratiza”⁷¹, es decir, que cada vez más individuos viven mayor cantidad de tiempo sin importar si son ricos o no. Además tenemos que preguntarnos por el hecho de que ciertamente se vive más tiempo; sin embargo, ¿cuál es el costo o con qué calidad de vida?

1.2.6.1 Adulto mayor.

Este concepto es el que se utilizará de manera más común para referirse a los individuos mayores de 65 años, y de lo cual podremos abrir el rango de edad hasta los 60 años. A manera de expresarse de los adultos que dejan su etapa de plenitud pareciera tener mejor aplicación y sin ninguna carga peyorativa para el individuo. Pese a ser en general utilizado para describir a los ancianos este concepto no remite a una etapa en la que el individuo ha comenzado a disminuir sus capacidades. Este concepto es relacionado con cuestiones de retiro, con el fin de encontrar el momento en que los individuos se retiran de las actividades económicas mediante el proceso de jubilación, sin que por ello se quiera hacer ver que todos aquellos individuos que reciben una pensión de retiro tengan la edad estipulada para ser llamados adultos mayores.

El término “adulto mayor” puede ser un tanto ambiguo debido a que no existe un consenso de cuáles son las características objetivas en que un adulto pasa a formar parte de los adultos mayores, debido a que existen cuestiones fisiológicas, sociales y culturales en las que se permite flexibilizar quién es un adulto mayor y quien todavía no. Por otra parte existen términos similares o que por lo menos se utilizan de forma discrecional como sinónimos y los cuales podrían resultar enriquecedores para delimitar el concepto.

1.2.6.2 Anciano.

Si bien todo niño, joven y adulto pleno se refiere a una persona de mayor edad como anciano, ésta no podría ser una definición adecuada ya que no existe un criterio objetivo para calificarla de buena manera. Una sencilla definición para anciano es que es un “individuo en el que existe un deterioro de la reserva homeostática⁷² de cada sistema orgánico con un déficit gradual desde el punto de vista físico, psicológico, sexual y consecuentemente con detrimento en el aporte económico”⁷³.

En muchas culturas el anciano es sinónimo de sabiduría y experiencia, por lo cual se puede confiar en él para ciertas tareas, y con lo cual se mantiene su importancia dentro de un grupo o sociedad. No obstante, en la modernidad tanto el concepto de anciano como este mismo (el anciano) han perdido su valor ante la sociedad e incluso se podría decir en

⁷¹ Ibid.

⁷² Homeostasis: Conjunto de fenómenos de autorregulación, que conducen al mantenimiento de la constancia en la composición y propiedades del medio interno de un organismo. [En línea] disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=homeostatica [Accesado el día 3 de septiembre de 2007].

⁷³ [En línea] disponible en: <http://cbs.xoc.uam.mx/3rafase/adulto.htm> [Accesado el día 12 de septiembre de 2007].

términos generales ante la familia; en nuestros días los ancianos implican una carga en gasto y tiempo, a la vez que se les desprecia por cuestiones poco humanitarias si pensamos que todos los que sobrevivamos hasta esta etapa de la vida tendremos idealmente cierta dependencia de otros y de instituciones como la familia y el Estado.

Al anciano se le desprecia y segrega, se le ve como un objeto y no como un sujeto con valor propio, un objeto de repulsión social al perder rasgos estéticos y fuerza para defenderse, podría ser el mismo miedo que todos tienen de llegar a esa etapa y verse en esas condiciones de vulnerabilidad. Para enriquecer la definición de anciano diremos que “el envejecimiento es un proceso deletéreo⁷⁴, progresivo, intrínseco y universal que con el tiempo ocurre en todo ser vivo a consecuencia de la interacción de la genética del individuo y su medio ambiente”⁷⁵.

Como se puede observar es muy difícil plantear una edad cronológica en la que se puede delimitar si un individuo ha pasado a ser un “anciano”, además de que es un concepto poco claro. En nuestra época es de orden peyorativo su uso, por lo cual si bien es importante conocerlo trataremos de no utilizarlo más que en la medida que se requiera, como cuando se habla de vejez para ciertos términos en las pensiones.

1.2.6.3 Tercera edad.

El término tercera edad tienen un carácter más científico y de manera general se utiliza tanto por instituciones como por investigadores para definir el periodo en el que el individuo ha dejado atrás las primeras dos fases de su evolución y desarrollo de la vida humana. Se puede plantear de manera sencilla que “el término tercera edad es un término antropológico-social que hace referencia a la población de personas mayores, no necesariamente jubiladas, normalmente de 65 o más años”⁷⁶. Esta sencilla definición no hace ver que el término que nació dentro de las ciencias sociales para designar a las personas que cumplieran con el requisito de ser individuos de 65 años o más, sin embargo, aclara que estos sujetos pueden estar o no jubilados (esto dependiendo de situaciones de vida).

Este término y su uso han sido bien aceptados y no tienen la carga peyorativa del concepto de viejo o por lo menos no se utiliza de esta manera en la mayoría de los casos. No obstante, existen algunas discusiones sobre si es una sola etapa en la vida de ser humanos o si es la última etapa, ya que actualmente existen estudios reconocidos como el de Patricio Solís⁷⁷ en el cual se menciona una cuarta edad, es decir, que se agrega una nueva etapa al proceso de desarrollo del individuo.

⁷⁴ Deletéreo: mortífero, venenosos. [En línea] disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=homeostatica [Accesado el día 13 de agosto de 2007].

⁷⁵ [En línea] disponible en: <http://cbs.xoc.uam.mx/3rafase/pdf/envejecimiento.pdf> [Accesado el día 19 de agosto de 2007].

⁷⁶ [En línea] disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Anciano> [Accesado el día 22 de julio de 2007].

⁷⁷ Solís, Patricio. El ingreso a la cuarta edad en México: Una aproximación a su intensidad, calendario e implicaciones en el apoyo familiar y social a los ancianos. En “Papeles de Población”, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, número 019, enero-marzo, pp. 43-63.

Existen dos disciplinas del conocimiento encargadas del estudio de la tercera edad, estas son la Geriatría y la Gerontología⁷⁸, las cuales toman al individuo de la tercera edad como su objeto de estudio. Estas disciplinas pueden ser auxiliadas por una serie de disciplinas tan diversas como la medicina, el trabajo social, la sociología, la demografía, etc. Sin embargo estas especialidades enfocadas a la tercera edad no tienen aún la suficiente difusión en países como en México, lo cual podría ayudar a reconocer las implicaciones en el envejecimiento de la población mexicana.

1.2.7 Vida digna.

El término “vida digna” puede ser muy difuso, ya que la dignidad humana pareciera ser un concepto multidimensional y subjetivo, multidimensional debido a las múltiples cuestiones que, por un lado, pueden dignificar la vida de una persona y, por el otro, a las variadas cuestiones que pueden ser observadas como dignas o no en un ser humano; y subjetivas ya que conceptualmente la dignidad tiene tintes culturales diversos; es decir, que cada sujeto puede ver la dignificación de una vida de manera distinta. Es por estas razones que se intentará dar una definición no tan profunda que permita comprender lo que requieren los adultos mayores para no caer y permanecer en situación de riesgo, vulnerabilidad y sobrevivencia, estas situaciones pueden ser una primera aproximación no a lo que es la vida digna para el adulto mayor, pero sí lo que no debe ser.

Para nuestros fines y sin llegar a una definición rígida se debe intentar llegar a una definición de “vida digna” que no sea estrictamente minimalista, sino que permita tener o mantener un “piso básico” de beneficios (principalmente el económico) que ayuden a solventar los gastos de un adulto mayor, a la vez que se requerirán además del benéfico económico servicios de salud, asistencia social y otras medidas que permitan al individuo desarrollar una vida plena. De lo anterior se debe comentar que pese a lo aproximado que puede sonar la idea de “piso básico” al llamado minimalismo, estas son dos ideas muy distintas como se intentará dejar en claro a continuación.

El minimalismo en su acepción más pura tiende a desnudar las cosas y llegar a lo esencial. En las ciencias sociales el concepto no cambia mucho, ya que hace referencia a la tendencia que se tiene a reducir a lo esencial las cosas, programas, apoyos, beneficios, asistencias, etc. El minimalismo intenta cubrir las necesidades mínimas, esto parece insuficiente para mantener una “vida digna” y para lo cual sería más acertado hablar de cobertura de necesidades básicas; pese a ser dos ideas parecidas, desde un punto de vista jerárquico se puede crear cierta distancia en la que los mínimos del minimalismo están un escalón (cuando menos) por debajo de las ideas que pueden conjugar al concepto de básico(s); por lo cual intentaremos manejar de forma implícita y explícita el concepto de básico, a su vez que se criticará el de mínimo.

⁷⁸ Geriatría: Rama de la medicina que se especializa en el estudio de la vejez y las terapias o tratamiento de sus enfermedades. Gerontología: aborda un estudio de la tercera edad de manera más amplia, además de ver algunas cosas sobre la salud, aborda aspectos sociales, económicos, psicológicos, demográficos, etc., es decir a los fenómenos que la caracterizan. [En línea] disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Accesado el día 10 de septiembre de 2007].

Como ya se mencionó los programas y beneficios básicos pueden ser minimalistas porque buscan la sobrevivencia del individuo o lograr un piso básico en la búsqueda de una “vida digna”. En realidad (por lo menos de nuestro país) estas dos formas de crear beneficios parecen ser polos opuestos en el apoyo a grupos vulnerables por parte del Estado, ya que como señala Contreras: “la forma de intervención estatal es mediante la garantía de un nivel de subsistencia mínimo en la prestación de servicios”⁷⁹, lo que no logra dar el suficiente apoyo a los individuos para mantener o lograr una calidad de vida a la que se le pueda dar el calificativo de digna.

Para terminar, se dejará una pregunta en el aire, no con el fin de que este trabajo la responda, sino con el fin de mantenerla presente para mejorar la crítica y hacerla más humana, claro está sin perder objetividad. La pregunta es la siguiente: ¿Qué acaso al cumplir con cierta edad los seres humanos no tienen derecho a gozar de una “vida digna”, debido a que el mercado e incluso el mismo Estado no pueden proporcionárselas?

1.2.8 El universalismo básico.

En este apartado, nos acercamos al universalismo básico como concepto. Nuestra principal fuente de ideas será la obra: “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina”. Escogimos esta obra y la manera en que aborda el tema precisamente por el contexto en que se maneja⁸⁰. Aclaremos que nos atrae un universalismo de naturaleza amplia e ilimitada, que lo convierte en una meta sumamente atractiva, susceptible de ser utilizado sin fundamentos necesarios o simplemente como una idea de moda. Lo “básico” se interpreta como sinónimo de indispensable y no de mínimo.

La acepción superficial e idealizada es incompatible con otra idea más compleja, aludida por Andrenacci y Repetto, en la misma obra:

Universalismo básico como una política social orientada por una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región. En este punto de vista, que propone concebir a los servicios sociales como derechos, pero también como generadores de deberes, una política social de universalismo básico apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones

⁷⁹ Contreras Suárez, Enrique. Op. Cit., p. 15.

⁸⁰ El contexto espacial del que se habla específicamente es América Latina, temporalmente manejan los inicios del siglo XXI y en términos conceptuales manejan ideas generales que, llevadas a la realidad deberán ser adecuadas a la misma. Además, una constante a lo largo de la obra es el manejar del cambio de paradigma dentro de la política social y el bienestar social (de la focalización a la universalización), acentuando la importancia de la calidad de vida, estándares de servicios en relación a la seguridad social además de hacer mención de los Derechos Humanos.

esenciales de derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país⁸¹.

En esta aceptable acepción del concepto se incorporan las ideas de cobertura de toda la población, estándares de calidad homogéneos y el principio de ciudadanía como principal y único requisito existente para ser beneficiado de los servicios o, por lo menos, de la cobertura y la seguridad que ésta proporciona. Ellas representan un giro de 180 grados respecto de las ideas del minimalismo, de la selectividad y la focalización fuertemente criticados en este trabajo, ya que solamente permiten la sobrevivencia y no el florecimiento de los individuos. Al tiempo que enmarca los servicios otorgados como derechos del ciudadano y no como subsidios otorgados discrecionalmente.

El universalismo básico y sus servicios requieren de un marco general, en el cual la prestación de los servicios debe guiarse por la igualdad de la calidad para los ciudadanos; que es dinámico y susceptible de irse redefiniendo conforme la evolución de las necesidades públicamente sancionadas y sujetas al presupuesto disponible. Las necesidades y la vulnerabilidad generadas a partir de ciertos umbrales de edad (60, 65 o 70 años) pueden crear ciudadanos demandantes servicios y/o apoyos universales de diversa naturaleza como los físicos, económicos y de integración social.

En la obra citada, Huber menciona que un modelo de corte universal para los adultos mayores “debería ser una pensión de ciudadanía básica, con una tasa plana, que permita a un individuo cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda y atención de la salud”⁸². Es decir, que para que un servicio de esta índole pueda otorgar justicia social a todos los ciudadanos a partir de cierta edad deberá otorgar beneficios que permitan una vida digna y no solo la sobrevivencia, por lo cual, los apoyos integrales en salud entre otras cuestiones deben ser integrados a las prestaciones complementarias de una pensión.

Por último, debemos aclarar que, la pensión universal básica deja paso a otras pensiones o ingresos que pueda tener el adulto mayor, ya que, “la pensión básica puede hacerse más generosa, complementándola con un esquema obligatorio contributivo relacionado con el ingreso que retenga las características redistributivas y reduzca los riesgos individuales y colectivos”⁸³. Ya que, para el universalismo básico no existen complejos intentos de selectividad, reconociendo que, quien logre mediante sus esfuerzos conseguir una pensión contributiva o quien mantiene algún otro tipo de ingreso al llegar a cierta edad, esto no debiera negarle el derecho a poder acceder a los beneficios que su ciudadanía le otorga y que el Estado debería suministrarle.

⁸¹ Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto. Un camino para reducir la desigualdad y construir la ciudadanía. En “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, Carlos Gerardo Molina, editor, 2006, p. 99. ISBN: HN29.U43 2006.

⁸² Huber, Evelynne. Un nuevo enfoque para la Seguridad Social en la región. En “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, Carlos Gerardo Molina, editor, 2006, p. 173. ISBN: HN29.U43 2006.

⁸³ Ibid.

1.3 Marco metodológico.

Este apartado está encaminado a describir la forma en que se hará la investigación, el nivel y tipo de análisis que utilizaremos. Primeramente se debe de dejar en claro que la investigación está basada en información documental, en la que predominan los documentos en papel y los archivos electrónicos, pese a que existe una abundante compilación de información de libros y revistas, se complementa muy bien con artículos y trabajos electrónicos, que si bien en algunos casos han sido publicados en papel no en todos o no es tan fácil conseguirlos.

Este trabajo pretende, como ya se mencionó con anterioridad, dar un peso importante a la obra de ciertos autores, al compartir su forma de abordar el tema y su importancia tanto para la Sociología y demás ciencias sociales, como para los trabajadores bajo un sistema de pensiones y la sociedad en general. Estos autores son los siguientes:

- T. H. Marshall.
- Tom Bottomore.
- Gösta Esping-Andersen.
- Carmelo Mesa Lago.

La razón de compaginar ideas, es que estos autores ven el problema desde un nivel de análisis distinto al macroeconómico, donde el trabajador, la familia, las pensiones de cada individuo y las necesidades humanas en general son cuestiones a resaltar en su obra, además de seguir ciertas ideas sobre los modelos y regímenes que pueden existir para el Estado de Bienestar, la Seguridad Social y los sistemas de pensiones.

Más adelante haremos un recorrido por las distintas tipologías creadas por estos autores para darnos cuenta de la variedad de alternativas que existen y de las cuales debería depender un sistema de hacer política social desde un modelo o régimen particular (idealmente el modelo de Estado de Bienestar completo tendiente a la universalidad de servicios por parte del Estado), teniendo en cuenta que estas construcciones abstractas podrían variar de país en país y que la realidad es mucho más compleja que estas abstracciones creadas para facilitar las investigaciones y la creación de conocimiento.

Antes de abordar estas tipologías se debe rescatar el conocimiento de la Sociología sobre este concepto y su construcción para lo cual se considerará a Max Weber y su construcción de “tipos ideales” y la cual sirve para estos fines metodológicos. Los llamados tipos ideales creados por Max Weber tienen la principal virtud de ser herramientas flexibles que pueden variar en el tiempo y el espacio que se describa⁸⁴, estas variaciones hacen ver este instrumento como un mero ejercicio heurístico que no pretende hacer una descripción minuciosa de la realidad, sino por el contrario crear categorías generales que permitan una comparación y descripción si no superficial sí a priori sobre los sistemas reales.

⁸⁴ Para mayor información consultar: Weber, Max. Economía y sociedad. Argentina: FCE, 1992, pp. 1237. ISBN: 950-557-125-9. Passim (En el primer capítulo habla sobre los tipos ideales).

A continuación pasaremos a mencionar puntos particulares sobre la metodología que se utilizará para hacer este análisis de los sistemas de pensiones, es decir, los métodos y las técnicas que en estos existen para desarrollar una análisis con validez de tipo científico. Cabe señalar que el uso de estos métodos se valida por la Sociología como herramientas para plantear cuestiones teóricas o empíricas, y es debido a ésta, entre otras cuestiones flexibles, que presentan, que se escogen como marco metodológico.

1.3.1 Método deductivo.

Este método se desarrolla dentro de las ciencias sociales y particularmente de la Sociología como conjunto de técnicas lógicas para desarrollar, descubrir o replantear al conocimiento, además de ser una excelente sugerencia para realizar trabajos científicos que puedan o deban partir de cuestiones generales o universales y lograr un camino hacia lo particular de manera lógica y continua, este logro permite la ausencia de saltos de conocimiento creadores de lagunas (vacíos o dudas) dentro de la investigación, que podamos o no llevar a cabo esto será una tarea a realizar por parte nuestra y si existen problemas serán de parte nuestra por el mal uso de este y los demás métodos por desconocimiento propio.

Para lograr hacer una análisis de este tipo, se deben mostrar algunas de las premisas del protocolo de esta investigación. En este nuestro punto de partida vemos el comportamiento que tienen las distintas instituciones o actores que intervienen en la creación de sistemas de pensiones y cuáles son las alternativas que podrían existir para lograr si no un modelo ideal sí un modelo en que exista más de un ganador (mercado), en el afán de mantener principios de justicia social.

Cuadro 1.1
Actores que contribuyen a la Seguridad Social en México.

Actores	
Estado	Instituciones de Seguridad Social
Sociedad	Ciudadanía en general Trabajadores con prestaciones de Ley Trabajadores sin prestaciones de Ley
Mercado	AFOREs Aseguradoras

Fuente: Elaboración propia.

Con base en el cuadro 1.1 donde aparecen de manera general los actores que pueden ser tomados en cuenta para la creación y funcionamiento de sistemas de pensiones, en nuestra época, se debe ver la manera en que no sea el mercado el único que resulte con saldo positivo de la reestructuración que se está haciendo mediante reformas y privatizaciones en estos sistemas. Las premisas que se tomarán en cuenta no como ideales a conseguir sino como cuestiones a detectar de manera general y encontrar particularidades importantes son:

Premisas:

I. El Estado mantiene una tendencia hacia su adelgazamiento en cuanto a su compromiso social, desmantelando los sistemas públicos de seguridad social, en particular los sistemas de pensiones públicos, al mismo tiempo que mantiene un compromiso mínimo garantizado.

II. El trabajador lejos de lograr mayor certidumbre con la creación de su cuenta individual, los sistemas privados traen consigo una serie de riesgos para el futuro pensionado y su monto ahorrado.

III. El mercado logra ser un ente en busca de sacar la mayor ganancia al menor costo, donde, el Estado no cumple con tareas reguladoras que convengan a los intereses de los futuros pensionados.

Las premisas anteriores serán aquellas que esperamos encontrar como una constante dentro de los sistemas reformados de pensiones de manera empírica que no permiten un camino más justo y que permita cierta certidumbre ante la vejez o etapa de retiro de los trabajadores. Con esto se puede si no resolver el dilema de la privatización y su sesgo de eficiencia ante la sociedad, sí se puede de manera tajante dar a conocer detalles sobre sus múltiples fallas.

Con lo anterior no queremos caer en la categoría de desvalorizar los cambios y reformas, ya que se acepta a priori la necesidad de cambios y de encontrar una solución a sistemas rígidos y poco viables (financieramente), pero que al mismo tiempo de manera lógica encontraremos que si bien no se puede dar una solución tajante al sistema de pensiones en México, sí se puede dilucidar que la privatización, por un lado, no es la única solución y, por el otro, no es la más viable ni para el Estado (por los costos que tiene que asumir) ni para los trabajadores (por la carga de incertidumbre en su futuro que se le crea).

1.3.2 Método cualitativo.

Se debe tener en cuenta de manera general que las condiciones, información, datos y con ello los resultados que se manejarán a lo largo de la investigación pueden resultar del orden cualitativo y cuantitativo, pese a ser las cuestiones cualitativas las que darán mayor sustento al trabajo se deben manejar ciertas cuestiones estadísticas generales para hacer uso de cuadros y gráficas que ayuden a dilucidar aún más lo que se describe. Por ello, se debe tener presente que, de fondo, no se puede buscar que los números nos permitan hacer un análisis profundo sobre los sistemas de pensiones y demás instituciones relacionadas con ellos.

Si bien importa la cantidad, la calidad lo que más interesa, la profundidad de los efectos que tienen estos cambios hacia la sociedad en su conjunto y a los individuos que son afectados en su vida cotidiana llegado el retiro laboral. La calidad en el análisis debe de observar si el individuo puede mantener una vida digna y existe cierta justicia social ante la desigualdad de ingreso que permea a este grupo en particular (ancianos o adultos mayores) y no sólo ver las cuestiones sobre el ahorro interno, el crecimiento económico y demás cuestiones que sirven de argumento para el cambio privatizador.

Como mencionan Denman y Haro en su introducción: “En términos del análisis, también es importante señalar que en investigación cualitativa el análisis no es una empresa que culmine el proceso de indagación, sino un ejercicio permanente que se inicia con el diseño del proyecto y que va guiando a partir de la información progresivamente recabada, tanto el replanteamiento de la hipótesis como las estrategias de investigación a aplicar”⁸⁵. Con lo cual se puede manejar de manera flexible sin que se esté incurriendo en incoherencias metodológicas pese a la poca experiencia.

Por último, se debe mencionar que “una de las particularidades de la perspectiva cualitativa descansa en reconocer su no saber. En servir para dar la voz a quienes no la tienen y actuar como vehículo para comunicar realidades emergentes o disímiles”⁸⁶, y con ello asumir un compromiso como sociólogo de encontrar verdades veladas por las grandes instituciones o empresas y sus intereses de mantener a una sociedad poco informada sobre sus derechos y libertad de informarse y elegir.

1.3.3 Método comparativo.

Una vez dilucidado el entorno general sobre la lógica a seguir, nos centraremos en las pretensiones más específicas y con qué herramientas se puede hacer una profundización con mayor calidad dentro de nuestra investigación, para lo cual el método que escogimos es el llamado método comparativo⁸⁷.

El método que desarrollaremos para esta investigación será el método comparativo, ya que es la manera en que se puede confrontar y analizar de mejor forma el modelo de Estado de Bienestar, los regímenes de éste, así como la comparación entre países en cuanto a sus cuestiones demográficas, cambios en la composición de su población, envejecimiento de esta, etc., además de comparar la múltiple variedad de sistemas de pensiones existentes así como sus cambios o reformas (tanto en el ámbito internacional como nacional); por otro lado, se debe tener presente que lo que nos interesa no es encontrar un sistema que pueda funcionar en todos los países, sino hacer ver los múltiples matices de modelos y regímenes existentes en el mundo, con lo cual damos a priori la premisa de no casarse con el modelo privatizador de los sistemas de pensiones y de la seguridad social en general y ver otras posibilidades desde lo público.

⁸⁵ Denman Catalina A. y Jesús A. Haro (compiladores). Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social. México: El Colegio de Sonora, 2000, p. 34. ISBN: 968-6755-32-2.

⁸⁶ Ibid., p. 42.

⁸⁷ En un sentido amplio, no propiamente científico-social, del concepto de comparación pueden derivarse dos acepciones: una general, que se refiere a la actividad mental lógica, presente en multitud de situaciones de la vida humana, que consiste en observar semejanzas y diferencias en dos o más objetos; y una acepción más reducida, que considera a la comparación como un procedimiento sistemático y ordenado para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más objetos o fenómenos, con la intención de extraer determinadas conclusiones. Es en esta última acepción donde el término comparación es sinónimo de método comparativo (MC), y su uso suele ir asociado al de método científico. [En línea] disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm [Accesado el día 14 de octubre de 2007].

Las principales cuestiones a comparar son descritas en el siguiente cuadro, el cual permitirá ver distintas dimensiones del método comparativo y su total prudencia de uso en esta investigación, recordemos que las comparaciones no sólo son directas sino que se hacen en cuanto a ofrecer información de distintos sistemas, modelos, países, etc. y para lo cual podremos hacer uso de las tipologías utilizadas por Gösta Esping-Andersen y Carmelo Mesa-Lago, entre otros autores.

Cuadro 1.2
Comparaciones.
Comparaciones generales para esta
investigación.

Entre países
Entre distintos momentos históricos
Entre regímenes
Entre sistemas de pensiones

Fuente: Elaboración propia.

Antes de continuar se debe dejar en claro el por qué decidimos hacer un apartado sobre las cuestiones cualitativas, de las cuales nos interesa dejar en claro lo que Denman y Haro mencionan sobre “las particularidades de la perspectiva cualitativa estriban en que al dar cuenta de las diferencias más que de las homogeneidades, y de las particularidades más que de las generalidades, los enfoques cualitativos inciden con mayor ahínco en los puntos débiles del llamado sistema social”⁸⁸, esto en referencia a visiones hechas por actuarios y economistas en que le otorgan mayor peso a las cuestiones cuantitativas y macroeconómicas.

Para lo cual, aquellos autores, en su afán de redondear la idea y dejarla clara mencionan que “el acento no está puesto en la aplicación de un método determinado o en el seguimiento de un diseño elaborado con categorías previas. Lo que es distinto de la investigación cualitativa es su carácter abierto y flexible en el diseño y el hecho de que el investigador tiene la última palabra a la hora de culminar con su análisis, siendo los criterios de validez y confiabilidad mucho más críticos que un coeficiente estadístico y que descansan en la capacidad creativa del investigador”⁸⁹. Lo anteriormente dicho nos parece que cumple con nuestras pretensiones con la idea de mantener cierta flexibilidad en la investigación y no acotar la forma ni el fondo de la misma desde antes de realizarla.

Una vez aclarado lo anterior se pueden retomar las ideas sobre el método comparativo que utiliza la Sociología, el cual cumple con las normatividades planteadas por la metodología sociológica, al mismo tiempo que mantiene cierta libertad en la realización de la investigación. Existen dos tendencias dentro del método comparativo del que hacen uso las ciencias sociales en general y la Sociología en particular, la primera de ellas es la comparación entre variables cuyo origen se remonta a los estudios hechos por Durkheim, la segunda y de la cual haremos uso nosotros será la llamada comparación entre casos que

⁸⁸ Denman Catalina A. y Jesús A. Haro (compiladores). Op. Cit., p. 40.

⁸⁹ Ibid.

tiene su origen en las investigaciones hechas por Weber en el cual se hace uso de pocos casos y se llega a generalidades en el análisis mediante la creación de tipologías.⁹⁰

El uso del método comparativo en ciencias sociales no es nuevo, en el párrafo anterior se describió el origen de cierto tipo de métodos comparativos, también es un método frecuentemente utilizado desde dos perspectivas: la primera de ellas es la que utiliza casos reales y la segunda ocupa casos teóricos o construcciones ideales con las cuales se puede comparar la realidad. Los modelos o regímenes del Estado de Bienestar, así como los distintos sistemas de seguridad social y sistemas de pensiones que existen en el mundo y que sirven para dar un panorama más amplio sobre sistemas y situaciones por las que pasan naciones con características distintas y parecidas a México sirven para dar contexto a esta investigación.

No obstante, se debe aclarar que muchas de las construcciones creadas como modelos por Esping-Andersen y Carmelo Mesa-Lago surgen de esa interactividad entre la teoría y los casos empíricos ya referidos anteriormente, y para lo cual el método comparativo de casos sirve mucho al análisis de los sistemas de pensiones y de las reformas que estos pasan al final del siglo XX y principios del siglo XXI. Para realizar esta comparación se debe tener en cuenta que existen distintos métodos de los cuales se puede auxiliar ya que esta investigación exige distintos niveles. Entre los métodos de comparación más específicos de los que se puede hacer uso están los siguientes y de los cuales haremos una descripción en los siguientes apartados:

Cuadro 1.3
Tipos de cruces (cross).

Cross societal	Entre sociedades
Cross temporal	Entre momentos en el tiempo
Cross national	Entre países

Fuente: Elaboración propia con información de Caïs Jordi, 1997.

1.3.3.1 Cross societal.

Este tipo de análisis comparativo se puede decir que es el más común de los tres casos que se realizaran, existen algunos puntos en que no consta un acuerdo entre investigadores sobre qué es y qué no es un análisis comparativo de este tipo, para Caïs “la investigación que utiliza datos comparables de al menos dos sociedades es comparativa”⁹¹; la anterior descripción sobre lo que sería un análisis comparativo de tipo cross-societal podría cumplir nuestras expectativas; sin embargo, la divergencia aún es más flexible y en algún momento es aquella que menciona este tipo de análisis comparativo entre “una sola” sociedad y un tipo ideal o construcción teórica con fines determinados.

En nuestro caso particular este tipo de análisis nos servirá ya que como Caïs menciona de Przeworski y otros autores: “el trabajo comparativo se produce en dos niveles: al nivel de

⁹⁰ Caïs, Jordi. Metodología del análisis comparativo. España: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, núm. 21, 1997, p. 11. ISBN: 84-7476-242-1.

⁹¹ Ibid., p. 12.

sistemas (o nivel macrosocial), y el nivel dentro del sistema (o nivel intrasocial)”⁹². Lo anterior nos deja en claro el tipo de estudio que se debe hacer, por un lado compararemos diferentes sistemas de pensiones tanto en el ámbito internacional como nacional para más adelante dejar un poco las generalidades que en las que se pueden encontrar similitudes y diferencias entre sistemas para dar paso a un análisis más exhaustivo dentro que algunos de estos sistemas (especialmente los México, IMSS, ISSSTE, etc.).

1.3.3.2 Cross temporal.

El análisis de tipo societal puede ser acompañado de un análisis de orden histórico en el cual se deben de observar cuestiones similares en distintos momentos de la historia de una sociedad, esta forma de abordar el análisis comparativo surge “debido a la utilidad que tienen la observación de trayectorias o secuencias históricas para estudiar y entender el fenómeno del cambio social”⁹³. De este tipo de análisis comparativo hace uso la Sociología y la Historia, sólo que lo hacen desde distintas perspectivas y objetivos, y pese a que podría ser discutido el tipo de procesos que le es propio a una y la otra, lo que se debe hacer es pensar que la Sociología hace uso de la historia y viceversa, o como señala Cañis citando a Wallerstein, el cual menciona que “esas diferencias no tienen en cuenta la gran cantidad de solapamientos entre ambas disciplinas que se producen a lo largo del siglo XX”⁹⁴.

El análisis histórico comparativo puede ser un método propio de la Sociología histórica, sin embargo, mucha de la Sociología en general echa mano de éste sin dar el crédito al tipo de comparaciones que se hacen. Para ello tendrían que crearse límites más claros no sólo entre disciplinas sino entre objetos de estudios de cada una de ellas, lo que no es fácil y no pretendemos discutir ya que la interdisciplina es un recurso muy ad hoc para lograr explicaciones e interpretaciones de fenómenos sociales mucho más amplias y ricas. Con esto la Sociología así como otras disciplinas de las ciencias sociales pueden hacer uso no sólo de la Historia sino también de la Demografía, la Geografía, la Economía, etc.

En cierto momento haremos uso de los análisis temporales para conocer la situación que imperaba en México y en otros países a lo largo del siglo XX. Primeramente, se hará un análisis de los cambios demográficos para dar un contexto general, a continuación nos apoyaremos en el análisis de este tipo con el fin de explicar si el problema por el que atraviesan los sistemas públicos de pensiones es inherente a todos los países o sólo para algunos con ciertas características. A su vez, de manera general se analizarán las instituciones de Seguridad Social de México particularmente y su trayectoria hacia la privatización de fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

1.3.3.3 Cross national.

La comparación entre países será una de las herramientas metodológicas que permitirán observar en los primeros tres capítulos el contexto mundial sobre cuestiones de interés para esta investigación, Para lo cual, seleccionaremos un número pequeño de países con los

⁹² Ibid., p. 13.

⁹³ Ibid., p. 63.

⁹⁴ Ibid., p. 64.

cuales podremos comparar los sistemas de pensiones de cada uno de ellos así como las etapas por las cuales han ido pasando y los países que los albergan. Cabe recordar que cierto conocimiento a priori nos indica que cada país pese a tener ciertas características generales que pueden ser comparadas tienen a su vez un gran número de características que varían temporalmente con otras naciones.

Para este tipo de comparaciones los trabajos de Esping-Andersen y Mesa-Lago nos serán de mucha ayuda, ya que como menciona Caïs “se pueden comparar países diferentes para identificar características comunes que permitan ejemplificar un proceso o fenómeno singular con la intención de descubrir procesos causales comunes, o se pueden comparar también para definir opuestos”⁹⁵.

A lo largo de la obra de Caïs, se hace referencia a que la selección de países, así como del nivel de análisis queda a discreción del investigador, esto dependiendo de la profundidad de análisis comparativo que quiera llevar a cabo así como de los objetivos de su investigación, además de aclarar que la geografía (la cercanía entre países) no es un límite, ya que pueden compararse naciones tanto cercanos como lejanos espacialmente y que esto no trae mayores complicaciones al estudio de éstos, siempre y cuando el investigador tenga bien definidos sus objetivos.

1.3.3.1 Tipologías y modelos.

En este apartado recordaremos de manera concreta las múltiples tipologías y modelos que utilizaremos a lo largo de esta investigación, no sin antes dilucidar estos dos conceptos o herramientas metodológicas y su uso. Se debe aclarar que las categorías que a continuación se enlistan dan seguimiento a las construcciones hechas por autores reconocidos en el tema como son Esping-Andersen y Mesa-Lago principalmente, sin que por ello se piense que no existen otras de igual o mejor calidad pero que nos son desconocidas.

Primeramente, se debe dejar en claro cómo utilizaremos las tipologías y para lo cual Esping-Andersen hace una muy buena deducción del por qué las utiliza. Su argumento es que “las tipologías pueden resultar útiles, como mínimo, por tres razones: en primer lugar, porque permiten una mayor economía del medio en el análisis y nos ayuda a distinguir el bosque en lugar de una mirada de árboles; en segundo término, porque si se pueden agrupar varias especies en función de su semejanza en determinados atributos fundamentales, el análisis podrá identificar con mayor facilidad la lógica que subyace en su dinámica e, incluso, puede que a su causalidad; y, en tercer lugar, las tipologías constituyen útiles herramientas para generar y comprobar hipótesis”⁹⁶.

Mientras que para las categorías llamadas modelos utilizaremos la descripción que hace Franco de éstas: “los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas del desarrollo, y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos

⁹⁵ Ibid., p. 83.

⁹⁶ Esping-Andersen, Gösta. Op. Cit., p. 101.

sociales que allí se dieron”⁹⁷, además de las variaciones en cada país existen variaciones entre países, con lo que se puede afirmar que las variables espaciales y temporales son básicas en el desarrollo de un modelo o sistema, su renovación, sus crisis e incluso las reformas que se hagan a este.

A continuación daremos un rápido panorama sobre las tipologías que se pueden observar a lo largo de este trabajo, en las cuales por lo regular se hacen una serie de comparaciones, en algunos casos la comparación es directa entre modelos, régimen, sistemas, categorías, entre otras, en otros casos las descripciones que se hacen servirán para una comparación general entre las situaciones que pasan entre estos elementos comparados, por mencionar un tipo, de cotejo, después de la descripción en distintos capítulos sobre distintos sistemas nacionales o internacionales se podrá dar un juicio comparativo, como ejemplo en los cuadros siguiente se puede ver como se describen los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE en distintos capítulos, pero se puede hacer un comparativo entre ellos. A continuación se muestran cuadros que de manera sistemática permiten crear una guía.

Cuadro 1.3a
Cuadros sobre las comparaciones de este trabajo (del 3a al 3g).

Capítulo 1

Teórica o conceptual
Estado de Bienestar (modelo)
Regímenes Nórdico
Régimen Continental (europeo)
Régimen Anglosajón
Régimen (otros)
Régimen en América Latina
Jubilación
Pensión
Envejecimiento
Adulto Mayor
Anciano
Tercera Edad
Universalismo básico

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁷ Franco, Rolando. Op. Cit., p. 13.

Cuadro 1.3b

Capítulo 2

Demográficas

Pirámides poblacional mundial

Fines del siglo XX

Mediados del siglo XXI (proyección)

Pirámides de población (países año 2000)

Estado Unidos

Alemania

Uruguay

México

Esperanza de Vida Mundial

México

Defunciones o nacimientos (1930-2050)

Pirámides de población: 1930, 1970 y 2000

Pirámides de población: 2015, 2030 y 2050 (proyecciones)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.3c

Capítulo 3

Sistemas de Pensiones en América Latina

Sistemas de Pensiones

Sistema Público

Sistema Privados

Tipos de Reformas

Estructural

Mixta

Paralela

Países y Sistemas de Seguridad Social

Por desarrollo de su Sistema de Seguridad Social

Por su Reforma

Chile

Sistema Público

Sistema Privado

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.3d

Capítulo 4

México

IMSS
Sistema Público
Sistema Privado
Sistema RPJ
Sistema Privado
Comparación entre AFOREs
Comisiones
Tipos de Retiro
Renta Vitalicia
Retiro Programado

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.3e.

Capítulo 5

México

ISSSTE
Sistema Público
Sistema Privado
Sistema Privado
Comparación entre AFOREs
Comisiones
Sistemas Reformados
Sistema de Reparto Solidario
Sistema de Capitalización Individual

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.3f

Capítulo 6

México

Sistemas de Pensiones Especiales
Fuerzas Armadas de México
Sector Energético
PEMEX
CFE
LyFC
Alta Burocracia

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1.3g

Capítulo 7

México

Alternativas para un Sistema de Pensiones Universal

La Pensión Alimenticia en el D. F.

Las Pensiones en el Programa OPORTUNIDADES

Programa de Pensión Universal

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2.

Antecedentes demográficos.

Introducción.

En el presente apartado nos daremos a la tarea de mostrar algunos antecedentes, cambios y condiciones que sufre la población con respecto a los cambios demográficos y sus distintas variables con las que pueden éstos medirse y apreciarse. No es tarea de esta investigación profundizar en el tema demográfico. Sin embargo, es importante dar una apreciación general de esta transformación que pese a no ser la única cuestión relacionada a la crisis de los sistemas de pensiones en México y en otras partes del mundo, sí es uno de los factores que incide de manera directa, sobre la esperanza de vida, la tasa de reemplazo, la natalidad, y el envejecimiento de las sociedades o países.

La primera parte de este capítulo dará un panorama mundial sobre estos cambios en la población y como lo que en estos momentos está iniciando en países de América Latina y en especial en México como la llamada “transición demográfica”, que para otros países ya es una realidad desde hace algún tiempo. La segunda parte de este capítulo se centrará en la situación por la que pasó, pasa y pasará México durante el siglo XX y hasta mediados del siglo XXI, con lo que se podrá apreciar el problema que se está viviendo para los adultos mayores en general y que repercute sobre los sistemas de pensiones en el país, además de que esta situación tenderá a agudizarse con el paso del tiempo.

2.1 La transición demográfica mundial.

El mundo está pasando por grandes cambios en su estructura de población, aquel ideal en el que una población se componía de capas o segmentos cada vez más reducidos conforme la edad avanzaba han quedado en el pasado; es decir que la población de niños y jóvenes deberían representar una mayor cantidad que los adultos y adultos mayores; sin embargo, a finales del siglo XX se da un cambio en los países desarrollados inicialmente, pero, que poco a poco se extiende a todo el resto del mundo, y del cual la ONU afirma: “mientras que los países desarrollados tienen ya poblaciones que son relativamente envejecidas, los países de África tienen poblaciones muy jóvenes y que crecen con rapidez. En la mayor parte de los países de Asia y Latinoamérica y el Caribe, la proporción de niños está decreciendo pero aquélla de personas en edad de trabajar sigue creciendo, por lo que el envejecimiento es aún moderado”⁹⁸.

Con lo anterior se aprecia que estos cambios no son uniformes para las distintas regiones del planeta, debido al desarrollo de las mismas y a otras características inherentes, a cada país. El fenómeno del cambio poblacional es sin duda complejo ya que en el intervienen cuestiones de muy distinta índole que, al combinarse en una sociedad, logran grandes transformaciones: la población infantil y joven tiende a disminuir, mientras que la

⁹⁸ Boletín de la Organización de las Naciones Unidas, 2005. [En línea] disponible en: <http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2005/PR05061zoltnik.htm> [Accesado el 25 de febrero de 2007].

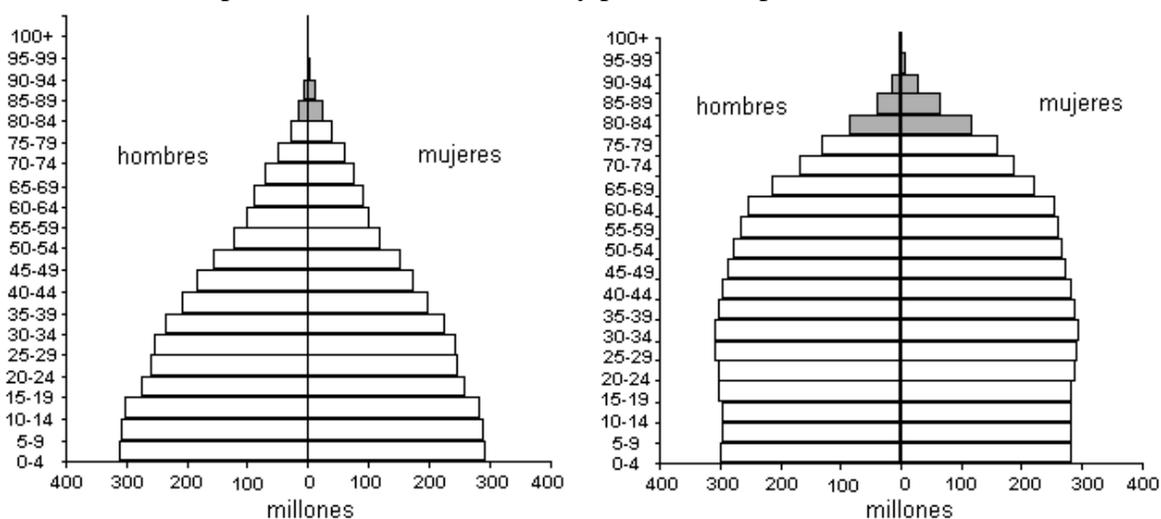
población de adultos mayores o tiende a ampliarse a niveles sin precedentes aquella que, en poco tiempo pasará a esta categoría.

2.1.1 Los cambios en las pirámides de población.

A continuación veremos de manera gráfica estas tendencias y cómo los cambios de mayor relevancia se logran observar de mejor manera en dos momentos en el tiempo con más de 50 años de diferencia, sin que por ello estemos diciendo que la preocupación sea a largo plazo, ya que lo que no se logre hacer en el corto y mediano plazo tendrá implicaciones negativas e irreversibles más adelante.

Gráfica 2.1

Pirámide de población mundial en 1998 y pirámide de población mundial en 2050.



Fuente: Datos de la ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales [En línea] disponible en: <http://www.popin.org/pop1998/9.htm> [Accesado el día 23 de marzo de 2006].

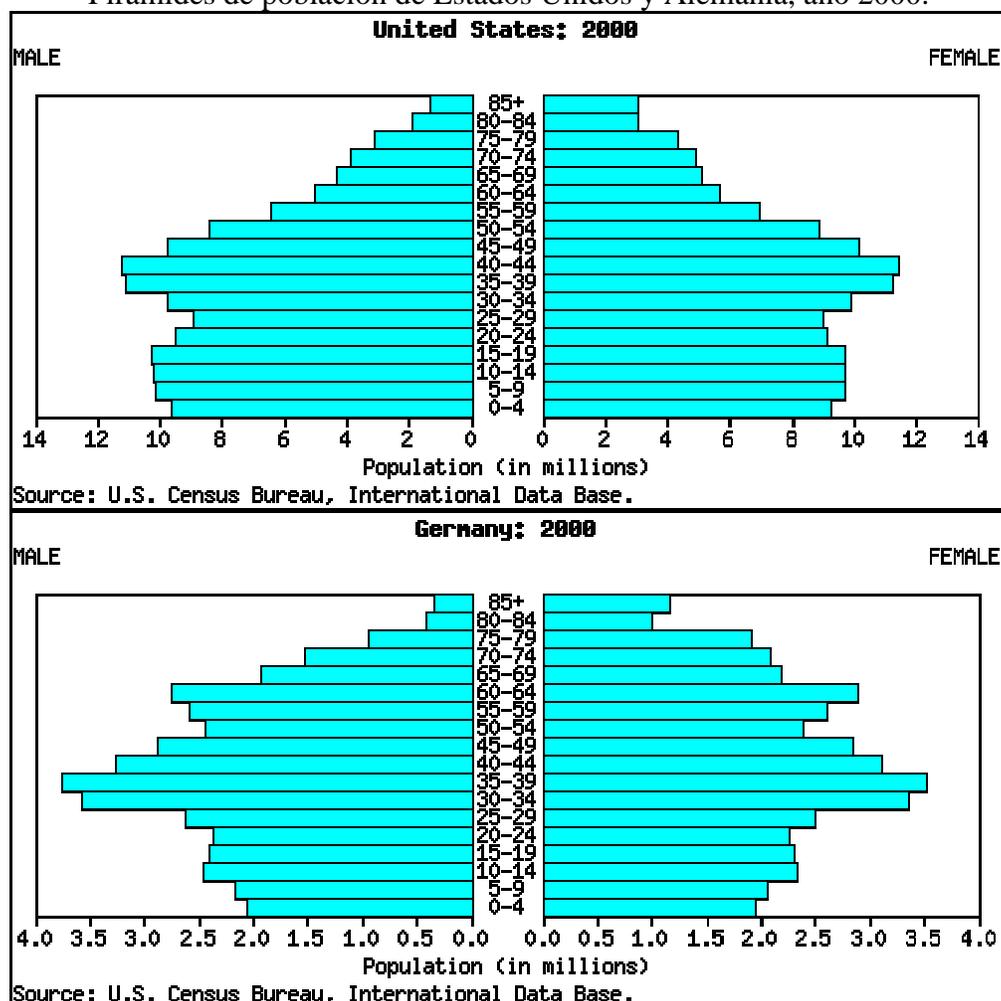
Pese a no ser el ideal de una “pirámide de población”⁹⁹ en la primera de ellas (1998) aún se aprecia una relativa normalidad; es decir, los primeros escalones (edades menores) son los más anchos de toda la población; sin embargo, en la segunda pirámide no se observa esta tendencia, ya que las estimaciones que se hacen para el 2050 dejan ver un importante abultamiento de las capas medias de la estructura mientras que la parte inferior tiende a reducirse aún más.

A continuación veremos como algunos de los países desarrollados tienen ya esta problemática en su última fase de la transición demográfica, sin duda que algunos ejemplos de esta situación se puede encontrar de mejor manera en países desarrollados los cuales comenzaron la transición demográfica de manera prematura durante el siglo XX. Hoy estos países pese a tener mejores condiciones de vida para su población, se enfrentan a un

⁹⁹ La pirámide de población es una forma de gráfica que representa datos estadísticos básicos, sexo y edad, de la población de un país, que permite las comparaciones internacionales y una fácil y rápida percepción de varios fenómenos demográficos tales como el envejecimiento de la población, el equilibrio o desequilibrio entre sexos, e incluso el efecto demográfico de catástrofes y guerras.

envejecimiento de la misma, con múltiples problemáticas que van desde lo demográfico a lo social y sin duda los cambios también radicales en cuestiones de salud.

Gráfica 2.2
Pirámides de población de Estados Unidos y Alemania, año 2000.



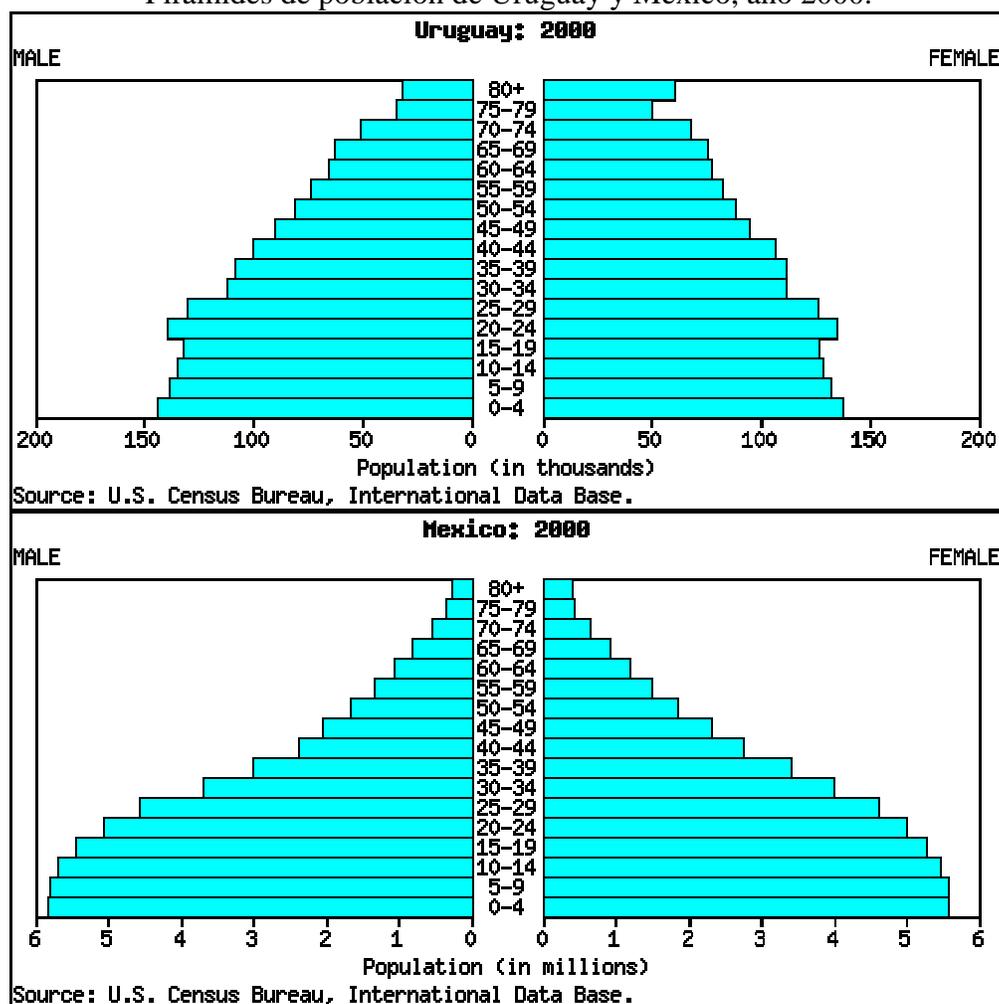
Fuente: [En línea] disponible en: <http://www.census.gov/ipc/www/idb/pyramids.html> [Accesado el día 20 de marzo de 2006].

El primer ejemplo se refiere a la estructura poblacional de los Estados Unidos donde pese a tener personas jóvenes, ya se aprecia un abultamiento en las capas medias del modelo; además del poco crecimiento de sus capas inferiores y el aumento de las capas superiores, esto para el año 2000 lo que brinda un panorama poco alentador para las siguientes décadas. Un problema aún mayor deja ver el modelo alemán (ejemplo 2) en el que la forma triangular dio paso a esta figura de tipo rombo muy poco familiarizada con la llamada pirámide de población. Estos modelos dejan ver que cada país tiene su temporalidad en la transición demográfica, pero sin duda no sólo los países desarrollados deben de estar preocupados por un problema que se nos avecina a todos los países.

En nuestros siguientes ejemplos logramos ver como el problema en los países de América Latina tienen características prematuras a comparación de los anteriores ejemplos, pero sin

duda esta situación se presentará tarde que temprano. La llegada de la tercera fase de la transición demográfica en los países latinoamericanos no puede verse como un fenómeno que se pueda impedir, por lo que no se debe pensar que se deba hacer algo para evitarlo. Más bien, se debe pensar cómo tener una o varias formas de hacer frente a una cuestión inevitable que, además de poner en riesgo a quienes llegan a formar parte de los grupos más vulnerables (niños y ancianos), pone en riesgo la estabilidad social y demográfica de países enteros, en especial en zonas con un desarrollo limitado tanto en lo económico como en lo político y social como es el caso de América Latina, donde se podría pensarse en la escasa planeación e infraestructura para hacer frente a estos cambios.

Gráfica 2.3
Pirámides de población de Uruguay y México, año 2000.



Fuente: [En línea] disponible en: <http://www.census.gov/ipc/www/idb/pyramids.html> [Accesado el día 20 de marzo de 2006].

En estos ejemplos se puede ver de manera positiva como la tendencia a que las capas inferiores sean más anchas aún son normales (aún más en el ejemplo mexicano). Sin duda esto debe dar pie a una planeación de los eventos que se dará con el paso del tiempo ya que de lo contrario, los efectos causados por este fenómeno en la sociedad serán múltiples.

2.1.2 Los factores que intervienen en la composición de la población.

Es necesario aclarar que los cambios en la composición de una población se deben tanto a sus variables de entrada como a las de salida (natalidad, inmigración, mortalidad y emigración) además de una variable importantísima que es la llamada “esperanza de vida”¹⁰⁰ la cual se muestra en el siguiente mapa y cómo es distinta en cada país dependiendo del grado de desarrollo. A groso modo se puede distinguir al continente africano como el que menor esperanza de vida tiene, en general, mientras que los llamados países desarrollados son los que tienen la mayor esperanza de vida. México tiene una esperanza de vida de entre 70 y 74 años; es decir, está en el segundo peldaño más alto de esta comparación.

Mapa 2.1
Esperanza de vida en el mundo.



Fuente: [En línea] disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/2/demografia.htm> [Accesado el día 20 de marzo de 2006].

Es importante aclarar o remarcar que este problema no es ajeno a ningún país, ya sea desarrollado o en desarrollo, ni tampoco debe verse como un problema secundario o de largo plazo. Algunos países ya lo ven como un problema prioritario, no sólo para el Estado sino para las múltiples instituciones de ayuda a personas de edad avanzada, así como para investigadores y demás asociaciones civiles preocupadas por cuestiones de índole social y, en particular, que buscan la llamada “justicia social”.

El crecimiento de la población y el desarrollo son dos puntos que han sido analizados y desplegados por importantes instituciones y científicos sociales, los cuales de una u otra manera ven que el tiempo de crecimiento de la humanidad que hasta hoy se sigue, deberá ser sujeto a límites en sí o a un importante y drástico giro ya que, de lo contrario, atraerían serias consecuencias, no sólo para el ser humano sino para el planeta entero. El crecimiento de la población conlleva problemas sociales, económicos y de medio ambientales entre otros.

¹⁰⁰ La "esperanza de vida al nacer" es la tasa que mide el número de años que vivirá por término medio un individuo de 24 horas de edad. El mapa muestra la esperanza de vida en todos los países del mundo, más de 75 años en los más desarrollados, menos de 55 en los menos desarrollados.

2.2 El cambio demográfico en México.

Durante el siglo XX México experimentó una serie de cambios en todos aspectos, no obstante que los cambios políticos y económicos siempre han sido tomados como los más importantes. Sin embargo, existen otras esferas de la sociedad que deben ser tomadas en cuenta como las cuestiones sociales y demográficas, que pueden ser causa o consecuencia de grandes y diversos cambios para la colectividad. Esta parte de la tesis será reservada para tomar en cuenta los cambios que tuvo, tiene y tendrá la población en México, poniendo de manifiesto el trascendental papel que tiene el grupo o cohorte de la tercera edad, así como la dinámica del resto de la población que, en un momento dado, ingresará a este último grupo.

Se hablará de tres tiempos (pasado, presente y futuro); primero será importante poner de manifiesto que este problema no inicia con el siglo XXI ni tiene sus antecedentes una o dos décadas atrás. En segundo lugar se dará una semblanza de la realidad que vive el país a finales del siglo XX y principios del siglo XXI y, por último se tocará el tema en tiempo futuro mediante las proyecciones hechas por especialistas. Este será un ejercicio en el que serán comparados los tiempos para poder mostrar sus diferencias.

2.2.1 La transición demográfica en México.

Durante el siglo XX el país tuvo una serie de cambios demográficos que en su momento parecieron tener menos repercusiones que las que se avecinan hoy día; es decir, que “hace 40 años éramos un país de jóvenes ahora estamos en camino a ser una nación de la tercera edad”¹⁰¹. Por lo tanto, existe un doble problema en nuestro país en cuestiones demográficas: a) la cantidad de población que pasa de una etapa a otra en la pirámide de población y b) la velocidad con que lo hace, siendo esta segunda problemática la que debe de poner en alerta a la nación ya que “mientras Europa tardó más de cien años en envejecer”¹⁰², a México le tomará menos de la mitad del tiempo en estar en la misma situación.

Esta transición demográfica tiene que cumplir con una serie de fases. En México “la primera fase se ubicó a partir de los años 30 (siglo XX) con el inicio del descenso de la mortalidad, junto con la persistencia de elevados niveles de natalidad, trajo consigo un periodo elevado caracterizado por un elevado crecimiento demográfico”¹⁰³. Una segunda etapa se puede encontrar en las últimas tres décadas del siglo XX donde “el descenso de la fecundidad se acentuó habiendo empezado en los años setenta. La tercera etapa del proceso

¹⁰¹ González, Román. “México en el 2050 será un país de la tercera edad”. México: Comunicación e información de la mujer CIMAC, 25 de noviembre del 2000. [En línea] disponible en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/00nov/00112507.html> [Accesado el día 15 de marzo de 2006].

¹⁰² Daddon, David. “Las asociaciones civiles y redes de voluntarios, solución a los problemas de la tercera edad”. México: Consejo Nacional de Población, comunicado de prensa, 13 de octubre del 2004. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/562004.pdf> [Accesado el día 18 de marzo de 2006].

¹⁰³ CONAPO [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> [Accesado el día 20 de abril de 2006].

[...] tendrá lugar durante la primera mitad del presente siglo”¹⁰⁴. Esta tercera etapa es sin duda la de mayor relevancia para el país, ya que no sólo estamos hablando de cambios a largo plazo, sino que existen cambios que hoy en día ya se están manifestando.

A principios del siglo XXI nuestro país toma conciencia del problema sociodemográfico al que se enfrenta, y que está lejos de ser reversible o poderse frenar. Además necesita de la comprensión de los fenómenos que contrae, así como de la adopción de medidas que den mayor fluidez a los cambios y a la dinámica que se vaya presentando. Sin duda la complejidad con que se maneje y se planee será positiva para encarar un problema que, si bien podría denominarse como un problema demográfico “este fenómeno implicará una profunda transformación en el espectro de demandas sociales, así como la reestructuración y la reorganización de muchas de estas instituciones, las cuales deberán responder a las necesidades sociales de empleo, vivienda, educación y salud asociadas a una estructura por edad que dejó de ser predominantemente joven para transitar muy rápidamente a etapas de pleno envejecimiento”¹⁰⁵.

Los cambios en la estructura de la población en México ya son visibles. Dejaron de ser meras proyecciones para ser datos reales. Los cambios en las pirámides de población, disminución en la natalidad, fecundidad y mortalidad, mayor esperanza de vida para el país, cambio y reducción en el tamaño de las familias, y población emigrante son sólo algunos de los puntos que se tocarán más adelante para dar un mejor panorama de la situación demográfica en México. Los cambios en la calidad de servicios en salud y salubridad¹⁰⁶ lograron que “la vida media de los mexicanos se duplicó durante la segunda mitad del siglo XX al pasar de 36 años en 1950 a 74 años en 2000 (además de que) se espera que en las próximas décadas continúe su incremento hasta alcanzar 80 años en el 2050”¹⁰⁷.

“Los cambios en la natalidad y la mortalidad, aunados al incremento de la migración internacional, han determinado el volumen de la población. La población mexicana pasó de alrededor de 18 millones de habitantes en 1930 a 100 millones en el 2000”¹⁰⁸. Estos cambios se debieron, por un lado a que la mortalidad descendió drásticamente gracias a las mejoras tanto en la calidad como en la cobertura de los servicios sanitarios, mientras que la natalidad iba en aumento, debido a las mejoras en la salud y a que bajó el costo de los medicamentos. Este incremento iba de la mano de “la política pronatalista, con que se intentó satisfacer la demanda de mano de obra para la industria creciente y para habitar el

¹⁰⁴ Partida Bush, Virgilio. 2004, p. 24. [En línea] <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2004/sdm23.pdf> [Accesado el día 15 de marzo de 2006].

¹⁰⁵ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. El envejecimiento de la población en México. Reto del siglo XXI. 2004, p. 25. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> [Accesado el día 14 de febrero de 2006].

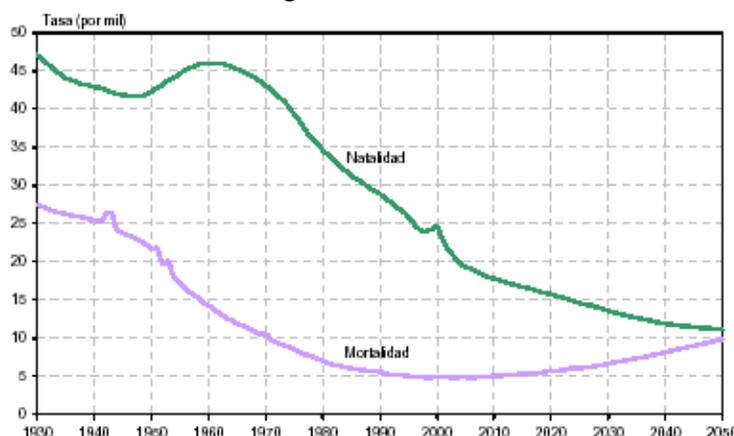
¹⁰⁶ Los servicios de salud pese a no alcanzar el grado de universalidad que se pretendía con la creación de instituciones de salud como el IMSS y el ISSSTE y la modernización de la Secretaría de Salud, sí mejoraron debido a las campañas de vacunación universal, la prevención de enfermedades e infecciones, así como una cobertura si no universal sí más amplia en las zonas rurales del país, siendo éstas a las que no alcanza hoy día la cobertura de muchos de los servicios. Por otra parte, el desarrollo de la infraestructura de drenaje, agua potable, electricidad, caminos y medios de comunicación han permitido un mejor desarrollo del país sin que con ello se logre un total y plausible sistema de servicios para todos.

¹⁰⁷ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 20.

¹⁰⁸ Ibid.

territorio nacional”¹⁰⁹. En números estos cambios representan a principios de la segunda mitad del siglo XX un aumento en la natalidad que creció a casi 50 nacimientos por cada 1000 habitantes, mientras que ya para el año 2000 este indicador descendió a casi 20 nacimientos con respecto a los mismos habitantes.

Gráfica 2.4
Transición demográfica de México, 1930-2050.



Fuente: Estimaciones del CONAPO [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> [Accesado el día 20 de abril de 2006].

Como se muestra en la gráfica 2.4, los cambios en los índices de natalidad van de la mano de la fecundidad, y es en la década del setenta cuando comienza a dar un descenso, con lo que pasó de 7.2 niños en las primeras décadas del siglo XX a reducirse a 2.2 niños a principios del siglo XXI; además de que la idea era llegar a un nivel de reemplazo para el 2005.

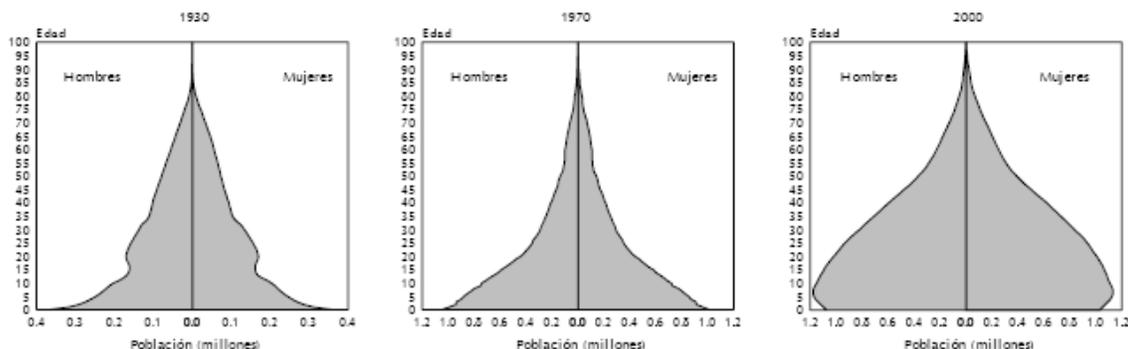
“Es claro que como consecuencia del incremento de la esperanza de vida y el descenso de la fecundidad, los ancianos representan una proporción cada vez mayor del total de la población. En el proceso de la transición demográfica, el envejecimiento es una situación inevitable que resulta de la baja en la fecundidad y la mortalidad”¹¹⁰. Pareciera ser un fenómeno similar al mencionado en otros países (ya sean llamados desarrollados o en desarrollo) pero lo que es de llamar la atención es la rapidez con que se dará el cambio demográfico en México, a partir de la conjunción de los factores mencionados más arriba.

A continuación veremos algunas pirámides de población, las cuales ayudan a entender los cambios que se han dado al paso de las décadas con respecto a la población de nuestro país. A la vez nos permitirán dar una primera aproximación general en términos cuantitativos con respecto a la población de 60 años y más. Cabe mencionar la importancia que tienen no sólo estos peldaños superiores de la pirámide sino cómo se modifica la estructura completa debido a fenómenos relacionados con la baja de natalidad y con la emigración. Estos puntos deben ser señalados como fuentes de pérdida de población en general, como pérdida de población económicamente activa para el país en particular.

¹⁰⁹ Partida Bush, Virgilio. Op Cit., p. 23.

¹¹⁰ Welti, Carlos. Demografía. México: coedición IIS y el CELADE, 1998, p. 26. ISBN: 968-6605-22-3.

Gráfica 2.5
Pirámides de población, México, 1930, 1970 y 2000.

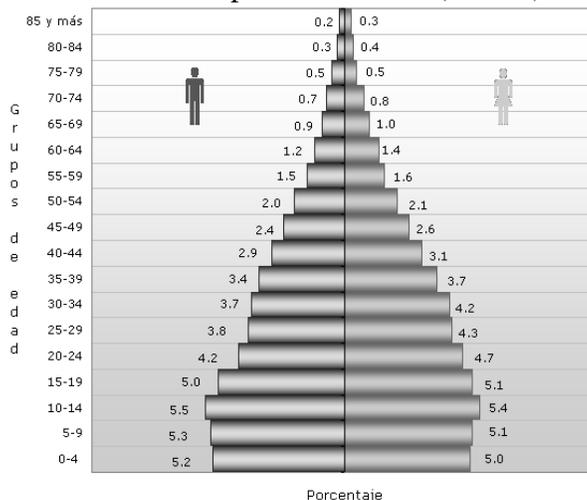


Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/inicios/001.htm> [Accesado el día 3 de febrero de 2006].

Estas tres pirámides dejan ver los cambios de entrada y salida, así como los cambios cualitativos en la conformación de la estructura de población. Estos cambios permiten ver a grandes rasgos una deformación de la pirámide donde la base ya no es tan ancha y existe un incremento importante en los grupos de edad superiores, además de que se debe de ver cómo las llamadas pirámides de población tienden a perder la forma ideal y ser más anchas en algunos cohortes de población superiores a la base; es decir, tienden a engrosar más la población en los peldaños intermedios y superiores.

La siguiente pirámide (gráfica 2.6) deja ver la actualidad del país con respecto a su estructura social. De manera más detallada con los cohortes por edad, se remarca que el problema no es ya a futuro sino una situación actual que con el tiempo se intensificará tanto en cambios poblacionales como en medidas que hagan frente a la situación del país.

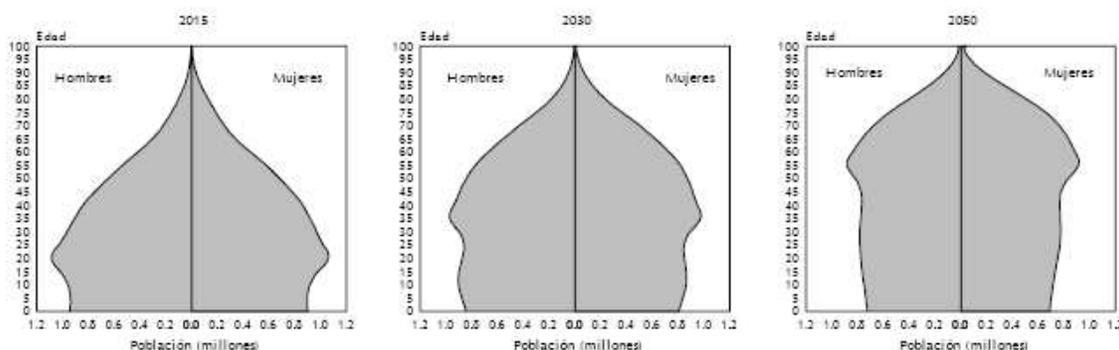
Gráfica 2.6
Pirámide de población 2005 (INEGI).



Fuente: INEGI. [En línea] disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cgpv2000/100historia/epobla28.asp?s=est&c=8480> [Accesado el día 3 de febrero de 2006].

Sería importante resaltar lo dicho de otros países donde la situación va más adelantada y así mostrar con algunas proyecciones, lo que podría ser de forma llana un panorama muy crítico. Las siguientes pirámides muestran de forma general lo que sería el país en su evolución en términos de estructura de población en la primera mitad de siglo XXI.

Gráfica 2.7
Pirámides de población, México, 2015, 2030 y 2050.



Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/inicios/001.htm> [Accesado el día 3 de febrero de 2006].

Sin duda “la pirámide de población de México perderá su forma triangular, característica de una población joven, para adquirir un perfil rectangular abultado en la cúspide, propio de las poblaciones envejecidas”¹¹¹, con lo que se manifestarán cambios en la sociedad mexicana, tanto en el ámbito de los ciudadanos como de las instituciones de salud y protección social que, además de su poca eficiencia, tienden a verse más por grupos vulnerables de menor edad (niños y adolescentes). Con lo anterior no se quiere un giro de 180 grados como si las prioridades cambiaran de la noche a la mañana, pero sí que existan proyectos en la construcción de medidas alternativas dentro de la política social para enfrentar cambios de cobertura y servicios prestados.

Algunas investigaciones sobre los cambios demográficos y la recomposición de la estructura de población muestran que “las ventajas que ofrece esta situación serán mayores durante el periodo 2005-2030, cuando el índice de dependencia total será menor a 60 personas en edades dependientes por cada cien en edad laboral”¹¹². Sin embargo, es muy claro que pese a este corto periodo del llamado “bono laboral”, ciertamente positivo, no se pueden dejar de mencionar los problemas que existen en el empleo formal y en seguridad social, los cuales, lejos de amortiguar el problema, lo agudizan al informalizarse el empleo y dejar de lado la seguridad social de los trabajadores y su familia al tomar como prioridad el crecimiento económico sobre el desarrollo social.

Con lo anterior se deja ver que muchas veces se degrada la problemática de largo plazo ante una visión reduccionista de tiempo y de la complejidad, lo cual es reprobable en todos

¹¹¹ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 21.

¹¹² Ibid., p. 22.

aspectos, porque precisamente pone en riesgo la estabilidad del tejido social al mediatizar los posibles escenarios y no querer ver los posibles contextos que estos arrojan.

2.3 El envejecimiento de la población.

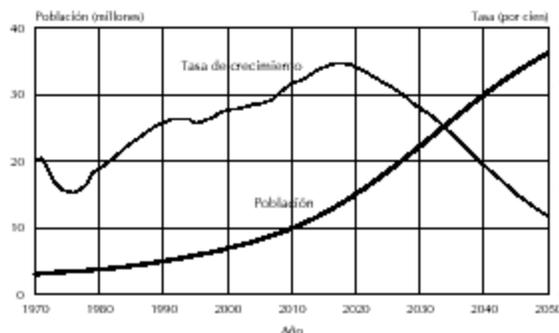
En los próximos párrafos haremos una revisión de la cuestión demográfica enfocada a la tercera edad y las problemáticas que se entrecruzan con esta edad llena de vulnerabilidad. Hablaremos de temas como la pobreza, el género, las pensiones entre otros, a partir de un primer acercamiento a los datos demográficos.

La cuestión demográfica deja ver cómo se agrava el panorama para los adultos mayores (ya de por sí lleno de incertidumbre en la actualidad) con el déficit de atención de parte de la familia, de las instituciones gubernamentales y demás actores sociales. Con el paso de los años este negro horizonte de hará aún más complejo y poco alentador, ya que se “exigirán cambios en todos los ámbitos de la vida social e institucional. El tamaño de la población de adultos mayores aumentará de menos de 8 millones en 2002 a 22.2 millones en 2030 y a 36.2 millones en 2050. Los mayores incrementos se registrarán entre 2020 y 2050, por lo que México dispone de apenas unas cuantas décadas para preparar las respuestas institucionales que le permitan hacer frente a estas tendencias demográficas”¹¹³.

México ya está en la última etapa de la transición demográfica como lo referimos anteriormente, donde el envejecimiento de la sociedad tiende a formarse sin vuelta atrás, ya que “las personas de la tercera edad son quienes continúan mostrando mayor crecimiento demográfico”¹¹⁴, en la siguiente gráfica se muestra cómo el crecimiento de la población tiende a tener altibajos, mientras que la población de la tercera edad se incrementa sin freno por lo menos hasta el 2050.

Gráfica 2.8

Crecimiento anual 1970-2000 de la población total y la de los adultos mayores.



Fuente: Estimaciones del CONAPO [En línea] disponible en:

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf> [Accesado el día 20 de abril de 2006].

¹¹³ Zúñiga, Elena y Cristina Gomes. Pobreza, curso de vida y envejecimiento poblacional en México. 2002, p. 141. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/11.pdf> [Accesado el 24 de marzo de 2006].

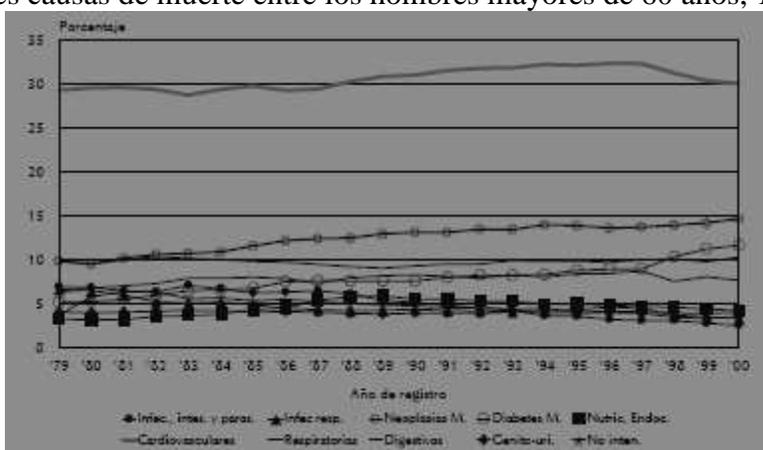
¹¹⁴ Partida Bush, Virgilio. Op Cit., p. 11.

2.3.1 Salud.

Sin duda, el tema de salud es uno de los puntos centrales para el estudio de la tercera edad. Sin embargo, y con la intención de no desviar la atención del tema que nos atañe en particular en esta investigación, sólo haremos una revisión corta del tema “salud y tercera edad”, que sin duda es muy relevante para en el desarrollo de los individuos y también para el país, ya que el envejecimiento de la población implicará una mayor demanda de servicios de salud, pues en este grupo de edad se presentan mayores tasas de morbilidad y necesidades de atención médica que en el resto de la población. Al mismo tiempo, los padecimientos de la población en edades avanzadas tienden a concentrarse en males crónico-degenerativos¹¹⁵. Esto se ilustra en la gráfica 2.9.

Gráfica 2.9

Principales causas de muerte entre los hombres mayores de 60 años, 1979-2000.



Fuente: Estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población, archivo electrónico de CONAPO [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2004/sdm24.pdf> [Accesado el 20 de abril de 2006].

Como se ve en esta gráfica las principales enfermedades o deterioros de la salud como causas de muerte se pueden enlistar en el siguiente orden jerárquico:

- Enfermedades Cardiovasculares
- Neoplasias Malignas
- Diabetes Mellitus
- Digestivas
- Respiratorias

El cambio epidemiológico de lo que son enfermedades infecciosas y parasitarias disminuyó gracias a las mejores condiciones y servicios de salud. Sin embargo, el cambio en las condiciones de vida en general dio paso a enfermedades de tipo “crónico degenerativas” como las ya mencionadas anteriormente las cuales, por desgracia, implican mayores costos en la atención de la salud, ya que al mismo tiempo que estas enfermedades tienen un costo mayor debido al tipo de tecnologías, medicamentos y terapias necesarias, resultan muy

¹¹⁵ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op Cit., p. 35.

costosas para el paciente, las instituciones encargadas de otorgar salud o seguridad social e incluso para el Estado. Más en los casos en que es necesaria una hospitalización prolongada, debido al deterioro del cuerpo a partir de la tercera edad.

Por otro lado, el deterioro del cuerpo y los riesgos laborales y de la vida diaria provocan la discapacidad (física o mental) de los adultos mayores. Las discapacidades del ser humano pese a ser un riesgo latente durante toda la vida, se incrementan exponencialmente con el paso de los años, al grado que “entre la población de adultos mayores, aproximadamente 11 por ciento de la población de 60 años o más sufre alguna discapacidad”¹¹⁶, además de que “alcanza niveles sustanciales a partir de los 70 años, cuando los riesgos de experimentar deterioro funcional asociado a la incapacidad para realizar de forma autónoma actividades de la vida diaria son mayores”¹¹⁷.

Hablar de edad cronológica con respecto a las incapacidades y con ello generalizar es difícil, ya que cada individuo suele tener un desarrollo y deterioro distinto, y con ello ingresar a la llamada “cuarta edad”¹¹⁸. La sobrevivencia de los ancianos es cada vez mayor en cuanto a tiempo (años de esperanza de vida). Los datos muestran cómo “un número creciente de adultos mayores sobrevivirá hasta alcanzar las edades más avanzadas, como los 75 u 80 años”¹¹⁹. Sin embargo, no podría decirse que la calidad de vida será la óptima, ya que pese a que las condiciones y servicios de salud mejoran, en términos generales, la cobertura no deja de ser corta, ya sea por cuestiones elitistas o por el costo de algunos de los servicios necesarios para enfrentar las enfermedades crónico degenerativas, las discapacidades y demás problemas que enfrenta el adulto mayor.

2.3.2 Pobreza.

Los factores de envejecimiento y cambios en la estructura de población en nuestro país deben ser una cuestión prioritaria, ya que ni los individuos, ni las familias y ni siquiera las instituciones encargadas de apoyar a personas de la tercera edad están preparadas a enfrentar los problemas del envejecimiento “en un contexto de altos niveles de pobreza, profunda desigualdad en la distribución del ingreso”¹²⁰, la situación no es nada fácil al encontrar a los grupos de edad avanzada en plena vulnerabilidad de sufrir algún tipo de carencia, y con ello ser presa en un doble factor de riesgo (la edad y la condición de pobreza). Son pocos los adultos mayores que al llegar a esta edad mantienen una vida holgada. Incluso aquéllos que gozan de seguridad social (una pensión) no pueden mantener su estilo de vida, al dejar de percibir los ingresos que tenían durante su vida laboral.

¹¹⁶ Consejo Nacional de Población (CONAPO), Comunicado 43/04, pp. 1, 2004. [En línea] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/43.pdf> [Accesado el día 12 de abril de 2006].

¹¹⁷ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 36.

¹¹⁸ La llamada cuarta edad se refiere al momento o situación en que pasa de ser autosuficiente a la dependencia de familiares, personas cercanas o empleados para realizar ciertas actividades que para otros individuos o para el mismo en el pasado no implicaban el auxilio o ayuda, sin que se pueda determinar un cohorte o rango de edad específico para la entrada a esta edad.

¹¹⁹ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 37.

¹²⁰ Ibid., p. 41.

La condición de pobreza en México no es un riesgo que tienen sólo los adultos mayores. Sin embargo, sí es prioritario encontrar algunas medidas que permitan a este grupo de edad solventar sus principales gastos como: alimentación (alimentación balanceada y buena nutrición), salud (servicios médicos y medicamentos), vivienda (vivienda digna) y demás gastos que le mantienen una buena calidad de vida, de manera que se ajuste a una justicia social.

2.3.3 Familias y hogares.

Sin lugar a duda, la familia es el principal sostén de los adultos de la tercera edad, sin que por ello se pueda hablar de que las personas de edad avanzada no contribuyan al gasto familiar o no sigan siendo la columna vertebral de los hogares, ya sea económica o, por lo menos moralmente. En México “las personas de edad avanzada presentan mayores tasas de jefatura del hogar que el resto de la población. En 2000, 60 por ciento eran jefes de hogar frente a 38.8 por ciento de las personas entre 20 y 59 años”¹²¹, destacando que en los hogares con una pareja de adultos mayores en muy pocas ocasiones la mujer mayor es la que ocupa la jefatura. Sólo cuando existe la ausencia masculina de la pareja (viudez, abandono o también por discapacidad física) la mujer toma este rol y es aceptada como tal por el resto de la familia.

En el año 2000, el 23.28 por ciento de los hogares tenía presencia de adultos mayores, de los cuales 18.96 por ciento tenía a un adulto mayor como jefe de familia; es decir que son pocos los casos en que se deja de reconocer al adulto mayor como jefe del hogar. Por otra parte existe para este mismo año un porcentaje de 5.36 hogares donde sólo residen personas de la tercera edad¹²².

Además de los datos anteriores, también se debe mencionar que más de tres cuartas partes de los adultos mayores que viven solos son dueños de la casa, por lo que esto quizás se pueda ver como un punto positivo ya que, por lo menos, no tendrían la necesidad de vivienda, aclarando que al vivir sólo, ellos deben mantener los gastos que esto implica.

2.3.4 Participación económica.

La participación económica para los grupos de edad avanzada es una cuestión que en la mayoría de los casos puede traer consigo riesgos e incertidumbre, ya que la mayoría de los adultos mayores tiene que mantener una actividad laboral remunerada (en su mayoría informalmente o por su cuenta), tanto por el retiro forzoso de las actividades laborales formales como por la escasa oportunidad que da el sector formal a personas de la tercera edad de seguir laborando. “Estas tasas altas de participación laboral se asocian en buena medida a la baja cobertura de los sistemas de pensiones entre los adultos mayores, que obstaculizan la institucionalización del retiro al no ofrecer una fuente de ingresos alternativa al trabajo”¹²³.

¹²¹ Ibid., p. 43.

¹²² Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabla: Proporción de hogares según presencia de adultos mayores, 2000.

¹²³ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 31.

Sin duda el problema se acentúa en los grupos de la tercera edad que no gozan de seguridad social y que, en ningún momento, tienen la oportunidad de retirarse de su actividad laboral con una pensión. Sólo el 19.49 por ciento de los adultos mayores tiene un empleo formal, mientras el restante 80.51 por ciento entra dentro de la categoría de la informalidad¹²⁴.

Poco más de la mitad de los trabajadores de la tercera edad son trabajadores por su cuenta (51.07 por ciento) en tanto que el 7.34 por ciento no recibe un salario por su actividad laboral. Estos últimos podrían estar en esta categoría debido a su participación en empresas familiares o de quien se hace cargo de sus gastos. Y sólo el 4.83 por ciento de las personas de la tercera edad con actividad laboral son patrones¹²⁵.

Uno de los puntos más importantes que debe de tomarse en cuenta para afrontar el cambio demográfico y el envejecimiento será el poder cambiar las condiciones en el área laboral que restringen o marginan a las personas de la tercera edad ya que, pese a que con el paso de los años, las personas van dejando las actividades laborales (en algunos casos por voluntad y en otros por presiones ajenas a ellos, discriminación por su edad o por no poder desempeñar la actividad asignada), una de cada tres personas mayores de 60 años trabaja y, en su mayoría por necesidad. Por desgracia, y pese a su experiencia son empleados con bajos salarios.

2.3.5 Género.

El tema de la tercera edad y su relación con el género es un punto muy importante que podría dar pie a estudios mucho más profundos, ya que la vejez es una edad donde las mujeres suelen ser más que los hombres, esto es que existen 9 hombres adultos por cada 10 mujeres en la misma edad (entre los 60 años y los 64 años) y se va incrementando la diferencia con el paso del tiempo a 8 hombres por cada 10 mujeres (entre los 75 años y los 79 años). No obstante, ese no sería mayor problema ya que las mujeres de la tercera edad suelen superar a los hombres en cuanto cantidad, incluso en países desarrollados.

En las cohortes de edad de 25 años en adelante las mujeres suelen superar la cantidad de hombres, ya que la esperanza de vida es mayor para las mujeres, mientras que la tasa de mortalidad masculina aumenta a mayor velocidad. Desgraciadamente el tema demográfico nos deja ver con claridad el verdadero problema, que las mujeres al no tener en su mayoría un trabajo estable durante su vida laboral tampoco tiene una fuente de ingreso, ahorro y pensión. Es en muchos casos la familia quien se hace cargo de la mujer de la tercera edad al no contar ésta con otras opciones de manutención y desarrollo más que el seno familiar.

Una vez que llegan a la tercera edad (60 años cumplidos) la esperanza de vida tiende a ser de 20.51 años en promedio para los hombres y de 22.36 años para las mujeres. Siendo un

¹²⁴ Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabla: Tasas de participación en la actividad y tipo de ocupación para los adultos mayores por sexo y entidad federativa, 2000.

¹²⁵ Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabla: Distribución de los adultos mayores ocupados por situación en el trabajo, sexo y entidad federativa, 2000.

41.55 por ciento de las mujeres de la tercera edad viudas, mientras que sólo el 14.27 de los hombres caen en esta categoría. Esto implica que las mujeres deberán enfrentar con mucho más frecuencia una etapa de soledad a nivel de pareja¹²⁶.

Por otra parte, la inequidad de género que existe en nuestro país se acentúa en la tercera edad donde las mujeres viven un rezago en el acceso a las oportunidades. Este rezago no es propio de la tercera edad. Un ejemplo de ello es el analfabetismo que marca “que en los hombres el analfabetismo asciende a 24 por ciento y en las mujeres supera el 35 por ciento”¹²⁷.

2.3.6 Educación y analfabetismo de la tercera edad.

Con respecto a la educación la población de la tercera edad es sin duda un grupo que debido a las pocas oportunidades de acceso en su momento (infancia y adolescencia) a la educación formal tiene un amplio rezago, pues el 30.14 por ciento de los adultos mayores es analfabeta. Llama la atención aún más que el 35.87 por ciento no tiene ninguna instrucción. Sólo el 16.98 por ciento tiene la primaria completa y 6.03 por ciento cuenta con la educación media superior o más¹²⁸.

“Si bien en México se han logrado incrementos sustantivos en el nivel educativo de la población, los adultos mayores son depositarios de los rezagos acumulados por décadas, lo que los ubica en situación de desventaja con respecto a otros grupos de edades”¹²⁹, con lo anterior se puede decir que la vulnerabilidad de las personas al llegar a la tercera edad es de múltiples dimensiones entre las que se encuentran algunas que pueden ser redimidas en el presente. Pero el rezago educativo es un importante factor para muchos adultos mayores y un freno en su desarrollo personal, social y laboral ya que, si la sociedad le cierra las puertas, su falta de educación formal lo hunde aún más.

¹²⁶ Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabla: Distribución porcentual de los adultos mayores por estado civil, sexo y entidad federativa, 2000.

¹²⁷ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 30.

¹²⁸ Estimaciones del Consejo Nacional de Población con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabla: Distribución porcentual de los adultos mayores por nivel educativo, sexo y entidad federativa, 2000.

¹²⁹ Zúñiga, Elena y Daniel Vega. Op. Cit., p. 29.

Capítulo 3.

Los sistemas de pensiones en América Latina.

Introducción.

El sistema de ahorro para el retiro está enmarcado dentro de la seguridad social de los distintos países, por lo que las reformas iniciadas en la década de los ochenta a dichos sistemas han sido tema de polémica en sus dimensiones políticas, económicas y sociales. Estas últimas son el punto central de este capítulo, sin que por ello se dejen de abordar el contexto político y las condiciones económicas tanto para que se dieran dichas reformas como para que exista un verdadero avance positivo sobre el sistema de retiro. Como señala Beristain “los sistemas de pensiones constituyen uno de los pilares básicos de la seguridad social en el mundo. Su importancia no sólo se deriva de la necesidad de garantizar el bienestar de los trabajadores al final de su vida laboral, sino que también sus características (en especial las ligadas a su financiamiento) influyen sobre la eficiencia y el desarrollo general de la economía”¹³⁰.

Cabe destacar que pese a que las políticas públicas sobre la seguridad social no han sido nunca universales y que siempre han beneficiado o estado dirigidas a pequeños grupos a los que no se benefició de manera óptima ni con los sistemas anteriores, públicos y solidarios y manejados por el Estado con un principio de ahorro único¹³¹, ni ahora con los nuevos sistemas. Estos últimos son, privados y están en manos de capitales nacionales minoritariamente y son extranjeros en su mayoría. Estos sistemas se rigen con las reglas del mercado y no pretenden ser solidario de ninguna forma con los trabajadores, sus ahorros y su futura pensión.

Las partes que dan cuerpo a este capítulo son tres: la primera de ellas trataremos de dar un panorama de lo que sucede en América Latina como referente internacional sobre los antecedentes de las reformas y sus resultados que hasta hoy se han visto. Enseguida y como segunda parte de este capítulo daremos cuenta de cómo y en qué condiciones se dio la reforma al sistema público de pensiones en Chile, y en la tercera parte desarrollaremos la forma en que este nuevo sistema chileno de pensiones funciona y cómo, en realidad, las distintas copias que se han hecho de éste han sido incompletas.

Esperamos poder dar un panorama concreto de la situación en los sistemas de pensiones en América Latina, tomando algunos ejemplos importantes para ilustrar el contexto, y así poder aclarar el panorama del caso mexicano ya que algunos de éstos tienen mayor tiempo de vida en particular el caso de la reforma chilena.

¹³⁰ Beristain Iturbide, Javier. Las reformas al sistema de ahorro para el retiro y el desarrollo económico. En “Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores) México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e IIS-UNAM, 2000, p. 669. ISBN: 970-701-060-6.

¹³¹ Es importante señalar que en los antiguos regímenes de reparto existía una sola cuenta que abarcaba todo la seguridad social para el trabajador, es decir, los servicios de salud y todos los seguros (invalidez, muerte, retiro, etc.) y que ahora se dividió, ya que el seguro de retiro pasó a formar parte de una cuenta individual manejada por las empresas privadas.

3.1 Sistemas de pensiones en América Latina.

Es muy difícil poder describir la diversidad de procesos que tiene América Latina en el transcurso de creación, desarrollo, crisis y reforma en los modelos del sistema de pensiones. Sin embargo, se nota que por circunstancias particulares o presiones externas, la mayoría de los países en menos de dos décadas (ochentas y noventas) han cambiado de un modelo solidario y de reparto a un sistema contributivo y de capitalización individual (pese a que algunos países no han tenido la modificación completa hasta el momento). De esta forma cabe la posibilidad de poder describir cuando menos de forma general la situación que se desarrolla en la zona con respecto a los sistemas de pensiones.

Se entiende que existe un grupo de países muy heterogéneo en la región, ya que al mismo tiempo que presentan procesos distintos de madurez en la seguridad social y en sus condiciones sociales y económicas. Sin embargo, algunos rasgos pueden ayudar a crear tipologías para hacer una descripción general de lo que sucedió en la zona durante el siglo XX con respecto a la seguridad social y en especial al apartado referido al sistema de pensiones público.

Cabe aclarar que la zona ha sufrido desde siempre de procesos inconclusos con grandes pretensiones, uno de ellos fue la cobertura universal con respecto a ciertos servicios básicos, con esto, se buscaba dar mínimos de seguridad en la vida de las personas. No obstante la cobertura siempre ha sido sesgada y con grandes insuficiencias en los servicios mismos. Quizá el imponer modelos que funcionan en otras latitudes y países con desarrollo diferente sea uno de los principales problemas de la zona y que redundan en malas construcciones del llamado Estado de Bienestar. Esto mismo afecta también a las reformas a los sistemas de pensiones (que se dan a finales del siglo XX) y que son impuestas por organismos internacionales.

3.1.1 Los viejos sistemas de pensiones en América Latina.

El sistema de pensiones en América Latina nace y se fortalece dentro del llamado modelo de “Estado de Bienestar” el cual pretendió ser instituido como copia de los modelos europeos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX en especial el modelo alemán “a través de la trilogía legal impulsada por el Canciller Otto von Bismarck entre 1883 y 1889 que establecía la protección de los trabajadores contra los riesgos sociales de vejez, invalidez y enfermedad. Entre los principios originales del seguro social estaban la obligatoriedad, la cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado”¹³². Estos sistemas fueron creados por el Estado como fuente de seguridad social de los ciudadanos y en particular de los trabajadores.

¹³² Mesa-Lago, Carmelo (2). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social. En “Revista de la CEPAL”, serie financiamiento del desarrollo, número 60, diciembre de 1996, p. 11. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/15404/lcl2090e.pdf> [Accesado el día 17 de marzo de 2007].

A continuación daremos una definición de seguridad social para acercarnos al tema: la seguridad social, la cual dice que “es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”¹³³. Como se ve, dentro de esta cobertura se encuentra el sistema de pensiones, el cual en su momento pretendió el objetivo de tener una cobertura universal que, en general, no se alcanzó ya que se enfocaron a cubrir las demandas de grupos específicos, siendo los trabajadores con prestaciones de ley los beneficiados del llamado sistema de seguridad social.

Lomelí menciona que anteriormente los sistemas de seguridad social preponderantes a nivel mundial se basaban en los llamados sistemas de reparto, en los empleados o trabajadores formales que cotizaban para una institución que les proveía o estaba obligada a proporcionarles una pensión al momento de su retiro de la actividad económica¹³⁴. En los modelos de este tipo destacaba la idea de la “solidaridad intergeneracional”; es decir, que los miembros de las generaciones más jóvenes ahorran para su futuro, pero su ahorro era utilizado para proporcionar las pensiones de los más viejos y así continuamente; además de que el ahorro en un principio se utilizó en su mayoría para construir la misma infraestructura necesaria conforme la demanda crecía, lo cual se logró gracias a que en los primeros años de los sistemas no se pagaban gran cantidad de pensiones.

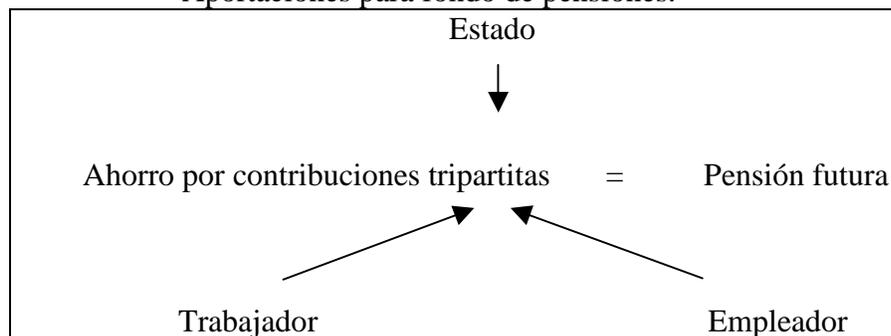
Las aportaciones para el ahorro se daban de manera tripartita; es decir, que las contribuciones eran hechas una parte por el Estado, otra por el empleador y otra por el propio trabajador quien era cubierto tanto por un seguro en salud que lo cubría a él y a su familia (dependiente) como por un seguro que le proporcionaría una pensión llegado el momento de su jubilación, entre otras prestaciones como los servicios de salud.

¹³³ OIT. Administración de la Seguridad Social 1991. [En línea] disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos13/segsocdf/segsocdf.shtml> [Accesado el día 16 de febrero de 2007].

¹³⁴ Lomelí Vanegas, Leonardo. Las reformas de la seguridad social en México, del sistema de reparto al sistema de capitalización individual. En “Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e IIS-UNAM, 2000, p. 658. ISBN: 970-701-060-6.

Cuadro 3.1
Aportaciones para fondo de pensiones.



Fuente: Elaboración propia.

Los viejos sistemas de pensiones e incluso la Seguridad Social en general se vieron rebasados en unas cuantas décadas por el crecimiento de la demanda tanto de servicios como de pensiones¹³⁵. Los viejos sistemas se apoyaban en varios supuestos que fueron superado por cambios de la realidad:

- a) Una baja esperanza de vida
- b) Pocas personas longevas
- c) Servicios médicos básicos
- d) Pocas personas demandantes de servicios médicos especializados y costosos
- e) La población en edad de trabajar desea y puede encontrar trabajo productivo, competitivo y decente¹³⁶.

Por otro lado, estaba el empleo como punto clave en el agotamiento de los sistemas públicos de pensiones, ya que con la caída del empleo formal (que tiene prestaciones de ley y seguridad social) debido a los cambios tecnológicos por un lado, al escaso desarrollo de las empresas locales y a la flexibilización del empleo por el otro; empleo sin contrato de base, sin prestaciones de ley y sin seguridad social. Ellas tuvieron no sólo consecuencias sociales de estatus y seguridad para las familias sino que, a su vez, el desempleo fue un serio factor de resquebrajamiento del sistema de seguridad social, que dejaba de percibir cuotas por afiliación a los mismos, ya que “el papel que cumple el mercado laboral como fuente de financiamiento de los regímenes de pensiones, [...] la historia laboral y de cotizaciones son cruciales en la determinación de la cobertura, aún cuando los sistemas reciben en la mayoría de los casos, un importante flujo de recursos fiscales provenientes de impuestos de rentas generales e impuestos de afectación específica para la seguridad social”¹³⁷.

¹³⁵ Se debe tener claro que las pensiones no mejoraron de forma óptima para equiparar el poder adquisitivo de los jubilados; sin embargo, la demanda de mayor cantidad de pensiones al mismo tiempo que un mayor tiempo que éstas, orilló a que los sistemas de pensiones y los de seguridad social empezaran a trabajar con números rojos. A lo anterior se le sumaba el escaso gasto público en estos sistemas.

¹³⁶ La realidad se impuso con una mayor sobrevivencia de la población, con una mayor cantidad de adultos mayores que demandaron servicios médicos costosos y prolongados.

¹³⁷ Bertranou, Fabio M. Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes. En “Revista de Seguridad Social”, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, agosto 2004, p. 18.

- i) Inactividad de la población en edad de trabajar (por múltiples factores) entre los que destaca el hecho de que las mujeres cuando se casan se dedican al hogar y dejan el trabajo.
- ii) El desempleo en toda la zona ha aumentado.
- iii) La informalidad como punto complementario de la economía, en la que los individuos pese tener un empleo no gozan de prestaciones de ley y con ello no contribuyen al sistema¹³⁸.

Los hechos listados dan un reflejo del poco desarrollo de la zona en la cobertura de la demanda de empleo formal, ya que el crecimiento económico no ha sido positivo y muchos de los países sufren de vulnerabilidad en sus instituciones sociales, las cuales son las primeras en resentir el escaso desarrollo. Sin duda, los sistemas de pensiones fueron una de las partes más débiles para mantenerlas a flote, ya que al mismo tiempo se dieron circunstancias multidimensionales que no permitieron la viabilidad del sistema tal cual estaba creado.

Como señala Uthoff: “los sistemas de pensiones se han diseñado con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. Sus funciones son de tipo social”¹³⁹ o por lo menos esto era lo que los viejos sistemas intentaban crear para la población con un empleo con seguridad social. Sin embargo, con el paso del tiempo las funciones de la seguridad social se hicieron más complejas y con ello los gastos en las mismas crecieron, por lo que en los años setenta dejaron ver el crecimiento de factores negativos para el sistemas como:

- i) La insuficiencia de contribución derivada de la caída en los salarios reales;
- ii) El crecimiento del sector informal en las últimas décadas; el uso de las aportaciones al fondo de retiro para financiar infraestructura en salud, y
- iii) La inestabilidad económica que redujo el rendimiento real del ahorro en ciertas etapas de este medio siglo¹⁴⁰.

3.2 Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina.

En toda Latinoamérica se han hecho reformas a los modelos públicos de pensiones, a partir de que Chile a principios de la década de los 80 reformó su sistema público de pensiones. Después de esos años empezó a cambiar el panorama de forma general en la seguridad social en la región. Durante las dos últimas décadas del siglo XX se reformaron o estructuraron sistemas privados y de capitalización individual en casi todos los países. Se debe aclarar que no en todos los países se llevó a cabo el cambio de modelo de la misma forma que en Chile (pese a que ésta era la consigna por parte de los organismos internacionales), por lo cual, cada uno de los países decidió adaptarse a su situación sin que en todas las ocasiones se diera como prioridad el bienestar social y humano. En el siguiente cuadro se describirán algunos de los países y su tipo de reforma:

¹³⁸ *ibid.*

¹³⁹ *ibid.*, p. 10.

¹⁴⁰ Beristain Iturbide, Javier. *Op. Cit.*, p. 670.

Cuadro 3.2

Los tipos de reformas estructurales adoptadas.

Tipos de Reformas	Características básicas	Países que la adoptaron
Reforma sustitutivas	Las reformas de este tipo crean un sistema privado en lugar del público que existía anteriormente.	Chile, Bolivia, El Salvador, México, República Dominicana
Reforma mixta	Crea un sistema privado que otorga una pensión complementaria sin desaparecer el sistema público que otorga una pensión básica.	Argentina, Ecuador, Uruguay y Costa Rica
Reforma paralela	El modelo público permanece y compite con el nuevo sistema privado.	Perú, Colombia

Fuente: Elaboración propia con datos de Uthoff, 2006.

La heterogeneidad de la zona, así como la visión con mayor o menor sentido de justicia social son puntos que permitieron o no dejar como única opción el sistema privado (reforma estructural) y sólo algunos casos mantuvieron sistemas públicos (caso de Argentina, Ecuador, Uruguay y Costa Rica) en el llamado modelo mixto o en el sistema paralelo (Perú y Colombia). Existe un tercer tipo de reforma la cual es la más socorrida y la que los organismos internacionales incentivaron en su momento (Banco Mundial). Esta es la llamada reforma estructural, la cual consiste en sustituir todo el sistema público por uno privado como en el caso de Chile.

Cabe destacar que hasta el momento los sistemas de seguridad social han tenido serias reformas con respecto al subsistema de pensiones. Sin embargo, no se descarta que poco a poco el resto de la seguridad social se privatizara. Pero esto se dejará de lado ya que no es el tema de este capítulo y sólo nos avocaremos a desarrollar la parte del llamado sistema de pensiones y su reforma.

En general, se puede decir que “los sistemas de pensiones se han diseñado con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. Sus funciones son de tipo social”¹⁴¹ o por lo menos esta definición de Uthoff sería la descripción que enmarcaba los principios de los sistemas solidarios que se están abandonando en todo el mundo.

3.2.1 Los sistema de pensiones en algunos países de América Latina.

Muchas veces se quiere hablar de América Latina como un mosaico de países más o menos homogéneos, los cuales tienen eventos y situaciones parecidas, esto también pasa cuando se habla de Seguridad Social en la zona. Sin embargo, se debe de poner en claro que existe una gama de situaciones (países) muy distintas. Carmelo Mesa Lago y otros autores coinciden en catalogar a los países en por lo menos tres grupos distintos: el primero de ellos son los países que en los años treinta del siglo XX ya tenían o estaban conformando su sistema de Seguridad Social público, dentro del cual “tradicionalmente, los objetivos de los sistemas de pensiones de seguridad social (públicos) eran sociales: mantenimiento del

¹⁴¹ Uthoff Adras (1). Brechas del Estado del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. En “Revista de la CEPAL”, agosto de 2006, p. 10.

ingreso en caso de vejez, invalidez y muerte (sobrevivientes); solidaridad entre grupos de población, y entre generaciones, entre otros”¹⁴²; un segundo grupo con los mismos fines es el que se crea entre los años de 1930 y 1970 (donde se incorpora México) y por último aquellos países que después de estas fechas crearon su sistema o aquéllos que ni siquiera puede decirse que lo tengan conformado; caso de alguno pequeños países de Centroamérica y el Caribe.

Son de nuestro interés los países que corresponden a las dos primeras categorías; es decir, aquellos que años antes o durante el mismo periodo aproximadamente implantaron leyes e instituciones de Seguridad Social, desde luego que dándole prioridad al sistema de retiro (o como en su momento se le definía al seguro de vejez, invalidez y muerte), el cual era parte de un solo sistema en los viejos sistemas públicos. Sin duda en el siguiente cuadro 3.3 destacan países con una tradición dentro de la seguridad social de la región; sin embargo, y aún cuando estos sean países más desarrollados dentro de la seguridad social, se pueden percibir lagunas en ciertos rubros como el caso de algunos países carentes de ciertas prestaciones dentro de su seguridad social, mientras que en otros casos es tardío el desarrollo de los mismos.

¹⁴² Mesa-Lago Carmelo (2), Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. En “Revista de la CEPAL”, diciembre de 1996, pp. 74-75.

Cuadro 3.3
Primeras Leyes sobre Seguridad Social, países más representativos o con mayor tiempo de sus Leyes.

PAÍS	TIPO DE LEY				
	VEJEZ INVALIDES Y MUERTE	ACCIDENTES DE TRABAJO	DESEMPLEO	ENFERMEDAD Y MATERNIDAD	ASIGNACIONES FAMILIARES
Argentina	1944 comercio 1946 industria (categorías especiales)	1915	1967	1934 maternidad	1957
Bolivia	1956 seguro social	1924	1942 código de trabajo	1949	1953
Brasil	1923 ferroviarios 1934 comercio 1936 industria	1919	1965	1923	1941 familias numerosas
Colombia	1946 seguro social	1915	1961 código de trabajo	1938	1957
Costa Rica	1941 seguro social	1925	no cuenta con esta prestación	1941 1943	1974
Chile	1924 seguro social	1926	1937 empleados 1953 obreros	1924	1937
México	1943 seguro social	1943	1970 Ley Federal del Trabajo	1943	1973 guarderías
Perú	1936 obreros	1911	no cuenta con esta prestación	1936 obreros 1948 empleados asalariados	No cuenta con esta prestación
Uruguay	1929 y 1934	1914	1934 industria frigorífica 1945 industria lana y cuero	1958 maternidad 1960 enfermedad	1943
Venezuela	1940 seguro social	1923	1940	1940	matrimonio (sin fecha)

Fuente: “Regímenes de Seguridad Social en las Américas – 1999” Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) Ginebra.
 [En línea] disponible en: <http://www.ciss.org.mx> [Accesado el día 25 de mayo de 2007].

Es de señalar nuevamente cómo los sistemas de pensiones en la región nacieron y se desarrollaron en circunstancias especiales, debido a que sólo ciertos grupos de trabajadores eran en un principio los beneficiarios de dichos sistemas, como los ferroviarios en Brasil o los obreros de Perú. No obstante y con el paso de los años los modelos que surgían intentaban ser más completos (tanto en servicios otorgados como en población cubierta por el mismo). Sin embargo, la universalidad quedó muy lejana de la realidad, esto debido a que quienes lograron presión frente al Estado eran los trabajadores más organizados (sindicatos y trabajadores agremiados a éstos) en casi todos los casos el desarrollo fue en las áreas urbanas o las grandes industrias.

3.2.1.1 Los países pioneros en la seguridad social en América Latina.

Los países pioneros en la seguridad social en América Latina son Chile, Argentina y Uruguay, Brasil, Cuba y Costa Rica, ya que como señala Cajiga ya en los años veinte del siglo XX estos países ya contaban con cierto tipo de programas de seguridad social¹⁴³, mientras que en los treinta del siglo XX; este grupo “alcanzó la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas, su población estaba relativamente más envejecida y su esperanza de vida era mayor, pero los sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial”¹⁴⁴.

El hecho de ser los países con los sistemas de seguridad social más longevos suponía que lograrían en un momento dado mejores sistemas de pensiones y con una mayor madurez para enfrentar los problemas que pudieran surgir; sin embargo, como mencionan algunos autores, aunado a su comportamiento demográfico (mayor esperanza de vida y escaso crecimiento de la población) existieron ciertas cuestiones que llevaron a estos países y sus sistemas (públicos y de ahorro solidario intergeneracional) a ser los primeros en resentir la fuerte demanda y la escasa entrada de capital; sin duda, estas situaciones demográficas y financieras trajeron como consecuencia que estos países fueran los primeros en resentir la poca viabilidad del modelo público de pensiones. Además se debe sumar a esto la visión de corto plazo que tenían las autoridades encargadas de la seguridad social en estos países que nos les permitía ver de manera global los problemas a los que debería enfrentar cada uno de los países debido a la mala planeación.

3.2.1.2. La situación en la que se dan las reformas a los sistemas de pensiones.

Con la evidencia del resquebrajamiento del sistema público de pensiones se opta por hacer una reforma profunda del mismo, el contexto en el que estas reformas se comienzan a planear a nivel mundial es a fines de los años setenta en la llamada época de transición hacia el nuevo orden mundial llamado neoliberalismo. Es aquí donde los Estados comienzan a derrumbar el sistema político-social construido con anterioridad dentro de cada país. Primeramente se llevaron a cabo estos cambios en Inglaterra y Estados Unidos

¹⁴³ Cajiga Estrada, Gerardo. Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. México. En Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e IIS-UNAM, 2000, p. 680. ISBN: 970-701-060-6.

¹⁴⁴ Mesa-Lago, Carmelo. Op. Cit., p. 13.

donde la primer ministro Thatcher y el presidente Reagan, respectivamente se encargaron de hacer los cambios necesarios en sus países, leyes y gobiernos para más adelante impulsarlas al resto del mundo.

Poco después comenzó un proceso en el que “las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se han llevado a cabo en un contexto caracterizado por desequilibrios internos, deudas externas importantísimas, deudas internas abrumadoras, déficits educacionales, déficits sanitarios, inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo, subempleo y crecimiento del empleo informal y de baja productividad así como lamentables fenómenos de corrupción”¹⁴⁵.

La situación para crear una reforma se presentó de manera óptima en Chile, donde el sistema de pensiones había entrado en crisis y era necesario hacer cambios. El tipo de reformas impulsadas por los organismos internacionales (ver cita 17) tuvo un aliado en el régimen militar de Pinochet, ya que la imposición de cualquier ley, reforma o cambio para el país no necesitaba de un consenso, por lo que a principios de los ochenta se impone una reforma al sistema de pensiones de este país (el caso chileno se tocará de manera más extensa en un apartado posterior)

El hecho de que gran número de países en Latinoamérica tuvieran la necesidad de reformar, mejorar o reestructurar sus sistemas de pensiones era el resultado de décadas de mal manejo de los fondos y, de una mala planeación, esto no se ponía en entre dicho, ya que de alguna manera se tenía que resolver el problema del sistema de pensiones o de otra manera la seguridad social en general y el sistema de salud particularmente se vería mayormente afectado.

3.2.1.3 Tipología de los sistemas de pensiones en América Latina.

Como ya se mencionó, en América Latina la seguridad social varió en tiempo, ya sea en su creación, así como en su trayectoria de vida para dar paso hacia las reformas de los sistemas de pensiones. En el cuadro 3.4 se mostrarán algunos de los datos más importantes en los que se resume la situación y las características por las cuales pasaron cada uno de estos países.

¹⁴⁵ OIT. [En línea] disponible en:
<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsoc/acervo/bonillacgrand/contenido.html> [Accesado el día 22 de mayo de 2007].

Cuadro 3.4
Tipología de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina (9 países).

PAÍS	LEGISLACIÓN VIGENTE	RÉGIMEN	ANTIGUO SISTEMA	NUEVO SISTEMA	AÑO DE REFORMA
Argentina	1993 (vigor: 1994)	Mixto: previsional público, basado en el reparto y de capitalización individual	Reformado. Continúa abierto. Reparto	Seguro social: reparto. AFJP: capitalización individual	1994
Bolivia	1996 (seguro privado entró en vigor en 1997)	Seguro privado obligatorio	Seguro social (cerró en 1997)	Seguro Privado Obligatorio	1997
Brasil	1991 y 1998	Seguro social	Ferrovianos, industria y comercio únicamente 1923, 1934 y 1936)	Seguro social	
Colombia	1993 (vigor: 1994)	Paralelos: de seguro social y seguro privado	1946	Seguro social y seguro privado	1994
Costa Rica	1995	Mixto: básico y complementario	Continua en funcionamiento: Caja Costarricense de Seguro social. (1941)	Privado de Pensiones Complementarias: operadoras de Planes de Pensiones	1995
Chile	1980 y 1981 (leyes que establecen un nuevo régimen de seguridad social privada)	Seguro privado	Seguro social	Seguro privado: capitalización individual	1981
México	1973, 1991, 1992 régimen obligatorio suplementario de seguro privado) 1995 (régimen obligatorio seguro privado en vigor en 1997)	Seguro social y seguro privado	Seguro social vigente	Seguro privado	1997
Perú	1973 (ley jubilación de seguridad social unificada), 1991 y 1995 (sistema de capitalización individual)	Mixto: Seguro social y Fondos de Pensiones Privadas	Seguro social (vigente) (SNP)	Fondos de Pensiones Privadas (SNP)	1993
Uruguay	1995 (vigor: 1996)	Mixto: Seguro social y capitalización individual	Seguro social: Leyes 1929 y 1934	Seguro social: A cargo de BPS y capitalización individual: a cargo de AFP	
Venezuela	1966 y 1991	Seguro social	1940	Seguro social	

Fuente: Elaboración propia con información de: González Roaro, Benjamín. La Seguridad Social en el mundo. México: Siglo XXI, 2003, pp. 175 – 222 (anexo 1)

El sistema que se impuso en toda América Latina durante tres cuartas partes del siglo XX es el modelo público y de reparto basado en un sistema del llamado “seguro social” el cual además de cubrir las pensiones para las personas en edad de jubilarse tenía una serie de prestaciones adicionales¹⁴⁶; sin duda uno de los puntos a destacar es que las personas que contaban con esta seguridad social eran o por lo menos se sentían privilegiadas, ya que pese a las carencias de los sistemas, éstos lograban el cometido de dar cierta seguridad social a las familias con por lo menos un individuo asegurado.

Como señala Uthoff en “varios países de América Latina optaron por introducir reformas en sus sistemas contributivos: promovieron un vínculo más fuerte entre los esfuerzos contributivos y las prestaciones a nivel de cada individuo, incorporaron de lleno o de forma parcial la capitalización individual como criterio de financiamiento y permitieron la administración privada de los fondos de pensiones”¹⁴⁷. El abanico de posibilidades daba por un lado las llamadas “reformas estructurales” con variantes de modelo, los cuales fueron de orden sustitutivo, mixto y paralelo¹⁴⁸, mientras que por otro la posibilidad de la reformas de orden paramétrico, la cual hacían cambios al sistema público sin tener que desecharlo (como en el caso de Brasil).

Las reformas que se llevaron a cabo en la región en su mayoría optaron por las reformas estructurales en sus diferentes modelos, las medidas necesarias para efectuar estas reformas eran mucho más profundas que las de las reformas paramétricas, sin embargo, las presiones por parte de los organismos internacionales fueron de mucha importancia para llevar a cabo la privatización de parte de la seguridad social en los distintos países. Las variantes de las reformas estructurales son tres modelos llamados: el sustitutivo, el mixto y el paralelo, estos tres tipos tienen características similares; sin embargo, la diferencia es el orden de profundidad (privatización) que se le da a la reforma, siendo el primer modelo (sustitutivo), el de mayor profundidad, mientras que los otros dos mantienen algunas reservas en el cambio y la desaparición del sistema público de pensiones.

El modelo sustitutivo que se dio en Chile (1981) quiso ser implementado en otros países de la zona; no obstante, sólo un país, Bolivia (1997) lo implementó de manera idéntica. En este modelo se suple totalmente el modelo público que desaparece “totalmente” y ya no se permite que se afilie nadie más al anterior sistema, en otras palabras el modelo de reparto, solidario y público es sustituido por un modelo de capitalización individual y privado. Este modelo (chileno) del cual hablaremos con más profundidad en un apartado posterior, fue el que los organismos internacionales querían imponer a toda costa no sólo a Chile sino a toda la zona y quizá en todo el mundo¹⁴⁹. El cuadro 3.5 deja ver a groso modo los cambios que se dan al sustituir el modelo.

¹⁴⁶ Estas prestaciones eran el seguro de accidentes de trabajo, prestación de servicios de salud y maternidad, asignaciones familiares (prestaciones a familiares del afiliado al seguro social) y el seguro de desempleo; este último pese a los grandes esfuerzos fueron muy pocos los países que lograron adicionarlo a su seguridad social.

¹⁴⁷ Uthoff Adras. Op. Cit.

¹⁴⁸ Esta tipología es utilizada por Carmelo Mesa-Lago en varios de sus trabajos (como los ya citados).

¹⁴⁹ Según un estudio de Carmelo Mesa-Lago en el 2002 solo Kazajstán lo había implantado fuera de países de Latinoamérica.

Cuadro 3.5

Cambios generales del sistema de pensiones de un sistema público a uno privado.

ANTIGUO SISTEMA	NUEVO SISTEMA
Sistema público	Sistema privado
Distributivo	Contributivo
Régimen reparto	Régimen de capitalización individual
Beneficios definidos	Prestaciones inciertas
Administración del Estado	Administración de empresas privadas
Solidario	Individualista

Fuente: Elaboración propia con datos de autores citados.

El modelo sustitutivo tiene sus particularidades al interior de cada país; pero, en general, lo que se quiere es que el Estado deje en manos de privados toda la seguridad social que tenga que ver con los seguros de pensiones, invalidez y muerte; no obstante, es el mismo Estado quien debe hacerse cargo de la obligación de las pensiones ya otorgadas a la fecha de la reforma, así como de las pensiones pendientes¹⁵⁰ o de aquéllas que surjan dentro del nuevo sistema de individuos que por algún motivo no alcancen el mínimo ahorro para que la administradora de sus fondos de retiro le otorgue una pensión.

Algunos otros países tuvieron el tacto de adecuar las reformas a su realidad, en la cual algunos países como el caso de Argentina y Uruguay no hubieran podido aunque quisieran implementar el modelo privatizador a rajatabla, ya que sus apuros financieros y su deuda pública no se los permitiría y crearían deudas muy por encima de las que ya se tenían. Estos países entre otros optaron por un modelo mixto “donde se integra un sistema público que no se cierra y otorga una pensión básica (primer pilar), con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar)”¹⁵¹.

En el modelo mixto se da la coexistencia del sistema antiguo (público) y del sistema nuevo (privado) al mismo tiempo con la finalidad de crear una mayor certidumbre en las futuras pensiones y no dejar todo la tarea en manos de empresas privadas. Este modelo complementario deja cumplir aún algunas de las tareas del Estado como dador de seguridad social, y pasa a ser un actor pasivo ante los actores privados. La idea de mantener abierto el modelo público al mismo tiempo que se abre un sistema privado de retiro, da o pareciera dar la oportunidad de escoger al individuo entre mantenerse en el modelo público u optar por un modelo mixto. Sin embargo, este sistema mixto se complementa entre si, mediante el ahorro que hace al sistema público el individuo más, el que logre sumar en el sistema privado por medio de cotización y/o ahorro voluntario. Con lo cual no es real la oportunidad de escoger del individuo, ya que, así es como está conformado el sistema.

¹⁵⁰ Las pensiones pendientes son aquellas que el Estado debe de otorgar pese a darse después de la fecha en que la reforma entre en vigor. En el caso de México, el Estado debe hacerse cargo de todas las pensiones de quienes escojan jubilarse bajo el viejo sistema (siempre y cuando hayan cotizado antes de la entrada en vigor de la reforma en 1997).

¹⁵¹ Mesa-Lago, Carmelo (1). Op. Cit., p. 29.

Por último, algunos otros países (Colombia y Perú) optaron por un modelo paralelo, el cual consiste en reformar el modelo público, ya sea de manera total o tan sólo de manera parcial para dar paso y apertura a un sistema paralelo de pensiones privado, el cual competirá con el sistema público. Este sistema privado para lograr mayor afiliación tendrá que otorgar algún plus a los derechohabientes con el fin de aumentar su mercado de clientes.

En los tres modelos de reformas estructurales, el discurso que se sigue para implementarlas es que se intenta de algún modo mejorar el ahorro de los individuos por medio de distintos ejes, pero siempre buscando mejorar las condiciones de las pensiones. Se habla de tres pilares que debieran ser el complemento ideal para que un individuo pudiera percibir ingresos dignos durante su vejez, estos pilares son el de otorgar una pensión básica, la cual puede ser la base de ingreso, así como un ahorro complementario: Los dos primeros pilares tendrían una carga de obligatoriedad mientras que el tercero se sumaría a éstos para mejorar las condiciones de quien disponga y tenga la facilidad de un ahorro voluntario para la vejez.

Todos los países mantienen a las fuerzas armadas como grupos ajenos a las reformas. Sus jubilaciones y pensiones no pasan a formar parte del sistema de pensiones reformado, a continuación en el cuadro 3.6 se da de forma resumida las excepciones de cada país.

Cuadro 3.6
Grupos con la excepción de integrar los nuevos sistemas de pensiones.

PAÍS	GRUPOS CON EXCEPCIÓN	OTROS GRUPOS CON EXCEPCIÓN
Argentina	Fuerzas armadas	Funcionarios públicos
Bolivia	Fuerzas armadas	Congresistas, jueces y diplomáticos
Brasil	Fuerzas armadas	
Colombia	Fuerzas armadas	Funcionarios públicos
Costa Rica	(no tiene Fuerzas armadas)	Petroleros, maestros y Universidad Nacional
Chile	Fuerzas armadas	Jueces y maestro
México	Fuerzas armadas	Funcionarios públicos
Perú	Fuerzas armadas	(hasta el 2007) Funcionarios públicos
Uruguay	Fuerzas armadas	Bancarios, escribanos y profesionales universitarios
Venezuela	Fuerzas armadas	

Fuente: Elaboración propia con información de Ruezga Barba Antonio, 2005.

3.3 El caso de Chile: su reforma y privatización de los fondos de pensiones.

Si duda, un caso paradigmático para América Latina y posiblemente para el mundo es evidentemente el de Chile y su transición de un modelo a otro, que como señala Arenas de Mesa: “una de las más importantes reformas previsionales en América Latina y, tal vez en el mundo, es la privatización del sistema de pensiones chileno, el cual fue el pionero en *intentar* sustituir completamente el antiguo sistema civil colectivo público de reparto por un

esquema de capitalización individual administrado por privados. La amplitud, velocidad y profundidad de la reforma chilena ha atraído la atención mundial y ha generado una influencia significativa en América Latina y otros países en vías de desarrollo¹⁵². Decimos que intentó, porque existe evidencia suficiente y de la cual se hablará, en próximos apartados para afirmar que la reforma no acabó ni acabara de ninguna forma con el sistema público de pensiones, dentro del cual existe si no en todos los casos sí en algunos (caso carabineros y fuerzas armadas) un sistema civil público de reparto, siendo el sistema público de pensiones una parte importante de la nueva estructura de pensiones para la tercera edad de Chile.

Como ya se mencionó, el modelo chileno de reforma fue el primero en llevarse a cabo, debido a factores internos. Su sistema de pensiones público como en otros países estaba en números rojos y no podía hacerle frente a la situación financiera. Su deuda no podía seguir aumentando con el paso del tiempo. Los cambios tanto de la transición demográfica como la poca solvencia del sistema público dieron pie a una transformación tajante. Gracias al gobierno autoritario de Pinochet no hubo quien pudiera frenar una reforma de orden estructural que además era avalada por los organismos internacionales.

A más de 25 años de la imposición de esta reforma los resultados de la misma no son del todo positivos, y aquellas bondades de las que se hablaba en un principio resultaron al paso del tiempo una diáspora, que no logra efectos firmes que avalan ante el Estado chileno, la sociedad y ni siquiera ante los organismos internacionales que esta reforma estructural fue la mejor opción ni para el rescate de las pensiones futuras del sistema de retiro, ni para el país y ni siquiera para el ahorro interno.

3.3.1 El contexto en el que se da la reforma del sistema de pensiones en Chile.

Los antecedentes a la reforma en el sistema de pensiones de Chile tiene dos vertientes. Por un lado, la gran crisis provocada en este sistema subsidiado por parte del Estado y, por otro, el pleno envejecimiento de su población. Estos factores crearon una fuerte y creciente demanda de pensiones, de tal manera que el sistema entró en crisis. Estas situaciones de orden interno (no sólo para Chile) fueron el detonante para que organismos internacionales que promovían la apertura de mercados y la privatización de las empresas manejadas por el Estado (régimen neoliberal) pudieran hacer presión o negociación con las autoridades chilenas (Pinochet y su régimen de gobierno militar), y que sin ningún tipo de resistencia o por lo menos diálogo se decreta en 1980 la “Reforma al Sistema de Pensiones de Chile”.

Los antecedentes a esta reforma surgen a mediados de los años setenta con algunas ideas señaladas por Mastrángelo para estructurar el cambio al sistema:

- i) La capitalización individual como respuesta a los problemas financieros y a la falta de incentivo a cotizar por parte de los trabajadores.

¹⁵² Arena de Mesa, Alberto. El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes. 1999, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.redsegsoc.org.uy/index.html> [Accesado el día 12 de febrero de 2007] (las cursivas son nuestras).

- ii) Participación del sector privado en la administración del sistema, con el fin de alcanzar una mejor calidad del servicio y un eficiente manejo de los recursos.
- iii) Rol subsidiario del Estado centrado en los siguientes aspectos: garantía de pensiones mínimas para los trabajadores de menores ingresos, garante de la última instancia y supervisor del sistema¹⁵³.

El nuevo sistema de pensiones entra en vigor en mayo de 1981, este sistema es obligatorio para todos los trabajadores nuevos (quines cotizan por primera vez) a partir de la fecha de entrada del sistema privado. Sin embargo, para los trabajadores que hayan cotizado bajo el viejo régimen la situación es un tanto diferente, ya que ellos tienen la libertad de mantenerse en el viejo régimen o de trasladarse al nuevo junto con un “bono”¹⁵⁴ por parte del Estado. Sin embargo, pese a lo que se cree y pareciera, el esquema público de pensiones se mantiene después de la reforma con tareas definidas y coexiste hasta nuestros días con el esquema privado. Y seguirá existiendo no sólo un tiempo más, sino que está diseñado para no dejar de funcionar nunca, por lo menos con respecto a las partes que a continuación se describen:

- i) la administración y pago de los beneficios del antiguo sistema público civil de pensiones;
- ii) la administración, cálculo y pago de los Bonos de Reconocimiento (BR), instrumento financiero que reconoció las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al sistema de capitalización individual;
- iii) la administración del sistema público de pensiones de las fuerzas armadas y carabineros (sistema público previsional militar);
- iv) la administración y pago de la garantía estatal de pensiones mínimas del nuevo sistema de AFP, para todos aquellos afiliados con 20 o más años de cotizaciones que no alcancen a dicho monto mínimo; y
- v) la administración del sistema público asistencial que provee de pensiones asistenciales a los indigentes y carentes de previsión¹⁵⁵.

Con lo anterior se percibe que el sistema público de pensiones no puede ni debe desaparecer en Chile (o en cualquier otro país) por distintas circunstancias. Primeramente se debe señalar que algunas instituciones o grupos de trabajadores específicos tienen o mantienen algún lazo con los servicios de jubilación prestados por el Estado, además de que la asistencia y el compromiso de la seguridad social son parte del compromiso del Estado hacia la sociedad (en especial los más pobres o marginados).

¹⁵³ Mastrángelo, Jorge. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. En “CEPAL, serie financiamiento para el desarrollo, Proyecto CEPAL/GTZ, Fondos de Pensiones y Jubilación”, Santiago de Chile, N°. 86, septiembre de 1999, p. 11.

¹⁵⁴ Este “bono” otorgado por el gobierno chileno tenía la tarea de incentivar el traslado de los cotizantes del viejo sistema al nuevo con la finalidad de tener menor carga de pensiones en un futuro por parte del Estado y ayudar a crecer al nuevo sistema de forma rápida.

¹⁵⁵ Arenas de Mesa, Alberto. Op. Cit., p. 2.

3.3.2 Cómo funciona el sistema de pensiones en Chile.

A continuación haremos una descripción sobre cómo funciona el sistema de pensiones en Chile tratando de dar un panorama general de cómo se reestructuró el nuevo. La importancia de esta descripción sirve para tener una comparación de cómo se hicieron las reformas y qué tan profundas fueron, y qué pese a la diferencia en tiempo, en muchas ocasiones, lejos de mejorarse este primer intento (reforma chilena) se cometen errores iguales o se dejen lagunas aún más grandes dentro de la seguridad social en un país.

Chile pese a ser el pionero y a que su gobierno (militar) no daba mucho margen al debate sobre el tema, de una u otra manera siempre mantuvo o creó condiciones que tuvieran en cuenta a los grupos vulnerables de ancianos; es decir a toda aquella persona con más de 65 años entre los hombres y de 60 años entre las mujeres que, por alguna razón, no contaran ya sea con seguridad social que les amparara una pensión básica que les asegurara ciertas condiciones básicas de vida, entre estos grupos existen personas que no alcanzan una pensión mínima por no haber cotizado el tiempo suficiente, gente que vive en la indigencia y personas que su trabajo no les garantizara una pensión de retiro a cierta edad.

Una cuestión importante que se debe destacar es que el sistema de pensiones chileno contempla los grupos mencionados en el párrafo anterior y que, pese a que se necesita de ciertos tramites y tiempo, la gente de la tercera edad logra una pensión asistencial de manera casi universal. Este apartado de la seguridad social en Chile es poco difundido ya que por un lado al parecer el modelo chileno en algunos casos sólo quiere ser copiado en su lado privatizador de capitalización individual; es decir, donde el Estado deja en manos de particulares la tarea de administrar los fondos de los trabajadores para esos fines.

A continuación se describirán algunas de las cuestiones más importantes que Chile y su modelo brindan como “sistema completo” en el que no sólo ciertos sectores de población logran tener acceso a una futura pensión (por lo menos mínima). Quizás sea imposible una universalidad real, pero a dado lugar a una discusión constante entre autoridades y especialistas en el tema, lo cual sería bueno que se copiara.

3.3.2.1 Los pilares del sistema de pensiones en Chile.

En Chile la reforma al sistema de pensiones fue un paso que pese a la profundidad de sus cambios y lo criticable de los mismos, el Estado no dejó todas las tareas sobre las pensiones en manos de privados como se hace ver de forma común y general, el sistema chileno está estructurado en tres bloques o los llamados pilares como señala Uthoff: el sistema de pensiones chileno no se limita al sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas. Contiene otros regímenes de prestaciones no contributivas, como las pensiones asistenciales para ancianos e inválidos carentes de recursos, y las garantías para aquellos que luego de cumplir ciertos requisitos no alcanzan a acumular un fondo suficiente para financiar una pensión mínima¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Uthoff, Adras (2). Las reformas del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. En “CEPAL, serie financiamiento del desarrollo”, Santiago de Chile, N°. 112, julio de 2001, p.10. [En línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7367/lc11575e.pdf> [Accesado el día 20 de enero de 2007].

Cuadro 3.7
Los sistemas de pensiones en Chile.

Tres Pilares (características)		
Primer pilar	Segundo pilar	Tercer pilar
///	Obligatorio	Voluntario
Público	Privado	Privado
No contributivo	Contributivo	Contributivo
Redistributivo	///	///
Financiado con cargo al presupuesto fiscal	Financiado individualmente	Financiado individualmente

Fuente: Elaboración propia con datos de Uthoff, 2001.

Cabe resaltar que el primer pilar no tiene ninguna forma de recaudar ingresos o cotizaciones, lo que de una u otra forma lo convierte en una carga para crear déficit para el Estado. Sin embargo, este pilar es básico en la transformación del sistema de pensiones. En primer lugar debido a que es el encargado de mantener a flote lo que queda del sistema público anterior (ya mencionado) y de conservar el nuevo sistema público encargado de subsidiar pensiones a personas que por una u otra causa no logran tener una pensión a la edad de retiro (y que además cumplan ciertos requisitos).

Este primer pilar es de orden universal ya que no discrimina a ningún ciudadano chileno que por diversos motivos no acceda a algún tipo de retiro programado o renta vitalicia a la edad de retiro. Esta parte logra que los grupos más vulnerables tengan una fuente de ingresos durante la tercera edad, a pesar de los engorrosos trámites burocráticos y el tiempo que ellos consumen. No obstante, el Estado no ha logrado un proyecto que evite riesgos de destrucción del antiguo sistema de pensiones, a pesar de la existencia de su primer pilar de pensiones mínimas y universales, porque aumenta el número de personas que: a) que no logran un ahorro que les garantice una pensión básica en el sistema privado, b) que no tengan ahorros para el retiro (los trabajadores informales y por su cuenta), indigentes, y c) personas que se quedaron en el viejo sistema aún las fuerzas armadas y carabineros.

El segundo pilar es al que sus retractores critican tanto y al que defienden los que ven en éste bondades. El nuevo sistema ya tiene más de 25 años de su creación y pese a que se le atribuyen una serie de imperfecciones fue la única manera en que el Estado chileno vio viabilidad para afrontar el problema de los números rojos en lo referente a pensiones, dando un respiro a su déficit financiero. El sistema ha podido con la carga que la misma reforma y su transición han representado, y que además tendrá por unas cuantas décadas más.

El tercer pilar es aquel que se encarga de los ahorros voluntarios hechos por trabajadores inscritos a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o aquellos trabajadores que sin contar con una programa de pensión dentro del segundo pilar crean una fondo con ahorros voluntarios; “un trabajador puede contribuir un 10 por ciento adicional de su

salarios mensual, está (exento de impuestos), a una cuenta de ahorro voluntario, si es que desea jubilarse prematuramente u obtener una pensión más alta”¹⁵⁷.

Como se observa, el sistema está cubierto de forma amplia, más que un sistema privado total. Es el Estado el garante de que las personas de la tercera edad logren acceder a una pensión cubierta por las AFPs, habiendo o no cumplido con un tiempo laboral en el sector formal. A esto se suma el gasto que el Estado asume en lo que queda del sistema público (carabineros y fuerzas armadas). Con esta situación se debe de destacar que el Estado puede tener algunas complicaciones en el presupuesto que tiene para este fin, ya que pese a estar contemplada la pensión como un derecho universal, el déficit provocado con este fin puede en un momento dado colapsar el primer pilar o básico mencionado anteriormente.

Es el punto sobre el presupuesto para la permanencia en el tiempo del primer pilar el que debe ser corregido lo antes posible y no se permita su colapso. Al respecto Arenas de Mesa dice que: “el déficit previsional chileno después de la reforma al sistema de pensiones ha representado para el Estado grandes asignaciones de recursos [...] y *que* [...] proyecciones realizadas muestran que el compromiso fiscal en el sistema civil de pensiones en Chile representará en promedio un gasto público anual equivalente al 3 por ciento del PIB en los próximos 40 años”¹⁵⁸.

3.3.2.2 La cobertura del sistema de pensiones en Chile.

La cobertura dentro del nuevo sistema es obligatoria para la mayoría de los trabajadores (excepto para los trabajadores independientes). Pero esta cobertura obligatoria para el grueso de la población económicamente activa no contempla la parte de cotizantes que por una u otra razón dejan de cotizar, con lo que el universo de cotizantes y afiliados dista mucho de ser igual, ya que mucha gente trabaja por un corto plazo o a temporadas. Cabe destacar el fenómeno de las mujeres que se convierten en amas de casa y que dejan por un tiempo o en definitiva sus actividades remuneradas y con ello dejan de cotizar pero se mantienen afiliadas al sistema. Como refiere Arenas de Mesa: “una de las principales causas de la sobre cobertura es la afiliación de las mujeres, estas presentaron un número de afiliadas mayor a la fuerza de trabajo femenina a partir de 1991. En 1998, esta proporción (cobertura estadística) alcanzo a 125 por ciento”¹⁵⁹.

El anterior es quizá uno de los ejemplos más representativos de la problemática que existe para tener certidumbre del número de cotizantes reales que están afiliados dentro del nuevo sistema; pero sin duda, es sólo una de tantas situaciones poco transparentes. Es por ello que el universo de los afiliados es mucho mayor que el de los cotizantes, ya que pese a intentarse cierta intervención para depurar esta situación no puede ser controlado ni por las AFPs ni por el Estado y sus instituciones.

¹⁵⁷ Piñera, José. La revolución de las pensiones en Chile. 2003. [En línea] disponible en: http://www.josepinera.com/pag/pag_tex_penschile.htm [Accesado el día 12 de marzo de 2007].

¹⁵⁸ Arenas de Mesa, Alberto. Op. Cit.

¹⁵⁹ Ibid., p. 5.

3.3.2.3 La Superintendencia de las AFP.

En Chile el nombre que se le da a la institución o entidad del Estado encargada de vigilar y regular a las AFPs es la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones. A continuación daremos una breve información sobre esta institución, su historia, objetivos y misión:

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) es el organismo controlador que representa al Estado al interior del sistema chileno de pensiones, que está basado en la capitalización individual. Es una entidad autónoma, cuya máxima autoridad es el superintendente, designado por el Presidente de la República. Se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social., por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. La SAFP fue creada por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, e inició sus funciones a contar del 1° de mayo de 1981. Se rige por un estatuto orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 1080, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Este organismo controlador, técnico y altamente profesionalizado cuyo objetivo es la supervigilancia y control de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y de las Administradoras de Fondos de Cesantía (AFC), entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

Velar por la seguridad de los ahorros previsionales para la vejez, invalidez y sobrevivencia y por los ahorros de cesantía, pertenecientes a los trabajadores y pensionados chilenos y con el mismo propósito promover el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de pensiones de capitalización individual y de seguro de cesantía vigentes en Chile. Resguardar los Fondos de Pensiones y de Seguros de Cesantía a través de la generación de un marco normativo adecuado y una fiscalización constructiva que ayude a aumentar la confianza de los usuarios en el Sistema de Pensiones y de Seguro de Cesantía¹⁶⁰.

Este organismo debió ser creado a la par que se dio la reforma, ya que el Estado quería de alguna forma regular a las AFP y con ello la relación de éstas con los trabajadores y pensionados que se relacionaran con estas empresas privadas, con el afán de ser garante de que se llevará a cabo de la mejor manera por parte de las empresas privadas el manejo y repartición en su momento de los recursos o contratos a cumplir.

3.3.2.4 ¿Qué son y como funcionan las AFPs?

“Las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) de Chile son instituciones financieras privadas encargadas de administrar los fondos y ahorros de pensiones. Fueron creadas en noviembre de 1980 por el DL N° 3500 que reforma el sistema previsional transformándolo en un sistema de capitalización individual de las pensiones de vejez invalidez y sobrevivencia. Anteriormente había un sistema de reparto a cargo de las cajas previsionales por medio de las cuales cotizaban y entregaban las prestaciones correspondientes”¹⁶¹.

¹⁶⁰ Superintendencia, Chile. [En línea] http://www.safp.cl/sist_previsional/index.html [Accesado el día 12 de mayo de 2007].

¹⁶¹ Wikipedia. [En línea] disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Administradoras_de_Fondos_de_Pensiones_de_Chile [Accesado el día 12 de mayo de 2007].

Este sistema obliga a todo aquel trabajador dependiente de un patrón a crear una cuenta individual de ahorro para el retiro dentro de una AFP, mientras que para los trabajadores que laboran por su cuenta el ingreso a este sistema es voluntario. Estas sociedades administradoras cobran una comisión por el manejo de los fondos que es de aproximadamente el 3 por ciento de la cotización mensual. Después de una vida laboral, los ahorros servirán para una pensión que podrá ser retirada por vejez a los 65 años por parte de los hombres y a los 60 por parte de las mujeres, además de que puede ser retirado el ahorró en caso especiales por vejez anticipada, invalidez y sobrevivencia.

Las AFPs son reguladas y vigiladas por la Superintendencia de las AFPs, lo que se intenta a partir de esta regulación una homologación entre las AFPs, sus servicios y comisiones, cosa que el viejo sistema carecía con las cajas encargadas de una tarea similar a las que cumplen las AFPs. No obstante la regulación y las buenas intenciones que se tienen con las AFPs, el ahorro voluntario por parte de los trabajadores dependientes es muy bajo y aún más bajo el ingreso voluntario de trabajadores por cuenta propia que quieren ser parte de este sistema de ahorro para el retiro.

Sin duda, el modelo chileno de las AFPs ha servido como ejemplo a países que han implementado el modelo de capitalización individual administrado por privados, mas dentro del modelo chileno se siguen dando cambios que intentan dar mayor transparencia al manejo de las cuentas individuales, a la vez que tratan de bajar y equiparar las comisiones que se cobran por manejo y administración. “De las 12 AFP iniciales en 1981 se ha pasado a 7 en el 2005, [...] en la actualidad, muchas AFPs chilenas son parte de grandes multinacionales bancarias, como ING (AFP ING Santa María), Santander (AFP Bansander), BBVA (AFP BBVA Provida) y Citigroup (AFP Habitat)”¹⁶² y sólo quedan 6.

Para algunos, el nuevo sistema cumple y podría incluso mejorar sus condiciones ya que al mismo tiempo que cumple con algunas condiciones otras podrían mejorar. Como dice Vargas: “el sistema es más libre que en otros países. No existen barreras de ingresos, lo que se debe a que, a diferencia de otros mercados chilenos con menos oferta, seis compañías estén compitiendo en ese mercado. Las comisiones han venido disminuyendo. Si más chilenos deciden participar, bajarán aún más”¹⁶³.

3.3.2.5 El bono de reconocimiento.

El bono de reconocimiento del nuevo sistema de pensiones en Chile jugó un papel catalizador del sistema, su papel fue de invitar de forma cordial y con un beneficio a los trabajadores para integrarse al nuevo sistema. El consiste en reconocer a todos los trabajadores que en algún momento cotizaron dentro del viejo sistema con un mínimo de 12 meses entre 1975 y 1980 o por lo menos haber cotizado un mes entre el 1 de julio de 1979 y la fecha en que ingreso el nuevo sistema. Este bono no es entregado a la persona, sino que

¹⁶² Wikipedia. [En línea] disponible en:

http://es.wikipedia.org/wiki/Evoluci%C3%B3n_de_las_AFP_Chilenas [Accesado el día 12 de mayo de 2007].

¹⁶³ Vargas Llosa, Álvaro. Chile: Pensiones bajo fuego. [En línea] disponible en:

<http://www.elindepend.org/article.asp?id=1627> [Accesado el día 23 de mayo de 2007].

“el bono de reconocimiento va a ser ingresado a la cuenta de capitalización individual cuando el afiliado se pensione por vejez, por invalidez o cuando fallezca”¹⁶⁴.

3.3.2.6 El universalismo del sistema de pensiones en Chile.

El universalismo dentro del sistema de pensiones chileno es de las cuestiones más rescatables y dignas de copiar para el resto de los países que sólo se han preocupado por reformar el segundo pilar, es decir las pensiones de aquella población que cuenta con seguridad social en su empleo, sin embargo, en Chile la preocupación por crear pensiones para la población en pobreza o que por alguna causa no logra tener acceso a una pensión de cualquier tipo (por derecho en el segundo pilar o por ahorro voluntario dentro del tercer pilar), el único requisito es contar con 65 años o más.

3.3.2.7 El compromiso fiscal del Estado chileno.

El tema del compromiso fiscal es uno de los puntos que al parecer queda poco claro o bien librado, ya que el Estado hace frente a gastos en el sistema público en varios rubros:

La administración del sistema de pensiones de los carabineros y fuerzas armadas.

El desembolso del BONO DE RECONOCIMIENTO.

La garantía de LA PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA.

El gasto de pensiones en EL PILAR NO CONTRIBUTIVO.

Estimaciones hechas por distintas instituciones chilenas e internacionales señalan que las “proyecciones realizadas muestran que el compromiso fiscal en el sistema civil de pensiones en Chile representará en promedio un gasto público anual equivalente a 3 por ciento del PIB en los próximos 40 años. Estas estimaciones están muy por encima de las proyecciones que se realizaran en la década de los ochenta al momento de la reforma del sistema de pensiones. Esto último sugiere que los compromisos fiscales fueron substancialmente subestimados”¹⁶⁵.

¹⁶⁴ [En línea] disponible en: http://www.safp.cl/sist_previsional/cont1_bono.html [Accesado el día 14 de mayo de 2007].

¹⁶⁵ [En línea] disponible en: http://www.redsegsoc.org.uy/1_Arenas_Chile.htm [Accesado el día 14 de mayo de 2007].

Capítulo 4.

El IMSS, su sistema de pensiones antes y después de la reforma.

Introducción.

Para entender el contexto por el que se dio el cambio de un sistema público a uno privado se debe procurar primeramente un antecedente sobre la seguridad social en México posrevolucionaria, ya institucionalizada durante las primeras décadas del siglo XX; después es importante reconocer cómo nace y se desarrolla el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y qué tipo de expectativas cumplía con la idea de crear y mantener al mismo tiempo con las aportaciones tripartitas (trabajadores-patrones-Estado) con la creación de infraestructura, la manutención del Instituto y sus gastos, y principalmente con proporcionar pensiones de ley para los trabajadores que estuvieran cubiertos bajo este instituto o sus familias, y que por distintos motivos tuvieran derecho a que se les otorgara esta prestación.

Sin duda, el hablar en general de toda la estructura que compone al IMSS no es parte de esta investigación. Se intentara sólo dar un acercamiento a lo que es el instituto para tener una idea del por qué de la crisis y reformas de los años noventa al sistema de pensiones de retiro del IMSS. Cabe aclarar que pese a la importancia que tiene el sistema de salud y las demás prestaciones que tiene el IMSS con sus cotizantes, tampoco es tema de este trabajo, mencionaremos solamente que el IMSS funcionaba como un sistema integral y lo que afectaba a una de sus partes repercutía al resto del sistema. Daremos así el contexto de la idea privatizadora de los sistemas públicos de Seguridad Social, su desmembramiento y cómo esto repercute en las personas que parecieron anteriormente ser privilegiadas, al contar con un empleo fijo que les proporcionara prestaciones de ley para él y su familia.

Una vez aclarados los antecedentes de los cambios o reformas al IMSS como institución central de la llamada Seguridad Social en el país, este capítulo parte desde los primeros pasos que se dieron para la modificación del sistema (SAR 1992), las reformas aprobadas el 21 de diciembre de 1995 y que entraron en vigor el 30 de junio de 1997, así como los cambios que ha sufrido el nuevo sistema de pensiones privado y de la viabilidad de éste en un futuro, poniendo de manifiesto primeramente sus incongruencias y, en segundo lugar, haciendo una comparación con el sistema chileno, el cual tiene 15 años más que la privatización en México. Además se dará información sobre el papel del Estado ante esta reforma, el papel que tiene que jugar y las obligaciones del IMSS frente a los trabajadores afiliados al nuevo régimen y los afiliados al viejo.

4.1 Antecedentes.

En México la Seguridad Social reconocida ante la ley es anterior al nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ya en el Artículo 123 de la Constitución Política Mexicana de 1917 se establecía, algunos parámetros sobre la responsabilidad patronal hacia sus trabajadores. Entre las cuestiones a las que se quería extender la cobertura figuraban: los “accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, la

maternidad, la jubilación por invalidez y vejez, y una pensión para la familia en caso de que el trabajador muriera”¹⁶⁶.

Sin embargo, pese a que este Artículo Constitucional (el 123°) era muy explícito no existían las instituciones del Estado que se encargaran de coordinar de forma eficiente la administración y logística necesarias para llevar a cabo lo que la ley marcaba. En la etapa posrevolucionaria sólo existían algunos acuerdos entre las partes (Estado, patrones y trabajadores) además estos avances en la cobertura de la Seguridad Social se desarrollaron de manera dispar en México y “se estableció un régimen de bienestar dual: por un lado se privilegió a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y, por el otro, se excluyó al resto de la población”¹⁶⁷. Cabe aclarar que hasta nuestros días las cosas marchan de la misma forma y son las áreas rurales o menos productivas las ajenas al beneficio de la seguridad social del IMSS.

Con estos antecedentes en el desarrollo de la Seguridad Social posrevolucionaria “el 19 de enero de 1943 nace el Instituto Mexicano del Seguro Social con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal”¹⁶⁸. Como se dice en el párrafo anterior, la creación de este Instituto de Seguridad Social sólo privilegió a una parte del total de la población, lo que fue un avance dentro de la Seguridad Social, pero distaba mucho de cubrir el precepto constitucional de universalismo. Una vez establecidos los lineamientos a seguir por parte de esta institución y con la creación de su primera infraestructura se da seguimiento a la creación de un “sistema de pensiones público, de reparto intergeneracional y beneficios definidos, vigente en nuestro país desde 1944”¹⁶⁹.

4.1.1 Creación del sistema de pensiones en el IMSS.

El sistema de pensiones en México nace como parte de la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1944, con la finalidad de dotar de una pensión a los trabajadores y sus familias¹⁷⁰. En un principio el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (SIVCM) era el encargado de proporcionar entre otras prestaciones las pensiones a los trabajadores que cumplieran con alguno de los requisitos (los cuales se abordaran más adelante), a la par de estos beneficios los trabajadores afiliados al IMSS tenían otros

¹⁶⁶ [En línea] disponible en: <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/presentacion.asp> [Accesado el día 28 de febrero de 2007].

¹⁶⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes". En *Desarrollo Social* [Actualización: 16 de junio de 2006]. [En línea] disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/> [Accesado el día 23 de febrero de 2007].

¹⁶⁸ 60 años de servir a México. [En línea] disponible en: http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Institucion/SG/imss_tiempo/El+Nacimiento.htm [Accesado el día 28 de febrero de 2007].

¹⁶⁹ Ulloa Padilla, Odilia. Nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo. En “El Cotidiano”, N°. 78, septiembre, 1996. p. 28.

¹⁷⁰ Cabe señalar que al hablar de trabajadores mexicanos no se hace de manera universal ya que quienes gozan hasta nuestros días de dicho beneficio son aquellos trabajadores que mantienen un empleo fijo y que mantienen las prestaciones de ley, además de que algunos trabajadores son beneficiarios de otras instituciones, como los trabajadores del Estado que cotizan para el ISSSTE o los que desde antes de la reforma se les daban otros servicios de seguridad social (Fuerzas Armadas, PEMEX, etc.)

beneficios que se fueron mejorando con el paso del tiempo y el crecimiento de la institución tanto administrativamente como en infraestructura, algunos de ellos son: brindar toda clase de servicios médicos y de salud (en un principio para el trabajador y más adelante para su familia) a los que más tarde se añadieron algunas prestaciones sociales como las guarderías.

Estas prestaciones y su infraestructura fueron creadas en un principio por el Estado y se tenía planteada su manutención a través del ahorro en el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (SIVCM), el cual en un comienzo como menciona Bertranou: “arrojó un considerable superávit, dado los escasos beneficios otorgados en un principio, frente a la gran cantidad de aportantes”¹⁷¹; este seguro tenía financiamiento tripartita, el cual era integrado por aportaciones patronales, estatales y por supuesto de los trabajadores.

Sin embargo, al parecer nunca se pronosticó correctamente el “cambio poblacional” y la repercusión que tendría éste hacia el instituto y sus sistemas de pensiones como de salud; esta caída se observa al paso del tiempo siendo en la década de los ochenta donde “tras los efectos devastadores de la inflación, las reservas de operación del SIVCM disminuyeron hasta alcanzar en 1987 sólo 13 por ciento del costo de las pensiones de ese mismo año”¹⁷² llegando así a su punto más crítico. Es a finales de esta década y principios de la siguiente que se dejan al descubierto los problemas financieros que adolecía el IMSS desde hacía muchos años y que tarde que temprano llevarían al Instituto a trabajar con números rojos al ser insuficientes los aportes tripartitas especificados en esos momentos y los muchos gastos de esta institución.

4.1.2 Problemas de solvencia del IMSS y su sistema de pensiones.

A continuación referiremos algunos de los problemas mostrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social para que se dieran las reformas a la Seguridad Social, y que por el momento parecieran sólo afectar al sistema de pensiones de retiro, pero que en un momento dado puede ser el preámbulo de un mayor efecto reformador de todo el Instituto Mexicano del Seguro Social:

- El primero y el más predecible es la maduración del sistema, en el cual se incrementa el número de beneficiarios de manera considerable, mientras que el número de aportantes se incrementa muy lentamente; por lo que cae drásticamente la relación activo – pasivo; como se muestra en el cuadro 4.1.

¹⁷¹ Bertranou, Julián F. La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro. En “Estudios Sociológicos de El Colegio de México”, México, volumen XIII, núm. 37, enero-abril, 1995, p. 5.

¹⁷² Ibid.

Cuadro 4.1.

Relación entre aportantes y beneficiarios no aportantes del IMSS.

AÑOS	BENEFICIARIOS	APORTANTES
1960 - 1969	20	1
1980 - 1985	11	1
1985 - 1989	7	1

Fuente: Datos de Bertranou, 1995, p. 5.

- El segundo elemento que contrajo al sistema fue el envejecimiento de la población, el cual, se daba al mismo tiempo que un estancamiento en el empleo formal a causa de las condiciones deplorables de la economía en el país; el primer punto demandaba servicios de salud más especializados (caros) debido a los requerimientos de la población de edad avanzada, mientras que el empleo creó contradicciones en el Seguro Social y su desfinanciamiento por la evasión patronal de su responsabilidad de prestaciones.
- El tercer elemento se crea a partir del mismo nacimiento del sistema, el cual poco a poco se contrae, el financiamiento de las aportaciones tripartitas se utiliza no sólo como caja para el sistema para el retiro sino como un sistema de apoyo financiero para crear y sostener toda la infraestructura del IMSS, es decir, que con el ahorro de y para los trabajadores y sus pensiones de retiro se creaban hospitales y toda aquella construcción física de la red de bienestar social¹⁷³.

A finales de los ochenta el problema en las prestaciones por jubilación creó situaciones de descontento, ya que las mismas estaban por debajo del 50 por ciento de lo que era un salario mínimo por lo que se hicieron algunas reformas en 1989 con la finalidad de que tuvieran mayor poder adquisitivo, lo que se logró fue que se llegara al 70 por ciento del SM de ese entonces; un año más tarde se reforma la Ley del Seguro Social (LSS) de forma más integral con lo que se llega al 80 por ciento como mínimo del SM, con aportaciones para la pensión dentro del SIVCM del 2 por ciento por parte del trabajador y de un 5 por ciento del patrón; a su vez, supuestamente el Estado aportaba al sistema de pensiones un porcentaje diario para la misma prestación.

Cabe destacar que pese a las reformas para incrementar las pensiones existía un problema mayor de fondo en la estructura del Seguro Social, este se encontraba totalmente descapitalizado y no lograba ser autosuficiente tanto en su obligación de otorgar pensiones mínimas ni en sus demás funciones sobre la seguridad social. Este problema crea el supuesto de ver como la única solución para corregir o por lo menos mejorar las condiciones del IMSS que el Estado promueva reformas de fondo (estructurales) que permitan a él mismo deshacerse de su obligación de otorgar la seguridad social y crear las condiciones para que todo el sistema se privatice, esta privatización a fondo es planteada a largo plazo y en fragmentos de los cuales el Sistema de Ahorro para el Retiro será la primera parte.

¹⁷³ Mesa-Lago, Carmelo (1). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la Seguridad Social. En "Documentos de Proyectos CEPAL/GTZ", N°. 144, 2006. p. 25. [En línea] disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Indice.pdf [Accesado el día 25 de febrero de 2007].

Algunos de los proyectos implícitos de las reformas al Sistema de Ahorro para el Retiro por parte del gobierno neoliberal, son a grandes rasgos los mencionados por Bertranou, los cuales parecieran ser los fines verdaderos de los cambios estructurales del sistema de Seguridad Social en vez de aquellos fines que se dan en el discurso oficial sobre los beneficios para el IMSS y los trabajadores que cotizan para éste, los cuales son:

- Aumentar el ahorro interno.
- Apuntalar el sistema financiero y la banca en el país.
- Crear una especie de caja de financiamiento estatal.

Con lo anterior, se dejan ver algunos intereses creados a partir de los movimientos de la política - económica y que las reformas tan radicales creadas en los noventa no sólo se dan por el puro interés de brindar un mejor sistema de pensiones. Estos intereses son conformados por entes privados que mantienen un interés especial en hacer suya la administración de capitales que se mantendrían cautivos durante años antes de que el interesado pudiera disponer de sus recursos; por nombrar algunos actores directamente inmersos en dicho interés están las instituciones del sector financiero privado, el cual es apoyado por intereses internacionales; estas instituciones dejan ver durante las reformas y transformación del sistema el peso que tienen en las decisiones del Estado y cómo los actores sociales pese a ser corporativizados sólo sirven para legitimar dichas decisiones sin aportar una discusión o resistencia a fondo como debería ser su papel¹⁷⁴.

4.1.3 Los actores que interviene en la Reforma.

Existen diferentes versiones sobre el tema de quiénes intervinieron para dar paso a las reformas estructurales durante la década de los años noventas, existen versiones oficiales de que todos y cada uno de los actores orientó su aprobación hacia el cambio que venía dándose. Existen tres categorías de actores, de los cuales pareciera ser que los de menor peso eran los llamados actores sociales. En el siguiente cuadro se observa quiénes conformaron estas tres categorías.

Cuadro 4.2
Actores políticos de las reformas al sistema de pensiones del IMSS.

Actores de Estado	Actores Empresariales	Actores Sociales*
Poder Ejecutivo	Sistema Financieros (nacionales y extranjeros)	Congreso del Trabajo
Poder Legislativo	Bancos	Sindicatos
SHCP**	Casas de Bolsa	CTM
Banco de México	Sector Empresarial	CROM
STPS***	Confederación Patronal de la República Mexicana	CROC
IMSS		

Nota: * Bertranou (1995) Menciona a estos actores como sociales por su supuesto compromiso de defensa de los intereses de los trabajadores.

** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*** Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bertranou, 1995.

¹⁷⁴ Bertranou, Julián F. Op. Cit., pp. 22-23.

Con el cuadro anterior, se pueden observar las distintas esferas en que los actores se movían; sin embargo y retomando el párrafo anterior, los llamados actores sociales lejos de tener peso en las decisiones sólo avanzaron a mantener los intereses políticos de las cúpulas del poder político, al mismo tiempo que los empresarios sólo cuidaron que las reformas no les afectaran directamente y si podían sacar algún provecho de éstas sería un logro para ellos. Los otros actores empresariales (sistema financiero) mantenían una fuerte presión hacia las cúpulas de poder político (poderes Ejecutivo y Legislativo) para que se diera el libre tránsito a la reforma sin que ésta sufriera cambios profundos.

Las decisiones pueden denunciarse que estuvieron tomadas aún antes de poner en la mesa la reforma; sin embargo, lo que sí se llevó a cabo fue una larga negociación para que todas y cada una de las partes pusieran por escrito su apoyo para legitimar las reformas, primero al SAR como cuentas individuales y unos años después al nuevo y privatizado Sistema de Ahorro para el Retiro, como sistema de pensiones privado en lugar del público que existía con anterioridad.

4.2 El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el antecedente de la privatización.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es una prestación complementaria del sistema de pensiones, el SAR fue creado el 1° de mayo de 1992 bajo la legitimación de algunas de las principales centrales sindicales que tuvieron que ceder en su resistencia a las reformas para beneficio de intereses mayores (cambios que se dieron a la Ley Federal del Trabajo)¹⁷⁵. Mediante éste, el trabajador va creando un fondo que aumenta sus recursos posibilitándole al momento de su retiro para una vida más digna¹⁷⁶. El fin de este ahorro era el de acrecentar el fondo de pensiones, además de mejorar el ahorro privado nacional, ya que ya sin duda las mayores beneficiadas de este ahorro forzado serían las empresas privadas encargadas de administrar estos ahorros de largo plazo (entiéndase las empresas privadas los bancos).

Esta cuenta era administrada en su momento por instituciones de crédito (bancos), dos de los puntos más importantes de la reforma estructural de 1995-1997 ya estaban integrados al SAR, el primero de ellos era que la cuenta dejaba de ser un bien común de los trabajadores y se convertía en una cuenta individual para cada uno de ellos, y el segundo punto a destacar es que las cuentas eran administradas por instituciones privadas que se encargaban de administrarlas hasta que el trabajador debiera disponer de su saldo. “De acuerdo con la normatividad respectiva, solamente se puede retirar o disponer del saldo en los casos siguientes: por jubilación, invalidez o fallecimiento¹⁷⁷.”

El periodo que tuvo vigencia este sistema (SAR) fue del segundo bimestre de 1992 y llegó a cubrir hasta el tercer bimestre de 1997. La cuenta era financiada por las aportaciones del 2 por ciento que iba al Seguro de Retiro. Como se ve, el período que duró este sistema en

¹⁷⁵ Bertranou, Julián F. Passim.

¹⁷⁶ [En línea] disponible en: http://www.fovissste.gob.mx/wb/fovissste/fovi_d_sar [Accesado el día 28 de febrero de 2007].

¹⁷⁷ [En línea] disponible en: <http://www.uaemex.mx/faapauaem/docs/FolletoSAR.pdf> [Accesado el día 28 de febrero de 2007].

activo fue de aproximadamente 5 años. Sin embargo, al mismo tiempo que este sistema estaba en marcha se llevaban todas las negociaciones entre los actores para lograr una reforma de corte estructural sobre la cual las empresas privadas tomaron el mando de los ahorros para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS.

Es difícil plantear al SAR separado del sistema que entra en vigor en 1997, ya que éste sirvió de prueba para dar paso a un cambio menos drástico de lo público a lo privado. Al mismo tiempo que logró crear cuentas individuales que permitieron un ahorro desde antes de iniciar su marcha en el 97. Las condiciones estaban dadas para el siguiente paso y el más drástico que consistía en la separación total del Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez el cual “se separó totalmente el financiamiento del programa de pensiones y el programa de enfermedades y maternidad”¹⁷⁸ y con ello se dejó en manos de particulares las futuras pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS.

Algunas de las características que marcan Sales, Solís y Villagómez al SAR son las que a continuación resumiremos para entender este primer paso a la privatización del sistema de pensiones años adelante.

“Cobertura: Todos los afiliados al IMSS y al ISSSTE tienen que aportar al SAR”¹⁷⁹.

Aportaciones: estas se hacen por parte del patrón a dos subcuentas, la primera es para el retiro y se conforma con el 2 por ciento del salario base y la segunda es la de vivienda la cual se integra por el 5 por ciento del salario base.

Beneficios: Los fondos serán entregados al trabajador al momento de retiro, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento, el retiro será en una sola exhibición en caso de que el beneficiario no quiera o no alcance para contratar una renta vitalicia.

Administración: Los bancos comerciales fueron los encargados de administrar este capital y por el cual cobraban una comisión de 0.8 por ciento anual por el manejo de la cuenta de retiro, cabe señalar que la cuenta de vivienda era administrada por el INFONAVIT.

Inversión: El capital que integra las cuentas de retiro de los trabajadores se encauzaba al gobierno como préstamo, él cual pagaba un interés mayor al 2 por ciento anual.

Regulación: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Tratamiento fiscal: Las aportaciones por parte del patrón así como las aportaciones voluntarias del trabajador eran exentas de impuestos, además de una serie de retiros que se podrían hacer sin pagar impuestos (esto bajo ciertos parámetros de ley)¹⁸⁰.

4.2.1 ¿Cómo se integra a la cuenta individual el SAR y su capital?

Este es el primer paso para llevar a cabo no sólo las reformas sobre seguridad social y privatizar el sistema, sino como cambio de las estructuras de asistencia social a las estructuras de mercado abierto y competitivo el cual controlaría más tarde por medio de las cuentas individuales privadas un 2 por ciento del salario del trabajador (fondo de retiro), quedando en la administración del INFONAVIT el 5 por ciento destinado al fondo de vivienda que, pese a los problemas dentro de la institución, lo cual no dio gusto a los

¹⁷⁸ Saldain, Rodolfo. Los procesos de reforma de los regímenes de pensiones en América Latina. Financiado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. 1993. p. 24. ISBN: 968-7346-07-8.

¹⁷⁹ Sales, Solís y Villagómez. Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano. En “Documentos de trabajo del CIDE”, México, número 77, 1999. p. 6.

¹⁸⁰ Ibid., pp. 6-8.

intereses privados que deseaban les otorgaran los ahorros sobre vivienda de los trabajadores y con ello administrar el 7 por ciento en lugar del 2 por ciento del salario del trabajador.

Una de las críticas por parte de quienes están a favor de la privatización en su momento al Sistema de Ahorro para el Retiro desde su implementación y más tarde al sistema de pensiones de retiro que entra en vigor en 1997, es ¿el por qué no pueden las empresas privadas (AFOREs) o en su defecto algunas otras instituciones financieras (privadas) que no sea el INFONAVIT administrar y hacer uso de los fondos de vivienda que son una de las subcuentas manejadas? Como señalan Sales, Solís y Villagómez: “la subcuenta de vivienda, que recibe una aportación del 5 por ciento del salario base representa más del 30 por ciento de las aportaciones al nuevo sistema”¹⁸¹. Este capital no es nada despreciable para los privados quienes pese a su empeño no logran crear las condiciones para transformar esta parte de la estructura de bienestar social, pese a que existen grandes presiones por parte de quienes defienden las bondades del mercado y de sistemas privados de seguridad social (entre ellos lo ya citados, así como múltiples trabajos tendenciosos y de corte privatizador de los cuales no se hace uso en esta investigación por ser demasiado sesgados y no reflejar la realidad de la situación).

Los fondos del SAR pasan a formar parte de la nueva cuenta individual que obtiene el trabajador al suscribirse a una AFORE a partir del 97, esto para quienes hayan cotizado al viejo sistema entre el 1992 y 1997, el fin de este ahorro de poco más de cinco años era de que las nuevas cuentas no iniciaran en cero y que se reflejara en los primeros estados de cuenta un ahorro individual por parte del trabajador, más aún el traspaso de estos fondos resulta poco transparente tanto de parte de las AFOREs como del Banco de México quien lo tenía en la llamada “cuenta concentradora” la cual consistía en ser una en donde se depositan los recursos de los trabajadores que no habían elegido una AFORE, y que al pasar un tiempo la CONSAR los situará supuestamente en una de las tres AFOREs con menores comisiones¹⁸².

El SAR y sus subcuentas pasan a ser desde el 97 parte de la nueva cuenta del trabajador; es decir que, desde hacia ya cinco años el trabajador que cotizaba para el IMSS ya venía haciendo de algún modo un cambio en la llamada “cultura del ahorro previsional” y en general de tender hacia el individualismo del ahorro y dejar atrás la anterior solidaridad entre generaciones de trabajadores e incluso con su misma generación, ya que lo más importante para el trabajador deben ser ahora sólo sus intereses y no los de los demás trabajadores.

4.2.2 El Sistema de Ahorro para el Retiro: después de la reforma de 1997.

El sistema privado que se posicionó en México destaca por ser muy similar al de Chile¹⁸³. Esto no es de extrañar por el aparente éxito de este último, mas si se hubieran hecho

¹⁸¹ Ibid., p. 22.

¹⁸² [En línea] disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos18/investigacion-afore/investigacion-afore.shtml> [Accesado el día 22 de febrero de 2007].

¹⁸³ Por lo menos, es el modelo chileno en su pilar obligatorio y de trabajadores que cuentan con seguridad social el modelo a seguir que se implemento en México en 1997.

algunos estudios sobre el contexto que vivía México no se debiera haber adoptado un sistema inherente al contexto chileno sino que se hubieran buscado alternativas que pudiesen brindar un mejor camino, ya que como mencionan algunos autores (Saldain y Mesa-Lago, entre otros) no se puede buscar un modelo único que pueda adaptarse a los momentos históricos y grados de desarrollo diferentes, aún tomando en cuenta que un modelo pudiera ser exitoso para un país.

Son dos las características centrales de la reforma al sistema de pensiones que deja atrás cualquier tipo de solidaridad social del sistema anterior. La primera deja atrás todo aquel papel solidario del fondo común y su reparto hacia quienes tienen derecho a una pensión ya sea por vejez, invalidez o, en el caso de los dependientes del asegurado, mediante sistemas de pensiones de sobrevivencia (viudez, orfandad, ascendencia); dando paso a un sistema en que cada individuo sólo obtiene el equivalente a lo que su cuenta individual tenga disponible al llegar su retiro por edad o semanas cotizadas, sin que existan mecanismos que mantengan el bienestar social asegurado, sino que los fondos son individuales y sin garantías de ningún tipo.

La segunda característica clave es la administración de las cuentas individuales a través de una Administradora de Fondos de Retiro (AFORE). Estas administradoras especializadas mantienen el control de los fondos de cada cuenta para invertirlos en instrumentos financieros que, en un principio, consistían en su mayoría en CETES y BONDES (los cuales mantenían cierta seguridad en la inversión al ser bonos gubernamentales de poca ganancia pero también de poco riesgo). El trabajador sólo puede disponer de los recursos de manera total tras haber cumplido los 60 ó 65 años o sus 1250 semanas de cotización. O de manera parcial, después de cinco años de cotización o una vez cada cinco años, lo cual le da derecho de retirar hasta el 10 por ciento de sus fondos o el equivalente a 75 días de salario a condición de estar desempleado¹⁸⁴.

La transacción de fondos sociales a fondos financieros en manos de grandes grupos nacionales y extranjeros¹⁸⁵ produjo una histórica transferencia de fondos ya que en estimaciones del IMSS se acumularán con el paso de décadas los siguientes porcentajes equivalentes al PIB:

Cuadro 4.3
Porcentaje del PIB acumulado en los fondos de retiro de las cuentas individuales.

AÑOS	% del PIB
10 años	25 %
20 años	45 %
30 años	60 %

Fuente: Datos del IMSS, 1995.

¹⁸⁴ NOTA: lo que no es claro es que si el individuo tiene que haber cotizado en el nuevo sistema los cinco años o si se cuentan los años anteriores a la incorporación de su cuenta a alguna de las AFORES.

¹⁸⁵ Se dice que las AFORES deben ser de capital nacional por lo menos en su mayoría, lo que no es muy claro ya que los grandes bancos y aseguradoras que están detrás de éstas son de capital extranjero en su mayoría. Esto se profundizará en su momento en el apartado que habla de las AFORES.

El Estado deja de ser quien administre desde ese momento las aportaciones y sólo pasa a ser un “regulador” de las formas de administración lo cual no pone ningún impedimento a esta reforma “que extinguió el sistema solidario y público de pensiones al establecer otro sistema individualizado bajo el control de los grandes grupos financieros privados”¹⁸⁶.

Pese a que el Estado sirve de regulador, el sistema privado toma el control de los fondos y cuentas individuales de los cotizantes. El papel de aquél como regulador queda en un doble juego: por un lado, el no seguir teniendo ingresos de los cotizantes, al mismo tiempo que mantiene el compromiso no sólo de conservar las pensiones que se crearon bajo el viejo régimen sino de aportar subsidios a los sistemas privados en los casos siguientes:

- Si el individuo cotizante al retirarse ya sea por accidente o por edad, bajo el nuevo régimen no alcanza una pensión mínima la cual le garantizara el Estado y no la AFORE.
- Cuando el individuo que cotizó la mayor parte de su vida laboral bajo el viejo régimen se le impone el que entre al nuevo régimen privado y no cotiza lo suficiente para que la AFORE le garantice un a pensión digna¹⁸⁷.

El sistema privado mexicano al igual que el chileno y otros más que siguieron el ejemplo de este último son de índole “sustitutivo”¹⁸⁸ (según el modelo de Mesa-Lago), no logran dar el giro privatizador y permitir al Estado desvincularse de sus obligaciones en el sistema de pensiones. Y si llega a darse esta sustitución de obligaciones será a largo plazo, en un promedio de 20 a 30 años como mínimo. El ejemplo de este modelo es el chileno donde al paso de dos décadas no se ve su transformación final. Incluso Mesa-Lago piensa que esta sustitución en Chile aún se podrá ver en unos 10 ó 15 años aproximadamente¹⁸⁹.

4.2.3 ¿Qué es, cómo funciona y para qué sirve la CONSAR?

Como lo marca la “Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”¹⁹⁰ en el capítulo 1º, “artículo 2º. La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente Ley¹⁹¹.

Además, “la CONSAR llevará las tareas de regulación y supervisión. Sus funciones principales son las de determinar los criterios y procedimientos para asegurar el funcionamiento correcto de los sistemas de pensiones. Este cuerpo supervisor autorizará y revocará las licencias de las AFOREs y tiene poder de inspección, monitoreo y ejecución en

¹⁸⁶ Laurell, Asa Cristina. La nueva Ley del Seguro Social y el viraje en la política social. En “Acta Sociológica”, México, UNAM, FCPyS, número 17, mayo-agosto 1996, p. 26.

¹⁸⁷ Este tema se retomara en un apartado posterior para poder profundizar sobre el papel del Estado.

¹⁸⁸ El modelo sustitutivo es impuesto bajo regímenes autocráticos o con partido hegemónico, el programa público se cierra y es sustituido por uno de capitalización plena individual con la aparición de administradoras de fondos para el retiro, de origen privado.

¹⁸⁹ Mesa-Lago, Conferencia: La revolución de las pensiones en América Latina. México, 6 de abril del 2000.

¹⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 23 de mayo de 1996.

¹⁹¹ Ibid.

lo referente al sistema de pensiones. La CONSAR también es responsable de supervisar las políticas de inversión y operación de los fondos para el retiro”¹⁹².

En palabras menos técnicas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es la entidad encargada de regular a las AFOREs, SIEFOREs y demás instituciones privadas que presten algún servicio dentro del nuevo sistema de pensiones, así como el desempeño que estas instituciones privadas tengan con los trabajadores, sus cuentas y el capital que ellas manejan. Este órgano público nace al mismo tiempo que se dio la privatización de las cuentas del IMSS en 1997, con el fin de que el Estado por medio de éste pudiera regular a las empresas concesionadas para administrar de forma privada los fondos de pensiones de los trabajadores que anteriormente el IMSS administraba.

En la misma Ley su capítulo 2 artículo 5° contiene 16 fracciones las cuales son las tareas que debe de cumplir la “COMISIÓN”¹⁹³ en su papel de órgano del Estado. A continuación se enlistará este artículo y sus fracciones por lo importante que es reconocer las funciones de cumple o debiera cumplir la COMISIÓN:

Artículo 5o.- La Comisión tendrá las facultades siguientes:

- I.** Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento;
- II.** Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito esta facultad se aplicará en lo conducente; *Fracción reformada DOF 10-12-2002;*
- III.** Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- IV.** Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados;
- V.** Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro;
- VI.** Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a que se refiere esta Ley, a las administradoras y sociedades de inversión; *Fracción reformada DOF 10-12-2002*
- VI bis.** Conocer de los nombramientos de los consejeros, directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores y comisarios de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito; *Fracción adicionada DOF 10-12-2002*
- VII.** Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los sistemas de ahorro para el retiro. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión;
- VIII.** Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;

¹⁹² Sales, Solís y Villagómez. Op. Cit., p. 19.

¹⁹³ Es el modo en que la Ley de los sistemas de Ahorro para el Retiro se refieren a la CONSAR.

- IX.** Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en esta ley;
- X.** Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal;
- XI.** Celebrar convenios de asistencia técnica;
- XII.** Dictar reglas de carácter general para determinar la forma en que las administradoras deberán remunerar a sus agentes promotores, ya sea que éstos tengan una relación laboral con la administradora, le presten sus servicios a través de terceros, o sean independientes; *Fracción derogada DOF 18-01-1999. Adicionada DOF 15-06-2007*
- XIII.** Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el que se deberá considerar un apartado específico en el que se mencionen las carteras de inversión de las sociedades de inversión; *Fracción reformada DOF 10-12-2002*
- XIV.** Dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, número de trabajadores registrados en las administradoras, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral; *Fracción reformada DOF 10-12-2002*
- XV.** Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro; y
- XVI.** Las demás que le otorguen ésta u otras leyes”¹⁹⁴.

La CONSAR ha cumplido un papel un tanto ambiguo ya que si bien ha desempeñado su papel de coordinador, regulador, supervisor y de vigilante, esto no es muy claro desde el punto de vista tanto de los trabajadores como de las personas interesadas en el tema. Para un trabajador común resulta difícil poder acceder a cierta información ya que o no cuenta con los medios para obtenerla (hablemos de tiempo o medios de información como el Internet) o le resulta difícil el comprender la información una vez que la logra obtener, esto por los tecnicismos o las escasas explicaciones que se dan tanto por parte de la CONSAR como por las Administradoras y que no le son accesibles para el grueso de los trabajadores.

Por otro lado llama la atención que la página de Internet de la CONSAR refleja muy poco la propaganda de que existe una gran cantidad de información, incluso hoy existe menor cantidad de información que a finales de los noventas. Es de destacar que pese a que la CONSAR cuenta con un manual de transparencia¹⁹⁵, el cual existe desde el 2004 y que es continuamente actualizado. Sin embargo, para llegar a este tipo de información o alguna otra sobre la CONSAR se deben de realizar una serie de trámites que podrían llevar algunas semanas o meses para obtener respuesta o en su defecto acudir a las oficinas¹⁹⁶.

Además la CONSAR cuenta con un departamento encargado de recibir quejas sobre abusos de parte de las Administradoras (AFOREs) o de parte de los promotores que en ellas trabajan en el traspaso de cuentas a una AFORE que el trabajador no haya autorizado. Y pese a tener incluso un formato para que el trabajador ponga su queja, existe poca información sobre el resultado de estas quejas.

¹⁹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 23 de mayo de 1996.

¹⁹⁵ Manual de Políticas y Procedimientos en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [En línea] disponible en: <http://www.ifai.gob.mx/buscar.do> [Accesado el día 12 de mayo de 2007].

¹⁹⁶ La ubicación de las oficinas es: Camino a Santa Teresa # 1040 2o. piso, col. Jardines en la Montaña, C. P. 14210, Delegación Tlalpan, México, D. F.

Formato 4.1
Formato de quejas contra las AFOREs.

**COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO
VICEPRESIDENCIA JURÍDICA
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE CONTROL LEGAL INTERNO**

Por medio del presente escrito, vengo a interponer queja en contra de Afore _____
_____, por haber realizado el traspaso indebido de mi
cuenta individual SAR, deseando que mi cuenta sea devuelta a la Afore _____
_____ que es donde yo estaba registrado antes.

(Favor de narrar los hechos)

Acompaño al presente, copia de los siguientes documentos:

- Credencial de elector
- Comprobante de domicilio
- Estado de cuenta de la Afore en la que estaba registrado
- Constancia de Traspaso de la Afore a la que fue traspasada mi cuenta indebidamente o Estado de Cuenta por ésta.

En la Ciudad de _____ a los ____ días del mes _____ de 200__

Nombre y firma del trabajador.
Número de Seguridad Social: _____
Domicilio: _____
Teléfono particular: _____
Teléfono del Trabajo: _____
Y en su caso, correo electrónico: _____¹⁹⁷

La CONSAR en sus funciones como órgano publico debería de cumplir un papel que permita a los trabajadores y sus intereses poder tener mayor certidumbre sobre lo que pasa con sus ahorros más sí privilegian intereses y acuerdos económicos y financieros y se deja de lado toda función social en beneficio del trabajador, como señala Berenice Ramírez: “las regulaciones están orientadas a la protección de los ahorros de los trabajadores, aunque éstos no reciben ninguna garantía de rentabilidad”¹⁹⁸. Es decir, que pese a que lo que se busca es mejorar los ahorros en las cuentas individuales no existe ninguna garantía de que

¹⁹⁷ Formato de queja. [En línea] <http://www.saludempresarial.com/seguridad/formularios-1/Queja%20Consar.pdf> [Accesado el 4 de marzo de 2006].

¹⁹⁸ Ramírez López, Berenice P. Envejecimiento demográfico, seguridad social y desarrollo en México. En “Efectos económicos de los sistemas de pensiones”. Roberto Ham Chande Roberto y Berenice Ramírez López (coordinadores). México: El Colegio de la Frontera y Plaza y Valdés, 2006, p. 72. ISBN: 9707225572.

esto ocurra. Además, pese a que no crezca el ahorro en las cuentas las AFOREs si pueden y cobran sus comisiones existan o no rendimientos de este capital y la CONSAR sólo mantiene un papel de espectador.

Por otra parte y pese a que la regulación considerara tener una función dentro de la macroeconomía del país, “pareciera ser que hay una fuerte inclinación por financiar incentivos al consumo, más que a la inversión productiva. Entendiendo que esto es parte de política económica, de todas maneras, la CONSAR debería promover no sólo la regulación de estas inversiones, sino principalmente abrir espacios de inversión que aseguren rentabilidad adecuada si esta puede dirigirse a la inversión productiva y desarrollo de infraestructura, así como el financiar a la pequeña y mediana industria con la finalidad de incentivar la creación de empleo”¹⁹⁹.

Se deja ver cómo el papel de la CONSAR no cumple ni con las expectativas que podrían tener los trabajadores en el cuidado de su ahorro, ni con las expectativas de regular en qué y para qué se utiliza el capital acumulado en el sistema de pensiones privado. Para mejorar el nuevo sistema de pensiones se debe tener un árbitro o como se hace llamar por ley la CONSAR “regulador, supervisor y vigilante” con un papel menos pasivo y que tenga una intervención en la decisión de transparencia, manejo y envío de información de su parte y de las administradoras privadas (AFOREs); además de hacer más fácil los tramites que realice un trabajador para exigir sus derechos ante el mismo órgano o las administradoras que incumplen lo que ofrecen.

La CONSAR debe ser una entidad fuerte, que no sea rebasada por las empresas privadas y sus intereses de mercado, debe esta institución servir para efectos de interés nacional (regulación de las inversiones de los fondos), así como desarrollar un papel social que produzca resultados favorables para los trabajadores y el crecimiento de sus ahorros.

4.3 ¿Qué son las AFOREs?

A la entrada en vigor en 1997 del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro comienzan a funcionar las empresas privadas encargadas de administrar el capital de las cuentas individuales de los trabajadores que cotizan para el IMSS, estas empresas tienen el nombre de AFOREs, “se crearon las AFORE (Administradoras de Fondos para el Retiro) por la Ley del Seguro Social (LSS) en mayo de 1996, iniciando su operación en 1997, con la finalidad de ofrecer cuentas personales a los trabajadores y para que el ahorro generado a lo largo de su vida laboral, pudiera crecer con los rendimientos generados”²⁰⁰.

La anterior descripción del nacimiento y función de las AFOREs tiene algo de razón; sin embargo, se puede deducir por lo dicho en apartados anteriores que las cuentas individuales de los trabajadores ya eran manejadas por empresas privadas (bancos) bajo el sistema del SAR; además de que es muy discutible el que empresas privadas busquen únicamente el beneficio del trabajador al hacer crecer los rendimientos de sus ahorros para el retiro.

¹⁹⁹ Ibid., pp. 72-73.

²⁰⁰ [En línea] disponible en: http://www.economia.com.mx/las_afore_y_su_funcionamiento.htm [Accesado el día 15 de febrero de 2007].

Estas empresas en su mayoría tienen acuerdos o son parte de grandes trasnacionales ligadas a los bancos y las aseguradoras más importantes del mundo y no es del todo claro cómo estas empresas tengan mayoritariamente capital nacional (mexicano) para su funcionamiento como lo establece la Ley²⁰¹. “Las AFOREs son empresa financieras debidamente autorizadas por la SHCP, y supervisadas por la CONSAR”²⁰². En un principio se dio la concesión a 17 empresas como se muestra en el cuadro 4.4.

Cuadro 4.4
Número de AFOREs concesionadas en el primer año de vida del sistema privado.

AFORES MAYO 1998

1. Atlántico Promex
2. Banamex
3. Bancomer
4. Bancrecer Dresdner
5. Vital
6. Capitaliza
7. Confía Principal
8. Garante
9. Génesis Metropolitan
10. Inbursa
11. Previnter
12. Profuturo GNP
13. Santander Mexicano
14. Sólida Banorte Generali
15. Tepeyac
16. XXI
17. Zurích

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR.

Hoy en día existen 21 AFOREs como se aprecia en el cuadro 4.5, esto entre las nuevas, las que han desaparecido, las fusiones entre algunas otras o la absorción de una por otra, además en la página de Internet de la CONSAR en distintos documentos se hace referencia a la creación de nuevas administradoras, incluso tienen un apartado llamado “inversionistas interesados en abrir una AFORE” (en el cual por el momento no hay información).

²⁰¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 23 de mayo de 1996.

²⁰² [En línea] disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos18/investigacion-afore/investigacion-afore.shtml> [Accesado el día 28 de febrero de 2007].

Cuadro 4.5
Número de AFOREs concesionadas en el año 2008 del sistema privado.

AFOREs DICIEMBRE 2008

1. Actinver
2. Afirme Bajío
3. Ahorra Ahora
4. Argos
5. Azteca
6. Banamex
7. Bancomer
8. Banorte Generali
9. Coppel
10. De la Gente
11. HSBC
12. Inbursa
13. ING
14. Invercap
15. IXE
16. Metlife
17. Principal
18. Profuturo GNP
19. Santander
20. Scotia
21. XXI

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR.

Las AFOREs tienen la única función de administrar los ahorros de los trabajadores; sin embargo, en la mayoría de los casos sus nombres se asocian a los bancos más importantes o populares que existen en el país (ver cuadro 4.5). Es en los mismos bancos donde uno puede tramitar cualquier cosa que tenga que ver con las AFOREs por lo que es poco clara la separación entre los Bancos y las Administradoras de Fondos para el Retiro.

Como mencionan Sales y Villagómez: “a partir de 1997 y durante los siguientes cuatro años, la ley establece un límite máximo de participación en el mercado de 17 por ciento para cada Afore. Después de este periodo, el límite ascenderá a 20 por ciento del mercado”²⁰³. El problema de que alguna o algunas de las AFOREs tengan el control sobre gran cantidad del mercado ha estado presente desde un principio, ya que incluso se rumoró que desde antes de la entrada en vigor en 1997 de la Ley, ya existía un número importante de preafiliaciones, pese a que la ley marca ciertos límites de acaparamiento de mercado para estas empresas existe un problema mayor que es el llamado descreme social como lo señala Contreras: “las empresas privadas ejercen una discriminación negativa: el llamado ‘descreme social’ (cream skimming)”²⁰⁴, el cual consiste en que la AFORE puede

²⁰³ Sales, Solís y Villagómez. Op. Cit., p. 18.

²⁰⁴ Contreras Suárez, Enrique y Liliana Pérez Jiménez. Las reformas al sistema de atención a la seguridad social de la salud humana. Desafíos y posibilidades de un financiamiento orientado a la equidad. México 2001, p. 4. [En línea] disponible en: <http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2001/26%20enrique%20contreras.pdf> [Accesado el día 22 de mayo de 2007].

seleccionar de forma positiva para sus intereses (no del cliente), con el fin de quedarse con los clientes con mayor sueldo y mayor aportación de cuotas a su cuenta individual.

4.3.1 ¿Cómo funcionan las AFOREs?

La AFORE a la que pertenece cada trabajador tiene una serie de características similares a las demás, pero también es parte de la competencia el que las AFOREs puedan o deban manejar o dar mejores servicios o servicios extras a sus clientes (trabajadores afiliados). Los servicios que proporciona pueden ser un gancho para lograr mayor cantidad de clientes. Entre los servicios básicos y obligatorios que con que debe contar una AFORE están:

- Proporcionar material informativo sobre el sistema (SAR).
- Contar con una Unidad Especializada de Atención al Público para atender quejas y reclamaciones.
- Efectuar los traspasos de recursos SAR 92-97 a su cuenta individual.
- Proporcionarle por lo menos 2 estados de cuenta al año.
- Contar con una Sociedad de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE) a través de la cuál los trabajadores podrán obtener mejores rendimientos para sus ahorros y con muy poco riesgo. A través de ella la Afore podrá recibir y tramitar retiros totales y parciales.
- Llevar el registro de los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda.
- Realizar traspasos de la cuenta individual de una AFORE a otra²⁰⁵.

Las AFOREs son la parte perteneciente al mercado o al sector privado que compone al nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro, ya que se dice que “el sistema es un programa público, que se auxilia de la participación privada para la administración financiera de las cuentas individuales, bajo un esquema de competencia”²⁰⁶. Pero se debe nuevamente dejar en claro que el papel público del Estado mediante la CONSAR es sólo de regulador, además de que es el Estado el encargado de otorgar la “pensión mínima garantizada”. Y por último es el sistema público del IMSS quien deberá pagar las pensiones de quienes hayan cotizado para el viejo sistema y en el momento de retiro puedan escoger entre una pensión con el viejo o el nuevo sistema.

Por lo anterior se debiera hablar de un “sistema privado de pensiones” para los trabajadores que cotizan al IMSS e incluso para los mismos trabajadores del IMSS, quienes en un momento dado y mediante presiones del sindicato habían logrado mantener sus privilegios²⁰⁷ y no ser traspasados al nuevo sistema desde 1997, y con ello ningún trabajador que cotizo, cotiza y/o es empleado del IMSS puede evitar la afiliación a una AFORE.

²⁰⁵ [En línea] disponible en: http://www.economia.com.mx/las_afore_y_su_funcionamiento.htm [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²⁰⁶ Beristain Iturbide, Javier y Silvano Espíndola Flores. Organización de la industria de las AFOREs: Consideraciones teóricas. Ponencia preparada para el Seminario “Reforma al Sistema de Pensiones, El Paso Siguiente”. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), septiembre 21, 2001, p. 1.

²⁰⁷ Los trabajadores que tienen como patrón al IMSS gozaban tanto de sus derechos como cotizantes al sistema como de los privilegios que el contrato colectivo les daba (modificado el 1° de abril del 2004). Este tema se tocará con detenimiento en otro apartado.

4.3.2 ¿Cuáles son las comisiones de las AFOREs?

El mercado de las AFOREs proporciona el ambiente ideal para que las comisiones de las AFOREs pudieran ser cada vez menores. En primer lugar mediante la libre competencia que se dice tiene el sistema, las administradoras podrán cobrar comisiones por distintos frentes, ya que están autorizadas a cobrar estas, tanto por flujo y/o por saldo²⁰⁸ (esto fue modificado entre el año 2007 y el año 2008 como se menciona más ampliamente abajo); es decir que la autorización al cobro de las comisiones podría variar considerablemente debido a que no era muy claro para el trabajador la forma y el monto de las mismas. A continuación se trata de dar una explicación más explícita de cómo se manejaban estas comisiones:

- La primera forma de aplicar las comisiones consiste en que la AFORE cobra un porcentaje sobre el monto de cada una de las aportaciones a la cuenta individual por concepto de retiro. A esto se le llama COMISIÓN SOBRE FLUJO.
- La segunda manera de aplicar las comisiones consiste en que la AFORE cobra un porcentaje sobre el monto total acumulado en la cuenta individual por concepto de retiro. A esto se le llama COMISIÓN SOBRE SALDO.
- La tercera forma de aplicar las comisiones consiste en una combinación de las dos anteriores, es decir un porcentaje SOBRE FLUJO más un porcentaje SOBRE SALDO²⁰⁹.

Pese a lo poco claro que resultan estos cobros, estimaciones de especialistas hablan de que “las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORE) cobran comisiones equivalentes al 19.8 por ciento de la recaudación de contribuciones”²¹⁰, es decir, que de cada \$1000.00 pesos que el trabajador aporta a su cuenta \$200.00 de ellos le son cobrados por la AFORE, por comisión de los servicios que anteriormente se enlistaron. Por desgracia, para el trabajador estas comisiones sólo se manejan en términos porcentuales y resulta muy poco claro el cómo y el cuánto se cobra por cada peso que ingresa en la cuenta individual.

Pudiera ser un factor a tomar en cuenta el que el cobro de las comisiones fuera poco claro que la “Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro” fue modificada con la finalidad de hacer más transparentes estos cobros, como se aprecia en las siguientes tablas el cobro dejará de ser de distintas formas (flujo, saldo o mixto) para ser sólo por saldo.

²⁰⁸ Beristain Iturbide, Javier y Silvano Espíndola Flores. Op. Cit., p. 2.

²⁰⁹ [En línea] disponible en: <http://www.banamex.com/esp/filiales/afore/simulador.html> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²¹⁰ Alonso Raya, Agustín Miguel. La agenda pendiente de la seguridad social. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo (coordinadoras). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, agosto de 2006, p. 27. ISBN: 9689097040.

Tabla 4.1
MODIFICACIONES DE 2007
A LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

La Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro fue modificada para tu beneficio. La Ley completa entrará en vigor en marzo de 2008 porque se necesita un tiempo para que la CONSAR y las Afores hagan todos los ajustes necesarios para instrumentarla.

¡La nueva Ley hace el sistema de Ahorro para el Retiro más sencillo y transparente para ti!



Por lo tanto, lo más importante para que decidas la Afore de tu conveniencia es el rendimiento neto

$$\text{RENDIMIENTO} - \text{COMISIÓN} = \text{RENDIMIENTO NETO}$$

que te da la Afore que te cobra (sólo saldo)

¿cómo eran las comisiones antes de estos cambios?

Antes, las Afores te cobraban dos tipos de comisiones:



Fuente: CONSAR.

Tabla 4.2
¿cómo serán las comisiones a partir de la nueva Ley?

Ahora, para que sea más **sencillo** y **transparente** comparar entre las Afores y escoger la que más te convenga, se **ELIMINARÁ a partir de marzo de 2008 la comisión por flujo** y ahora sólo te cobrará una comisión: la de **saldo**.



Es decir, no se crea una nueva comisión, sino que se elimina una de las dos que te venían cobrando. La nueva información que vendrá en el cuadro comparativo de tu estado de cuenta a partir de febrero del 2008, traerá a las Afores ubicadas por **rendimiento neto** que será una resta sencilla entre:

$$\text{RENDIMIENTO} - \text{COMISIÓN} = \text{RENDIMIENTO NETO}$$

que te da la Afore que te cobra (sólo saldo)

¿por qué te cobran comisiones las Afores?

Porque se trata de una empresa que, como cualquier otra, cobra por sus servicios. Los servicios principales que presta la Afore son:

- Resguardar tu dinero
- Invertirlo
- Llevar la contabilidad de tus recursos

Fuente: CONSAR.

Estas comisiones cambiarán entre el 2007 como ya lo hicieron algunas AFOREs (y se puede apreciar en el cuadro 4.6) y el 15 de marzo de 2008 (Faltan por definir su nueva comisión las AFOREs, Bajío, Ahorra Ahora, Argos, Coppel, De la gente y XXI)²¹¹, esta última fecha es cuando entraron en vigor las nuevas comisiones. Como se puede apreciar en el cuadro, 15 de las AFOREs ya realizaron el cambio en sus comisiones en febrero de 2008, es decir, que quienes manejaban un sistema de comisión por flujo o mixto, ahora cobrarán una sola comisión que es la denominada por saldo, esto tiene la intención de lograr mayor claridad en los cobros y la competencia entre las administradoras, cabe señalar, como se ve en el cuadro, que las comisiones por saldo se incrementan considerablemente.

Sin embargo, sería importante ver que además de que puedan cambiar las comisiones sobre saldo y flujo sería importante ver la forma no sólo de reducir sino desaparecer el resto de las comisiones que cobran las AFOREs y de lo cual no se menciona en casi ningún lugar y mucho menos se le hace ver al trabajador antes de realizar algún trámite que ocasione estos cobros, estos cobros son por la prestación de algún servicio adicional, como pueden ser: el retiro de aportaciones voluntarias, el pago de anualidades programadas e incluso por una cuenta congelada o que no haya tenido movimiento (es decir aportaciones) en un periodo, es decir los trabajadores que en un momento dado tengan que dejar de cotizar por desempleo o por cambiar de empleo a uno que no coticen se les cobrarán comisiones.

Cuadro 4.6
Cambios en las comisiones de las AFOREs.

AFORE	Conversión a Comisión sobre saldo	Comisión sobre saldo anterior	Fecha de aplicación de la comisión
1.- INBURSA	1.18%	0.50%	1 de agosto de 2007
2.- BANCOMER	1.47%	0.50%	1 de agosto de 2007
3.- SCOTIA	2.33%	0.26%	1 de agosto de 2007
4.- INVERCAP	2.48%	0.36%	1 de agosto de 2007
5.- BANORTE GENERALI	1.71%	1.14%	1 de agosto de 2007
6.- PROFUTURO GNP	1.96%	1.20%	1 de agosto de 2007
7.- AZTECA	1.96%	0.40%	1 de septiembre de 2007
8.- PRINCIPAL AFORE	2.11%	0.35%	1° de octubre de 2007
9.- METLIFE AFORE	2.26%	0.71%	1° de octubre de 2007
10.- IXE AFORE	2.19%	0.25%	1° de octubre de 2007
11.- ING	1.82%	1.45%	1° de octubre de 2007
12.- SANTANDER	1.74%	1.45%	1° de octubre de 2007
13.- BANAMEX	1.84%	1.48%	1° de diciembre de 2007
14.- ACTINVER	2.33%	0.20%	1° de diciembre de 2007
15.- HSBC	1.77%	1.20%	1° de febrero de 2008

Fuente: CONSAR. [En línea] disponible en: <http://www.consar.gob.mx/calculadoraV4/index.asp> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²¹¹ [En línea] disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/midinero/2008/01/22/afores-aumentan-comision-sobre-saldo> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

Pese a la nueva Ley que entró en vigor en marzo de 2008, el cobro de comisiones es poco claro ya que pese a que es un solo el tipo de comisión, ella se incrementó, lo que no dejara en claro si ahora serán menores las comisiones sobre el capital de ahorro de las cuentas individuales; pareciera que se experimentan nuevas formas de cobro, pero no es evidente cómo éstas beneficiarán a los trabajadores y sus ahorros.

Las comisiones están supuestamente argumentadas debido a que según la AFORE está otorgando una serie de servicios a sus clientes, son ideas de mercado las cuales quienes están a favor o son parte de este sistema impugnan, al pretender ver estas comisiones como una parte mínima de cobro en compensación por las tareas que la AFORE lleva a cabo en beneficio de las cuentas individuales y futuras pensiones. Estas justificaciones son las siguientes:

- Porque administran las cuentas individuales, es decir llevan el registro puntual de las aportaciones que ingresan a la cuenta individual.
- Porque se encargan de procurar la obtención de una adecuada rentabilidad (rendimiento) y seguridad en la inversión de los ahorros.
- Porque al momento de retiro, se encargan de entregar los recursos de la cuenta individual a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios (son los familiares, en caso de muerte, recibirán los recursos del ahorro para el retiro) elijan para contratar la pensión.
- Porque obligatoriamente deberán enviar dos estados de cuenta en forma periódica, además de ofrecer asesoría²¹².

Estas comisiones cambiarán después de 10 años de cobrar por flujo, saldo o una combinación de las dos. Sin embargo, lo cual no implica que las comisiones serán justas o menores a las anteriores ya que la comisión por saldo que es la que queda la van a aumentar en 3 ó más veces (en porcentaje) a la comisión anterior del mismo rubro, tendrá que pasar un tiempo para saber que tan perjudicial o benéfico es el cambio, nuevamente las dudas son por una parte la escasa información que tienen los trabajadores acerca de estos cambios y por otra, el hecho en sí de cómo estos cambios afectarán a sus respectivas cuentas de ahorro²¹³.

4.4 Modos de retiro.

En el viejo sistema administrado por el IMSS todos los trabajadores que cotizan para la institución tenían derecho a una pensión de retiro por el hecho de haber cumplido con 500 semanas de cotización, es decir, con haber aportado por lo menos 500 semanas al sistema, sin que importara la edad a la que se jubilaran, por lo que incluso había personas de 45 años que podían tener derecho a una pensión. Esto implicaba para el sistema una fuerte carga negativa en el estado financiero (además de otras cargas que se han discutido con anterioridad).

²¹² [En línea] disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos18/investigacion-afore/investigacion-afore.shtml>. [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²¹³ Para mayor información consultar en línea: <http://www.consar.gob.mx/>

Dentro del nuevo sistema existen varios modos de pensión, no todos de índole privado como se podría pensar, ya que el IMSS debe hacerse cargo de aquellos cotizantes que llegada la edad de retiro y cumplido con los requisitos que la ley le exige puedan exigir una pensión bajo el viejo régimen (Ley de IMSS 1973), este derecho lo tienen todos aquellos trabajadores que hubiesen cotizado antes de la entrada en vigor del nuevo sistema el 1 de julio de 1997. Además el Estado será el encargado de otorgar la “pensión mínima garantizada” a todo aquellos cotizantes del IMSS que pese haber alcanzado la edad de retiro, así como la cantidad de semanas cotizadas no tuvieran en su cuenta individual el dinero suficiente para contratar alguna pensión de retiro con el sector privado.

La “Ley del Seguro Social” vigente (última reforma publicada DOF 11-08-2006) en su capítulo VI referente al “seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez” mencionan los tipos de pensiones así como algunas de las características a cubrir. A continuación veremos lo que dice esta parte de la LSS:

Artículo 152. Los riesgos protegidos por este capítulo son el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro, en los términos y con las modalidades previstas en esta Ley.

Artículo 153. El otorgamiento de las prestaciones contenidas en este capítulo requiere del cumplimiento de períodos de espera medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto, conforme se señala en las disposiciones relativas a cada una de los ramos de aseguramiento amparados. Las semanas de cotización amparadas por certificados de incapacidad médica para el trabajo, expedidos o reconocidos por el Instituto, serán consideradas únicamente para el otorgamiento de la pensión garantizada que en su caso corresponda²¹⁴.

Es decir, que para cualquier tipo de pensión (exceptuando la que se otorga por accidente) las semanas de cotización (1250 reconocidas ante el Instituto) son el factor principal como requisito para obtenerla, además se debe de cumplir con el requisito de la edad, que es en este caso es de 60 años o más para aquellos trabajadores que deseen una pensión por “Cesantía en edad avanzada”.

4.4.1 Cesantía en edad avanzada.

El artículo 154 de la LSS dice que “para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad. *Párrafo reformado DOF 20-12-2001.*”²¹⁵. Cabe aclarar que el trabajador que no logre cumplir con el requisito de semanas cotizadas tiene dos opciones a seguir:

- 1) Podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición.
- 2) Podrá seguir cotizando hasta lograr cubrir el requisito de semanas.

²¹⁴ Ley del Seguro Social vigente. [En línea] disponible en:
<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/15E5C49C-4938-4966-814D-D75878A6CCF1/0/LeySeguroSocial.pdf> [Accesado el día 12 de marzo de 2007].

²¹⁵ Ibid.

Estas dos opciones pudieran sonar atractivas cada una por su parte. La primera de ellas debido a que el trabajador puede hacer uso de su capital ahorrado en una sola exhibición como lo señala la Ley. Sin embargo, nadie garantiza que el individuo que haga uso de este derecho logre un futuro de manutención e incluso no se podría tener certidumbre sobre el uso que daría al ahorro de toda su vida laboral; esta situación variaría de caso en caso ya que dependería de cada situación el hacer uso o no de este derecho. El segundo caso podría ser beneficioso para aquellas personas que pudieran, en primer lugar, mantenerse activos y cotizando para así lograr llenar el requisito de semanas cotizadas y, en segundo, lugar ver la cantidad de semanas que pudieran hacer falta para lograr cubrir el requisito.

En el caso de que el trabajador sí logre cumplir con los requisitos de ley para gozar de una “pensión por cesantía en edad avanzada” podrá escoger entre:

- 1) Contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, y
- 2) Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

4.4.2 ¿Qué es una renta vitalicia?

“Renta vitalicia, el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado”²¹⁶. Esta renta vitalicia se actualizará año con año en el mes de febrero de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

4.4.3 ¿Qué son los retiros programados?

“Retiros programados, la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos”²¹⁷.

Cabe aclarar que un individuo que no logre tener en sus ahorros el suficiente capital para contratar una “renta vitalicia” cuyo monto mensual de la renta fuera menor que la “pensión mínima garantizada”. Sólo en caso de que el trabajador menor a los 60 años quisiera retirarse podría hacerlo en caso de que su monto de ahorro sea mayor en un 30 por ciento al de la “pensión mínima garantizada” por el Estado.

4.4.4 Seguro de vejez.

Otra opción que tiene el trabajador para pensionarse es la prevista en el artículo 162 de la LSS que es el llamado seguro de vejez en el cual mantiene las mismas obligaciones ante la ley por parte del trabajador, exceptuando la edad que se incrementa a 65 años o más, para tener más claros los requisitos citaremos dicho fragmento de la LSS:

²¹⁶ Ibid., Op. Cit., LSS artículo 159 inciso IV.

²¹⁷ Ibid., Op. Cit., LSS artículo 159 inciso V.

Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. En caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión²¹⁸.

Como se describe en párrafos anteriores, el sector privado de los retiros juega un papel central dentro del nuevo sistema, no por la gran cantidad de trabajadores que logren un retiro pagado por el sector privado, ni por los grandes beneficios que se vean en este; sino por lo escaso que puede llegar a ser el retiro dentro de este rubro y con ello afectar al sistema mismo. Como señala Ramírez López por lo menos el “50 por ciento de los hoy afiliados a las AFOREs no alcanzarán a cubrir los requerimientos para un retiro programado o para una renta vitalicia. Son candidatos a pensiones mínimas garantizadas”²¹⁹.

4.5 Pensión mínima garantizada.

La “pensión mínima garantizada” como su nombre lo dice es el pago mínimo que marca la ley para personas jubiladas que cotizaron por cierto tiempo (1250 semanas como mínimo) y cumplen con ciertos requisitos, esta pensión es la garantía que el Estado otorga a todos los trabajadores que pese a cumplir con los requisitos para su jubilación no logren acumular los ahorros para recibir una pensión bajo las nuevas formas que marca la ley y que son obligación de la parte privada del sistema (AFOREs y aseguradoras) ya sea contratar una renta vitalicia o un retiro programado; para dejar en claro que es y como funciona la “pensión mínima garantizada” citaremos el artículo 170 de la nueva Ley del Seguro Social.

Artículo 170. Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión²²⁰.

La ley marca que todo aquél trabajador que cotiza para el IMSS y cumpla con los requisitos de ley tendrá derecho a por lo menos este tipo de pensión, la cual por desgracia y pese actualizarse anualmente nada garantiza que con el paso del tiempo al igual que el salario mínimo pierda su poder adquisitivo, además de que se debe de tener en cuenta que siempre el hablar de “mínimos” es una cuestión un tanto delicada, ya que no se miden necesidades desde una media o que conlleve connotaciones de dignidad o vida digna. Como se señala en la cita 43, no puede hablarse de que el nuevo sistema de pensiones (privado) este

²¹⁸ Ibid., Op. Cit., LSS artículo 162.

²¹⁹ Ramírez López, Berenice Patricia. Op. Cit., p. 40.

²²⁰ Ibid., Op. Cit., LSS artículo 170.

funcionando, si por un lado el Estado garantizara más del 50 por ciento de pensiones futuras.

Además, por otra parte, cabe destacar que este sólo será un derecho de aquellas personas que logren mediante la cobertura de requisitos lograr llegar a este tipo de pensión, el cual podría mermar la cobertura de muchas de sus necesidades y el poder adquisitivo, por el hecho de que dentro de este sólo se toma en cuenta el salario base para las cotizaciones; es decir, que si el trabajador tiene mayor ingreso gracias a otras prestaciones o estímulos, éstos se perderán completamente a la hora de la jubilación.

La “pensión mínima garantizada” es también criticada por parte del mismo sistema privado y sus defensores mencionan que es un freno al desarrollo libre del sistema, porque las aportaciones voluntarias de los trabajadores, además desde su punto de vista el trabajador no aportará fondos al tener certidumbre de que va a recibir una pensión sea esta mínima o no.

4.6 Los costos fiscales de la transición para el Estado.

Sin duda que el costo fiscal que se tiene a raíz de la Reforma de 1997 es poco claro no sólo para los especialistas interesados en el tema, sino para el mismo Estado, éste será cuantificable a largo plazo por las mismas implicaciones que tiene la medición de esto en un sistema de pensiones en evolución y cambio constante. Algunos de los puntos a resaltar serán:

- 1) La Reforma traerá cambios al sistema de seguridad social no sólo en el apartado de pensiones, ya que el Seguro Social deja de percibir gran parte de los fondos que mantenían el sistema en función. Esto provocará no sólo que el Estado de una u otra forma tenga que subsidiar de mayor forma al Seguro Social.
- 2) Pasaran décadas antes de que pensionados y trabajadores en transición²²¹ activos que cotizaron para el Instituto (IMSS) dejen de pensionarse de acuerdo al viejo plan (LSS 1973) lo que implica un costo de largo plazo para el Instituto del Seguro Social y el Estado.
- 3) La pensión mínima garantizada será una obligación del Estado para siempre, así que es mentira que el Estado deje en manos de privados el sistema de pensiones, pese al discurso manejado.

Los costos pueden ser muy cuestionados, ya que por una parte existen quienes mencionan que los costos son bajos a comparación de otros países de América Latina (ver a Sales, Solís y Villagómez pp.25, 1997) y en el otro extremo aquellos que no pueden ver de manera positiva el tipo de reforma que se llevó a cabo en México para el sistema de pensiones y sólo encuentran altos costos para el Estado y pocas ventajas para los

²²¹ Se dice trabajadores en transición al conjunto de trabajadores que cotizaron al IMSS antes de la entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social en 1997, y los cuales tienen la opción al momento de su retiro de optar por el plan de jubilación que marca la Ley del Seguro Social (1973) y el nuevo plan que marca la Ley del Seguro Social (1997).

trabajadores y sus futuras pensiones. La realidad pareciera ser un tanto flexible a los ojos de quien la vea, sin embargo, ni en los mejores escenarios deja de haber un costo del Estado.

Una frase un tanto más elocuente sobre el costo fiscal de la transición de un sistema público a uno de naturaleza privada menciona que “en el análisis de la sustentabilidad fiscal se debe de preponderar el costo que representan los sistemas de pensiones en el corto, mediano y largo plazos, pues ese costo no sólo afectará la estabilidad económica de la institución que otorga las prestaciones, sino inevitablemente también las finanzas del municipio, el estado o la nación en los que operan esos sistemas”²²².

Pareciera ser que el costo que tendrá para el Estado y para el mismo IMSS la transición al nuevo sistema será alto y lo peor es que no existe certidumbre de que con ello los problemas o situaciones caóticas de las pensiones o del mismo Instituto puedan mejorar ya que de un modo el Instituto conserva sus mismas obligaciones hacia sus cotizantes (excepto el brindar pensiones por el nuevo régimen) y pareciera seguir trabajando con muy altas restricciones de capital financiero, por otro lado el Estado mantendrá un costo fiscal muy alto al conservar garantizada una pensión a todos los cotizantes del sistema; este costo podría incluso ser más alto para el Estado que el del sistema público, ya que las AFORES no tienen ninguna obligación ante aquellos trabajadores que llegado su tiempo de retiro no logren financiar un retiro bajo los nuevos términos.

4.7 La reforma al Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

Un problema específico para el Instituto del Seguro Social es el que se presenta con los trabajadores del Instituto, quienes gozan de convenios privilegiados con respectos a ciertas prestaciones, el tema que nos interesa es el de las pensiones que se les otorga a los mismos las cuales son mucho mejores que las del resto de los cotizantes, por ello se debe de tener en claro que es y cómo se transformaron estas prestaciones en una carga fiscal y para el Instituto del Seguro Social.

“El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Sindicato Nacional de los Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) establecieron de común acuerdo, el 7 de octubre de 1966 de forma específica para los trabajadores del Seguro Social, un Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), el cual fue establecido en el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) del IMSS estipulando las primas de antigüedad y pensiones a las que tienen derecho los trabajadores del Instituto que alcanzan el retiro laboral”²²³.

Lo excepcional para estos trabajadores no es en si que llegarán a un acuerdo para lograr mejores pensiones, sino que estos trabajadores como cotizantes al sistema mantienen sus derechos otorgados por el Seguro de Riesgos de Trabajo e Invalidez, Vejez Cesantía en edad avanzada y Muerte, al mismo tiempo que el Régimen de Jubilación y Pensión (RJP)

²²² IMEF. Sistemas de Pensiones en México. Perspectivas financieras y posibles soluciones. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C., 2006, p. 159. ISBN: 9687144459.

²²³ [En línea] disponible en:

http://catarina.pue.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/carbajal_g_me/capitulo3.pdf [Accesado el día 25 de marzo de 2007].

los cubre como parte complementaria de sus prestaciones retiro, “lo cual eleva la pensión al 131.6 por ciento del último sueldo integrado que percibía el trabajador y en algunos casos es mayor este porcentaje”²²⁴.

Es importante aclarar que los trabajadores del IMSS al jubilarse, su pensión no sólo será igual al 100 por ciento de su último sueldo como se mencionó en la cita anterior llega al 131.6 por ciento de su último sueldo, por lo que en estas circunstancias todos los trabajadores del IMSS que logran cumplir los requisitos se pensionan de manera inmediata, y no pasa como con el resto de los trabajadores que cotizan para el IMSS que no quieren jubilarse, ya que las pensiones merman sus ingresos.

El RJP funciona como un plan de beneficios definidos ya que por medio de las aportaciones, se tiene ya determinado cual será el monto de la pensión, además de que éste se sostiene de manera intergeneracional a partir de las aportaciones de trabajadores activos que sostienen a quienes se pensionan. Sin embargo, estadísticamente este plan no puede ser viable específicamente por dos cuestiones: la primera, es que el IMSS no cuenta ya con recursos para hacer frente a las deudas que ocasionan, en general, las pensiones y en especial las cuales son muy altas y representan gran parte de su deuda como instituto y, en segundo lugar, el sistema no es viable, al no contar con las tasas de reemplazo suficientes para lograr aportaciones de los trabajadores del IMSS suficientes para el RJP.

“Otra forma de señalar la gravedad de la situación es apuntar que en 2004 las pensiones de más de 2 millones de jubilados que no trabajaron en el IMSS, costarán 45 mil millones de pesos, mientras que las pensiones de los 120 mil ex trabajadores del IMSS costarán 21 mil millones. Esto significa que un pensionado del IMSS gana casi ocho veces más que un jubilado no ex trabajador del Instituto y por más años”²²⁵, ya que los trabajadores del IMSS se pensionan en promedio a los 53 años, y se pueden pensionar con el 100 por ciento de su salario (más prestaciones) con tan sólo cumplir el requisito de tener en el caso de los hombres 28 años de servicio mientras que las mujeres con 27 años de servicio²²⁶.

Esta carga resulta ser insostenible para un sistema de reparto ya obsoleto, con esta situación no sólo las pensiones de los ex trabajadores y los trabajadores en activo, sino también el mismo Instituto puede colapsar, ya que este tipo de prestaciones nunca fueron avaladas por estudios que vieran a mediano y largo plazo la viabilidad de estas excepciones privilegiadas. En la gráfica 4.1 se deja ver que las plazas abiertas dentro del Instituto para trabajadores sindicalizados a disminuido drásticamente desde principios de la década de los ochenta (donde fue su punto máximo de plazas ocupadas) a la fecha; esto está directamente relacionado con el número de aportantes y jubilados, lo cual es inversamente proporcional al no crecer el número de plazas, ya que “en 1976 existían 16 trabajadores por un

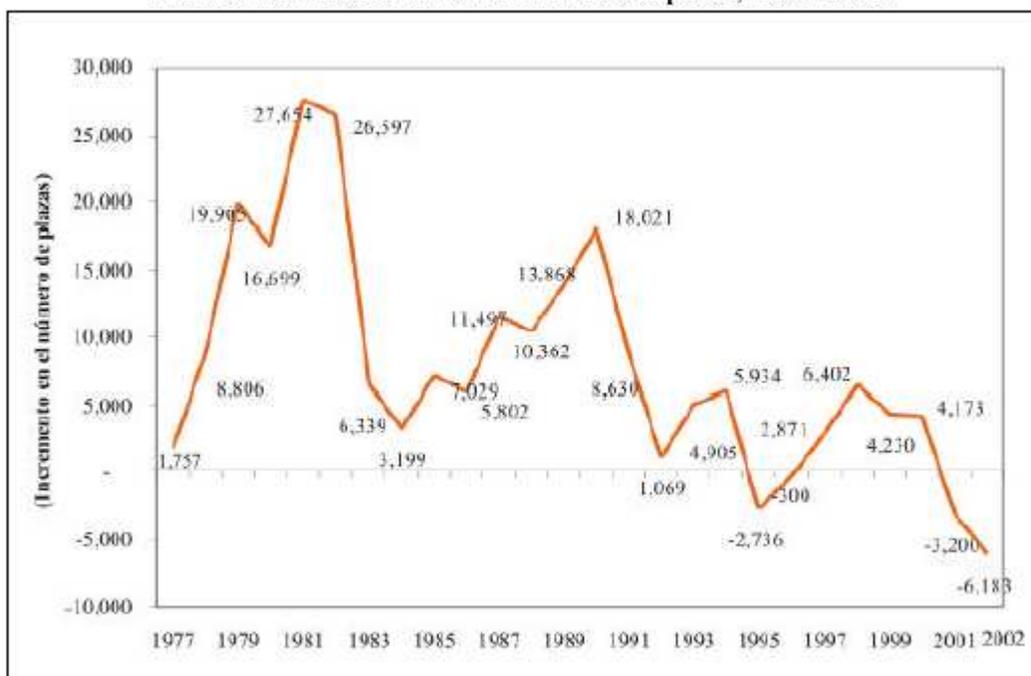
²²⁴ Arellano Parra, Federico y otros. Lo que los trabajadores deben saber. México: Comisión Coordinadora, 2003, p. 3. [En línea] disponible en: <http://www.imagenmedica.com.mx/datos/modules.php?name=News&file=article&sid=294> [Accesado el día 4 de abril de 2007].

²²⁵ [En línea] disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/01/per-imss1.html> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²²⁶ El reto de reformar los sistemas de pensiones del sector público en México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 17 de noviembre de 2005.

pensionista, en 1985 esta relación disminuye a 12, en 1995 baja a 5 y actualmente esta relación se reduce a 3²²⁷ (en el 2007), esta situación es muy alarmante para el IMSS “ya que repercutirá en el incremento en el número de jubilados y pensionados durante los próximos 25 años, y sobre la carga financiera que representará para la Institución”²²⁸.

Gráfica 4.1
Incremento Neto en Número de Plazas Ocupadas, 1976 - 2002



Fuente: IMSS. [En línea] disponible en: <http://www.imss.gob.mx/> [Accesado el día 15 de febrero de 2007].

Algunas características a destacar del RPJ son: que no existe edad mínima para retirarse, la pensión se anexa a 13 prestaciones que tiene el jubilado (cuadro 4.7), la pensión será con base en el último salario del trabajador, con los aguinaldos que recibe su pensión incrementa en casi un 30 por ciento, el IMSS cubre el 1.125 por ciento del 3 por ciento que debe cubrir el trabajador al Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez, y por último la pensión aumenta conforme aumente el salario de los trabajadores activos y no como las del resto de los cotizantes que es mediante el Índice de Precios al Consumidor²²⁹.

²²⁷ [En línea] disponible en: http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Institucion/DAED/2007/rjp.htm [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²²⁸ [En línea] disponible en: <http://www.imss.gob.mx/informes/ejecutivo/CAPITULO3.pdf> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²²⁹ [En línea] disponible en: http://catarina.pue.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/carbajal_g_me/capitulo3.pdf [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

Cuadro 4.7

Conceptos que Integran el Sueldo Pensionable del IMSS Adicionales al Sueldo Tabular

IMSS	Mercado
1. Ayuda de renta	1. Aguinaldo
2. Antigüedad	2. Prima vacacional
3. Sobresueldo a médicos	3. Fondo de ahorro
4. Ayuda de despensa	4. Previsión social
5. Alto costo de vida	5. Comisiones
6. Zona aislada	6. Bono anual
7. Horario discontinuo	7. Otros
8. Infecto contagiosidad	
9. Compensación por docencia	
10. Atención integral continua	
11. Aguinaldo	
12. Ayuda para libros	
13. Riesgo por tránsito vehicular	

Fuente: “Encuesta de Beneficios para Empleados 2002”. Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, A.C.

La ley del Seguro Social sufrió varias alteraciones desde la entrada del “Régimen del Jubilación y Pensión”; sin embargo, muchos de estos cambios eran en beneficio de los trabajadores del IMSS, además con la entrada en vigor de la “nueva Ley del Seguro Social” el 1° de julio de 1997, uno de los cambios más importantes a la misma fue el que “las pensiones de los empleados del IMSS no deberán ser financiados con las cuotas de seguridad social de sus afiliados”²³⁰.

El 1° de abril de 2004 se llevaron a cabo reformas a la “nueva Ley del Seguro Social” que ya había sufrido algunos cambios y anexos, estos cambios fueron importantes para lograr que el RJP pudiera ser de algún modo sostenible a través del tiempo por parte tanto del gobierno Federal como del propio Instituto, entre los cambios más importantes que se dieron fue el incremento de las aportaciones de los trabajadores del IMSS con relación al RJP el cual aumentaría año con año 1 por ciento hasta alcanzar el 15 por ciento de aportaciones sobre el salario base.

En el año 2005 se dio un acuerdo entre el Instituto como patrón y el Sindicato para los trabajadores de nuevo ingreso, dejando en claro que los trabajadores ya pensionados o activos no perderían ninguno de los derechos adquiridos del RJP, el punto más importante de este acuerdo es “que la jubilación de los trabajadores de nuevo ingreso, se alcanzará con un mínimo de 60 años de edad y 35 años de servicio, con una cuantía equivalente al 100 por ciento del salario base conforme al artículo 5 del RJP”²³¹.

Sin duda que el camino es largo, los cambios que se están dando de manera gradual son importantes, pero el que los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, en específico aquellos afiliados mediante el contrato colectivo IMSS-SNTSS reciban

²³⁰ Ibid., p. 21.

²³¹ [En línea] disponible en:

http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Institucion/DAED/2007/rjp.htm [Accesado el día 16 de junio de 2007].

prestaciones muy por encima de las que el resto de los cotizantes al IMSS, es una de las causas de que el instituto trabaje con números rojos y que de no hacerse cambios importantes, el costo podría acabar de resquebrajar al sistema no sólo de pensiones sino de la estructura completa que compone al IMSS.

En otros apartados se habló de las pensiones mínimas garantizadas para los cotizantes del IMSS, las cuales son iguales a un Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal, mientras que el SNTSS quiere llegar a un acuerdo con las autoridades para que las pensiones mínimas para sus agremiados sean de por lo menos 2 SM. Además de que existe información dentro de la página del IMSS la cual pareciera que lejos de afectar las pensiones privilegiadas de estos trabajadores las aumenta ya que “el incremento a las pensiones se da conforme a la evolución de los aumentos salariales o contractuales de los trabajadores en activo. El monto mensual promedio de pensión en el régimen anterior asciende a \$7,318.75, mientras que en el actual es de \$16,726.99”²³². Esto no permite más que especular la situación de los acuerdos entre IMSS y SNTSS, este último con una gran presión en las esferas laboral y política en el ámbito nacional.

4.8 La nueva cuenta de retiro individual y el estado de cuenta.

La nueva cuenta de retiro es de carácter individual, es decir, que cada trabajador contará con su propia cuenta y sus ahorros serán intransferibles, está conjunta una serie de aportaciones por parte del trabajador, el patrón y el Estado (tripartita) que se realizan cada dos meses, en el cuadro 4.8 observamos el tipo y el monto de cada una de estas aportaciones.

Cuadro 4.8
La nueva cuenta de retiro.

Aportaciones de tu sueldo:	2 % para el retiro.
4.5% por cesantía y vejez.	
5 % por vivienda.	
Total:	11.5% del salario base de cotización.
Cuota social:	
SAR:	Saldo a junio de 1997.
Aportaciones del trabajador:	Voluntaria.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR. [En línea] disponible en: <http://www.consar.gob.mx/> [Accesado el día 12 de junio de 2007].

Las subcuentas que integran la cuenta individual son variadas y no todas con el mismo fin, como se puede ver en el cuadro 4.9. Estas tres subcuentas son de distinta índole, la primera es aquella que crecerá conforme se aporte al sistema bimestralmente como se explico arriba, la segunda subcuenta es aquella que directamente va al INFONAVIT y la AFORE no la toca, es decir que sólo aparece en el estado de cuenta para información del dueño de la cuenta; por último la subcuenta del SAR, la cual contiene aquellos fondos que logró

²³² Ibid.

obtener cada trabajador entre 1992 y 1997, conjuntamente puede o no existir una subcuenta de aportaciones voluntarias.

Cuadro 4.9
Subcuentas que integran la cuenta individual.

-
1. Retiro, Cesantía en edad Avanzada y Vejez.
 2. Vivienda.
 3. SAR 92.
 4. Aportaciones Voluntarias.
-

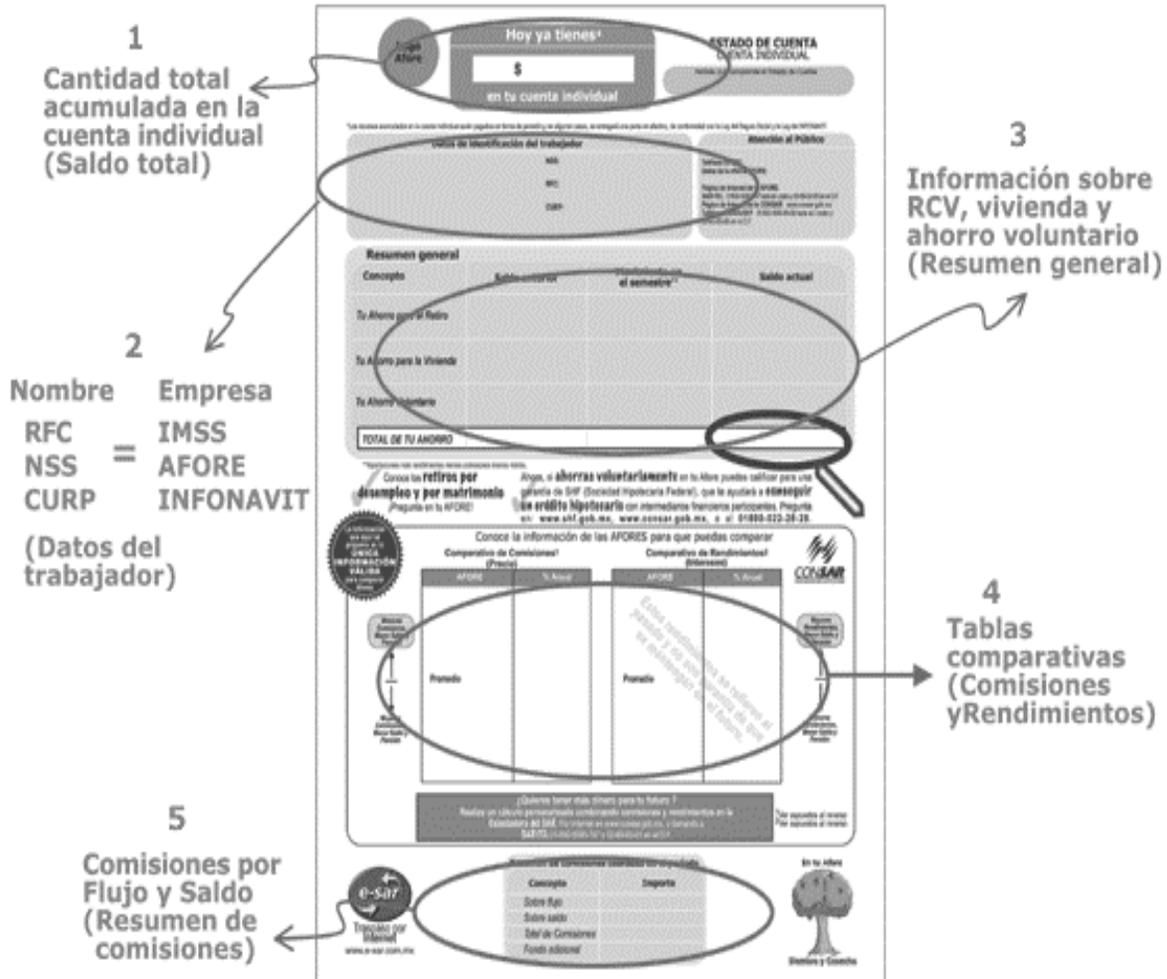
Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR. [En línea] disponible en: <http://www.consar.gob.mx/> [Accesado el día 12 de junio de 2007].

El medio de información más cercano que tiene el ahorrador para saber cuánto tiene en su cuenta individual es por medio del llamado “estado de cuenta” que, por ley, tiene que mandar cada una de las AFOREs a sus afiliados por lo menos cada semestre²³³. Este documento resulta un tanto confuso para el trabajador ya que en el mismo podrá encontrar tanto su información personal como todos los movimientos que se hayan hecho en su cuenta en el periodo establecido. Desgraciadamente, y pese a las “buenas intenciones” que puedan tener tanto las AFOREs como la CONSAR en términos reales es muy difícil que un trabajador común entienda todo lo estipulado en su “estado de cuenta”, ya que incluso algunos especialistas podrían encontrar dificultad para entender toda la información que se presenta en este documento aun cuando la CONSAR ha logrado crear un documento más fácil de leer como lo señala Madero Suárez “una de las acciones concretas implantadas en el último año (2005) fue mejorar el estado de cuenta, pues el anterior era complicado, con muchos renglones y números chiquitos, difícil de entender”²³⁴.

²³³ Algunas AFOREs mandan más estados de cuenta como un servicio adicional, mientras que otras AFOREs cobran cierta comisión por el envío de estado de cuenta adicional.

²³⁴ Madero Suárez, David. Evolución y de fortalecimiento del Sistema Ahorro para el Retiro: el papel de la competencia. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo (coordinadoras). México, 2006, p 67. ISBN: 9689097040. Las cursivas de 2005 son nuestras para aclarar el año.

Tabla 4.3
 Formato de estado de cuenta aprobado por la CONSAR 2005.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR. [En línea] disponible en: <http://www.consar.gob.mx/> [Accesado el día 2 de junio de 2007].

En la tabla 4.3 se puede observar el nuevo formato para el estado de cuenta que las AFOREs manejan a partir del 2005. Este es sin duda un logro, además de que la información explicativa de la CONSAR en su página es bastante clara, lo que no pensaron es que muchos trabajadores no tienen acceso a Internet por diversas razones. Sin duda que las políticas de información de la CONSAR deberían estar más enfocadas a la realidad nacional y no sólo mantener una política de información de mercado, la cual podría dictar que la información sí existe y se difunde, y es culpa del individuo que no accede a ella por causas propias o ajenas al mismo.

Es muy importante que el estado de cuenta además de claro llegue a los individuos de forma oportuna ya que de lo contrario podrían existir fallas que el trabajador no podría ver, una de ellas es las aportaciones que debe hacer el patrón a su cuenta, lo cual si la verificación constante podría suceder; esto no sólo con respecto a su cuenta de ahorro para

el retiro si no para la cuenta de Ahorro para la Vivienda o cualquier otra subcuenta o movimiento que se haga con respecto a sus ahorros durante el periodo.

Se debe aclarar que en el monto de sus ahorros en los diferentes rubros que se especifican en el “estado de cuenta”, las aportaciones que se realicen a la subcuenta de vivienda no podrán ser invertidas por las SIEFOREs²³⁵, sin embargo, siempre aparecerá en el “estado de cuenta” para información del trabajador. Esta situación ha generado muchas inconformidades por parte de quienes están a favor de la privatización y de las mismas AFOREs quienes alegan que el INFONAVIT no trabaja con finanzas sanas y que no proporciona ningún rendimiento o intereses al capital de esta subcuenta, lo que alegan es que “el rendimiento efectivo de la subcuenta de retiro ha sido mayor al 5 por ciento en términos reales. Sin embargo, el rendimiento de la subcuenta de vivienda ha sido negativo en los últimos años”²³⁶.

4.9 A diez años de la reforma al IMSS.

A poco más de una década que el Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro entrara en vigor, la incertidumbre sobre los logros que ha obtenido este cambio son un tanto vagos, ya que pese a que existen números que avalan el rendimiento que se otorga a los trabajadores en sus cuentas individuales no parece ser suficiente para que los trabajadores que cotizan para el IMSS con uno, dos y hasta tres salarios mínimos alcancen una pensión con el sistema privado; aún logrando como mínimo las 1250 semanas de cotización y llegar a los 65 años de edad.

Se puede decir que el sistema y quien lo regula han sufrido cambios desde su creación, la llamada “nueva Ley del Seguro Social” ha tenido cambios en su contenido, pero no es del todo claro si estos cambios mejorarán el sistema o sólo son parte de una manipulación estratégica por parte de ciertos intereses. Pese a poder ser criticable se observa una flexibilidad y dinámica evolutiva que podría generar cambios positivos no sólo en el sistema mismo sino para los trabajadores y sus ahorros.

No todo es malo, desde un punto de vista optimista, ya que la CONSAR ha logrado mantener estable el sistema además de mejorar la claridad y condiciones de las comisiones cobradas por las AFOREs (esto según la CONSAR), pero será necesario que transcurra un tiempo y que se hagan algunos estudios por especialistas objetivos que determinen si el cambio de las comisiones es benéfico o perjudicial para los trabajadores y su ahorro.

Quizás diez años sea muy pronto para revisar los resultados que tendrá este nuevo sistema²³⁷, pero sería importante que el Estado, la CONSAR, los trabajadores e incluso académicos e investigadores interesados en el tema pudieran con objetividad ver la viabilidad del sistema y, si en consenso se encuentran fallas del mismo, no esperar resultados negativos que pudieran ser tangibles, las proyecciones y demás herramientas

²³⁵ SIEFORE: Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro. Cada AFORE cuenta con una o más de estas sociedad de inversión.

²³⁶ Sales, Solís y Villagómez. Op. Cit., p. 7.

²³⁷ En Chile los primeros resultados se vieron después de 25 años, sin que estos fueran del todo positivos.

para el estudio de este tema podrían arrojar resultados que generen cambios estructurales en el Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro.

4.10 La cuota social.

La “cuota social” consiste en las aportaciones que hace el Estado a las cuentas individuales de los trabajadores. Esta aportación es virtual, y sólo se entrega en realidad en el momento en que el trabajador se retira y va hacer a ejercer su derecho a obtener una pensión. La “Ley del Seguro Social” en su artículo 168 en la fracción IV dice:

IV. Además, el gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado. El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Estas cuotas y aportaciones al destinarse, en su caso, al otorgamiento de pensiones, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social²³⁸.

La “cuota social” está enfocada a crear menor disparidad en las aportaciones a la cuenta individual de ahorro para el retiro, ya que, mientras que para los trabajadores que ganan o cotizan²³⁹ un salario mínimo esta aportación será de mayor consideración que para quienes ganan o cotizan con mayor número de salarios mínimos. Cabe señalar que la “cuota social” no se incrementa en ningún caso y es igual para todos los cotizantes.

4.11 Las aportaciones voluntarias.

Las “aportaciones voluntarias” se manejan como una subcuenta de la cuenta individual de ahorro para el retiro, y son aquellas contribuciones que el trabajador puede realizar a la misma de carácter voluntario; es decir, que la ley no le impone al individuo hacer estas aportaciones las cuales tiene como fin engrosar los ahorros para el retiro. De estos ahorros el trabajador si tiene la libertad de disponer como lo señala la ley, el trabajador puede “disponer de sus aportaciones voluntarias cada dos o hasta seis meses, dependiendo de la AFORE en la que se encuentre”²⁴⁰; la disponibilidad de este capital puede ser total o parcial, según el trabajador lo requiera. Sin embargo, el hecho y la finalidad de estos ahorros sería poder dejarlos el tiempo requerido por el trabajador para recibir una mejor pensión.

Las aportaciones voluntarias las puede efectuar el trabajador de dos formas, una mediante un depósito directo en la institución bancaria estipulada por la AFORE en la que está inscrito o mediante una aportación directa de su nómina, mediante el depósito del patrón

²³⁸ Ley del Seguro Social. Op. Cit., LSS, artículo 162.

²³⁹ Se debe tener presente que muchos trabajadores cotizan al IMSS con menor sueldo que el real, esto con la finalidad patronal de hacer menores aportaciones para sus empleados.

²⁴⁰ [En línea] disponible en: http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-aportaciones_voluntarias.shtml [Accesado el día 8 de mayo de 2007].

directamente. Esta última forma toma cuerpo mediante un acuerdo patrón–trabajador hecho con anterioridad.

Una de las cuestiones positivas sobre las aportaciones voluntarias es que son deducibles de impuestos, además las AFOREs y la CONSAR señalan los altos rendimientos que se pueden obtener de estos ahorros. Sin embargo, las aportaciones voluntarias parecieran crecer de manera muy lenta debido a la incertidumbre en los trabajadores sobre que pasara si hacen este tipo de ahorro: en primer lugar, no tiene como controlar las cuotas obligatorias y podrían creer que pasará lo mismo con su inversión voluntaria; en segundo lugar, las AFOREs se quejan de que mientras exista la cobertura de parte del Estado de la pensión mínima garantizada se desincentiva a los trabajadores a hacer mayores aportaciones para lograr una mejor pensión de retiro.

4.12 Un caso práctico de pensión en el nuevo plan.

A continuación realizaremos una especie de proyección de los ahorros que podría hacer un trabajador en su cuenta individual. Esta proyección puede ser sólo un acercamiento a la realidad pero deja en claro que el ahorro para el retiro no es viable dentro de este modelo de sistema de pensiones privado. Este ejemplo de elaboración propia se basa en el “caso práctico” de Ladrón de Guevara Domínguez²⁴¹.

a) La Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro se modificó en el 2007 y entrará en vigor en marzo del 2008, esta modificación hace que cambien el tipo de comisiones. Ahora sólo se cobrará un tipo de comisión que es sobre el saldo. Se tomará en cuenta la comisión más baja (IMBURSA) para dar un panorama “alentador” de la situación (ver cuadro 4.6).

Cuadro 4.10
Comisiones más bajas de las AFOREs antes de 2008.

Comisiones de las AFOREs	
AFORE	Comisión sobre saldo
INBURSA	1.18%
Media	1.94%
INVERCAP	2.48%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONSAR. [En línea] disponible en: <http://www.consar.gob.mx/> [Accesado el día 12 de abril de 2007].

²⁴¹ Ladrón de Guevara Domínguez, Rogelio. Las lucrativas comisiones de las Afores. En “Las afores, un año después”, México, Ciencia Administrativa. Vol. Nueva época, año 1998, pp. 29-39.

b) Las cotizaciones que cobrarán las AFOREs a partir de mayo del 2008.

Cuadro 4.11
Comisiones que cobrarán las AFOREs a partir de 2008.

Cuota Tripartita	% s obre salario base de cotización
trabajador	1.125%
patrón	3.150%
gobierno	0.226%
Suma Tripartita	4.50%
SAR	2.00%
aportación anual	6.50%
Cuota Social	5.5% de un salario mínimo del D. F.*

* El SMV para el D. F. es de \$52.59 (enero 2008)

Fuente: Elaboración propia.

c) Salario Base de Cotización.

Cuadro 4.12
Salario base de cotización 2008.

	Con 1 Salario	Con 3 Salarios
Salario diario	\$52.59**	\$157.77
Salario diario mensual	\$1,577.70	\$4,733.10
Salario diario anual	\$18,932.40	\$56,797.20

Fuente: Elaboración propia; con la consulta del salario mínimo para el Distrito Federal vigente a partir del 1 de enero de 2008, establecida por la *Comisión Nacional de los Salarios Mínimos*, mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2007²⁴².

Las aportaciones anuales de un sueldo de 3 salarios mínimos de cotización.

Cuadro 4.13
Aportaciones que corresponden a 3 S. M. de cotización.

Salario (3 salarios anuales)	Tasa de cotización	Aportación anual
\$56,797.20	1.125% trabajador	\$638.96
\$56,797.20	3.150% patrón	\$1,789.11
\$56,797.20	0.226% gobierno	\$128.36
	aportación tripartita	\$2,556.43
\$56,797.20	2% SAR patrón	\$1,135.94
	Total anual	\$3,692.37

Fuente: Elaboración propia.

La información sobre el rendimiento que tendrá cada una de las AFOREs se dará a conocer una vez entrada en vigor la nueva forma de comisiones.

²⁴² [En línea] disponible en:

http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/
[Accesado el día 17 de junio de 2007].

Sin duda que ni con los mejores rendimientos que existen en el mercado de las AFOREs ni mejorándolos sustanciosamente, y ni siquiera si las comisiones fueran menores podría hablarse de que un trabajador que gana 3 salarios mínimos podría tener un ahorro anual suficiente para cubrir parte de una pensión que pudiera ser equiparable a sus ingresos o, cuando menos, estar por encima de la otorgada por el Estado.

El ahorro anual total logrado con una cotización de 3 salarios mínimos de este ejemplo da aproximadamente un 78 por ciento de los que el trabajador gana en un mes, lo que sin duda no podría aumentar más que mediante importantes aportaciones voluntarias, o en su defecto incrementar las aportaciones que se hacen sobre el salario base de cotización.

Por otro lado, los modelos proyectivos de la propia CONSAR son más alentadores, pues introducen una serie de datos con que muestran lo que idealmente obtiene un trabajador entre 30 y 33 años de edad que comienza a cotizar para su retiro para igualar el sueldo obtenido en su vida laboral. Cabe aclarar que el trabajador de esta proyección no cuenta con ahorros anteriores por ser nuevo en el sistema de cotización IMSS, además de que no tendrá aportaciones voluntarias. Además que la CONSAR advierte que:

LOS RESULTADOS NO DEBEN INTERPRETARSE COMO UNA RECOMENDACIÓN EN SENTIDO ALGUNO y hace una serie de notas en letras pequeñas que a continuación se enlistan:

Notas:

1. El salario máximo que se considera es de 25 Salarios Mínimos Generales del D. F. (SMGDF).
2. La cuota social se actualiza en forma trimestral (Art. 168 fracción IV de la Ley del Seguro Social).
3. La tasa de incremento salarial se encuentra expresada en términos reales, es decir, por arriba de la inflación.
4. La información está sujeta a cambios en el rendimiento de gestión y en la estructura de comisiones.
5. Las comisiones de las AFOREs pueden variar en el tiempo, lo cual se reflejará en los saldos al momento de hacer la proyección.
6. El saldo de los Recursos de Vivienda es administrado por el INFONAVIT.
7. Las proyecciones de Vivienda consideran una tasa de rendimiento neto real de 4 por ciento a partir del 2006²⁴³.

Esta proyección suena muy bien, sin embargo, es la proyección con el “Rendimiento Obtenido por la AFORE” además es la de mejores resultados ya que la AFORE con peores resultados da con esta proyección un ahorro de menos de la mitad del capital. Este mismo modelo de proyección pero con el rendimiento que la CONSAR, baja a casi la mitad de la cuantía del ahorro y con ellos la pensión obtenida (mensualidad de por vida) que pudiera buscar equiparar los tres salarios mínimos de ingreso mensuales del supuesto trabajador se convertirían en una pensión de 1.5 salarios mínimos aproximadamente.

²⁴³ [En línea] disponible en: http://www.consar.gob.mx/calculadora_imss/Datos.asp [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

Por último se debe mencionar que estos modelos son bastante alentadores si a estos ahorros se pueden sumar ahorros anteriores, aportaciones voluntarias y si el trabajador no hace uso de sus ahorros para la vivienda para el crédito INFONAVIT también se sumaran a su total. Pero todo esto no deja de ser una serie de supuestos ideales, y, nuevamente hacen uso de las letras pequeñas. Al final de la misma estimación que menciona lo siguiente:

Los saldos proyectados suponen que el salario y las cotizaciones bimestrales permanecen constantes hasta la edad de retiro, al igual que los rendimientos.

Notas:

1. Si elige el rendimiento obtenido por su AFORE, se utiliza el rendimiento de gestión real de los últimos 36 meses de las AFORES.
2. Los saldos proyectados pueden variar al utilizar diferentes supuestos en su cálculo: rendimiento, nivel salarial, periodo de permanencia en la AFORE, saldo inicial, período de proyección, cuota social.
3. Para efectos de cálculo se considera la estructura de comisiones de las AFORES autorizada por CONSAR²⁴⁴.

Se puede ver que la realidad dista mucho de estos modelos que aún siendo ideales no están conforme a lo que se menciona que este nuevo sistema debiera otorgar a los trabajadores, sin duda que el riesgo y la incertidumbre de la realidad dejan muy atrás estas proyecciones “idealistas” que pretenden que el mercado, las comisiones, la economía nacional, la continuidad laboral, las tasas de rendimiento entre otras tantas cosas, se mantenga estable durante dos o tres décadas.

²⁴⁴ Ibid.

Capítulo 5.

El ISSSTE, su sistema de pensiones, antes y después de la reforma.

Introducción.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es la segunda institución en importancia dentro de la Seguridad Social en México, y pese a cubrir un número menor tanto de cotizantes como de derechohabientes, padece los mismos problemas que el IMSS. Los cambios que se están presentando hoy día van dirigidos primeramente al sistema de pensiones en lo que respecta a jubilaciones. La intención del gobierno y el legislativo es similar a la reforma del IMSS: privatizar las pensiones de ley de los empleados públicos.

Los trabajadores o empleados que tienen al Estado como patrón tuvieron gran peso en la conformación de los derechos y prestaciones otorgadas por la ley durante el siglo XX, “cabe destacar que los empleados de las instituciones públicas fueron los que inicialmente promovieron la integración de agrupaciones con fines mutualistas o de protección social y laboral”²⁴⁵ mientras que el gobierno fue tomando primeramente una posición de justicia posrevolucionaria y después, aunque limitadamente la realización de infraestructura e instituciones encargadas de otorgar dichas prestaciones a las que los trabajadores tenían derecho.

Dentro de este capítulo, la primera parte retoma una serie de datos históricos sobre la conformación, desarrollo y limitaciones que el ISSSTE tiene para mantener su funcionalidad como parte medular de la Seguridad Social pública de México. En general podría creerse que el papel relativo del ISSSTE ante el IMSS es menor por su menor cobertura, pero es mayor su importancia estructural.

Una vez aclarada la situación del ISSSTE como institución se podrá adentrar en el tema central que es la reforma al sistema de pensiones dentro de la cual veremos las similitudes y diferencias que tiene esta reforma con la efectuada en el IMSS, tomando en cuenta que, en general, la realidad actual de los trabajadores del ISSSTE es la de trasladarlos de un sistema de pensiones público a un sistema de capitalización individual manejado por corporaciones privadas, que ya tiene diez años funcionando para los trabajadores que cotizan para el IMSS.

La reforma del ISSSTE que entró en vigor en 2007 es más compleja, porque los empleados público ejercen una mayor presión ante el Estado²⁴⁶, debido a que de una u otra forma el sistema político podría verse afectado si las negociaciones con los sindicatos no fueran exitosas para el fin perseguido por la reforma.

²⁴⁵ [En línea] disponible en: <http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html> [Accesado el día 12 de agosto de marzo de 2007].

²⁴⁶ Esto debido a que el conjunto al que proporciona los servicios esta institución de seguridad social son la burocracia del Estado y algunos órganos descentralizados así como a trabajadores que tienen como patrón a una Entidad Federativa o municipio del país con los que se tienen acuerdos (no todos).

A lo largo del capítulo y una vez ya dejado en claro lo descriptivo, se retomará una labor más crítica que pueda dilucidar los aspectos a resaltar de la reforma tanto en lo positivo como en lo negativo, dejando ver que la privatización no es la única opción para la seguridad social y cómo el Estado debiera mantener un compromiso con los trabajadores.

5.1 Antecedentes.

El ISSSTE como institución tiene como antecedente, décadas atrás, a “la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. Esta Dirección, como organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, nació en la vida jurídica de México mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro en 12 de agosto de 1925”²⁴⁷.

Este órgano descentralizado mantuvo un importante papel en la lucha por los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Es en 1947 cuando se dan algunas de las reformas más importante de esta Ley a razón de extender tanto su cobertura de trabajadores como de otorgar nuevas y mejores prestaciones. Estas reformas establecían, entre otras cosas, la edad mínima que se requería para recibir una jubilación y la cual debía de ser acompañada de un mínimo de 15 años de servicio y cotización al ISSSTE, además de que se ampliaron las prestaciones en otros servicios como préstamos como los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como los montos para préstamos hipotecarios²⁴⁸.

Es en 1959 mediante algunas modificaciones hechas al artículo 123 constitucional, durante el sexenio del presidente de México Adolfo López Mateos que nace el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Y es al año siguiente que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro pasa a conformar el actual ISSSTE, que entra en funciones con 14 prestaciones obligatorias y amparando “129 mil 512 trabajadores, 11mil 912 pensionistas y 346 mil 318 familiares, es decir, un total de 487 mil 742 derechohabientes beneficiados”²⁴⁹.

5.2 El paralelismo entre el IMSS y el ISSSTE en sus antecedentes a la reforma.

Sin duda que el paralelismo que tienen los antecedentes del IMSS con los del ISSSTE es de gran ayuda para reconocer las mismas fallas que uno y otro sistema tuvieron, y qué llegar, en un momento dado, a una insostenibilidad financiera. Dos situaciones son de central importancia para que se hable de la poca viabilidad del sistema público de pensiones del ISSSTE: la primero de ellas es la excesiva carga de prestaciones que el instituto fue sumando no sólo para sus trabajadores en activo, sino también para los pensionados. Estas prestaciones pasaron de las ya mencionadas 14 a sumar 21 antes de la reforma del 2007.

²⁴⁷ [En línea] disponible en: <http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html> [Accesado el día 19 de agosto de 2007].

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid.

En segundo lugar, al tiempo que las prestaciones aumentaron para trabajadores y pensionados, los cambios demográficos y epidemiológicos fueron agudizando los problemas financieros del ISSSTE hasta afectar al sistema de pensiones. Como se mencionó anteriormente, los trabajadores requerían de 55 años de vida y de 15 años de servicio para tener el derecho a una pensión por parte del ISSSTE. Al parecer esta edad impuesta por ley en 1947 no fue nunca revalorada por lo que en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI pasó a ser un conflicto para el buen accionar del sistema de pensiones y de toda la institución.

Desde un punto de vista objetivo, se debe de reconocer en este punto que la situación era insostenible, pero si esto se sabía desde hacía algunos años se debió de encontrar preventivamente una mejor opción que la de privatizar. Es por ello que se critica no sólo a la reforma sino también de la manera en que se llevó a cabo. Dehesa Mora menciona que “la reforma viene con los apoyos de los sindicatos federados del Estado agrupados en la FSTSE, que preside el diputado Joel Ayala Almeida y está avalada por el SNTE, que coordina Elba Esther Gordillo. Es una reforma acordada entre las cúpulas de esas dirigencias. Es una reforma de facciones sindicales y de la élite política”²⁵⁰. Ello marca uno de los paralelismos a la reforma del IMSS, basándonos en Bertranou.

La situación fue poco clara para los trabajadores que pese a tener en las negociaciones a sus representantes sindicales, en ningún momento tuvieron acceso a algún tipo de consulta democrática. Como menciona Dehesa Mora “es una nueva imposición del régimen para garantizar, a mediano plazo, la privatización del sistema con ganadores muy claros entre los grandes grupos financieros que hoy controlan las AFOREs del IMSS”²⁵¹. Además de que el seguro perdedor es el trabajador al no tener voz ni voto sobre la mejor administración de su futura pensión.

Con lo anterior se puede determinar que pese a que los cambios en la reforma al ISSSTE se llevaran a cabo de forma más abierta que para los trabajadores del IMSS, la negociación entre trabajadores y los demás actores fue idéntica. El juego de poder político y económico no permite al trabajador ser partícipe de una reforma que lo determina para el resto de su vida. Son las mismas reglas y resultados que tuvo la reforma del 1997 del IMSS, por lo que se deben esperar los mismos resultados para los ahorros y las pensiones de los trabajadores del Estado.

5.2.1 El ISSSTE y su camino hacia su anunciada reforma.

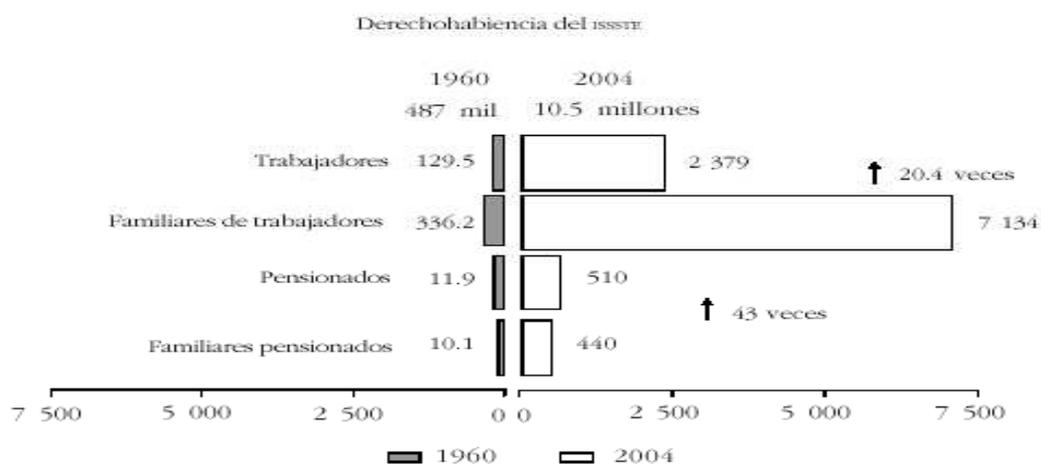
La situación del ISSSTE deja mucho que desear en cuanto a la previsión que pudo haberse hecho o por lo menos discutido, además de que no se realizaron los cambios pertinentes que se requerirían ante los cambios demográficos (esperanza de vida), económicos y sociales que se producían dentro de la dinámica de México; a continuación ofreceremos un

²⁵⁰ Dehesa Mora, Daniel. Reforma al Sistema de Pensiones del ISSSTE. Consideraciones para el debate legislativo. México: Cámara de Diputados, p. 1. [En línea] disponible en: http://prdleg.diputados.gob.mx/otros/issste/Reforma_al_sistema_de_pensiones_del_ISSSTE_Resumen_Ejec.pdf [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

²⁵¹ *Ibíd.*, p. 4.

panorama general sobre los cambios en números que tuvo el ISSSTE mediante el cuadro 5.1.

Gráfica 5.1
Cambios en cantidad de derechohabientes del ISSSTE 1960-2004.



Fuente: Guzmán Nacoud, Antonio²⁵².

Con el cuadro anterior obtenemos un importante acercamiento al crecimiento en la demanda de servicios que debe de prestar el ISSSTE ante sus trabajadores y familias así como para sus pensionados. En el lapso, los trabajadores y sus familias atendidos por la institución crecieron 20.4 veces²⁵³, mientras que la demanda de los pensionados y sus familiares creció aproximadamente 43 veces.

Este crecimiento desmedido no fue contemplado de manera eficaz, ya que los problemas y las demandas crecieron año con año sin que se hicieran mayores reestructuraciones durante varias décadas, en la manera en que el trabajador y el Estado debían de aportar, a fin de mantener con pasivos suficientes a la institución. Este instituto debía de encargarse no sólo de otorgar pensiones dignas sino también de mantener al día las instalaciones y los servicios para los trabajadores y sus familiares.

El Instituto cayó en un círculo vicioso, ya que comenzó a descapitalizarse y con ello el seguro de pensiones, el cual en un momento dado y al igual que en el IMSS, servía de “caja chica” para mantener a flote otras áreas y prestaciones, esta respuesta podría mal interpretarse para referirse a la inviabilidad del ISSSTE, puesto que se tienen que considerar múltiples factores como los administrativos, logísticos, las prestaciones, los subsidios, los epidemiológicos y los demográficos.

²⁵² Guzmán Nacoud, Antonio. Problemática estructural del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. Ham Chande Roberto y Ramírez López Berenice (coordinadores). México: El Colegio de la Frontera y Plaza y Valdés, 2006, p. 116. ISBN: 9689097040.

²⁵³ Ibid., p. 116.

Esta manera simplista de ver las cosas también impera en la solución privatizadora. En su discurso, “la crítica situación financiera que presenta el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); la que encarece sus costos de operación, presiona las finanzas públicas del país y conduce a los servicios de salud. La Ley del ISSSTE, fue aprobada en lo general por el pleno en la Cámara de Diputados el 22 de marzo de 2007”²⁵⁴.

5.2.2 El sistema de pensiones en el ISSSTE antes de la reforma del 2007.

Con anterioridad a la reforma de la Ley de 2007. Los trabajadores que cotizaban al ISSSTE ya gozaban de una pensión una vez que cumplían con los requisitos estipulados por la ley. Estos requisitos exigían del trabajador haber cotizado al menos por 500 semanas o 10 años al sistema. Cumplir con cierta edad (60 o 65 años), no era necesario por lo que las mujeres podían jubilarse con 48 años y los hombres con 50.

Múltiples factores son los que constriñen al sistema de pensiones del ISSSTE. Dos de ellos se refieren al desarrollo y evolución de la población. El primero es la mayor esperanza de vida que se tiene con el paso del tiempo, al tiempo que los jubilados se pensionan de manera más temprana. Mientras que la mayoría de los individuos a principios de los años setenta se jubilaba con más de 70 años, en la década de los noventa la mayoría de quienes recibían una pensión por parte del ISSSTE se retiraban a los 55 años²⁵⁵.

En segundo lugar la relación entre trabajadores activos y pensionados fue igualándose. Para el 2003 no existían ni siquiera 4 trabajadores en activo por 1 pensionado, y para que hubiera un equilibrio financiero, el sistema debería tener más de 14 trabajadores activos por pensionado, lo que resulta verdaderamente difícil ya que el incremento a las cuotas de los trabajadores en activo no creció en tanto que en las últimas décadas el número de pensionados creció un 700 por ciento²⁵⁶.

5.2.3 Cambios de la Ley anterior a la nueva Ley del ISSSTE (2007).

La nueva Ley del ISSSTE (LISSSTE-2007) trae consigo una serie de cambios que al tiempo que intentan mejorar las condiciones del instituto afectan los beneficios de los trabajadores que cotizan. En el discurso oficial se mencionan los múltiples beneficios en el cambio, pero en parte de la población afectada, existe un sentimiento de incertidumbre y de pérdida de derechos, se sataniza la reforma y se subraya el fraude que se hará a los trabajadores. La postura de estos pese a ser importante, pareciera no tener ningún peso real en las decisiones que se tomen.

La Ley del ISSSTE, e Institución completa necesitaban una reestructuración. De eso no hay duda. El problema es que no existió una verdadera negociación y los trabajadores, pese a ser parte del problema, nunca fueron verdaderamente parte de la solución; es decir, existió una solución mediada por agentes externos al sistema mismo.

²⁵⁴ H. Cámara de Diputados. Aspectos relevantes de la Reforma al ISSSTE. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Notacefp/010/2007, 23 de marzo de 2007.

²⁵⁵ Op. Cit., p. 117-120.

²⁵⁶ Ibid., p. 117.

Cabe aclarar que pese a ser éste un análisis sobre los cambios que existen dentro de la ley, no puede ser muy profundo ya que esto requeriría analizar uno por uno los artículos y sus modificaciones. Por eso hacemos uso de una bibliografía que cumpla con este papel y darnos un punto de vista general sobre aquéllos, tratando de ser objetivos y no caer en el discurso de quienes están a favor o en contra de dicha reforma.

Las modificaciones a la LISSSTE-2007 y a la institución misma son de orden estructural; son profundas y no se contentan como lo asegura el discurso de los reformadores con “buscar la portabilidad en todos los seguros, y adecuar los siete seguros y las 14 prestaciones y servicios contenidos en la Ley vigente (*LISSSTE-1973*), a una estructura de 5 seguros iguales a los establecidos en el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social”²⁵⁷. El cuadro 5.1 presenta de manera simplificada cómo eran manejados estos seguros, prestaciones y servicios en la Ley anterior (que en la página del instituto manejan de forma general), y lo cual se transformó en cuatro seguros y otros tres servicios y prestaciones, como se señala en el cuadro 5.1.

Cuadro 5.1
Seguros, prestaciones y servicios de la antigua Ley del ISSSTE.

Prestaciones médicas, económicas, sociales y culturales
El ISSSTE ampara y protege actualmente (anterior ley) a sus derechohabientes mediante el otorgamiento de 21 seguros, prestaciones y servicios:
1. Medicina preventiva
2. Seguro de enfermedades y maternidad
3. Servicios de rehabilitación física y mental
4. Seguro de riesgos de trabajo
5. Seguro de jubilación
6. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio
7. Seguro de invalidez
8. Seguro por causa de muerte
9. Seguro de cesantía en edad avanzada
10. Indemnización global
11. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil
12. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas
13 y 14. Vivienda y arrendamiento
15. Préstamos a mediano plazo
16. Préstamos a corto plazo
17. Tiendas y farmacias
18. Servicios turísticos
19. Actividades culturales y deportivas
20. Servicios funerarios
21. Sistema de Ahorro para el Retiro

Fuete: Elaboración propia con datos del ISSSTE.

²⁵⁷ SNTE. Acuerdos básicos de los trabajadores al servicio del Estado y sus dirigencias sindicales, como precondition a la discusión de cualquier reforma a la Ley del ISSSTE en el Congreso de la Unión. p. 5. [En línea] disponible en: <http://www.nuevosindicalismo.org> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

En el artículo 2° de la LISSSTE-2007 se señala que “la seguridad social de los Trabajadores comprende: I el régimen obligatorio, y II el régimen voluntario”,²⁵⁸ de este se desprenden los artículos 3° y 4° en los que se establecen de carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios.

Cuadro 5.2
Seguros, prestaciones y servicios de la Ley del ISSSTE 2007.

Seguros, prestaciones y servicios.
Cambios LISSSTE-2007
SEGUROS
I. De salud, que comprende:
a) Atención médica preventiva;
b) Atención médica curativa y de maternidad, y
c) Rehabilitación física y mental;
II. De riesgos del trabajo;
III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
IV. De invalidez y vida.
PRESTACIONES Y SERVICIOS
I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos
II. Préstamos personales:
a) Ordinarios;
b) Especiales;
c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y
d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;
III. Servicios sociales, consistentes en:
a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
b) Servicios turísticos;
c) Servicios funerarios, y
d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
IV. Servicios culturales, consistentes en:
a) Programas culturales;
b) Programas educativos y de capacitación;
c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y
d) Programas de fomento deportivo.

Fuente: Elaboración propia con datos información de la LISSSTE-2007. [En línea] disponible en: <http://www.issste.gob.mx/nuevaleyleydelissste.pdf> [Accesado el día 20 de marzo de 2007].

De forma general no se logra ver una pérdida en lo que se refiere a los seguros, prestaciones y servicios que de manera obligatoria debe la institución proporcionar a los trabajadores

²⁵⁸ LISSSTE-2007. Art. 2°. [En línea] disponible en: <http://www.issste.gob.mx/nuevaleyleydelissste.pdf> [Accesado el día 14 de agosto de 2007].

que coticen dentro de su régimen obligatorio. Sin embargo, el hecho de realizar cambios de manera tan drástica hacia la equiparación de seguros con los que proporciona el IMSS, es sin duda digno de analizar a profundidad en cuanto a permanencia y/o pérdida de beneficios de los trabajadores, ya que pese al discurso de autoridades del Instituto y del gobierno, de lo que se trata en esta reforma estructural a profundidad es que se equiparen los sistemas del IMSS y del ISSSTE pero esta homologación se hace a la baja; es decir, que en lugar de buscar mejorar las condiciones de los cotizantes menos favorecidos se equiparan en cuanto a los mínimos en seguros, prestaciones y servicios²⁵⁹.

Sin duda alguna, el cambio que se realizó en el ISSSTE tuvo mayor profundidad que la reforma al IMSS de hace 10 años, ya que para equiparar los seguros, prestaciones y servicios de estas dos instituciones de seguridad social las pérdidas son mayores para los trabajadores del Estado y sus derechos reconocidos por la anterior ley. Estos cambios resultan más drásticos para los trabajadores al servicio del Estado y su seguridad social, la cual era más extensa y conveniente que la de los trabajadores privados que cotizan al IMSS.

El cuadro 5.3 nos deja apreciar de manera concreta las modificaciones que se presentan entre la Ley anterior y la vigente (LISSSTE-2007) con respecto a las obligaciones del gobierno, el instituto y los trabajador, así como las modificaciones que presenta la Ley para el otorgamiento de una pensión por jubilación.

Cuadro 5.3
Comparación entre la Ley actual (anterior al 2007) y la aprobada en el 2007.

Concepto	Ley Actual	Ley Aprobada
Sistema	De beneficios definidos	Cuentas individuales
Sistema	No es compatible con el del IMSS	Es compatible con el del IMSS
Administración de recursos	SAR	PENSIONISSSTE, que es un órgano público, desconcentrado del Instituto
Pensión garantizada	1 salario mínimo	2 salarios mínimos
Beneficios pensionarios	No prevé beneficios pensionarios para trabajadores menores a 15 años de cotización.	Reconoce beneficio pensionario a todos los trabajadores activos.
Manejo de recursos	No portabilidad	Portabilidad y propiedad de recursos
Aportaciones obligatorias del estado	19.75%	25.145%
Cuotas y Aportaciones	7%: 3.5% del trabajador y 3.5% del gobierno	12.7%: 6.125% del trabajador y 6.625% del gobierno.
Sistema	No Presenta Esquema de Ahorro Solidario	Presenta Esquema de Ahorro Solidario.
Edad para jubilarse	48 años para mujeres y 50 para hombres.	Aumentará gradualmente hasta alcanzar 58 años para mujeres y 60 para hombres en 2028
Manejo de recursos	Se pueden transferir recursos de un seguro a otro.	Prohíbe el uso de recursos de un seguro a otro

Fuente: Elaborado por el CEFEP de la H. Cámara de Diputados, con información de la Iniciativa de Ley del ISSSTE y dictámenes de las Comisiones Unidas de Hacienda y Seguridad Social.

En el cuadro anterior, de manera implícita, se ve la clara intención en las modificaciones y cómo éstas dan como resultado una “reforma espejo” al IMSS, pese a que los resultados de

²⁵⁹ Op. Cit., p. 6.

esta última a diez años de su implementación, no sólo son ambiguos y no han sido sometidos a evaluaciones serias²⁶⁰ que pudieran asegurar que estas reformas estructurales son la mejor opción no sólo para los sistemas de pensiones sino para los cambios en las instituciones más importantes de la seguridad social en México.

Mientras que, de manera explícita, el cuadro permite ver que el sistema de pensiones del ISSSTE pasa de ser un sistema de “beneficios definidos” (solidario) a uno de “cuentas individuales” (no solidario) y que este sistema es compatible con el del IMSS.

5.2.3.1 Los trabajadores al servicio del Estado en la transición de sistemas.

El nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro implantado en 1997 para los trabajadores que cotizan para el IMSS es aprobado para sus efectos dentro del ISSSTE el 31 de marzo del 2007 y entró en vigor un día después de su publicación (1º de abril de 2007), exceptuando los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199, los cuales, entraron en vigor hasta el 1º de enero del 2008²⁶¹. Dentro de esta Ley existen cambios en toda la institución, no obstante, y para efectos de esta investigación sólo daremos cuenta de los cambios que sufrió el sistema de pensiones, el cual, en el ámbito general “se sustituyó el sistema de reparto (beneficios definidos) por el de capitalización individual (contribuciones definidas), que será la base de todas las pensiones”²⁶².

Los cambios al nuevo sistema de pensiones tienen efectos diferentes entre los tipos de trabajadores, aquellos trabajadores que están tramitando o reciben una pensión bajo el esquema antiguo no tendrán ninguna modificación a sus presentaciones²⁶³. Este tema quedará mejor explicado al abordar los artículos transitorios de la nueva Ley del ISSSTE 2007 y donde nos abocaremos a la explicación sobre la manera y los efectos que tiene para los distintos tipos de individuos; los cuales son: pensionados, trabajadores en activo y quienes ingresen a este régimen de cotización después del 1º de abril del 2007.

Al hablar de cambios y de sus efectos sobre los trabajadores, estos últimos no constituyen un universo único sino un universo de tres niveles o tipos de trabajadores, a los cuales se les tiene en cuenta de manera diferente: a) los trabajadores que ya estaban pensionados antes del 1º de abril de 2007, b) los trabajadores activos al momento de ser aprobada la Ley y c) aquellos trabajadores que ingresan una vez implementada la reforma. A continuación veremos los efectos en estos tres grupos trabajadores:

A los trabajadores que ya estaban pensionados se les respetarán sus derechos conforme lo marca la ley.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Artículo primero transitorio de la LISSSTE-2007.

²⁶² Morales Ramírez, María Ascensión. Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro. México: Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 5, julio – diciembre 2007, pp. 263-268. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr16.pdf> [Accesado el día 14 de agosto de 2007].

²⁶³ Se debe recordar que la Nueva Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado no tiene carácter de ser retroactiva, es decir que no puede tener efectos sobre el pasado y quienes son afectados por la Ley del ISSSTE de 1983.

Los trabajadores en activo al momento de entrar en vigor la nueva Ley tendrán la facultad de escoger entre permanecer en el sistema de reparto, conforme a la Ley anterior o pasar el nuevo sistema con reconocimiento de sus aportaciones²⁶⁴ (antigüedad) mediante un bono virtual de reconocimiento.

Los trabajadores de nuevo ingreso o que entran a cotizar al ISSSTE después de la fecha en que entró en vigor la nueva Ley se integran de manera automática al nuevo sistema de cuentas individuales, y en ningún momento pueden escoger otra opción.

Resulta difícil decir si esta reestructuración del ISSSTE tendrá efectos positivos sobre los ya pensionados ya que ellos de todos modos tienen derecho a hacer uso los servicios que este les provee; en tanto que la incertidumbre creada para los trabajadores activos es muy grande, debido a que, pese a mantenerse en el sistema de reparto anterior, éste gradualmente tendrá modificaciones importantes, las cuales deberán tener presentes a la hora de tomar una decisión²⁶⁵. Por último, pese a que los cambios son definitivos y no dejan ningún tipo de opción para los trabajadores que ingresen al sistema después del 1º abril del 2007, éstos no pueden hablar de pérdida de derechos plausibles, ya que apenas inician sus cotizaciones al instituto.

5.2.3.1.1. Los artículos transitorios de la LISSSTE-2007.

Los artículos transitorios (página 53 LISSSTE-2007) como su nombre lo indica son aquéllos que sirven de vínculo entre el sistema y derechos anteriores y los nuevos. Sin duda que éste es un tema importante, ya que existe un cúmulo de información sobre esta transición de sistemas que no es muy clara para la mayoría de estos trabajadores. Por el momento, un gran número de ellos están optando por ampararse para que se les respeten sus derechos en el viejo sistema, a pesar de atribuidas al bono de reconocimiento, este no deja de ser virtual y depender de las variaciones del mercado. Además una pequeñísima fracción de ellos ha respondido ala consulta institucional y una ínfima fracción ha optado por cambiar voluntariamente al nuevo sistema, según publica la prensa nacional.

A continuación haremos un recorrido dentro de la LISSSTE-2007, particularmente sobre los artículos transitorios, los cuales tienen una serie de reglas para optar por uno u otro sistema, ya que los otros dos tipos de trabajadores que se prevén en la Ley no disponen de ninguna opción.

El artículo primero transitorio se refiere al momento que entrar{a en vigor la Ley, que fue el 1º de abril de 2007, exceptuando los artículos referente al financiamiento de los seguros, prestaciones y servicios, el Art. 42 que se refiere al financiamiento del seguro de salud, el Art. 75 que trata el financiamiento del seguro de riesgo de trabajo por parte de las dependencias y entidades, el Art.101 que habla sobre las cuotas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el Art.140 sobre la financiación del seguro de invalidez y vida, el Art. 193 concerniente a cómo se financiarán los préstamos personales, y el Art. 199 que

²⁶⁴ Op. Cit., LISSSTE-2007: artículo 4º transitorio.

²⁶⁵ Op. Cit., LISSSTE-2007: artículos transitorios.

describe la financiación de los servicios sociales y culturales²⁶⁶. Estos artículos entrarán en vigor el 1° de enero de 2008. Además “lo dispuesto en las fracciones I, V y VI del artículo décimo transitorio les será aplicable a todos los trabajadores hasta que ejerzan el derecho previsto en el artículo quinto transitorio”²⁶⁷.

El artículo segundo transitorio no tiene mayor relevancia para este trabajo, trata sobre los artículos de la LISSSTE-1983 que seguirán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2007. Estos son el artículo 16 referente al envío de pensiones al extranjero, el artículo 21 y artículo 25 que tratan sobre la retención y responsabilidad de las dependencias y entidades en el manejo de cuotas, aportaciones y descuentos que deben hacerse al instituto, y el artículo 90 Bis-B que podría ser el más importante para nuestro tema de pensiones, ya que concierne a las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro²⁶⁸. El artículo tercero transitorio menciona que permanecerán vigentes todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que no se opongan a esta ley, hasta que se expidan nuevas.

Los siguientes artículos tienen como título “Derechos de los trabajadores”: el artículo cuarto transitorio tiene como objeto a aquellos trabajadores que estén cotizando anteriormente a la entrada en vigor de esta nueva Ley y el reconocimiento de estos periodos de cotización. El artículo quinto transitorio se refiere a la opción que tienen estos trabajadores para escoger entre mantenerse en el sistema anterior o pasar al nuevo mediante un “Bono de pensión del ISSSTE”²⁶⁹ que iría a sus nuevas cuentas individuales al momento de pensionarse, en caso de que se opte por esta opción.

En el artículo sexto transitorio se dan los pormenores de lo que debe hacer cada dependencia o entidad, así como la SHCP para obtener el tiempo de cotización de los trabajadores y con ello poder calcular los “Bonos de Pensión del ISSSTE”. Esta tarea tenía como plazo para llevarse a cabo el 31 de diciembre del 2007.

El artículo séptimo transitorio es de suma importancia, ya que estipula el plazo en que el trabajador puede tener derecho a realizar su elección sobre la permanencia en el sistema anterior²⁷⁰. Este periodo abarca los primeros seis meses del año 2008; “la opción adoptada por el trabajador deberá comunicarla por escrito al Instituto a través de las dependencias y entidades, en los términos que se establezcan y se le hayan dado a conocer, y será definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse. El formato que se apruebe para ejercer este derecho deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación”²⁷¹. Cabe señalar que en caso de que el trabajador no lleve a cabo los trámites para permanecer en el sistema anterior en dicho periodo no tendrán derecho a la opción y se les dejará en el viejo sistema.

²⁶⁶ Para mayor referencia consultar la LISSSTE-2007, p. 53, artículo primero transitorio, así como cada uno de los artículos referidos en el párrafo.

²⁶⁷ Op. Cit., LISSSTE-2007: artículo décimo transitorio.

²⁶⁸ Para mayor referencia consultar la LISSSTE-2007, p. 53, artículo segundo transitorio, así como la LISSSTE-2001 en la cual se encontrarán los artículos que siguieron vigentes un tiempo.

²⁶⁹ Se entenderá en este trabajo por “Bono de pensión del ISSSTE” lo mismo que “Bono de reconocimiento”.

²⁷⁰ Para permanecer en el sistema anterior el trabajador debe seguir lo dictado por los Art. décimo, décimo primero y décimo segundo transitorio.

²⁷¹ Op. Cit., LISSSTE-2007: artículo séptimo transitorio.

5.2.3.1.1.1 Régimen de los trabajadores que no opten por el Bono.

Estos artículos son titulados en la LISSSTE-2007 como “Régimen de los Trabajadores que no opten por el bono”. Pese al peso que tiene el artículo décimo transitorio además de este los artículos décimo primero y décimo segundo de esta Ley también se refieren a esta opción que deberá tomar el trabajador.

El artículo décimo primero refiere al destino que tendrán las aportaciones y cuotas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez exceptuando el 2 por ciento de retiro que irá a la cuenta individual del trabajador administrada por el PENSIONISSSTE. Esto causa confusión, ya que el trabajador no opta por el nuevo sistema en el que existen las cuentas individuales. El artículo décimo segundo describe el papel que tendrá el gobierno federal como responsable de otorgar estas pensiones (opción décimo transitorio) mediante mecanismos que determine la SHCP.

Cabe señalar que “si el trabajador elige mantenerse en el régimen de la Ley abrogada, deberá atender a las modificaciones que se implementarán de manera gradual contenidas en los artículos transitorios”²⁷³. Es decir, que pese a quedar defendido ante las modificaciones, éstas los afectarán pasado un tiempo como lo estipula la ley y específicamente el artículo décimo transitorio hace una descripción minuciosa de lo que le ocurrirá, a los trabajadores que opten por quedarse en el régimen anterior y a los cuales les afectara la nueva Ley de manera particular dependiendo de su antigüedad, así como la manera y el año en que se quieran jubilar.

5.2.3.1.1.1.1 El artículo décimo transitorio.

El Art. décimo transitorio dice así: “a los trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades”²⁷⁴. Estas modalidades se aplicarán entre el 1° de abril de 2007 y el 31 de diciembre de 2009. Se pone como limite esta fecha ya que, a partir del 2010, entran en vigor algunas modificaciones a la Ley y al Instituto.

Para obtener una pensión por alguna de estas modalidades se tiene que cubrir algunos requisitos como los años de cotización, la edad del trabajador, el tipo de pensión que se recibirá y el motivo de la misma. A continuación veremos estas modalidades de retiro con goce de una pensión.

- a) La primera opción es para aquellos trabajadores que hayan cumplido un mínimo 30 años (hombres) y 28 años (mujeres) de cotizar. Los trabajadores en este caso recibirán una “pensión por jubilación” con derecho al 100 por ciento del sueldo básico de su

²⁷³ Mendizábal Bermúdez, Gabriela. Comentarios a la nueva Ley del ISSSTE: aspectos positivos y negativos en el otorgamiento de las prestaciones. Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 5, julio – diciembre 2007, pp. 253-261. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr15.pdf> [Accesado el día 18 de agosto de 2007].

²⁷⁴ Op. Cit., LISSSTE-2007: Art. décimo transitorio.

último año de trabajo activo. Cabe señalar que esta opción sólo toma en cuenta los años de cotización y no la edad.

- b) La segunda opción es la que tomará en cuenta además de los años de cotización una edad mínima de retiro, la cual es de 55 años como mínimo; el monto de la “pensión de retiro por edad y tiempo de servicio” se determinará conforme a la tabla 5.2 en relación con el sueldo básico de su último año en activo.

Tabla 5.2

Años de servicio y porcentaje de pensión a que tiene derecho el trabajador LISSSTE-2007.

<u>Años</u>	<u>% de SB*</u>
15 años de servicio.....	50 %
16 años de servicio.....	52.5 %
17 años de servicio.....	55 %
18 años de servicio.....	57.5 %
19 años de servicio.....	60 %
20 años de servicio.....	62.5 %
21 años de servicio.....	65 %
22 años de servicio.....	67.5 %
23 años de servicio.....	70 %
24 años de servicio.....	72.5 %
25 años de servicio.....	75 %
26 años de servicio.....	80 %
27 años de servicio.....	85 %
28 años de servicio.....	90 %
29 años de servicio.....	95 %

*Porcentaje del Sueldo Básico del último año de servicio.

Fuente: LISSSTE-2007. Op. Cit., Art. décimo transitorio.

- c) La tercera forma en que el trabajador puede tener una pensión es la que al cumplir los 60 años y teniendo como mínimo 10 años de cotización al Instituto podrá reclamar una pensión de “cesantía en edad avanzada”, que será equivalente a un porcentaje de su sueldo básico de su último año de servicio, conforme a la tabla 5.3. Cabe señalar que en este tipo de retiro la pensión que recibirá el trabajador no será mayor al 50 por ciento de su salario básico.

Tabla 5.3

Porcentaje de pensión por cesantía en edad avanzada con 10 o más años de cotización.

<u>Años de edad + 10 años de servicio = %SB*</u>
60 años de edad 10 años de servicios 40%
61 años de edad 10 años de servicios 42%
62 años de edad 10 años de servicios 44%
63 años de edad 10 años de servicios 46%
64 años de edad 10 años de servicios 48%
65 o más años de edad 10 años de servicios 50%

*Porcentaje del Sueldo Básico del último año de servicio.

Fuente: LISSSTE-2007, pagina 55, Art. décimo transitorio.

Como se señaló anteriormente, a partir del 1° de enero de 2010 la situación cambia para las pensiones que se otorgarán por los mismos conceptos, En esta fecha entrarán en vigor los nuevos cambios y los requisitos cambiarán paulatinamente. Ellos afectarán a todos aquellos trabajadores que por decisión propia o por no llenar los requisitos exigidos se mantengan en activo y cotizando para el Instituto y que además no tomaron la opción de recibir el Bono. Estos cambios son:

- a) Para recibir una “pensión por jubilación” los requisitos que se le exigirán serán los que se marcan en la tabla 5.4, donde se aprecia que la edad mínima difiere entre mujeres y hombres. En el año 2028 se llegará a la edad definitiva.

Tabla 5.4
Cambios en edad para recibir una pensión por jubilación LISSSTE-2007.

Años	Edad Mínima de Jubilación Trabajadores	Edad Mínima de Jubilación Trabajadoras
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 en adelante	60	58

Fuente: LISSSTE-2007, p. 56, Art. décimo transitorio.

- b) El incremento en la modalidad de “pensión de retiro por edad y tiempo de servicio” no será una cuestión de porcentaje de la pensión (ver tabla 5.2) sino sólo de la edad a la se tendrá derecho. El incremento gradual será como lo marca la tabla 5.5.

Tabla 5.5
Cambios en edad para recibir una pensión por edad y tiempo de servicio LISSSTE-2007.

Años	Edad para pensión por edad y tiempo de servicios
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

Fuente: LISSSTE-2007, p. 56, Art. décimo transitorio.

- c) Aquellos trabajadores que tengan derecho a una pensión por “cesantía en edad avanzada no tendrán ninguna modificación conforme al monto de la misma que marca la tabla 5.3, pero los años a los que un trabajador podrá retirarse bajo estos lineamientos se incrementaran conforme a la tabla 5.6. Es decir, que los trabajadores que deseen hacer uso de este derecho o tengan la necesidad del mismo en lugar de poder hacerlo a los 60 años lo harán a los 65 años, del 2018 en adelante, aclarando que será a los 65 años como mínimo.

Tabla 5.6

Cambios en edad para recibir una pensión por cesantía en edad avanzada LISSSTE-2007.

Años	Edad para pensión por cesantía en edad avanzada
2010 y 2011	61
2012 y 2013	62
2014 y 2015	63
2016 y 2017	64
2018 en adelante	65

Fuente: LISSSTE-2007, p. 57, Art. décimo transitorio.

Las fracciones III y IV del artículo décimo transitorio de la LISSSTE-2007 se relacionan con el modo en que se computan los años de cotización para que un empleado con más de un empleo. Este no podrá hacer uso sumatoria de estas cotizaciones. Más importante aún a la forma en que se tomara en cuenta para cálculos de pensiones el sueldo básico del último año de servicio sólo si el trabajador lleva un mínimo de tres años desempeñando ese mismo puesto sino se tomara el anterior. Estas fracciones son muy claras en su acción y van en detrimento de los derechos del trabajador.

Para finalizar, las fracciones V y VI de este mismo artículo hacen referencia a la pensión por “riesgos de trabajo” a la que tiene derecho el trabajador o, en caso de fallecimiento del mismo, sus familiares derechohabientes, la cual se calculara según la tabla 5.2, tomando en cuenta que la pensión se logra con un mínimo de 15 años de servicio, y que esta será del 50 por ciento del promedio del salario básico del último año de servicio. Conviene señalar que aquí no es del todo claro el derecho a pensión para quien no cumpla con el requisito de los 15 años de servicio.

5.2.3.1.1.2 De los trabajadores que opten por el Bono.

Los artículos transitorios décimo tercero y hasta el décimo séptimo son aquellos que se refieren a la opción de recibir el monto que marque el “Bono de Reconocimiento” para los trabajadores que cumpliendo con los requisitos de ley (edad y años de cotización) que deseen hacerlo valido para su retiro, según el Art. 80 de la LISSSTE-2007. Este se refiere al derecho del trabajador de recibir una pensión mediante el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. El artículo décimo tercero transitorio describe los requisitos que el trabajador debe cumplir para ejercer su derecho a recibir una pensión, entre el 2008 y el 2012, ya que entrado el año 2013 estos requisitos dejarán de ser requeridos; estos requisitos por año se describen en la tabla 5.8.

Tabla 5.7

Años necesarios para recibir el bono de reconocimiento para su retiro LISSSTE-2007.

AÑO	EDAD	AÑOS DE COTIZAR
2008	55	30 años o más
2009	54	29 años o más
2010	53	28 años o más
2011	52	27 años o más
2012	51	26 años o más

Fuente: Elaboración propia con datos de la LISSSTE-2007. Op. Cit., Art. décimo tercero transitorio.

Los demás artículos de esta sección hacen una descripción de algunos casos particular a ser tratados por esta nueva Ley. Por ejemplo, en caso de que un trabajador que haya elegido la opción de recibir el Bono y que cumpla con los requisitos para retirarse y desee seguir en activo recibirá en lugar de un bono de reconocimiento, “un depósito a la vista denominado en unidades de inversión en el Banco de México”²⁷⁵, pero que, en general, cumple con la misma función que el bono.

5.2.4 Pensión mínima garantizada.

La “pensión mínima garantizada” como lo señala el artículo 92 de la LISSSTE-2007 “es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor”²⁷⁶. Cabe destacar que la pensión mínima garantizada por el Estado para los trabajadores que cotizan para el ISSSTE será de dos salarios mínimos del Distrito Federal, el doble de la cantidad que se otorga con este mismo fin para los trabajadores que cotizan para el IMSS.

Es el Estado, en particular el Gobierno Federal quien se hará cargo de aportar el faltante en el ahorro de la cuenta individual para que el trabajador que cumpliendo con los requisitos de edad y años de cotización requiera de una pensión y no logre los requisitos mínimos determinados por el mercado para obtener una renta vitalicia o un retiro programado (ver el capítulo 4 sobre estas modalidades de retiro).

Pese a que el gobierno Federal bajo los lineamientos de la SHCP es quien complementa el ahorro de la cuenta individual para lograr una pensión mínima garantizada, serán el PENSIONISSSTE o las demás AFOREs quienes mantienen la administración de los fondos de la cuenta individual, además de que serán las aseguradoras las que cubran la tramitación de rentas vitalicias, los retiros programados así como el seguro de sobrevivencia para los familiares derechohabientes.

La pensión mínima garantizada en términos monetarios es un logro para los trabajadores que cotizan al ISSSTE, ya que se les garantiza el equivalente a dos salarios mínimos. Sin embargo, sería importante ver cómo afecta, esta prestación del Estado a sus finzas y cómo contribuye a que los trabajadores no pierdan su poder adquisitivo real con el paso del tiempo ya que, mientras los precios aumentan, los salarios mínimos nominales son cada vez más raquíticos. Además es importante reconocer que esta pensión mínima garantizada es la única que alcanzarán la gran mayoría de los trabajadores, pese a cotizar con dos, tres o más salarios mínimos, puesto que la gran mayoría de los sueldos se manejan mediante estímulos de distintos tipos.

²⁷⁵ Op. Cit., LISSSTE-2007: Art. decimocuarto transitorio.

²⁷⁶ Op. Cit., LISSSTE-2007: sección IV. Art. 92.

5.2.5 Portabilidad de sistemas.

La portabilidad entre los sistemas de seguridad social es un tema que pese a parecer innovador en realidad resulta “increíble que en muchos países de la Unión Europea, desde hace ya varias décadas, se permite la portabilidad de derechos de un país a otro, y nosotros, lejos de ello, hasta ahora logramos hacerlos de un seguro social a otro”²⁷⁷. Y surge una pregunta ¿qué acaso era necesaria una reforma privatizadora para hacer estos cambios en las leyes de la seguridad social en beneficio de los trabajadores?

Con la nueva Ley, el ISSSTE busca equiparar sus seguros, prestaciones y servicios a los del IMSS con la finalidad de tener similares derechos para el trabajador y con ello poder lograr una portabilidad entre los dos grandes sistemas de seguridad social en México. La LISSSTE-2007 en los artículos 141 al 148 habla de la posibilidades de estos cambios de derechos a una pensión y demás servicios entre el ISSSTE y el IMSS. En el cuadro 5.4 se hace referencia, de forma general, a la equiparación que se logra en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cumpliendo con las mismas condiciones. Una excepción es el monto de la pensión mínima garantizada que para el IMSS es de \$1753.70 (1 SM para el D. F.) mientras que para los cotizantes del ISSSTE es de \$3034.00 (2 SM para el D. F.).

²⁷⁷ Mendizábal Bermúdez, Gabriela. Op. Cit., p. 2.

Cuadro 5.4
Equiparación entre sistemas (IMSS e ISSSTE).

Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	
ISSSTE	IMSS
Los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempos de cotización establecidas, siempre y cuando la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia sea mayor en más del 30% a la PMG* , una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia.	El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la PMG* , una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.
Cesantía en edad avanzada: 25 años cotizados ante el instituto. Vejez: 25 años de cotización y 65 años de edad.	Cesantía en edad avanzada: 1250 semanas cotizadas. Vejez: 1250 semanas cotizadas y 65 años de edad.
PMG* de \$3,034.00	PMG* de un salario mínimo del DF equivalente a \$1,753.70PMG*
En caso de que el saldo de la cuenta individual no alcanzara para recibir una PMG* por cesantía o vejez, el gobierno Federal aportará el monto complementario.	En caso de que el saldo de la cuenta individual no alcanzara para recibir una PMG*, el gobierno Federal aportará el monto complementario.
A la muerte del pensionado con PMG por cesantía o vejez el gobierno Federal contratará una pensión para los beneficiarios con derecho.	A la muerte del pensionado con PMG* por cesantía o vejez el gobierno Federal contratará una pensión para los beneficiarios con derecho.

NOTA: * Pensión Mínima Garantizada.

Fuente: [En línea] disponible en:

http://www.conac.org.mx/educacioncontinua/presentaciones/Reformas_a_la_ley_del_ISSSTE.pdf [Accesado el día 28 de agosto de 2007].

En la LISSSTE-2007 se señala que un trabajador bajo el régimen de una de estas instituciones que deje de cotizar para uno de estos sistemas e inicie cotización con la otra podrá transferir sus derechos (sus años de cotización) de la siguiente forma: se tomara un año de cotización en el ISSSTE equiparable a 52 semanas cotizadas en el IMSS y tomando las fracciones del IMSS de más de seis meses como un año completo.

Esta transferencia suena en un principio muy atractiva. No obstante, es importante tener en cuenta que para los trabajadores que cotizan al ISSSTE transferir sus semanas cotizadas al IMSS tendrá como resultado reconocer la pérdida de una pensión garantizada del doble de la que se le otorga a los trabajadores bajo el régimen del IMSS.

Además “para tener derecho a la pensión garantizada los trabajadores deberán tener reconocidos un mínimo de veinticinco años de cotización, exclusivamente en el Instituto. Tratándose de trabajadores que se encuentren cotizando al Instituto, que hayan transferido al mismo los derechos de sus semanas de cotización del IMSS y que éstas, conjuntamente con sus años de cotización al Instituto, acumulen veinticinco años de cotización, tendrán derecho a recibir la pensión garantizada establecida en la Ley del Seguro Social”²⁷⁸. Con ello sufren una pérdida de derechos al transferirlos, ya que pese a cotizar para el ISSSTE las cotizaciones en conjunto darán una pensión mínima marcada por la Ley del IMSS.

²⁷⁸ Op. Cit., LISSSTE-2007: capítulo VIII, sección I, Art. 144.

Además de la portabilidad de derechos con el IMSS, la LISSSTE-2007 prevé la portabilidad con otros sistemas de seguridad social como lo señala el Art. 149: “El Instituto, previa aprobación de su Junta Directiva y opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley, mediante los cuales se establezcan”²⁷⁹. Habrá que estudiar las condiciones que requerirían los distintos sistemas y compararlos con el del ISSSTE para saber qué tan conveniente es la portabilidad de derechos.

Por último, se debe aclarar que pese a no estamos a favor de visiones radicales, es claro que la portabilidad como la mayor parte de las cuestiones referentes a la LISSSTE-2007, el trabajar pierde derechos y no los gana. Se debe de tener presente que el único beneficio visiblemente observable en la transferencia de derechos es que no se pierdan el tiempo de cotización al pasar de un sistema a otro. Pero para nosotros, no existe ningún otro beneficio real en la ley, ya que quien cotice primero para el IMSS y luego para el ISSSTE mantendrá su pensión mínima garantizada de acuerdo a la Ley vigente del Seguro Social, mientras que quien cotice para el ISSSTE menos de 23 años y luego pase al IMSS no podrá reclamar su pensión mínima garantizada de 2 S. M. para el D. F.

5.2.6 El nuevo pilar de ahorro solidario.

Uno de los beneficios más destacables de la comparación con el sistema del IMSS es el innovador sistema llamado de “ahorro solidario” que consiste en que el trabajador tendrá la opción a que se le descuenta hasta el 2 por ciento de su sueldo básico para destinarlo a su cuenta individual en una subcuenta. A dicha cuenta se le sumara una cantidad de \$3.25 por cada \$1.00 que el trabajador aporte por parte de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios²⁸⁰.

Este ahorro complementario sin duda resultará atractivo e innovador para el Sistema de Ahorro para el Retiro en México, ya que se está hablando de un “tercer pilar de ahorro”²⁸¹ incentivado de manera generosa por el Estado, que podría incrementar en buena medida a los ahorros de largo plazo acumulados en las cuentas individuales. Lo que cabe tener presente es, el último párrafo del artículo 100 que señala que “los recursos acumulados en la subcuenta de ahorro solidario, estarán sujetos a las normas aplicables a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”²⁸². Y que las normas que rigen a dicha subcuenta son las que permiten a las administradoras cobrar comisiones sobre el saldo de dicha subcuenta, mientras que en las aportaciones voluntarias del IMSS no entran dentro de esta subcuenta y no son ahorros a los que se les cobre comisión.

²⁷⁹ Ibid., LISSSTE-2007: capítulo VIII, sección II, Art. 149.

²⁸⁰ Está estipulado en la LISSSTE-2007 un tope máximo del 6.5 por ciento del sueldo básico del trabajador, para mayor información o aclaración consultar la LISSSTE-2007, sección VI, Art. 100.

²⁸¹ Recuérdese que, en el capítulo 3 de esta tesis, mencionamos, que el primer pilar es aquél en el que el Estado proporciona una pensión mínima garantizada, el segundo pilar es el de una pensión complementaria dotada por el sistema privado y el tercer pilar es aquél de ahorro voluntario. Consultar el apartado 3.3.2.1.

²⁸² Op. Cit., LISSSTE-2007: capítulo VI, Art. 100.

Por último, reflexionando sobre el tema del ahorro voluntario, la iniciativa pareciera ser muy buena, sin embargo, estas contribuciones deberían ser parte de una subcuenta en la que no se cobrarán comisiones por parte de las administradoras, con el fin de crear un sistema que incentive el ahorro voluntario y no sea éste presa de las comisiones de éstas.

5.2.7 PENSIONISSSTE ¿Qué es y cuál es su función?

El Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado se crea con la finalidad de que un ente público por lo menos tres años se haga cargo de la administración e inversión de los fondos de las cuentas individuales exceptuando los fondos de la subcuenta de vivienda (de los trabajadores). Las facultades que marca la LISSSTE-2007 (órgano desconcentrado del Instituto) son las marcadas en el Art. 105;

- I. Abrir, administrar y operar las Cuentas Individuales de los Trabajadores en los mismos términos que las Administradoras;
- II. Recibir las Cuotas y Aportaciones de seguridad social correspondientes a las Cuentas Individuales y los demás recursos que en términos de esta Ley puedan ser recibidos en las Cuentas Individuales, excepto las de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda;
- III. Individualizar las Cuotas y Aportaciones destinadas a las Cuentas Individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;
- IV. Invertir los recursos de las Cuentas Individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre;
- V. Constituir y operar sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;
- VI. Cobrar comisiones a las Cuentas Individuales de los Trabajadores, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda. Estas comisiones estarán destinadas a cubrir los gastos de administración y operación del PENSIONISSSTE que sean inherentes a sus funciones. En todo caso, las comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las Administradoras. La Junta Directiva podrá ordenar que se reinvierta el remanente de operación en las Cuentas Individuales de los Trabajadores del PENSIONISSSTE, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas;
- VII. Enviar, por lo menos dos veces al año, al domicilio que indiquen los Trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus Cuentas Individuales y el estado de sus inversiones, destacando en ellos las Aportaciones de las Dependencias y Entidades, del Estado y del Trabajador, y el número de días de cotización registrado durante cada bimestre que comprenda el periodo del estado de cuenta, así como las comisiones cobradas;
- VIII. Establecer servicios de información y atención a los Trabajadores;
- IX. Entregar los recursos a la Aseguradora o Administradora que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes hayan elegido, para la contratación de Rentas vitalicias, del Seguro de Supervivencia, o Retiros Programados;
- X. Contratar cualquier tipo de servicios requeridos para la administración de las Cuentas Individuales y la inversión de los recursos, y
- XI. Las demás que le otorguen ésta u otras leyes²⁸³.

Este órgano público tiene todas las funciones de una AFORE del Sistema de Ahorro para el Retiro. Pareciera que la única finalidad que tiene esta “AFORE pública” es facilitar al sistema privado de retiro la tarea de individualizar las cuentas y poder entregárselas con un

²⁸³ Ibid., LISSSTE-2007: capítulo VIII, sección VIII, Art. 105.

capital ahorrado, ya que a las AFOREs no les conviene administrar cuentas sin recursos, debido a que su comisión es sobre el saldo de la cuenta.

Como ya mencionamos, la “AFORE pública” tendrá en un principio las cuentas de los trabajadores que cotizan para el ISSSTE, el plazo será de los primeros 36 meses a partir de su creación, contados a partir de la entrada en vigor de la LISSSTE-2007. Cumplido este plazo, los trabajadores podrán optar por mantenerse en esta “AFORE pública” o pasar su cuenta individual a otra AFORE privada, ya que se habla de que el PENSIONISSSTE se mantenga como una opción no sólo para trabajadores bajo el régimen del ISSSTE sino que puedan pasarse a ésta en su momento, trabajadores que tengan cuentas individuales en otras AFOREs.

5.2.8 El bono de reconocimiento.

El bono de reconocimiento o bono de pensión del ISSSTE (como lo denomina la LISSSTE-2007) es aquél que el Estado (gobierno federal) solventará de forma virtual a los trabajadores que tomen la decisión de integrarse al nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro mediante el artículo décimo tercero transitorio. Es un pago artificial, debido a que sólo se realizara una vez que el trabajador cumpla con los requisitos (edad y años de cotización) para retirarse en este nuevo sistema. Mientras llega ese momento (si es que llega) el Estado sólo tendrá que hacer un abono simulado.

Estos bonos serán calculados de acuerdo con la tabla 5.1 de este capítulo, la cual contiene en uno de los ejes la edad del trabajador y en el otro los años de servicio, “para determinar el monto de los Bonos de Pensión del ISSSTE en cada caso particular, se deberá multiplicar el numeral que corresponda en la tabla a los años de cotización y edad del Trabajador, por el Sueldo Básico mensual, elevado al año y expresado en unidades de inversión, que estuviere percibiendo el Trabajador al último día del año anterior a que entre en vigor esta Ley”²⁸⁴.

El bono de pensión del ISSSTE tendrá como principal característica que será en títulos emitidos por el Gobierno Federal, con valor en unidades de inversión (100 unidades de inversión cada uno) y será el Banco de México quien los custodie. Además “con base en el cálculo preliminar del importe de los Bonos de Pensión del ISSSTE que el Instituto proporcione al gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta deberá determinar el número de series, así como las demás características de los bonos de pensión del ISSSTE y de la emisión de los mismos”²⁸⁵. El cálculo de estos bonos deberá ser reportado a la SHCP a más tardar el 30 de septiembre de 2008 por parte del ISSSTE.

Este bono es una de las innovaciones que trae consigo la reforma al ISSSTE en comparación con la del IMSS, donde no se otorgaron estos bonos. El bono puede ser un gran beneficio para quienes opten por él. Pero nadie garantiza que esa cantidad sea suficiente para alcanzar oportunamente una buena pensión cumpliendo con sus requisitos. De momento pareciera que estos bonos son muy atractivos para el trabajador. Más si se

²⁸⁴ Ibid., LISSSTE-2007: Art. vigésimo primero transitorio.

²⁸⁵ Ibid., LISSSTE-2007: Art. vigésimo transitorio.

cumple con el cometido de este bono el beneficiado número uno será el sistema privado de pensiones, ya que más trabajadores estarán en el mercado un menor tiempo sin posibilidad de retornar al viejo sistema de pensiones.

5.2.9 El costo de la transición.

Aún no cumplido el primer año de la transición del sistema solidario y público de pensiones al sistema de capitalización individual y privado, el costo es evidente para los distintos actores, existen ganadores y perdedores en esta metamorfosis donde se podría hablar de tres actores importantes dentro del cambio de sistema.

I) Sin duda que el único ganador de esta transición es el sistema privado de pensiones (las AFOREs y los seguros) ya que este cambio ampliará el número de clientes a su disposición.

II) El trabajador pierde certidumbre dentro del sistema de pensiones y pese al discurso de que él podrá vigilar lo que pasa con sus ahorros en la cuenta individual este sistema no le garantiza más que una pensión mínima, siempre y cuando logre cumplir con los requisitos que la ley marca.

III) El Estado (gobierno federal) absorberá todos los costos monetarios que esta transición conlleva:

- 1) El bono de pensión del ISSSTE.
- 2) La construcción del PENSIONISSSTE.
- 3) El pago de las pensiones anteriores a la LISSSTE-2007.
- 4) El pago de pensiones de quienes no optarán por el bono, y
- 5) Complementar las pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Capítulo 6.

Otros sistemas de seguridad social y otro tipo de pensiones en México.

Introducción.

En México existe una gran cantidad de sistemas de seguridad social además del IMSS y el ISSSTE. No todos los trabajadores del sector privado cotizan para el IMSS, e incluso algunos de los que sí cotizan, o tienen algún otro tipo de sistema de pensiones o complementan el sistema de pensiones para cotizantes del IMSS con algún otro sistema privado. No se puede hablar tampoco de que todos los trabajadores de gobierno o de organismos descentralizados cotizan al ISSSTE, ya que existen gobiernos municipales, estatales, paraestatales e instituciones que se rigen por sus propias leyes y sistemas de seguridad social. Pese a que algunos de éstos tienen acuerdos con el ISSSTE.

En este capítulo abordaremos de forma general el tema de los sistemas de pensiones de algunas otras instituciones estatales o paraestatales, suponiendo que pueden ser parte de un problema grave para las finanzas públicas.

Este capítulo centrará su atención en abordar y describir distintos sistemas de pensiones llamados “sistemas de privilegio”²⁸⁶, en los cuales, sus cotizantes tienen la fortuna de que se les otorguen pensiones de retiro altas e incluso por encima del 100 por ciento del último sueldo del trabajador. Entre estos sistemas están: las Fuerzas Armadas, PEMEX, Comisión Nacional de Electricidad y la Compañía de Luz, así como las pensiones a las que ciertos funcionarios públicos se hacen acreedores de manera poco transparente y que agudiza la situación del presupuesto federal que se encausa para estos fines. Este análisis servirá como referencia para dar cuenta de la realidad de algunos trabajadores privilegiados que, por pertenecer y cotizar dentro de ciertos sistemas de pensiones, logran incluso mejorar sus ingresos al pasar de la etapa de trabajadores activos a pensionados privilegiados.

6.1 Marco general de los “sistemas de privilegiados”.

Como ya mencionamos anteriormente, una característica especial de México con respecto a su seguridad social y a los sistemas de pensiones es su gran variedad. Morales y Morales afirman: “en nuestro país existen diversos sistemas de pensiones: públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por sistemas de seguridad social en el ámbito federal y estatal, entre ellos están el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los dos principales del ámbito Federal. Algunas empresas públicas y privadas ofrecen planes ocupacionales a sus trabajadores, y los personales son aquéllos a

²⁸⁶ Al hacer referencia a los “sistemas de privilegiados”, nos referimos a sistemas poco transparentes o poco regulados y los cuales otorgan pensiones a sus cotizantes muy por encima de las que se logran tanto en el IMSS como en el ISSSTE.

los cuales los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de un intermediario financiero”²⁸⁷.

Abordar el tema de los sistemas de pensiones particulares es extenso y diverso; sin embargo, es de importancia para esta investigación el hecho de mencionar sólo aquellos sistemas que se distinguen quizá no por la cantidad de cotizantes sino por la calidad de los privilegios que les son otorgados a su retiro a los trabajadores, y los cuales están bajo el erario público y son un fuerte gasto para el Estado²⁸⁸.

6.2 Fuerzas Armadas de México.

En México el primer instituto de seguridad social “fue el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), creado en 1926 en base a la primera Ley de retiros y pensiones del ejercito y armada”²⁸⁹. Esta institución así como sus miembros han tenido desde entonces una evolución paralela y diferente a la de otros trabajadores públicos. Se trata más bien una prosperidad particular en la que las prestaciones y seguros alcanzan un mayor incremento para los miembros de las fuerzas armadas que para el resto de quienes gozan de seguridad social.

Amparados por su propia Ley de Seguridad Social (LISSFAM)²⁹⁰, las instituciones armadas como son brindan a sus miembros un seguro de retiro propio. Aunque no haremos mención del resto de las prestaciones ofrecidas (23 en total)²⁹¹ de que gozan como miembros activos o retirados ya que esa no es la intención de este trabajo.

En la LISSFAM-2006 se menciona como haber de retiro, a la pensión y al seguro colectivo de retiro²⁹² como prestaciones referidas a momento en que un miembro que cotiza al ISSFAM se retira y tiene derecho a lo que comúnmente llamamos pensión por jubilación; “haber de retiro es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija esta Ley y la pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije esta Ley”²⁹³. La “situación de retiro es aquella en que son colocados,

²⁸⁷ Morales Castro, Arturo y José Antonio Morales Castro. Sistemas de pensiones y planes de retiro: el caso de México. [En línea] disponible en: http://onctv-ipn.net/dialogos/e_SistemasDePensionesDic06.pdf [Accesado el 23 de noviembre de 2007].

²⁸⁸ Cabe señalar que no hablaremos de aquellos sistemas privados que puedan ser beneficiosos para el trabajador, ya que, no podemos considerarlos como parte de la crisis del sistema de seguridad social en México y en particular del problema que enfrentan los sistemas públicos de pensiones.

²⁸⁹ [En línea] disponible en: http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/4/13354/mx_inegi_ppt.pdf [Accesado el 25 de noviembre de 2007].

²⁹⁰ Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para este trabajo nos basaremos en la LISSFAM-2006 la cual fue publicada en el Diario Oficial el día 8 de mayo de 2006.

²⁹¹ La seguridad social para los miembros de las instituciones armadas es dada mediante lo señalado en el artículo 1° de la LISSFAM: “el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio con domicilio en la Ciudad de México”. (LISSFAM-2006, artículo 1°).

²⁹² Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo primero, Art. 18.

²⁹³ Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 21. (las cursivas son nuestras); se debe de tener en cuenta que en este apartado al hablar de “haber de retiro” nos referimos a los que en capítulos anteriores mencionábamos como pensión de retiro, lo cual, en este apartado viene siendo la prestación que se

mediante órdenes expresas, los militares con la suma de derechos y obligaciones que fija esta Ley”²⁹⁴.

Una de las particularidades para el retiro de los miembros de la milicia es que no todos sus miembros tienen el derecho al retiro a la misma edad, sino que varía dependiendo del grado que ostenten. En el cuadro 6.1 se muestra la jerarquización de acuerdo al rango. A los rangos de menor grado se les pide menor edad. Además de que se deben cumplir con por lo menos 20 años de servicio efectivo.

Cuadro 6.1

Edad y rango en que los militares pueden permanecer en activo.

Edad límite de los militares para permanecer en el activo

<u>Jerarquía del ejército</u>	<u>Años</u>
I. Para los individuos de tropa	50
II. Para los Subtenientes	51
III. Para los Tenientes	52
IV. Para los Capitanes Segundos	53
V. Para los Capitanes Primeros	54
VI. Para los Mayores	56
VII. Para los Tenientes Coroneles	58
VIII. Para los Coroneles	60
IX. Para los Generales Brigadieres	61
X. Para los Generales de Brigada	63
XI. Para los Generales de División	65

Fuente: LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 25.

Otra cuestión muy importante para el “haber de retiro” dentro de las instituciones armadas es que con el retiro y sólo para ese fin el individuo asciende de grado y con base en el grado ascendido se le calcula su pensión de retiro así como las demás prestaciones a que tiene derecho.

Con el se incrementa considerablemente la pensión. En el artículo 31 se dice: “para integrar el monto total del haber de retiro o de la compensación, se tomará como base el haber del grado con que vayan a ser retirados y se adicionará a éste el 70 por ciento de dicho haber”²⁹⁵, y si se cumple con 45 años o más de servicio se les adicionará un 10 por ciento extra. En otras palabras, el haber de retiro además de ser del siguiente grado en la jerarquía militar, suma 70 por ciento extra más 10 por ciento, en caso de que el individuo logre por lo menos 45 años de servicio en la milicia.

Cabe señalar que si se cumple con la edad señalada en el Art. 25 y se tienen por lo menos 30 años de servicio activo el individuo se hace acreedor a un “haber de retiro” del 100 por ciento. Y en caso de que no se cumpla con este requisito y el individuo desee un retiro

hace a los familiares en caso de que el cotizante a ISSAFAM fallezca. Para efectos de esta investigación denominaremos al “haber de retiro” a la prestación que comúnmente conocemos como pensión por jubilación. Además cabe aclarar que con respecto al seguro colectivo de retiro haremos mención de este más adelante.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 31.

adelantado, puede optar por hacerlo valido con un porcentaje variable del “haber de retiro”, como se observa en el cuadro 6.2. Los años de servicio mínimos para ser acreedor a un pensión es de 20 años y si no se cumple con este requisito, el individuo sólo será acreedor a una “compensación”, la cual “es la prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola exhibición, cada vez que el militar sea puesto en situación de retiro, en los casos y condiciones que fija esta Ley²⁹⁶”.

Cuadro 6.2
Porcentaje de “haber” entre los 20 y los 30 años de servicio.

Porcentaje de "Haber" con más de 20 años y menos de 30 años de servicio	
Años de servicios	Tanto por ciento
20	60%
21	62%
22	65%
23	68%
24	71%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%

Fuente: LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 35.

Como marca el Art. 23 que “el haber de retiro integrado como se establece en el artículo 31, y la compensación así como la pensión se cubrirán con cargo al erario federal”²⁹⁷ Estas prestaciones son exentas de cualquier impuesto como señala el Art. 32 de la propia LISSFAM-2006.

Otra de las prestaciones a que tienen derecho los militares en el momento de su retiro, siempre y cuando hayan cumplido con ciertos requisitos de aportación a este seguro, así como los contenidos para obtener el haber de retiro (edad y tiempo de servicio) es la del “seguro colectivo de retiro” el cual consiste en “el proteger a los integrantes del Ejército, Fuerza Aérea y Armada en servicio activo, que perciban haber y sobrehaber y estén aportando las primas correspondientes, *además de que*, la suma asegurada se otorgará por una sola vez a los militares que causen baja del activo y alta en situación de retiro con derecho a percibir haber de retiro o a sus beneficiarios”²⁹⁸.

El cuadro 6.3 muestra el monto de este seguro, conforme al Art. 89 “su cuantía será equivalente a lo que resulte de multiplicar el haber y sobrehaber mensual mínimo vigente para las Fuerzas Armadas a que tengan derecho los militares conforme a la última jerarquía en que hayan aportado la prima por el factor que corresponda, según los años de servicios

²⁹⁶ Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 21.

²⁹⁷ Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 23.

²⁹⁸ Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 86 y 87 (las cursivas son nuestras).

efectivos prestados al momento de producirse la baja del activo y alta en situación de retiro”²⁹⁹.

Cuadro 6.3
Seguro colectivo de retiro.

<u>Años de Servicios Factor (meses)</u>	
20	16
21	17
22	18
23	19
24	20
25	21
26	22
27	23
28	24
29	25
30	27
31	28
32	29
33	30
34	31
35	32
36	34
37	35
38	36
39	37
40	40
41	41
42	42
43	43
44	44
45	45
46	46
47	47
48	48
49	49
50 o más	50

Fuente: LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 89.

Sin duda que esta institución y los miembros bajo este sistema resultan ser relativamente beneficiados, al lograr en promedio una pensión por encima del 100 por ciento de su sueldo o haber en activo, y los incrementos no son sólo en el número de prestaciones como el haber de retiro y el seguro colectivo de retiro, entre otras. La pensión será gravada a partir de un ascenso de grado y se sumará regularmente al haber de retiro con un 70 por ciento.

²⁹⁹ Ibid., LISSFAM-2006, título segundo, capítulo segundo, Art. 89.

6.3 Los sistemas de retiro en el Sector Energético en México.

Las pensiones por jubilación que se manejan dentro del sector energético del país son sin duda privilegiadas, en comparación con la media de un trabajador común que no tenga la suerte de pertenecer a este sector de trabajadores protegidos con buenos salarios y prestaciones por encima de lo que marca la ley y que incluso al momento de su retiro, gozan de similares condiciones a las que tenían como trabajadores en activo o inclusive superiores (en algunos casos particulares).

Lo anterior podría no sonar como una situación fuera de lo común ya que por lo menos en los sistemas de pensiones públicos nacionales, se busca pensionar al trabajador llegado el momento de su jubilación con el 100 por ciento de su último salario base de cotización (siempre y cuando cumpla con los requisitos de edad y/o años de cotización). Sin embargo, los salarios de los trabajadores de estas empresas públicas mexicanas están por encima de los establecidos en el mercado laboral. Estos trabajadores llegan a su jubilación de manera temprana en muchos casos y con excelentes beneficios de jubilación.

La situación de estas paraestatales en su compromiso de jubilación de sus trabajadores podría en poco tiempo entrar en crisis ya que se incrementa poco a poco la cantidad de pensionados de manera general (por accidente, discapacidad o jubilación). Dada la política institucional de manera importante lo que no pasa con su planta de trabajadores activos, sí a mantenerlos sin aumento.

6.3.1 Contexto general.

Uno de los temas generales pendientes de la llamada “Reforma Energética” son las pensiones. Existen distintos puntos y posiciones de los actores interesados en la transformación de este sector que, lejos de realizar análisis objetivos, tienden a poner por encima de los intereses del país a los propios o los de algún grupo o sector, que se beneficia con mantener el status quo actual o mejorarlo con los cambios que traería dicha reforma.

La “reforma energética” parecería un tema muy ajeno al de esta investigación; sin embargo, los sistemas de retiro de estas paraestatales es sin duda un punto neurálgico en su salud financiera. Los elevados salarios de los trabajadores de PEMEX, CFE y LyFC les ha acarreado un gran déficit ya que “lejos de sostener o aportar dinero al presupuesto de la federación, estas empresas son hoyos negros que absorben cantidades monstruosas de dinero de nuestros impuestos para sostenerse”³⁰⁰. Además “si el problema laboral del sector eléctrico no se aborda y se resuelve, tampoco se resolverá el problema de inversión (independientemente de si son públicas o privadas) de la industria”³⁰¹.

³⁰⁰ [En línea] disponible en: <http://www.popgalore.blogspot.com/2007/01/electromarx.html> [Accesado el 27 de junio de 2008].

³⁰¹ Noguera Pozo, Luis. La regulación del régimen laboral de la Comisión Federal de Electricidad. En regulación del sector energético. Barquín Álvarez, Manuel (coordinador). México: IJ-UNAM, 2008, pp. 451-452. [En línea] disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/153/25.pdf> [Accesado el 27 de marzo de 2008].

Los elevados salarios y las prestaciones de los trabajadores de PEMEX son vistos como beneficios adquiridos legítimamente como un derivado de la renta petrolera nacional y no como un lastre para su buen funcionamiento y fortaleza económica. Lo que se necesita es una revisión a conciencia del manejo que se tiene dentro de estas empresas por parte de los sindicatos y sus contratos colectivos en pro de mejores empresas públicas, ya que como se vera adelante de forma desarrollada los salarios y/o prestaciones en general (y las jubilaciones en particular) están por encima de las que marca la ley.

Es importante hablar del salario y sus incrementos ya que en los tres casos (PEMEX, CFE y LyFC) las pensiones obtenidas son iguales al salario tabulado y demás prestaciones que tienen un trabajador en activo. Si bien el salario base en los tabuladores no es muchísimo más alto que lo que otros sectores pagan a sus trabajadores sí mejora sus condiciones con ayudas, prestaciones y servicios a los que tienen derecho por ser parte de los sindicatos del sector energético.

Esta situación ha sido mal manejada por décadas ya que, pese a que en un momento dado, no parecía ser alarmante, hoy día “sin recursos para fondear y garantizar el pago futuro de las obligaciones laborales al retiro, el número de trabajadores jubilados en el sector energético supera las 116 mil personas: 67 mil corresponden a PEMEX; 27 mil a la CFE y 22 mil a LyFC”³⁰².

Pese a ser esta situación claramente negativa para estas paraestatales y el país entero, no existen actores públicos que quieran echarse encima tanto el costo político de esta transformación como el poder político que generan estos grandes sindicatos, aún cuando se sabe ya de relaciones laborales costosas y difíciles de erradicar entre empresa-sindicato, porque de aquéllas depende la continuidad de los grandes cotos de poder económico y político de las autoridades nacionales que no están dispuestas a dejar intocados sus privilegios aunque la modernización del sector lo demande³⁰³.

6.3.2 La Comisión Federal de Electricidad (CFE).

La CFE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia que tiene a su cargo el suministro de energía eléctrica. “La Comisión Federal de Electricidad fue constituida por decreto el 14 de agosto de 1937. Desde entonces los sindicatos de los trabajadores de la industria eléctrica desarrollaron un papel muy importante que derivó en el proceso de nacionalización de la industria eléctrica, decretada el 27 de septiembre de 1960”³⁰⁴.

Los trabajadores del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM)³⁰⁵ se rigen (en sus prestaciones) por un contrato colectivo; es decir,

³⁰² [En línea] disponible en: <http://www.popgalore.blogspot.com/2007/01/electromarx.html> [Accesado el 27 de marzo de 2008].

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Noguera Pozo, Luis. Op. Cit.

³⁰⁵ Es un sindicato nacional de industria legalmente constituido y registrado ante la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social con fecha 20 de noviembre de 1972, bajo el número 2001, en su carácter de representante del interés profesional de los trabajadores electricistas al

por un convenio entre “una colectividad representada por una persona jurídica denominada sindicato”³⁰⁶ y el patrón; en este caso el Gobierno Federal. En este contrato se llega a una serie de acuerdos generales que afectan por igual a todos aquellos asociados del SUTERM como lo marca el objeto de este contrato en su cláusula 1: “Este Contrato Colectivo de Trabajo tiene por objeto, en adición a las disposiciones legales, el establecimiento de las condiciones laborales específicas que deberán regir para la prestación del servicio público de energía eléctrica en la República Mexicana, en la Industria Eléctrica *además de que* cuando las disposiciones de este Contrato, sean más favorables para los trabajadores, deberán sustituir a las de la ley”³⁰⁷.

No cabe duda de que el contrato colectivo contiene beneficios por encima de lo que marca de manera normal la ley. En este inciso sólo haremos un recuento referente a las pensiones de retiro y de lo beneficios con que estos trabajadores cuentan al dejar su vida laboral. Para realizar esta labor efectuaremos un análisis del contrato colectivo ya citado en su título quinto que es aquél que habla sobre la seguridad social. La cláusula 55 refiere a que es de primordial importancia la seguridad social para los trabajadores y sus familias, y que mediante este contrato colectivo se busca mantener las condiciones de vida adecuadas para el trabajador y sus dependientes aún cuando éste se haya retirado o muerto, después de haber cumplido con cierto periodo de servicio³⁰⁸.

Para recibir una pensión por jubilación un trabajador del SUTERM debe de cumplir con los requisitos marcados en la cláusula 69 que se refiere a jubilaciones, y que menciona que un trabajador “podrá solicitar y obtener su jubilación con el 100 por ciento del salario del puesto de que sean titulares, siempre y cuando haya cumplido 25 años de servicios y 55 años de edad, ó 30 años de servicios sin límite de edad; las mujeres de 25 años de servicios sin límite de edad; y los trabajadores que hubieran laborado durante 15 años de trabajos en líneas vivas o energizadas, entendiéndose como tales las que se precisan en el inciso w) de la Cláusula 3”³⁰⁹.

Para aquellos trabajadores que por alguna causa deban o quieran dejar de prestar servicios activos y no hayan alcanzado los límites de edad o años de servicio tendrán derecho a una pensión de acuerdo al cuadro 6.4.

servicio de la Comisión Federal de Electricidad, (C.F.E.) después de cubrir los requisitos que marca la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 364 y 365. [En línea] disponible en: <http://www.cfe.gob.mx> [Accesado el día 14 de marzo de 2008].

³⁰⁶ IMEF. Sistemas de Pensiones en México. Perspectivas financieras y posibles soluciones. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A. C. , 2006, p. 93. ISBN: 9687144459.

³⁰⁷ Contrato Colectivo de Trabajo CFE-SUTERM 2006-2008. p. 3. (las cursivas son nuestras)

³⁰⁸ Ibid., p. 89.

³⁰⁹ Ibid., p. 111.

Cuadro 6.4
 Porcentaje de pensión para retiros sin cumplimiento de requisitos de Ley.

AÑOS DE SERVICIO SALARIO	PORCENTAJE DEL DIARIO
10	60%
11	62%
12	64%
13	66%
14	68%
15 a 20	80%
21	82%
22	84%
23	86%
24	88%
25	90%
26	92%
27	94%
28	96%
29	98%
30	100%

Fuente: Contrato Colectivo de Trabajo CFE-SUTERM 2006-2008. Pág. 111.

Algunas otras prestaciones a que tienen derecho los jubilados del SUTERM son:

- Derecho a recibir servicio eléctrico.
- Derecho a recibir servicios médicos, él y su familia (dependiente).
- Ayuda para gastos de sepelio a la familia si el jubilado fállese, mínimo \$30,000.00 pesos.
- Prima legal de antigüedad al momento del retiro, 25 días de salario por año de antigüedad.
- Incremento de la pensión de acuerdo a los incrementos del salario contractual para trabajadores activos.
- La CFE otorgará 54 días de salario por aguinaldo³¹⁰.

Sin duda que para hablar de la privatización o de la reforma energética es de vital importancia poner sobre la mesa de debate el tema laboral, ya que mientras el sindicato tenga secuestrada a la CFE y los cambios intenten hacer virar sólo la cuestión productiva no podrá hablarse de una compañía sana y sin deudas. El tiempo para este debate apremia, ya que en poco tiempo habrá más pensionados en esta paraestatal que trabajadores en activo. Hernández nos dice incluso que “la principal amenaza a la viabilidad financiera del sector no proviene de la eventual falta de interés de los inversionistas extranjeros por seguir financiando proyectos de infraestructura pública eléctrica, sino de las deudas considerables, crecientes y, hasta cierto punto, desconocidas que nuestras paraestatales eléctricas tienen con sus jubilados”³¹¹.

³¹⁰ Ibid., p. 468.

³¹¹ Hernández Ochoa, César E. Reforma eléctrica: su olvidada dimensión laboral. México: Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. Documento de Trabajo, versión preliminar, enero 2004, p. 1. [En línea] disponible en: <http://www.cidac.org/vnm/pdf/Olvido%20Laboral.PDF> [Accesado el día 23 de enero de 2008].

Para abordar el tema de las pensiones se debe de anteponer el tema salarial, con el fin de entender cuáles son los privilegios de que gozan estos trabajadores en activo en comparación con cualquier otro y con ello ver que la pensión que reciben al momento de su retiro pese a ser del 100 por ciento es en mucho de las mejores del país. Según “los datos del IMSS revelan claramente lo anterior: el eléctrico es –con mucho- el sector formal de actividad económica que paga mejores salarios en México”³¹².

En el cuadro 6.5 se observa con más detalle la diferencia que existe entre los salarios promedio de cotización en el IMSS y los salarios promedio de la industria eléctrica, los cuales desde 1994 han estado por encima del resto de los trabajadores. En el 2003 llega a ser de casi el doble; sin que ello vaya de la mano ni con la productividad ni con la situación del país.

Cuadro 6.5
Salario medio de cotización en el IMSS (pesos por día)

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Salario medio IMSS	49.6	56.52	67.63	80.23	94.68	110.84	127.2	143.56	154.94	162.29*
Crecimiento anual	-	14%	20%	19%	18%	17%	15%	13%	8%	5%*
Salario medio IMSS industria eléctrica**	81.04	95.1	117.05	141.11	166.62	199.17	239.49	281.66	315.03	333.68*
Crecimiento anual	-	17%	23%	21%	18%	20%	20%	18%	12%	6%*

Nota: Los datos anuales son promedios ponderados con la población cotizante permanente de los meses correspondientes.

* Los datos de este año son sólo para el periodo enero – febrero.

** Incluye trabajadores del suministro de agua potable.

Fuente: CONASAMI³¹³.

El privilegio de pertenecer a la CFE deja ver que un trabajador pese a desempeñar un empleo similar al de muchos otros trabajadores en el país, su trabajo vale mucho más por el simple hecho de pertenecer a esta paraestatal. Con esto no se hace respetar el precepto constitucional de que “para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad”³¹⁴.

6.3.3 Luz y Fuerza del Centro (LyFC).

Tres años después de la nacionalización de la industria eléctrica, en 1963 nace la Compañía de Luz y Fuerza del Centro como parte de la interacción de la en la electrificación de partes importantes del país. Y el 9 de febrero de 1994 mediante un decreto presidencial nace LyFC; “Luz y Fuerza del Centro es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que distribuye y comercializa energía eléctrica

³¹² Ibid., p. 3.

³¹³ Ibid., p. 4.

³¹⁴ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 123, fracción 7.

en la zona Central de México. Es una empresa paraestatal que tiene como función proporcionar el servicio de energía eléctrica a los hogares y empresas que están dentro de su área de cobertura, con el objeto de promover el desarrollo económico y social de la región”³¹⁵.

Un punto importante a destacar son los altos salarios que reciben los trabajadores de LyFC, los cuales también están muy por encima del común en otras empresas no paraestatales. Es importante saber que el beneficios del salario evaluar el monto de las pensiones a las que se harán acreedores los trabajadores al momento de su retiro. En el cuadro 6.6 se expresa claramente esta disparidad entre los sueldos para las actividades similares en el mercado laboral promedio del país y para quienes son trabajadores sindicalizados dentro de LyFC.

Cuadro 6.6
Comparación de salario bruto de diferentes oficios (pesos corrientes).

Oficio	Organización	Puesto específico	Salario bruto mensual
Carpintero	Mercado	Oficial Carpintero de Obra Negra	\$1,808.65
		Carpintero de Fabricación y Reparación de Muebles	\$1,904.73
	SME	Carpintero A de OCD Carpintero B de OCD Ayudante de Carpintero OCD	\$5,103.25 \$4,145.95 \$3,326.67
Plomero	Mercado	Oficial Plomero en Instalaciones Sanitarias	\$1,858.98
	SME	Plomero MCC	\$4,101.87
		Plomero Ayudante de plomero	\$3,849.55 \$3,002.00
Pintor	Mercado	Oficial Pintor de Casa, Edificio y Construcción	\$1,854.40
	SME	Pintor de MCC	\$4,101.80
		Pintor B Pintor B de Lechería	\$3,849.55 \$3,393.25
Albañil	Mercado	Oficial de Albañilería	\$1,939.80
	SME	Albañil A de Tepuxtepec	\$4,101.87
		Albañil B Ayudante de Albañil	\$3,849.55 \$3,002.00
Cajero	Mercado	Cajero(a) de Maquina Registradora	\$1,721.73
	SME	Cajero Recibidor	\$9,278.99
		Cajero de Necaxa Auxiliar de Cajero de Toluca	\$7,773.58 \$4,801.38
Chofer	Mercado	Chofer de Camión de Carga General	\$1,985.85
		Chofer de Camioneta de Carga General	\$1,923.03
	SME	Chofer B de Necaxa Chofer de Conexiones Ayudante de Chofer Operador Maniobrista	\$6,124.08 \$5,887.26 \$3,271.65

Fuente: Elaboración: Camilo Vidal, CIDAC, con datos de Luz y Fuerza del Centro y de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

OCD: Obras Civil de Distribución.

MCC: Mantenimiento Civil de Construcción.

³¹⁵ [En línea] disponible en: <http://www.lfc.gob.mx/quienes> [Accesado el día 2 de febrero de 2008].

Para computar los salarios de los trabajadores el Contrato Colectivo de Trabajo menciona que el salario mensual de un trabajador será igual a multiplicar su salario diario por 30.4, éste sólo será el salario de base que aparece en los tabuladores referidos en el anexo del contrato, sin embargo, se debe de señalar que “el salario es sólo el 48 por ciento del ingreso de un trabajador de LyFC. El 52 por ciento restante lo recibe en ayudas para renta, despensa, transporte, ahorro y otros rubros contenidos en las cláusulas del contrato”³¹⁶.

Una vez aclarados los privilegios salariales describiremos los efectos que ellos tienen, al momento de jubilarse estos trabajadores y de las jugosas pensiones que reciben. Cabe señalar que otra de las particularidades de que gozan estas pensiones, que se incrementan en el mismo porcentaje que lo hacen los salarios y prestaciones que tienen los trabajadores en activo cada, que se revisa el contrato colectivo de trabajo.

Es en su cláusula 64, donde se hace referencia a las condiciones en que el trabajador recibirá una pensión por jubilación, al cumplir los requisitos que marca dicho contrato y que dice lo siguiente:

Cualquier trabajador podrá solicitar y obtener su jubilación, siempre y cuando haya cumplido veinticinco años de servicios y cincuenta y cinco años de edad, o treinta años de servicios sin límite de edad; asimismo, las mujeres podrán solicitar y obtener su jubilación con el 100 cien por ciento de su salario de base, cuando hayan cumplido veinticinco años de servicios sin límite de edad³¹⁷. Además, “los trabajadores que laboren o hayan laborado durante 15 años en Departamentos o Secciones con línea viva o energizada”³¹⁸.

Los trabajadores a su retiro reciben una pensión del 100 por ciento de salario de base sin que tenga que haber un límite de edad para ello, ya que con el sólo hecho de laborar durante 30 años para LyFC pueden hacerse acreedores a una pensión vitalicia. Un ejemplo de esto es que si alguien entró a laborar a los 20 años a LyFC, podrá recibir una pensión con el 100 por ciento de su salario de base al cumplir los 50 años. En el cuadro 6.7 se hace referencia al porcentaje que podrían obtener los trabajadores que al tener 55 años de edad o más, y no hayan cumplido con los años de servicio laboral deseen retirarse

³¹⁶ [En línea] disponible en:

http://www.cidac.org/cidac_nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=3655 [Accesado el día 12 de marzo de 2008].

³¹⁷ Contrato Colectivo de Trabajo LyFC y SME 2006-2008, p. 301.

³¹⁸ Para mayores detalles consultar el CCT LyFC-SME 2006-2008 en su cláusula 64 sobre pensiones p. 202 párrafo primero.

Cuadro 6.7

Pensión de LyFC teniendo más de 55 años y no cumplan con el tiempo de servicio.

TABLA DE CUOTAS DE JUBILACIÓN APLICABLE A TODOS LOS TRABAJADORES	
Tiempo de servicio	% del salario de base
Años	%
30	100.00%
29	97.50%
28	95.00%
27	92.50%
26	90.00%
25	87.50%

Fuente: CCT LyFC y SME 2006-2008, p. 305.

Sobre las pensiones por incapacidad el contrato menciona que por riesgo de trabajo se pagará una cantidad mayor al 50 por ciento de su salario de base siempre y cuando el trabajador cumpla con una antigüedad mínima de 5 años. A su vez, esta pensión se incrementará conforme los años de antigüedad pudiendo alcanzar el 100 por ciento en caso de que el trabajador cumpla con 30 años de servicio laboral. Mientras que en caso de ser una pensión por incapacidad que no sea por riesgo de trabajo la pensión sumara un 2.2 por ciento de su salario de base por cada año de servicio cuando no alcance los 22 años del mismo; una vez cumplidos los 22 años de servicio la pensión será del 50 por ciento, y aumentara para los 23 y 24 años respectivamente un 5 por ciento más.

La protección que bajo el amparo del Contrato Colectivo de Trabajo convenido por Luz y Fuerza del Centro y el Sindicato Mexicano de Electricistas logra no sólo cumplir con el cometido de otorgar altos beneficios para sus agremiados (activos o retirados), sino que logra, que mediante algunos párrafos, futuros cambios a este contrato o a leyes con mayor peso legal puedan sólo dar beneficios y no perjudicar en ningún momento a sus agremiados. En el apartado IX de la cláusula 64 se menciona que:

Siendo la cuota de jubilación una pensión y un derecho por incapacidad para el trabajo o por vejez, que el trabajador tiene derecho a percibir por servicios de larga duración, si se llegaren a expedir leyes que establezcan en favor de los trabajadores beneficios que correspondan a la jubilación, se aplicarán tales leyes a partir de la fecha de su promulgación siempre y cuando los beneficios económicos y prerrogativas que establezcan sean superiores a los que concede esta Cláusula; caso contrario, LyFC pagará, además de las cantidades que por tales leyes estuviere obligado, las diferencias entre dichas cantidades y las estipuladas en esta Cláusula³¹⁹.

Además de reconocer el derecho a la jubilación, en el apartado X este derecho se define como un derecho imprescriptible, irrenunciable e inextinguible³²⁰. En consecuencia este sindicato no se solidarizará con las luchas de otros trabajadores por mejores pensiones. A lo que Oliva comenta: “nunca lo han estado ni ahora están dispuestos a perder un solo de sus

³¹⁹ Contrato Colectivo de Trabajo LyFC y SME 2006-2008, p. 311.

³²⁰ Ibid., p. 312.

privilegios y en cambio utilizan su peso político para que el estatus en que se mueven permanezca igual que hace 60 años, cuando surgieron por primera vez a la luz pública”³²¹.

6.3.4 Las pensiones en Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Cuatro años de la expropiación petrolera y con fines ajenos a éstos se crea una institución llamada Petróleos Mexicanos A. C., la cual tiene la misión de:

fomentar la inversión nacional en la industria petrolera, y en 1935 se constituye el Sindicato de Trabajadores Petroleros en la República Mexicana, cuyos antecedentes se remontan a 1915. El 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas del Río decreta la expropiación a favor de la Nación, declarando la disponibilidad de México para indemnizar a las compañías petroleras el importe de sus inversiones. Posteriormente, el 7 de junio se crea Petróleos Mexicanos como organismo encargado de explotar y administrar los hidrocarburos en beneficio de la nación. Es hasta el año de 1942 cuando se firma el primer Contrato Colectivo de Trabajo entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana³²².

El caso de PEMEX es uno más en el sector energético que carga con grandes y graves problemas por los salarios e importantes prestaciones por encima de la ley que reciben sus trabajadores, avalados por el contrato colectivo entre el sindicato y la paraestatal. Los altos salarios originan altas pensiones, ya que estas últimas se mueven en relación con los salarios, si no fuera porque estas jubilaciones corren a cargo del presupuesto público, puesto que el pago que hacen los trabajadores para su cuota de jubilación en relativamente pequeña y el patrón (Estado) debe cubrir el faltante.

Esta paraestatal como las otras dos pareciera estar secuestrada por su sindicato. Este logra cada cierto tiempo mejorías en su salario y en las prestaciones, sin ningún tipo de oposición por parte del Estado, ya que esta empresa pública es la principal aportadora de divisa para el país. Un paro o huelga de sus trabajadores pondría en una muy mala posición a México y al gobierno en turno. A continuación, mediante el cuadro 6.8, observaremos el tabulador sobre el que maneja el sindicato sus salarios por día.

³²¹ [En línea] disponible en: http://www.elmundodelpetroleo.com/articulos.php?id_sec=1&id_art=81
[Accesado el día 22 de marzo de 2008].

³²² [En línea] disponible en: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=10004>
[Accesado el día 22 de marzo de 2008].

Cuadro 6.8
Salarios para los trabajadores sindicalizados de PEMEX.

TABULADOR DE SALARIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	
VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE AGOSTO DEL 2007	
PERSONAL SINDICALIZADO	
NIVEL	SALARIO TABULADO (PESOS / DÍA)
8	85.30
9	85.74
10	86.15
11	86.57
12	88.35
13	92.76
14	97.37
15	102.22
16	105.03
17	110.05
18	115.6
19	120.91
20	125.71
21	130.82
22	135.37
23	140.07
24	144.65
25	147.07
26	154.52
27	161.23
28	167.49
29	174.15
30	181.41
31	188.8
32	196.18
33	204.08
34	212.30
35	221.61

Fuente: Contrato Colectivo de Trabajo 2007-2009, anexo 1, p. 237.

Como se aprecia en el cuadro anterior son 28 los niveles que maneja este salario tabulado “la cuota diaria, consignada en los tabuladores, incluye los valores de Ayuda de Despensa y la Cuota Fija del Fondo de Ahorros”³²³ Las categorías están clasificadas por tipo de trabajo que se desempeña. Para ilustrar esto se puede dar el ejemplo de los niveles más bajos del escalafón dentro del contrato laboral. En el cuadro 6.9.

³²³ Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, 2007.

Cuadro 6.9
Escalafones más bajos del Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2007-2009.

ÍNDICE DE CATEGORÍAS POR NIVEL DEL TABULADOR	
A PARTIR DEL PRIMERO DE AGOSTO DE 2007	
NIVEL: 08	
CATEGORÍAS	CLASIFICACIÓN
*DOMÉSTICO	08.73.14
*MENSAJERO	08.44.06
*OBRERO GENERAL-TRABAJOS GENERALES (DIVERSOS)	08.61.07

Fuente: Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2007-2009, anexo 1, p. 246.

Como se puede observar en los dos cuadros anteriores las categorías menores dentro del tabulado alcanzan aproximadamente un 25 por ciento más de lo que podría ser un salario mínimo³²⁴. Pero este sueldo tabulado significa menos de la mitad del verdadero sueldo que percibe el trabajador (dependiendo de algunas variables de sus horas de trabajo y de cómo se le tabulan). El ingreso total se llama “salario ordinario” el cual según este contrato es: la retribución total que percibe el trabajador sindicalizado por sus servicios, y que se integra con los valores correspondientes al salario tabulado, fondo de ahorros y ayuda de renta de casa. En el caso de los trabajadores de turno se adiciona el concepto de tiempo extra fijo, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula 45 de este contrato³²⁵.

El cuadro 6.10 muestra parte de los anexos que dejan ver lo que significa el salario ordinario y su incremento a comparación del cuadro 6.8. Lo que resulta interesante para nuestra investigación es que este salario ordinario es el que se utiliza como base para hacer el calculo de todas las prestaciones y servicios a los que tiene derecho el trabajador sindicalizado de PEMEX, ya que “las cantidades que los trabajadores de turno perciban por concepto de tiempo extra fijo, se les computarán dentro del salario ordinario por día, para los efectos del pago en los casos de vacaciones, accidentes de trabajo, enfermedades ordinarias o profesionales, permisos económicos, comisiones sindicales, jubilaciones”³²⁶.

³²⁴ Vigente a partir del 1° de enero del 2008.

³²⁵ Op. Cit., Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, capítulo I, cláusula 1, inciso XX, 2007, p. 6.

³²⁶ Op. Cit., Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, capítulo VIII, cláusula 45, 2007, p. 36.

Cuadro 6.10
Salarios ordinales según Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM.

TABLA DE SALARIOS ORDINARIOS	
DIARIOS	
(INCLUYE EL TIEMPO EXTRA FIJO)	
VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE	
AGOSTO DEL 2007	
PERSONAL SINDICALIZADO	
JORNADA 0	
DIURNA (PESOS /	
NIVEL	DÍA)
8	169.58
9	173.95
10	175.55
11	176.96
12	181.09
13	194.76
14	207.53
15	220.72
16	227.15
17	235.19
18	244.08
19	252.59
20	260.28
21	268.46
22	275.75
23	283.51
24	291.63
25	298.64
26	314.16
27	330.36
28	345.45
29	360.49
30	375.49
31	387.32
32	399.14
33	411.79
34	425.05
35	443.56

Fuente: Contrato Colectivo de Trabajo 2007-2009, anexo 1, p. 242.

Cabe agregar que los trabajadores que laboren un turno extra o más antes o después de su turno ordinario tienen derecho a la retribución de \$71.25 por concepto de comida por cada turno extra. Lo que resulta un extra importante en sus ingresos mensuales. Por último, se puede mencionar otro ingreso importante aunque justificado según el contrato colectivo, que es la realización de alguna actividad riesgosa o insalubre³²⁷ con lo que su salario puede

³²⁷ Consultar el Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, capítulo IX, cláusula 64, 2007, p. 50.

umentar un 100 por ciento pese a que se cumplan todas las condiciones y medidas preventivas de riesgos. Entre estas actividades se pueden contar carga, manejo y limpieza de productos peligrosos (sosa cáustica, ácidos corrosivos, dinamita, etc.).

Una vez aclarados algunos de los puntos por los que los salarios pagados a los agremiados al STPRM son altos, entremos de lleno a nuestro tema teniendo presente que todo “beneficio obtenido en revisión salarial y de contrato colectivo también se les otorga”³²⁸; a las pensiones de retiro. Cualquier compensación en efectivo o en especie les será añadida a su lista de ingresos, como señala también la cláusula 135. Esta menciona que los jubilados sindicalizados tendrán derecho a que el importe de su pensión se incremente anualmente con el mismo porcentaje que se otorgue a los trabajadores en las revisiones contractuales y salariales³²⁹, además de recibir:

- a) Una bonificación del 50 por ciento del precio al público por venta de productos a través de los concesionarios o distribuidores autorizados por PEMEX (1000 litros de Gasolina Pemex Magna MR y 6 litros de aceite lubricante automotriz, además de 135 litros de gas domestico bonificado al 100 por ciento).
- b) Ayuda de \$ 2,064.00 mensuales para adquisición de canasta básica de alimentos.
- c) Aguinaldo equivalente al importe de 60 días de la pensión jubilatoria.
- d) En caso de fallecimiento de alguno de sus derechohabientes debidamente registrados en el censo médico, ayuda para gastos funerarios por \$ 3,322.25³³⁰.

Es el capítulo XVI del Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM el que habla sobre las pensiones ya sea por vejez, incapacidad y por incapacidad total y permanente. Las pensiones por vejez y a quiénes se les otorgan son descritas de la siguiente manera “los trabajadores que acrediten 25 años de servicios y 55 años de edad tendrán derecho a una pensión pagadera cada catorce días, que se calculará tomando como base el 80 por ciento del promedio de salarios ordinarios que hayan disfrutado en puestos permanentes en el último año de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada uno de dichos puestos”³³¹, para lo cual el trabajador deberá cumplir algunos otros requisitos menores.

Por otra parte, “a los trabajadores que acreditan 30 años o más de servicios, y 55 años de edad como mínimo, y aquéllos que acreditan 35 años o más de servicios sin límite de edad, se les tomará como base para fijar la pensión, el salario del puesto de planta que tengan en el momento de obtener su jubilación”³³².

6.4 Otras pensiones con cargo al erario público.

Sin duda que todo trabajador debe de recibir una pensión por jubilación al término de su vida laboral en empresas públicas. Sin embargo, muchos altos funcionarios públicos reciben pensiones una vez terminado su periodo de actividad en dependencia pública

³²⁸ [En línea] disponible en: http://www.elmundodelpetroleo.com/articulos.php?id_sec=1&id_art=81
[Accesado el día 23 de marzo de 2008].

³²⁹ Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, capítulo XVI, cláusula 140, 2007, p. 137.

³³⁰ Consultar el Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, capítulo XVI, cláusula 135, 2007, p. 140.

³³¹ Ibid., cláusula 134, inciso I, 2007, p. 137.

³³² Ibid.

determinadas estando todavía activos o por lo menos en edad de serlo. En este apartado daremos algunos ejemplos de cuáles son las pensiones que reciben estos funcionarios públicos, sin que se aclare si se cumple o no la ley, o si ésta se modifica en beneficio particular, o quien hace estas transformaciones en beneficio propio o de allegados a quienes pueden hacer estas modificaciones.

Existen muchas instituciones y organismos públicos que tienen sus propios sistemas de retiro, con condiciones que son poco transparentes para el ciudadano común. Para algunas de ellas no existe acceso a esa información ni siquiera mediante el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información) por considerarla confidencial. En otros casos estas supuestas pensiones y demás prestaciones monetarias o en especie que se otorgan a altos funcionarios públicos se manejan de forma discrecional. Pese a que como se menciona: “las pensiones de los funcionarios en retiro se han considerado, a través de varias resoluciones del IFAI, como prestaciones equivalentes a salario y, por lo tanto, se debe de informar de ellas con la misma claridad y precisión que si se tratase de sueldo”³³³.

Entre los grandes gastos que hace el erario público en cuestión de pensiones, resaltan las pensiones vitalicias que se entregan a los ex presidentes del país una vez que dejan su cargo sin importar su edad, de las que un connotado constitucionalista (Dr. Raúl Carrancá) señala como anticonstitucionales y ofensivas en comparación con la media de los trabajadores que reciben pensiones en México³³⁴. Además el ex presidente Vicente Fox Quesada recibe además de su pensión vitalicia que es de alrededor de \$228 mil pesos mensuales, un seguro de retiro, un seguro de vida y un seguro de gastos médicos mayores³³⁵.

Este abuso del último presidente de México no es la única ya que el Estado debe de pagar, pensiones vitalicias a cinco ex presidentes y sus familias, la cantidad gastada en ellos suma \$4,315,000 m. n. en sueldos y prestaciones. Dentro de estas pensiones vitalicias se encuentran enmarcadas las que se otorgan a las viudas de Lázaro Cárdenas del Río quien percibe \$81,227 pesos al mes y la viuda de José López Portillo quien recibe \$115,187 pesos mensuales³³⁶.

Según marca la ley cuando una persona que recibe una pensión vitalicia, esta se retirara si el individuo en cuestión percibe otros honorarios que puedan justificar el retiro de esta prestación, pese a esto a los ex presidentes se les a respetado el otorgamiento de estas pese a existir documentos que comprueben que reingresaron a las actividades laborales. Incluso en el caso del ex mandatario Ernesto Zedillo Ponce de León recibía una pensión vitalicia a la cual renunció al demostrar que tenía ingresos por están laborando, más, mantiene una

³³³ Flores, Nancy. Banco de México. Despilfarro de Pensiones. En Revista Fortuna, México, año V, No. 57 octubre 2007. [En línea] disponible en: http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/octubre/htm/Banco_de_Mexico_Pensiones.htm [Accesado el día 12 de marzo de 2008].

³³⁴ Velasco C. Elizabeth. Ilegales, las pensiones a ex presidentes: Carrancá. México: La Jornada, 03 de octubre de 2007.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Tinoco, Yenise. Ex presidentes: vivir del erario. En “Revista Contralínea”, México, N°. 78, mayo primera quincena 2007, año 5, p. 7.

pensión vitalicia por parte del Banco de México de cuya institución también fue funcionario³³⁷.

La discrecionalidad con que se entregan pensiones vitalicias no sólo se da con los ex presidentes del país. Muchos otros altos funcionarios tienen privilegios similares, un connotado funcionario del Banco de México fue Agustín Carstens quien llegó a ocupar el puesto de jefatura del gabinete del gobernador del Banco de México. En esta institución sólo se empleó por 15 años y logró una pensión vitalicia pese a contar en 1999 con apenas 41 o 42 años aproximadamente, ya que nació en 1958, además de laborar para el FMI entre los años 1999 y 2000, entre otros cargos en instituciones internacionales³³⁸. Se habla de que la pensión vitalicia de este funcionario público fue suspendida en el 2006 al asumir la coordinación del área económica del equipo de transición de Felipe Calderón Hinojosa³³⁹.

Las condiciones que rodean la concesión de las pensiones vitalicias de los altos funcionarios son poco transparente incluso para la ASF (Auditoría Superior de la Federación). Este organismo debe dar seguimiento a estas fallas del sistema, ya que los funcionarios en cada una de las instituciones son quienes asignan gastos, sueldos, prestaciones y servicios. Pero ellos no pueden ser moralmente juez y parte en la toma de estas decisiones. Esta situación pareciera también rebasar la labor del IFAI, puesto que mediante ciertos lineamientos de la Ley de transparencia le impide el acceso a esta información de orden público.

El diputado Miguel Alonso Raya³⁴⁰, en un boletín sobre la Auditoría Superior de la Federación señala que “hay algunos montos específicos de pensiones que valdría la pena aclarar a quién se les entregan, pues tan sólo en el Banco de México se establecen pensiones mensuales de 159 mil 762 pesos como máximo; Bancomex, de 173 mil 226 pesos; Bansefi, de 110 mil 530, Banobras, de 127 mil 263 y Nafin, de 135 mil 640”³⁴¹.

Con lo anterior dejamos abierto el tema sobre cuáles y cómo deben reformarse los sistemas públicos de pensiones en México, pese a la insostenibilidad financiera de los sistemas del IMSS y del ISSSTE. Estos privilegios pueden seguirse dando en un país donde mucha gente no logra acceder ni siquiera a una pensión mínima, pese a trabajar toda su vida. Estos funcionarios en un lapso corto (de entre 6 y 15 años) logran incluso mejorar sus altos salarios y recibir absurdas prestaciones.

³³⁷ Ibid., p. 6.

³³⁸ [En línea] disponible en: Información de Internet:

<http://www.edukativos.com/biografias/biografia5738.html> [Accesado el día 12 de marzo de 2008].

³³⁹ Flores, Nancy. Banco de México. Despilfarro de Pensiones. En Revista Fortuna, año V, No. 57 octubre 2007. [En línea] disponible en:

http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/octubre/htm/Banco_de_Mexico_Pensiones.htm [Accesado el 13 de marzo de 2008].

³⁴⁰ Presidente de la Comisión de Seguridad Social (2004)

³⁴¹ [En línea] disponible en: <http://www.fundar.org.mx/PDF/boletin3005.pdf> [Accesado el 13 de marzo de 2008].

Capítulo 7.

Otros apoyos a los adultos mayores y una tentativa de universalismo.

Introducción.

Este capítulo se divide en dos partes, la primera de ellas intenta un acercamiento a dos tipos de pensiones o ayudas que se dan a los adultos mayores con el fin de poder hacer frente a las necesidades básicas que tienen un individuo al cumplir cierta edad y no poder tener un empleo formal o contar con una pensión de retiro como marca la ley.

El primer tipo de pensión es la opción que tienen los ciudadanos con más de 70 años que viven en el Distrito Federal y de la cual se encarga el gobierno de esta entidad mediante sus programas de Desarrollo Social y Salud; cabe aclarar que esta ayuda no sólo es monetaria, sino que además reciben servicios médicos y medicamentos de forma gratuita e incluso los servicios médicos son a domicilio. Con la prestación de estos otros servicios este apoyo se acerca aún más a la cobertura que hacen a los pensionados en las instituciones de seguridad social formal.

El segundo tipo de pensión es aquél que maneja el programa de Oportunidades para los adultos mayores de 70 años y que viven en áreas rurales, particularmente en comunidades de hasta 20,000 habitantes³⁴², este programa pese a partir del programa Oportunidades se maneja de forma autónoma y busca ayudar a los grupos de adultos mayores en las áreas de mayor marginación. En un principio se busca dar esta pensión de forma asistencial. Sin embargo, el proyecto busca un paralelismo con el Sistema de Ahorro para el Retiro y se puedan crear cuentas de ahorro individual para las personas que reciban el apoyo y con ello logra una pensión.

En la segunda parte de este capítulo se da un panorama de cómo podrían darse algunos avances hacia la universalización de las pensiones en México, teniendo presente el tipo de sistemas de retiro existentes, las instituciones encargadas de estos sistemas, la cobertura de población, el tipo de pensión que otorgan, qué otras prestaciones se integran en estos paquetes de seguridad social, etc.

Además de plantear el papel que tienen, pueden y deben tener los actores implicados en la seguridad social de los adultos mayores, especialmente el Estado. El Estado pese a su adelgazamiento en cuestión de seguridad social o su malformación de un Estado de Bienestar, debe ser más que un regulador que otorga un piso básico (no mínimo) de la seguridad social para los adultos mayores, mientras que el mercado administra los ahorros de aquéllos que busquen y puedan gozar de una pensión extra, gracias a su ahorro individual.

³⁴² Sobre esto se profundizara en un apartado, ya que pese a que esta es la meta no está definido el momento para ampliar el programa.

7.1 Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el D. F.

El Distrito Federal maneja desde su propia perspectiva una serie de programas y servicios dentro de la política social encaminados a beneficiar a grupos de población vulnerables³⁴³; grupos de alto riesgo de perder los medios de mantener una vida digna y entrar en círculos viciosos en los que la sobrevivencia se vuelve un estilo de vida³⁴⁴.

Es por estos motivos que el Gobierno del Distrito Federal intenta dar respuesta a la atención de este grupo vulnerable con altos grados de incertidumbre, “para lo cual desde febrero de 2001 se implementa el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años residentes en el Distrito Federal”³⁴⁵. La idea de este programa es cubrir múltiples dimensiones de la problemática a la que se enfrenta este grupo vulnerable, las cuales son las siguientes:

- a) La Pensión Alimentaria.
- b) Los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores.
- c) El Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores.
- d) Las Acciones de promoción de Salud³⁴⁶.

Estas son las estrategias que define al programa, el cual busca no sólo proveer a los adultos mayores con una ayuda monetaria, sino que intenta dar solución a las necesidades básicas de estas personas mediante la cobertura de los frentes de alimentación y salud, ya que como se sabe estas dos necesidades son prioritarias en el desarrollo pleno de una vida digna de un adulto mayor, ya que si no existe salud en el individuo la calidad de vida disminuye drásticamente, al mismo tiempo, si no existen los medios para mejorar esta salud como son la alimentación y el acceso a servicios médicos y medicinas no se puede abandonar el estado de incertidumbre y riesgo.

Para fines de esta investigación nos centraremos en las cuestiones relacionadas a la “Pensión Alimentaria”, sin desconocer el mérito de este programa dentro de la Seguridad Social. En un principio la población objetivo son los grupos localizados en las llamadas unidades territoriales de alta y muy alta marginación, mediante criterios de focalización definidos mediante un censo que se llevó a cabo en el Distrito Federal entre enero y febrero del 2001³⁴⁷.

³⁴³ La vulnerabilidad tiene su origen tanto en las tendencias del mercado laboral y en algunos de sus rasgos, en la insuficiente cobertura de diversos servicios sociales y en el debilitamiento del tejido social, lo que da cuenta de una creciente sensación de riesgo, inseguridad e indefensión en vastos grupos de personas y familias. [En línea] disponible en: http://www.conapo.gob.mx/prensa/carpetas/carpetas2001_2.htm [Accesado el día 25 de febrero de 2008].

³⁴⁴ Pese a que la definición de “adulto mayor” puede ser un tanto subjetiva ya que se determina la entrada a esta categoría mediante la edad en la que se ingresa; sin embargo, para este apartado se determina a los adultos mayores como aquellos que rebasan los 70 años de edad.

³⁴⁵ Varios. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, 1ª Edición, México, 2006, p. 84.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Ibid., p. 85.

En el 2006 la “pensión alimentaria” alcanzó los casi 400 mil adultos mayores de 70 años, lo que equivale a más del 97 por ciento de la población de esta categoría (según cálculos de población estimados por CONAPO), con lo que se muestra que para los adultos mayores “residentes en el Distrito Federal es un derecho social universal que esta población recibe una pensión diaria no menor a la mitad de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal”³⁴⁸.

En el cuadro 7.1 se puede observar cuál es la evolución que ha tenido durante sus primeros 6 años. Se observa el incremento que ha tenido la cobertura en cada una de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. Son en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa las que tienen un mayor número de beneficiados, debido a la gran concentración de población que existe en estas demarcaciones, así como la marginación que en ellas existe.

Cuadro 7.1

Beneficiarios de la pensión alimentaria por Delegación 2001 – a agosto de 2006.

DELEGACIÓN	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (agosto)
AZCAPOTZALCO	15,106	19,509	20,613	22,355	23,792	24,339
COYOACAN	18,153	26,446	28,423	29,840	32,057	33,018
CUAJIMALPA	3,253	3,713	3,843	3,813	4,023	4,102
GUSTAVO A MADERO	47,983	57,497	56,316	58,845	63,306	64,733
IZTACALCO	15,605	18,577	19,268	20,553	22,079	22,247
IZTAPALAPA	43,828	50,339	52,452	53,295	56,890	58,137
MAGDALENA CONTRERAS	6,351	7,519	7,909	8,021	8,660	8,765
MILPA ALTA	3,063	3,323	3,314	3,330	3,525	3,610
ALVARO OBREGON	18,982	23,357	23,834	25,099	27,231	27,851
TLAHUAC	7,363	7,988	7,905	7,734	8,227	8,670
TLALPAN	13,307	16,538	17,858	18,600	20,074	20,856
XOCHIMILCO	9,882	11,590	11,919	12,118	12,936	13,158
BENITO JUÁREZ	3,995	17,306	19,748	21,061	23,956	25,461
CUAUHTEMOC	15,379	25,938	26,695	28,443	31,469	31,028
MIGUEL HIDALGO	11,175	14,386	14,407	14,955	17,190	18,207
VENUSTIANO CARRANZA	16,575	20,974	20,994	23,938	26,085	26,318
TOTAL	250,000	325,000	335,498	352,000	381,500	390,500

Fuente: Varios. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, 1ª Edición, México 2006, p. 86.

En el 2007 la meta de beneficiarios se había incrementado a “420,000 adultos mayores que gozan del beneficio económico de la Pensión Alimentaria en las 16 delegaciones Políticas del Distrito Federal, y para garantizar el beneficio económico de la Pensión Alimentaria para 420,000 adultos mayores se cuenta con un presupuesto anual que asciende a la cantidad de 3,707,962,500 pesos”³⁴⁹ Con lo anterior se ve el incremento que ha tenido el

³⁴⁸ Ibid., p. 84.

³⁴⁹ [En línea] disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=82> [Accesado el día 25 de febrerote 2008] (las cursivas son nuestras).

programa año con año y el que, al parecer, ha tenido gran aceptación y apoyo para su mejor funcionamiento.

7.1.1 Requisitos para ser beneficiario del programa.

No obstante que el programa arranca en febrero del 2001, es en el 31 de diciembre de 2003 que se publica en la Gaceta del Distrito Federal el “reglamento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal”³⁵⁰. Los requisitos para que un individuo sea beneficiario de este programa y reciba la “pensión alimentaria” y demás servicios que están enlistados en este reglamento, y son los siguientes:

- I. Tener setenta años de edad o más, al momento de solicitar su inscripción al padrón de beneficiarios de la Pensión Alimentaria.
- II. Radicar permanentemente en el Distrito Federal con una antigüedad mínima de tres años de residencia al momento de la solicitud de la Pensión, lo que deberá acreditar a través de cualquiera de los medios reconocidos por la Ley y el presente Reglamento.
- III. Acreditar mediante identificación o documentación idónea, la edad mencionada en la fracción primera de este artículo, excepto en aquéllos casos en que la avanzada edad y/o condición socioeconómica justifique plenamente la carencia de dicha documentación por parte del Adulto Mayor, en cuyo caso manifestará bajo protesta de decir verdad que reúne los requisitos señalados en los incisos I y II de este artículo
- IV. Aceptar por escrito los compromisos que nacen con motivo de su incorporación al padrón de beneficiarios de la Pensión Alimentaria³⁵¹.

La incorporación a este programa se hace mediante el llenado de una solicitud ante el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal o los representantes de éste. Esta solicitud deberá contar básicamente con lo siguientes datos:

- a) Nombre completo. (Nombre, Apellido Paterno y Apellido Materno).
- b) En el caso de las mujeres adultas mayores, los apellidos deben corresponder a los de soltera.
- c) Domicilio completo de residencia (calle, número exterior, número interior, colonia, código postal, delegación)³⁵².

Ya presentada esta solicitud el Instituto se encargará de dar seguimiento al trámite, mediante algunas visitas al domicilio del demandante del beneficio para corroborar información. Una vez cumplido este seguimiento de forma efectiva, el Adulto Mayor ingresa al padrón de beneficiarios como “Pensionado” en un plazo no mayor a los seis meses contando a partir de la presentación de la solicitud³⁵³.

³⁵⁰ Gaceta del Distrito Federal, Reglamento de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, México, 31 de diciembre de 2003, p. 1.

³⁵¹ Ibid., Art. 9º, p. 2.

³⁵² Ibid., Art. 12, p. 2.

³⁵³ Ibid., Art. 16, p. 3.

7.1.2 De los compromisos u obligaciones del adulto mayor beneficiado.

Todo adulto mayor que cumple con los requisitos de edad y residencia en el Distrito Federal tiene derecho a gozar de este beneficio sin importar si recibe otra pensión, tiene otros ingresos o si goza de una condición económica solvente, ya que según el Art. 4° “La Pensión no está condicionada a la carencia de recursos económicos de los beneficiarios, por lo que todo Adulto Mayor que cumpla con los requisitos tiene derecho a recibirla”³⁵⁴.

Sin embargo los beneficiarios deben cumplir con una serie de normas, ya que de lo contrario se les podrá dar de baja del padrón de beneficiarios por parte de las autoridades del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. Los compromisos a que se obliga el pensionado están enmarcados en el artículo 25 y son los siguientes:

- I.- Firmar en original y por duplicado la Carta Compromiso por sí o por su representante al momento de recibir la tarjeta electrónica. Un original será entregado al pensionado y el otro será resguardado en el archivo del Instituto.
- II.- Utilizar la tarjeta electrónica, en los centros comerciales autorizados, sin exceder del monto total disponible en el momento de su utilización.
- III.- Emplear la tarjeta electrónica, preferentemente, para la compra de productos alimenticios.
- IV.- Reportar oportunamente, en cualquier modulo de atención del Instituto, cercano a su domicilio, cualquier tipo de problema en la utilización de la tarjeta, así como las anomalías en los establecimientos de autoservicio autorizados.
- V.- Reportar el extravío o robo de la tarjeta electrónica, en el término de 24 horas, contados a partir desde el momento en que ocurra el hecho, al teléfono de servicio que se encuentra en la parte trasera de la tarjeta plástica. En caso de omisión o de aviso extemporáneo, el Gobierno del Distrito Federal, queda deslindado de cualquier responsabilidad del daño que se cause o se pueda causar derivado del hecho.
- VI.- Notificar su cambio de domicilio o variación de su nomenclatura, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ocurra el cambio o tenga conocimiento de la variación de su nomenclatura. El pensionado, podrá reportar el hecho ocurrido en cualquiera de los módulos de atención del Instituto.
- VII.- Proporcionar al Instituto, toda la información que le sea requerida, para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la Pensión.
- VIII.- Abstenerse de utilizar la tarjeta electrónica en cajeros automáticos o canjearla por dinero en efectivo.
- IX.- Abstenerse de enajenar, ceder o transferir la tarjeta electrónica o sus derechos a terceros.
- X.- Conducirse con respeto y decoro, frente al personal responsable de operar y ejecutar las disposiciones de la Ley y el Reglamento, especialmente con el personal que realice las visitas domiciliarias; evitando cualquier hecho irrespetuoso o indecoroso de su parte o de terceros, que pueda ocurrir en su domicilio.
- XI.- Cumplir con los compromisos establecidos en la Carta Compromiso, los que cobrarán vigencia a partir del momento en que el Adulto Mayor reciba su tarjeta electrónica para su uso³⁵⁵.

³⁵⁴ Ibid., Art. 4°, p. 1.

³⁵⁵ Ibid., 31 de diciembre de 2003, Art. 25, pp. 4-5.

De estas obligaciones de la “pensión alimentaria” destacamos el punto III, el cual menciona como compromiso el emplear la ayuda monetaria proporcionada para comprar alimentos. Este es el ideal a seguir; sin embargo, nadie puede garantizar que se emplee de este modo el subsidio ya que se necesitaría hacer un seguimiento mayor o crear candados para que el beneficiado o las familias de éstos no compren otro tipo de mercancías. De las demás cláusulas de obligación la mayoría son un tanto obvias o también ambiguas como es el caso del punto XI que sólo refiere a los compromisos señalados en la carta compromiso que firma el adulto mayor.

Cabe aclarar que si el beneficiario no cumple con estas obligaciones hacia el programa y el instituto se le podrá dar de baja, no obstante el reglamento prevé esta situación e impone que si se incumplió con alguno de las normas establecidas el adulto mayor podrá realizar el trámite de acceso al beneficio nuevamente hasta en tres ocasiones más³⁵⁶.

7.1.3 Monto y medio para el depósito de la “pensión alimentaria”.

Es mediante una tarjeta electrónica plástica denominada “Si Vale”³⁵⁷ que el beneficiado recibirá el monto monetario de su pensión, la periodicidad de la entrega de las pensiones será mensual y una vez que se le deposite, el beneficiario podrá hacer uso de ésta en los centros comerciales autorizados en el Distrito Federal³⁵⁸, como si se tratase de una tarjeta de débito.

Es el artículo 5° en el que se establece el monto monetario que se depositara o abonara a los beneficiados: “El monto de la Pensión, será el equivalente a la cantidad correspondiente al 50 por ciento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”³⁵⁹, si tenemos en cuenta que el salario mínimo vigente para el 2008 es de \$1598.73 pesos³⁶⁰ el equivalente a este apoyo es de \$799.36 pesos mensuales.

7.1.4 Algunas otras cuestiones sobre la Pensión Alimentaria en el Distrito Federal.

El programa de pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal resulta ser innovador con respecto a las pensiones y ayuda a los adultos mayores (70 años), ya que nunca había tenido un alcance universal (para el Distrito Federal) y es digno de análisis. No obstante, sería importante que existiera mayor transparencia y certidumbre de cómo estas pensiones se pueden financiar sin mermar otros rubros del presupuesto o de que no se tengan que incrementar los impuestos de la Ciudad de México para el mantenimiento del programa de pensiones no contributivas.

³⁵⁶ Ibid. Título quinto, del artículo 49 al 53.

³⁵⁷ Varios. Op. Cit., p. 84.

³⁵⁸ Gaceta del Distrito Federal, Reglamento de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, México, 31 de diciembre de 2003, artículos 6° y 7°, pp. 1-2.

³⁵⁹ Ibid. Art. 5°, p. 1.

³⁶⁰ [En línea] disponible en:

http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/
[Accesado el día 24 de marzo de 2008].

Este programa aporta al adulto mayor un ingreso monetario con el que logra mejora su condición individual e incluso familiar, coopera con el gasto familiar y no significa una carga para los mismos, con él, el Adulto Mayor se ve y lo ven como un individuo con mayor importancia en el seno familiar. Además, el programa le garantiza una mejor atención en salud y medicamentos, con lo que su gasto en éstos, si no desaparece totalmente sí disminuye significativamente.

Muchas cifras citadas en el libro “La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006” dejan ver la importancia de esta ayuda para el adulto mayor, su progreso en la calidad de vida, su mejor alimentación e incluso en el incremento en el grado que este tiene ante la toma de decisión de su núcleo familias. Habrá que esperar algunas valoraciones externas al gobierno de la Ciudad de México para saber qué tan reales pueden ser los avances y resultados de este programa. Sin embargo, “la aprobación de la Pensión Alimentaria como derecho social universal para los capitalinos significa concretar el derecho a la re-dignificación de la vejez como etapa de vida y a la garantía de redistribución del ingreso y de la solidaridad intergeneracional de la sociedad entera”³⁶¹.

7.2 El Sistema de Pensiones del Programa Federal Oportunidades.

Se supone que la cobertura y la riqueza de los efectos de la seguridad social son mayores en las zonas urbanas que en las rurales, que reúnen contradictoriamente mayores carencias sociales. El programa Oportunidades³⁶² abre un nuevo panorama para las zonas rurales brindando apoyo a los adultos mayores de 70 años o más que vivan en zonas rurales marginadas que no tengan una pensión o que no son derechohabientes de los sistemas formales de pensiones.

El programa Oportunidades presenta dos bifurcaciones de apoyo; la primera de ellas es de orden asistencialista, y consiste en el apoyo monetario directo a los adultos mayores de 70 años que viven en las comunidades rurales de alta marginación y que reciben apoyos. La segunda busca incentivar a las personas en edad económicamente activa y de hasta 69 años de edad para que abrieran una cuenta de ahorro individual para obtener una pensión mediante una renta vitalicia similar al nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro del IMSS.

Estas dos vertientes del mismo programa deben ser analizadas de forma separada ya que, sus objetivos son muy distintos, mientras que en la primera vertiente el apoyo del Estado no es contributivo de ninguna manera, en la segunda el apoyo está condicionado a un ahorro personal en una cuenta individual mediante un subsidio que proporciona el Estado.

³⁶¹ Varios. Op. Cit., p. 84.

³⁶² El programa Federal Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) tiene el propósito de ayudar a superar las condiciones de extrema pobreza de familias en zonas rurales marginadas; esto mediante apoyos para mejorar la educación, salud y alimentación de dichas familias y con ello lograr mejorar sus condiciones de vida presente y futura. [En línea] disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/> [Accesado el día 14 de mayo de 2008].

7.2.1 El programa Oportunidades para adultos mayores de 70 años.

Las autoridades del programa Oportunidades se dan cuenta en el 2007 de que sus acciones dejaban de lado al grupo de adultos mayores, busca reforzar la ayuda a estos no sólo con incentivos para la familia, sino que hace una separación de estos individuos con el fin de proporcionar ayudas específicas a los mismos. Oportunidades abre un nuevo programa (Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales) que, sin estar del todo desvinculado al programa general, sí redefine sus objetivos tanto generales como específicos, al enfocarse a un grupo de población específico. Estos objetivos son:

Objetivo General: Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los Adultos Mayores de 70 años y más, atendiendo prioritariamente a quienes habitan en zonas rurales.

Objetivos Específicos

- Contribuir a mejorar el ingreso de los Adultos Mayores de 70 años y más que habitan en las localidades donde tenga cobertura el Programa, mediante la entrega de un apoyo económico.
- Apoyar el desarrollo personal del Adulto Mayor y su reincorporación a la vida familiar y comunitaria a través de acciones de promoción y participación social³⁶³.

Este programa pretende disminuir las pésimas condiciones de vida de los adultos mayores de 70 años que no cuentan con una pensión, y se centra en estas zonas marginadas ya que “en las localidades rurales donde vive la mayoría de la población en extrema pobreza sólo uno de cada 10 habitantes cuenta con una pensión, a diferencia del medio urbano, donde es uno de cada tres”³⁶⁴.

Cabe señalar que la cobertura no es del todo clara ya que en distintos documentos se maneja que se cubrirá a los adultos mayores de 70 años que residan en localidades que tengan 20,000 habitantes, esta cobertura estará sujeta a presupuesto por lo cual primeramente se hará una cobertura gradual comenzando con las zonas rurales de hasta 10,000 habitantes y posteriormente se ampliará esta cobertura para alcanzar en un momento dado localidades con mayor población que tengan marginación³⁶⁵.

7.2.1.1 Criterios de elegibilidad, aceptación y tipo de apoyo.

Los requisitos para acceder a este apoyo por parte del gobierno Federal son sólo tres:

- a) Tener 70 años de edad o más;
- b) Habitar en las localidades establecidas en la cobertura de estas reglas.
- c) En caso de ser beneficiario del componente de Adultos Mayores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se requerirá su autorización de baja del mismo³⁶⁶.

³⁶³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación: 31 de diciembre de 2007, p. 3.

³⁶⁴ Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio A. El sistema de pensiones Oportunidades. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2006, p. 133.

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ [En línea] disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3003&len=1> [Accesado el día 2 de marzo de 2008].

No obstante, el individuo debe de cumplir una serie de formalismos para acceder al beneficio como de proporcionar los datos personales al promotor para el llenado del “Formato para la Identificación de Beneficiarios”. El cual contiene en términos generales datos como:

- 1) Datos generales
- 2) Identidad
- 3) Edad
- 4) Residencia

Estos datos deberán poder ser demostrados por el individuo mediante identificación oficial, en caso de que no se tenga ésta, se podrá hacer el trámite con una constancia expedida por la autoridad local. En caso de que los individuos mientan o den mal sus datos podrán ser dados de baja del programa. El adulto mayor que haya sido registrado mediante el formato anteriormente referido deberá de obtener respuesta por parte del programa mediante el “Formato de Aceptación”; los beneficios que el programa suministra a los adultos mayores de 70 años son tres:

- 1) Económicos.
- 2) Salud
- 3) Acciones de promoción y participación social.

El apoyo económico es el núcleo central de este programa; sin embargo, es de vital importancia para el adulto mayor poder recibir de manera constante la asistencia y prevención en cuestiones de salud enmarcados en las tácticas de “Línea de Vida” y Prevenir-IMSS³⁶⁷ ya que a esta edad existen una serie de enfermedades crónico degenerativas que requieren constante cuidado, así como prevenir cualquier tipo de enfermedad con el fin de que el individuo no demerite su calidad de vida. Para lo cual “los adultos mayores recibirán un paquete de atención en salud, previsto en la Estrategia de Línea de Vida y en la Cartilla Nacional de Salud para Adultos Mayores que el Sistema Nacional de Salud tiene ya definida para la población en edad avanzada.”³⁶⁸

Al mismo tiempo, es de vital importancia en la vida cotidiana de los adultos mayores que se les inserte en actividades de participación social con el fin de incrementar su autoestima y al mismo tiempo cambie la imagen de otros grupos de edad con respecto a la capacidad e importancia que pueden tener los adultos mayores en una comunidad, entre las actividades a realizar estarán talleres, grupos de crecimiento y jornadas informativas³⁶⁹.

El apoyo económico se entregará mediante las UARP (Unidades Administrativas Responsables del Programa) y su monto será de \$500.00 pesos mensuales en efectivo; no obstante, la entrega se hará bimestralmente y “se consideró espaciar la entrega de los

³⁶⁷ [En línea] disponible en:

http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/2007/4totrim/peccg/02_Adultos_Mayores_70.pdf [Accesado el día 20 de abril de 2008].

³⁶⁸ Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio A. Op. Cit., p. 133.

³⁶⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2007, p. 4.

apoyos a un periodo cuatrimestral en los en que las condiciones de aislamiento o accesibilidad a las localidades dificultaron la entrega bimestral de los apoyos³⁷⁰.

7.2.1.2 Derechos y obligaciones de los beneficiados.

Los adultos mayores beneficiarios de este programa tienen derechos y obligaciones que están enmarcadas en las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, entre los derechos que se establecen para el beneficiario están los siguientes:

1. Información necesaria, de manera clara y oportuna, para participar en el Programa;
2. Un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de género, grupo étnico, filiación política, gremial o religiosa, así como tener la debida privacidad y reserva de su información confidencial;
3. Atención y apoyos sin costo alguno;
4. Documento que lo acredite como beneficiario del Programa³⁷¹.

Las obligaciones a las que se comprometen a ceñirse son las siguientes:

1. Acudir con su identificación oficial y el documento que lo acredita como beneficiario a recibir los apoyos del Programa, en el lugar, fecha, forma y plazos que se le indique. En el caso de imposibilidad física o enfermedad, el cobro podrá hacerlo a través de su representante;
2. Proveer, sin faltar a la verdad, la información que le requiera el Programa;
3. Presentarse ante el personal del Programa para actualizar sus datos cuando así se requiera.
4. No hacer uso indebido (venta, préstamo o uso con fines partidistas o electorales, entre otros) del documento que lo acredita como beneficiario del Programa.
1. Denunciar cualquier irregularidad o mal uso que identifique dentro del Programa³⁷².

7.2.1.3 Algunas cuestiones sobre el programa 70 años y más de Oportunidades.

Sin duda que el beneficio de este programa es un paso importante en la cobertura de la Seguridad Social en México, ya que no sólo se da un beneficio monetario para los adultos mayores sino que se le considera como un asunto con varias dimensiones donde el objetivo es la integración al tejido social por parte de los adultos de más de 70 años, estos individuos pueden ser considerados de mejor manera en la integración familiar y comunitaria al cumplir roles acordes a sus capacidades.

El monto monetario de estas pensiones no contributivas puede parecer insuficiente para salir de un estado de sobrevivencia para el adulto mayor, sin embargo, se debe tomar en cuenta que estos apoyos se otorgan a personas en comunidades de alta marginación en las

³⁷⁰ [En línea] disponible en:

http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/2007/4totrim/peccg/02_Adultos_Mayores_70.pdf [Accesado el día 10 de mayo de 2007].

³⁷¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Op. Cit.

³⁷² Ibid., p. 5.

cuales cualquier tipo de ingreso extra logra mejorar de un modo u otro las condiciones quizá no sólo para el individuo acreedor al beneficio sino de toda su familia pues en lugar de que el adulto mayor sea sólo una carga será parte del ingreso monetario.

Por último, se puede observar cómo este programa gracias a la experiencia e infraestructura que tienen el programa Oportunidades ha logrado permear a las 32 entidades federativas del país, en el cuadro 7.2 se puede observar como incide este programa de ayuda a los adultos mayores de 70 años en cada uno de los Estado e incluso en el Distrito Federal, pese a que en esta entidad son pocos, se logra ver que el programa no hace ningún tipo de discriminación; sólo sería importante saber si existe algún tipo de coordinación entre el gobierno de la Ciudad de México y la SEDESOL para no duplicar la asistencia de este programa con el del apartado anterior o si los adultos mayores logran ser doblemente beneficiados.

Cuadro 7.2
Población beneficiaria programada 2007 (cifras preliminares)

Entidad	Mujeres	Hombres	Beneficiarios
Aguascalientes	3814	3930	7744
Baja California	1850	2269	4119
Baja California Sur	1199	1194	2393
Campeche	3016	4500	7516
Coahuila	5974	7307	13281
Colima	1707	1841	3548
Chiapas	25196	28285	53481
Chihuahua	10249	12400	22649
Distrito Federal	150	126	276
Durango	8994	10357	19351
Guanajuato	32244	30211	62455
Guerrero	27734	25474	53208
Hidalgo	26386	24396	50782
Jalisco	22401	22086	44487
México	32801	24547	57348
Michoacán	37122	35164	72286
Morelos	5604	5259	10863
Nayarit	8156	9378	17534
Nuevo León	8054	9199	17253
Oaxaca	49664	43975	93639
Puebla	38318	32915	71233
Querétaro	10773	9646	20419
Quintana Roo	1901	2953	4854
San Luis Potosí	26249	29421	55670
Sinaloa	16754	18890	35644
Sonora	8859	10383	19242
Tabasco	13585	15614	29199
Tamaulipas	10096	12043	22139
Tlaxcala	4623	4434	9057
Veracruz	50615	51641	102256
Yucatán	6027	7712	13739
Zacatecas	16422	16918	33340
Total	516537	514468	1031005

NOTA: A la fecha no se tienen cifras definitivas de la población beneficiaria por entidad, debido a que la Dirección de Análisis y Seguimiento no dispone del informe con las cifras finales.

Fuente: [En línea] disponible en:

http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/2007/4totrim/peccg/02_Adultos_Mayores_70.pdf [Accesado el día 19 de febrero de 2008].

Formato 7.1b

Identificación de beneficiarios del programa para adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (70 y más).

V. DATOS SOCIO ECONÓMICOS- EDUCACIÓN, SALUD E INGRESOS

1. ¿Habla alguna lengua indígena? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>	13. ¿Migra de su Entidad? ¿en que periodo? (Si la respuesta es NO pasar a la 15) Inicio: <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Termino: <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Mes Año	01 Aguascalientes 15 Nayarit 02 Baja California 16 Nuevo León 03 Baja California Sur 17 Oaxaca 04 Campeche 18 Puebla 05 Coahuila 19 Querétaro 06 Colima 20 Quintana Roo 07 Chiapas 21 San Luis Potosí 08 Chihuahua 22 Sinaloa 09 Durango 23 Sonora 10 Guanajuato 24 Tabasco 11 Guerrero 25 Tamaulipas 12 Hidalgo 26 Tlaxcala 13 Jalisco 27 Veracruz 14 México 28 Yucatán 15 Michoacán 29 Zacatecas 16 Morelos 30 USA 31 NR
2. ¿Sabe leer y escribir o no sabe? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>	14. ¿A qué Entidad? <input type="text"/> <input type="text"/>	
3. ¿Alguma vez ha ido a la escuela? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/> Último Grado completo: _____	15. ¿Tiene dependientes económicos? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>	
4. ¿Presenta alguna discapacidad, de que tipo? 1- Intelectual 5- No presenta 2- Física 6- NR 3- Sensorial 7- NR 4- Deficiencias mixtas	16. ¿Cuántos? _____	
5. ¿Entregó comprobante de discapacidad? 1-SI 2-NO <input type="checkbox"/>	17. ¿Recibe ingresos por? (anotar las 2 opciones de mayor ingreso, si tiene tres o más) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	1 - Otros trabajos 2 - Jubilación o Pensión por vejez 3 - Pensión por invalidez ó viudez 4 - Ayuda familiares 5 - Alquiler ó renta de propiedades 6 - Crédito a la palabra 7 - Programa empleo temporal 8 - PROCAMPO 9 - Beca ayuda de alguna institución 10 - Adultos Mayores Estatal 11 - Venta de productos 12 - Remesas 13 - Ninguno 00 - NR
6. ¿Escucha correctamente? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>	18. ¿Cuánto recibe por estos otros ingresos? 1- Hasta 500 2- De 501 a 1000 3- Más de 1001 3- NR <input type="checkbox"/>	
7. ¿Ve correctamente? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>	19. ¿En que periodo? 1- Día 5- Año 2- Semana 6- No recibe 3- Quincena 7- No sabe 4- Mes 8- NR <input type="checkbox"/>	
8. ¿Padece alguna enfermedad? 1- Cardiaca 5- Artritis 2- Hipertensión 6- VIH 3- Diabetes 7- Asma, alergias 4- Cáncer 8- NR 5- Osteoporosis 10- Otra: _____	20. En el hogar donde usted vive, ¿reciben alguno de estos programas? (anotar las primeras 2 opciones que mencione el solicitante) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
9. ¿Se encuentra bajo tratamiento médico? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>	21. ¿Participa alguien de su hogar en? (anotar 2 de las opciones que mencione el solicitante, si menciona la No. 4, anotar y preguntar quién participa) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
10. ¿Trabaja actualmente? 1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>		
11. ¿Tiene terreno para sembrar? (Si la respuesta es 2 ó 3 pasar a la pregunta 13)		
1-SI 2-NO 3-NR <input type="checkbox"/>		
12. ¿Quién lo trabaja? 1- El solicitante y/o Cónyuge 2- Hijos(as) 3- Nietos(as) 4- Parientes 5- Nadie 6- Otro ¿Quién? _____ 3- NR		

NR = No respondió

Comentarios y Observaciones: _____

Acepto ser beneficiario del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales (70 y más) bajo conocimiento de que, de ser el caso, ya no recibiré el apoyo de 250 pesos mensuales del componente de apoyo a Adultos Mayores en Oportunidades y comenzaré a recibir el de 500 pesos mensuales de este Programa.

Nombre y firma y huella del solicitante: _____ Nombre y firma del quien recibe y como se recibió en el caso: _____

Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años (70 y MÁS) Reverso de contra recibo para el solicitante

Acepto ser beneficiario del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales (70 y más), bajo conocimiento de que, de ser el caso, ya no recibiré el apoyo de 250 pesos mensuales del componente de apoyo a Adultos Mayores en Oportunidades y comenzaré a recibir el de 500 pesos mensuales de este Programa.

"Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente."

7.3 El Mecanismo de Ahorro para el Retiro de Oportunidades (MAROP).

Antes de entrar al tema, se debe tener en cuenta que el MAROP fue extinguido (abrogado) por el presidente Felipe Calderón Hinojosa en el 2007, porque según el Gobierno Federal, este mecanismo, “en lugar de significar un sistema de ahorro para los más pobres del país, provocó una reducción significativa del ingreso, lo cual traía impactos negativos en el bienestar”³⁷³. No obstante de ya no existir es importante hablar del mismo como un modelo con virtudes y defectos que pueden servir de ejemplo para el desarrollo de Sistemas de Ahorro para el Retiro universales en México.

Este segundo componente de Oportunidades enfocado a asistir a personas mayores de 70 años mediante una pensión no estaba dirigido precisamente a este grupo de población, sino a aquellos individuos en edad laborar, con un empleo el sistema formal o informal que no tuvieran una cuenta de ahorro para el retiro (SAR) y que fueran del padrón de “Oportunidades familia”.

Este rubro de asistencia por parte del Gobierno Federal estaba encaminado a desarrollar un mercado de cuentas individuales, mediante el establecimiento del reglamento de operación del Programa Oportunidades, el cual debía de considerar “ofrecer mecanismos de ahorro para el retiro de la población adulta beneficiaria de dicho programa”³⁷⁴ y generar como propósitos centrales los siguientes dos puntos:

- Promover e incentivar una cultura del ahorro de largo plazo y, en particular, de los mecanismos disponibles.
- Generar economías de escala que hagan viable un esquema con contribuciones relativamente modestas³⁷⁵.

Esta asistencia estaba encaminada a que los propios individuos en pobreza extrema logaran crear su propia cuenta individual de ahorro para el retiro (ahorro contributivo), estas cuentas eran similares a las de aquellos individuos que cuentan con Seguro Social y tienen su cuenta de ahorro para el retiro en una AFORE. El propósito era que los individuos fueran quienes se hicieran cargo de su futura pensión mediante el ahorro en su vida laboral activa y no dependieran del Estado o de algún otro ente social que les asista, una vez que entren en el grupo de población de los adultos mayores.

En su momento se dijo que “la finalidad del Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades será complementar el ahorro individual, con el propósito de que los adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades puedan contar con recursos a partir de que cumplan 70 años para adquirir una renta vitalicia que contribuya a mejorar su nivel de vida”³⁷⁶.

³⁷³ Muñoz Alma E. Eliminará el gobierno federal el sistema de ahorro para pobres que impulsó Fox. La Jornada, 28 de febrero de 2007.

³⁷⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación: 27 de marzo de 2006, p. 1.

³⁷⁵ Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio A. Op. Cit., p. 133.

³⁷⁶ Op. Cit., Diario Oficial de la Federación: 27 de marzo de 2006, Art. 1º, p. 3.

7.3.1 Coordinación, afiliación, subcuentas y disponibilidad del capital.

El ente encargado de dirigir al MAROP fue la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual tuvo las funciones de “ejecutar, coordinar, supervisar, dar seguimiento y evaluar el MAROP”³⁷⁷, además de definir los criterios para identificar y administrar las cuentas individuales.

El Art. 4° del reglamento del MAROP mencionaba quienes eran los individuos que podían abrir una cuenta en dicho sistema o si ya se tenía una cuenta SAR se adicionaran en esta las subcuentas correspondientes al MAROP. Los individuos que podían ser elegibles para abrir una cuenta tendrían que cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser miembros de familias que se encuentren incorporadas a Oportunidades.
- b) Tener entre 30 y 69 años de edad, y
- c) No estar pensionados por alguna institución de seguridad social³⁷⁸.

Cabe señalar que si los individuos no eran miembros de una familia incorporada al Programa Oportunidades no podían abrir una cuenta bajo los componentes del MAROP, pero sí podrían abrir una cuenta individual de ahorro para el retiro bajo los lineamientos de trabajador independiente que señala la CONSAR. Con respecto a la edad no es del todo claro por qué se tomaron estos parámetros de edad, ya que con respecto al rango de menor edad se puede debatir si los individuos de menor edad no requieren de este ahorro para su futuro y con respecto al rango superior no es conveniente comenzar el ahorro en edades tan avanzadas, ya que no se lograra un ahorro importante en busca de una pensión llegados los 70 años, por lo cual ingresarán al rubro de asistencia para adultos mayores de 70 años o más de Oportunidades.

Una vez abierta la cuenta individual MAROP mediante el cumplimiento de los requisitos citados por el programa y la voluntad del individuo, la cuenta contendría tres diferentes subcuentas las cuales ordenarían las diferentes aportaciones que se hicieran con el fin de incrementar el ahorro para el retiro, estas subcuentas eran las siguientes:

- a) Aportaciones personales
- b) Incentivo social, y
- c) En su caso, aportaciones de terceros³⁷⁹.

Las “aportaciones personales” serían las que el titular de la cuenta individual de ahorro para el retiro hiciera con la intención de lograr una pensión; el “incentivo social” consistía en “aquella cantidad que el gobierno Federal aporte a la subcuenta de incentivo social de aquellos cuentahabientes que realicen aportaciones personales, que tiene por objeto complementar el ahorro de la población beneficiada”³⁸⁰, esta aportación que realiza el Estado mediante el MAROP tienen un paralelismo con la llamada “cuota social” para

³⁷⁷ Ibid., Art. 3°, p 3.

³⁷⁸ Ibid., Art. 4°, p. 6.

³⁷⁹ Ibid., Art. 5°, pp. 6-7.

³⁸⁰ Ibid., Art. 2°, pp. 4-5.

derechohabientes del IMSS o el ISSSTE³⁸¹; y por último las “aportaciones de terceros” a estas cuentas buscarían incrementar el monto ahorrado para el retiro, podían ser hechas por familiares o amigos con mayor solvencia que buscaran apoyar al titular de la cuenta.

Sobre la disponibilidad de los recursos de estas cuentas se debe tener claro que se manejarían mediante reglamentos generales muy parecidos a los de las cuentas SAR, sin embargo, para que el individuo pudiera disponer de sus recursos tendrán que cumplirse con 70 años de edad, y si el monto ahorrado es suficiente para contratar una “renta vitalicia” la coordinación del MAROP se haría cargo de hacerlo, mientras que si el monto no era suficiente el individuo hubiera podido hacer el retiro del mismo en una sola exhibición, y en caso de fallecimiento antes de los 70 años se entregaría en una sola exhibición a sus beneficiarios.

7.3.2 Algunas otras cuestiones sobre el MAROP.

Existen un sin fin de preguntas sobre el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades, ya que pareciera crear mecanismos de inclusión para grupos en extrema pobreza al mismo tiempo de crear mayor cantidad de cuentas individuales con fines de incrementar el mercado de las AFOREs. Pareciera que el Estado y sus programas de asistencia focalizada tienden a dejar sus responsabilidades en el propio individuo.

En el decreto del 27 de marzo por el cual se establece el MAROP se menciona lo importante que es no aumentar el gasto público al mismo tiempo de crear un mecanismo de asistencia que logre ser autofinanciable³⁸²; este adelgazamiento de parte del Estado se ha venido observando dentro de la Seguridad Social, en especial en el rubro de las Pensiones de Retiro, pero que en los programas asistenciales se quiera hacer lo mismo con los más pobres es demasiado drástico y poco humano.

Se debe destacar, que se está hablando de personas en extrema pobreza con grandes carencias, las cuales no sólo tienen incertidumbre sobre su futuro, ya que su prioridad es alcanzar a cubrir las necesidades básicas en el presente; esto puede ser un importante obstáculo para el desarrollo de este tipo de programas. Las pretensiones de largo plazo que marcaron en su momento el MAROP no son del todo viables al no existir una garantía por parte del Estado de que este ahorro podrá otorgar una pensión mínima garantizada.

Por otra parte, el manejo paralelo de estos dos rubros enfocados a mejorar las condiciones de los adultos mayores (inciso 6.3.2 y 6.3.3 de este capítulo) pueden verse como incompatibles, ya que quien puede querer ahorrar voluntariamente para obtener una pensión que nadie les garantiza si el Estado subsidia a todos los adultos mayores de 70 años vinculados al programa Oportunidades.

³⁸¹ Consultar capítulo 4, apartado cuota social.

³⁸² Op. Cit., Diario Oficial de la Federación: 27 de marzo de 2006, p. 1.

Formato 7.2a Aceptación de beneficiario del programa MAROP.

**FORMATO DE ACEPTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO
PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MÁS EN ZONAS RURALES (75 Y MÁS)
(PARA INTEGRAR AL EXPEDIENTE DEL BENEFICIARIO)**

Folio de Adulto Mayor	Folio de Solicitud	Fecha de solicitud
-----------------------	--------------------	--------------------

Folio Anterior: OPORTUNIDADES SOLICITUD Fase:

Datos de Identificación del Adulto Mayor

Estado: _____ Municipio: _____ Localidad: _____	Apellido Paterno: _____ Apellido Materno: _____ Nombre(s): _____ Sexo: _____ Colonia-referencia: _____
Fecha de nacimiento: _____ + Corrección: ____ / ____ / ____	Calle y número: _____ Colonia-referencia: _____

En caso de no poder acudir a retirar apoyos del Programa de Adultos Mayores de 70 años y más, mencione a una persona que acuda en su representación:

Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombres (s)	Parentesco
------------------	------------------	-------------	------------

¿Vive en el mismo hogar que el solicitante? 1-SI 2-NO 3-NR

Se identifica al adulto mayor con:
 1-IFE
 2-IMAPAM
 3-Centro de S.M.N.
 4-Parroquia
 5-Central de la Autoridad Local.
 Folio del documento: _____

Fecha de Entrega del mismo: ____ / ____ / ____

Nombre, clave y Firma del Promotor

Firma o huella del Beneficiario

Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

**FORMATO DE ACEPTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO
PARA ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MÁS EN ZONAS RURALES (70 Y MÁS)**

Folio de Adulto Mayor	Folio de Solicitud	Fecha de solicitud
-----------------------	--------------------	--------------------

Folio Anterior: OPORTUNIDADES SOLICITUD Fase:

Datos de Identificación del Adulto Mayor

Estado: _____ Municipio: _____ Localidad: _____	Apellido Paterno: _____ Apellido Materno: _____ Nombre(s): _____ Sexo: _____ Colonia-referencia: _____
Fecha de nacimiento: _____ + Corrección: ____ / ____ / ____	Calle y número: _____ Colonia-referencia: _____

Con mi firma o huella en el contraparte de este formato acepto formar parte del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales y cumplir con lo establecido en sus reglas de operación vigentes, asimismo, estoy de acuerdo que al aceptar este documento de identificación, no recibiré el apoyo de 250 pesos mensuales del componente de Adultos Mayores en Oportunidades y comenzaré a recibir el de 500 pesos mensuales de este Programa.

Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

**FORMATO DE ACEPTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO PARA
ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MÁS EN ZONAS RURALES
CONTRA RECIBO 1**

Folio de Adulto Mayor	Folio de Solicitud	Fecha de solicitud
-----------------------	--------------------	--------------------

Datos de Identificación del Adulto Mayor

Estado	Municipio	Localidad
Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre (s)

Folio del contra recibo: _____
 Solo sirve para recibir los apoyos de los meses: _____

**FORMATO DE ACEPTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO PARA
ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS Y MÁS EN ZONAS RURALES
CONTRA RECIBO 2**

Folio de Adulto Mayor	Folio de Solicitud	Fecha de solicitud
-----------------------	--------------------	--------------------

Datos de Identificación del Adulto Mayor

Estado	Municipio	Localidad
Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre (s)

Folio del contra recibo: _____
 Solo sirve para recibir los apoyos de los meses: _____

Formato7.2b
Aceptación de beneficiario del programa MAROP.



0233000098

Estado

FORMATO ÚNICO MAROP

ZONA DE ATENCIÓN: _____

FECHA DE SOLICITUD

--	--	--

MOVIMIENTO A REALIZAR

I. AFILIACIÓN
 II. CAMBIO DE DOMICILIO
 V. CAMBIO DE MONTO A RETENER
 VI. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE RETENCIONES
 III. RETIRO
 IV. CAMBIO DE BENEFICIARIOS
 VII. DEVOLUCIÓN DE SALDO

DATOS DE TITULAR

DELEGACIÓN / MUNICIPIO: _____ LOCALIDAD: _____
 COLONIA: _____ ASER: _____ CÓDIGO POSTAL: _____
 CALLE: _____ NÚMERO EXTERIOR: _____ NÚMERO INTERIOR: _____
 NOMBRE TITULAR: _____ FOLIO OPORTUNIDADES: _____

I. AFILIACIÓN

Nombre a quien		Apellido Paterno		Apellido Materno		Nombre(s)	
1	DOCUMENTACIÓN SOPORTE	() CURP	() Acta de nacimiento	DATOS DE LOS BENEFICIARIOS			
				APLLEDO PATERNO	APLLEDO MATERNO	NOMBRE (S)	PORCENTAJE (S)
				A.			
				B.			
			C.				
Nombre, firma y sello de SOLICITANTE Nombre y % del Beneficiario que recibe el pago correspondiente a MAROP a través de la persona que firma en las OPORTUNIDADES							

Nombre a quien		Apellido Paterno		Apellido Materno		Nombre(s)	
2	DOCUMENTACIÓN SOPORTE	() CURP	() Acta de nacimiento	DATOS DE LOS BENEFICIARIOS			
				APLLEDO PATERNO	APLLEDO MATERNO	NOMBRE (S)	PORCENTAJE (S)
				A.			
				B.			
			C.				
Nombre, firma y sello de SOLICITANTE Nombre y % del Beneficiario que recibe el pago correspondiente a MAROP a través de la persona que firma en las OPORTUNIDADES							

Nombre a quien		Apellido Paterno		Apellido Materno		Nombre(s)	
3	DOCUMENTACIÓN SOPORTE	() CURP	() Acta de nacimiento	DATOS DE LOS BENEFICIARIOS			
				APLLEDO PATERNO	APLLEDO MATERNO	NOMBRE (S)	PORCENTAJE (S)
				A.			
				B.			
			C.				
Nombre, firma y sello de SOLICITANTE Nombre y % del Beneficiario que recibe el pago correspondiente a MAROP a través de la persona que firma en las OPORTUNIDADES							

II. RETIRO

NOMBRE DEL CUENTAHABIENTE		
Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre (S)
CURP	FOLIO OPORTUNIDADES	DOCUMENTO PROBADOR DE IDENTIDAD
DOCUMENTO PROBADOR DE CREDITO		
() Credencial de elector	() Carta MEXE	() Financiera

RESPONSABLES DEL LLENADO Y DE PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN

FECHA DE QUEDA ELABORA NOMBRE CUPD INFORMACIÓN OBLIGATORIA PARA TODOS LOS TRÁMITE	NOMBRE, FIRMA O SELLO DE TITULAR OBLIGATORIA EN TRÁMITE I, II, V, VI.	NOMBRE, FIRMA O SELLO DEL INTERESADO OBLIGATORIA EN TRÁMITE I, II, III, IV, VI.
--	--	--



0233000098

ACUSE

NOMBRE DEL SOLICITANTE _____

FOLIO TITULAR CUENTAHABIENTE _____ ESTADO _____

TIPO DE TRÁMITE I. II. III. IV. V. VI. VII. VIII.
 DOCUMENTACIÓN SOPORTE COMPLETA () () () () () () () () () ()

NOMBRE DE QUIEN ELABORA _____

FECHA DE SOLICITUD

DÍA	MES	AÑO

SEMESTRE DE RESOLUCIÓN

E.P.	M.A.	M.J.	J.A.	S.O.	D.I.

7.4 Rumbo a un sistema de pensiones universales en México.

Un punto que podría ser aún más importante y del cual se habla mucho menos que de las reformas a los Sistemas de Ahorro para el Retiro formales, es la creación de un sistema de pensiones universal. Este podría ser el mayor reto en pensiones y del cual pareciera que las instituciones y políticos poco o nada hacen al respecto. Este sistema universal podría ser y servir de plataforma para integrar de una vez por todas no sólo a los sistemas de Seguridad Social formales y sus pensiones de retiro sino que contribuiría a combatir la pobreza de este grupo tan vulnerable.

Se debe tener en claro que en México la irregularidad del empleo tiene dos aristas: la primera de ellas es la más reconocida en la que los individuos por razones voluntarias o en la mayoría de los casos involuntarias dejan de laborar para el “sector formal”³⁸³ y pasan a ser o desempleados o empleados del “sector informal”. Cuando llega la edad no cuentan con una pensión. La segunda de ellas son aquellos trabajadores que en ningún momento cotizan de manera regular en el sector formal, por lo que tampoco cuentan en un momento dado con una pensión que les proporcione algún tipo de seguridad en sus últimas etapas de la vida.

Conviene señalar que pese a que la pobreza es más aguda en sectores rurales, la situación en sectores urbanos dista mucho de ser la ideal, por lo que un programa o mecanismos referente a una pensión universal no debe de poner como límite el tamaño o tipo de población a la que pertenece un sujeto, ya que como señala Gómez-Hermosillo “en las localidades rurales donde vive la mayoría de la población en extrema pobreza sólo uno de cada 10 habitantes cuenta con una pensión, a diferencia del medio urbano, donde es uno de cada tres”³⁸⁴. Suele creerse que existen menores necesidades por parte de los adultos mayores en las ciudades, la realidad es que la gran mayoría de los adultos mayores tiene las mismas desventajas en áreas rurales que urbanas con respecto a su situación económica.

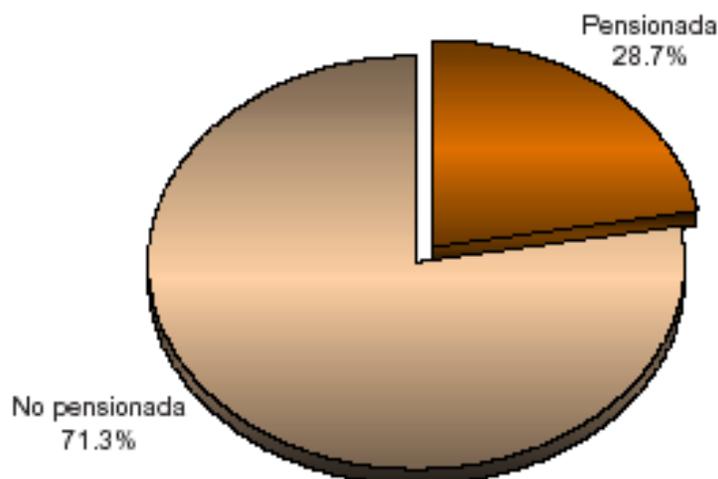
Este no es el lugar para discutir dónde es más crítica la situación para los adultos mayores, sino encontrar mecanismos que permitan a los adultos mayores una pensión no contributiva básica (como ideal) o, en su defecto, una pensión mínima garantizada por el Estado. INEGI en su trabajo “los adultos mayores en México” que sólo el 28.7 por ciento de la población nacional mayor de 60 años cuenta con una pensión (ver gráfica 7.1). ¿Que pasa con el otro 71.3 por ciento de adultos mayores para que puedan enfrentar de mejor manera su vida?

³⁸³ Nos referiremos a sector formal como aquel que proporciona las prestaciones que marca la Ley incluida la Seguridad Social (salud, pensión etc.) y a sector informal como aquel que no presenta estos beneficios y solo proporciona una retribución monetaria.

³⁸⁴ Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio A. Op. Cit., p. 133.

Gráfica 7.1

Distribución porcentual de la población de 60 años y más, según goce de pensión.



Fuente: INEGI, IMSS, Encuesta nacional de Empleo y Seguridad Social, 2000.

7.4.1 Propuestas para una pensión universal para adultos mayores.

A continuación haremos un breve recorrido por algunas de las propuestas que existen para crear una Pensión Universal en México, quizás estas propuestas son un tanto vagas en la forma en que se deben hacer las cosas, pero sirven para animar el debate con responsabilidad. Sin pretender dictar las formas o contenidos para un Pensión Universal. Alienta la discusión sobre el tema el cual pareciera no ser tan importante pese al envejecimiento de la población en el país y el poco o nulo papel que está jugando el Estado y los gobiernos en esta prioridad nacional.

7.4.2 La propuesta para la creación del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

Para esta propuesta vamos a seguir el trabajo (ya citado) y la sugerencia que hace en este sentido Gómez-Hermosillo³⁸⁵. Su propuesta no es real, porque no presenta fielmente la asistencia del ahorro para el retiro y las pensiones vigentes en ese momento en el programa Oportunidades. Su Sistema Nacional de Pensiones tienen como antecedente al ya desaparecido MAROP (ir al punto 6.3) por sus propuestas de mediano y largo plazo. La construcción del SNP es un proceso flexible que poco a poco integra los siguientes 3 elementos:

1. Cobertura universal:
 - Acceso al sistema independientemente de que laboren en el sector formal o informal de la economía.
 - Abarca opciones para todos los estratos de ingreso de la población.
2. Consolidar un abanico de instrumentos (“Multipilar Pension System”) con acceso a toda la población, que incluya por lo menos:

³⁸⁵ Coordinador del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante el sexenio pasado (2000-2006).

- Un esquema de pensión mínima universal no contributiva.
 - Un esquema contributivo obligatorio relacionado con los ingresos laborales.
 - Un esquema obligatorio de cuentas individuales.
 - Un esquema voluntario y complementario.
3. Incorporación de manera coherente a un Sistema Integral de Protección Social:
- Atención a los riesgos más importantes individuales y colectivos (salud, pensiones, etcétera).
 - Coordinación de los instrumentos (seguros, ahorro, transferencias, etcétera).
 - Visión de largo plazo³⁸⁶.

El punto 2 parece ser muy adecuado por incluir una pensión mínima universal no contributiva a cargo del Estado, en la que podrían contribuir tanto el gobierno Federal y ¿por qué no? también los gobiernos Estatales y Municipales, ya que este es un problema que atañe a todas las instancias de gobiernos. Con este primer pilar se afianzaría la universalización. El segundo pilar, lo conforman los trabajadores con Seguridad Social. Su beneficio va en relación directa con el ahorro del trabajador. Lo que no queda claro es como este segundo pilar en algunos casos complementa y no suplanta al primero, incentivando el ahorro y no el conformismo al saber que existirá una pensión mínima garantizada.

Podría ayudar a las tareas de la complementariedad e integración institucional que no generen incentivos contradictorios ni para el programa Oportunidades ni para un sistema tripartito de Seguridad Social. Se podría enunciar el pilar universal para los adultos mayores beneficiarios del programa Oportunidades por ser los más vulnerables aunque los que tienen menos posibilidades de ahorrar. Posteriormente se incluirán sectores de adultos mayores con mayor capacidad de ahorro y monitorear cuidadosamente esta posibilidad, eliminando gradualmente los mayores obstáculos como la atención subsidiada del servicio médico, la adquisición de medicamentos, la integración lúdica, etc.

El tercer y cuarto pilar son complementarios de los dos primeros, con lo que se busca crear el hábito del ahorro previsional de los trabajadores, no obstante, estas dos metas van más de la mano de la situación del mercado en la que el individuo puede y logra ahorrar en una cuenta individual (AFOREs) de forma obligatoria o voluntaria capital para incrementar el monto de su ahorro para el retiro.

No obstante que la doble intencionalidad de los esquemas multipilares es de destacar por parte de las instituciones del Estado (SEDESOL-Oportunidades), por un lado el discurso va encaminado a la creación de un Sistema Universal de Pensiones y por el otro a incentivar la creación y desarrollo del sistema privado de pensiones (SAR-AFOREs), si se separaran en un principio estas dos cuestiones podría existir un avance hacia este modelo creado, desarrollado y manejado por el Estado o sus instituciones y después unirlo al del SAR.

El punto 3 se ve la posibilidad de constituir un “Sistema Integral de Protección Social” lo cual suena como el ideal a conseguir por parte del Estado en busca de dar soluciones básicas a la situación de los adultos mayores, no obstante que van de la mano las cuestiones

³⁸⁶ Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio A. Op. Cit., pp. 134-135.

de pensiones y salud, sería aventurado mas no imposible implementar medidas de complemento interinstitucional para resolver esta situación.

Una de las premisas en la búsqueda de “dar un primer paso, es decir, iniciar con la población en extrema pobreza que ya está en el padrón de Oportunidades –que como ya se mencionó son cinco millones de familias que representan una gran proporción de los hogares más pobres del país–, en un esquema que sea compatible y complementario del sistema de pensiones previsto en la Ley del Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR) para que se constituya en una pieza del Sistema Nacional de Pensiones”³⁸⁷.

Actualmente, esta premisa no puede ser posible ya que como se mencionó anteriormente el presidente Felipe Calderón Hinojosa eliminó el mecanismo que buscaba el incentivar el ahorro para el retiro en los adultos entre 30 y 69 años de edad mediante la creación de cuentas individuales. Esto pese a que “una de las fortalezas de esta propuesta radica en que coloca una pieza base fundamental y compatible con un Sistema Nacional de Pensiones, no generando incentivos contradictorios con el programa Oportunidades, ni con respecto a los beneficios que ofrece el sistema formal tripartito de seguridad social”³⁸⁸.

7.4.3 La propuesta de John Scott Andretta³⁸⁹.

Uno de los académicos nacionales que más han abogado por la creación de una Pensión Universal es este investigador, el cual señala que en México la Seguridad Social sufre dos grandes problemas, el primero de ellos es la sectorización de la Seguridad Social y el segundo y aún más grave el escaso gasto que hace el Estado en este rubro. Ya en términos particulares menciona el escaso gasto en pensiones y jubilaciones en proporción de países con menor e similar desarrollo económico³⁹⁰. En la gráfica 7.2 se muestra de forma general como México está muy lejos del gasto que hacen países con similar desarrollo como Brasil, Argentina y Chile, y sólo se puede comparar con países menos desarrollados como Ecuador y El Salvador.

³⁸⁷ Ibid., p. 135.

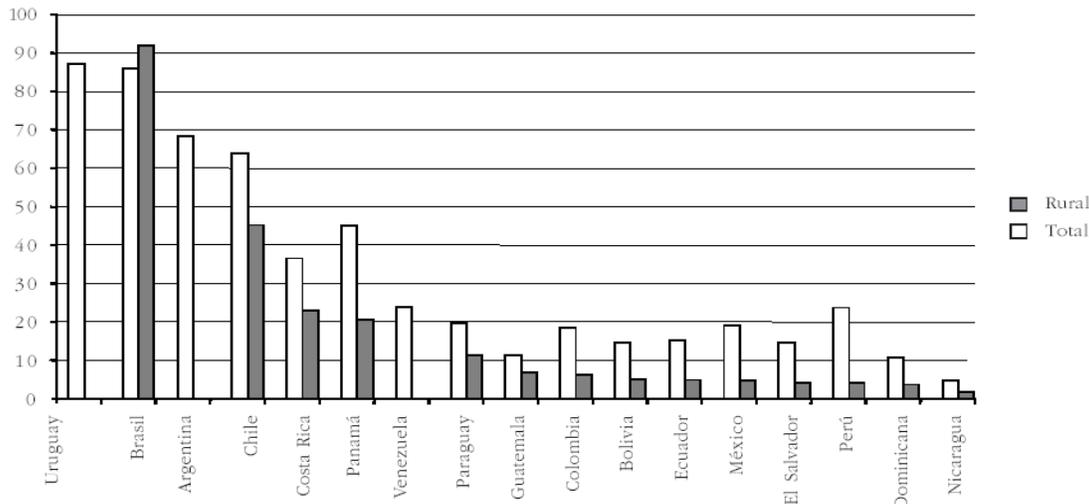
³⁸⁸ Ibid., p. 139.

³⁸⁹ Profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

³⁹⁰ Scott Andretta, John (1). Seguridad social y desigualdad en México. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, pp. 146-147.

Gráfica 7.2

Cobertura de pensiones y jubilaciones en algunos países de América Latina.



Fuente: Rofman, Rafael. Cobertura de jubilaciones y pensiones en América Latina, Documento de trabajo núm. 0523 del Banco Mundial, Washington, mayo de 2005. Citada por Scott Andretta, John (1).

Los efectos más graves de estos son dos: a) “en México los ingresos por pensiones aumentan la desigualdad en el ingreso, y la aumentarían más significativamente si tuvieran mayor peso, contrariamente a lo que sucede en las economías de bienestar maduras, que cuentan, con sistemas amplios, donde el ingreso por pensiones es uno de los instrumentos principales en la reducción de la desigualdad”³⁹¹ y b) el crecimiento de la intensificación de la pobreza, pues datos del Banco Mundial arrojaron en términos porcentuales que la pobreza en este grupo vulnerable es 70 por ciento mayor que pobreza nacional³⁹², que de por sí ya es muy alta. Las estrategias de Scott son las siguientes:

- 1) reformar los sistemas vigentes de seguridad social, ampliando su cobertura e integrándolos en un sistema único,
- 2) crear programas para la superación de la pobreza dirigidos a la población de la tercera edad (o incluir a esta población en los programas existentes),
- 3) una pensión básica dirigida, y
- 4) una pensión básica universal³⁹³.

Con la estrategia 1, se propone una reforma que logre ampliar la cobertura de los sistemas de Seguridad Social existentes (en especial el IMSS) con el fin de lograr mayor cobertura de población, una verdadera reforma de estos sistemas públicos iría a la disminución de costos para el acceso (tanto para trabajadores como para patrones), con el fin de que las poblaciones con menos recursos fueran integrados hasta lograr un sistema de cobertura amplia. “Esto podría lograrse reduciendo las tasas de reposición y/o trasladando parte del

³⁹¹ Ibid., p. 151.

³⁹² Ibid.

³⁹³ Scott Andretta, John (2). ¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal? p. 7. [En línea] disponible en: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/libros/005_folleto_pension_basica.pdf [Accesado el día 22 de marzo de 2008].

financiamiento a impuestos generales, en particular impuestos al consumo cuya base de contribución es más amplia y no incide directamente sobre el mercado laboral”³⁹⁴.

Se debe de tener presente que uno de los puntos de los cuales adolecen las reformas a la Seguridad Social en México, es que no se percibe en ningún momento el componente no contributivo y el cual es punto central en el sistema chileno³⁹⁵ y el cual se copio como modelo para las reformas en otros países, en el caso de México sólo se copio la privatización, sin poner en ningún momento atención a las pensiones no contributivas, las cuales, son uno de los pilares que conforman el sistema chileno de pensiones ya reformado, con lo cual queda de manifiesto el compromiso del Estado chileno con la Seguridad Social.

A su vez, se deben adoptar medidas con la finalidad de integrar en un sistema único la Seguridad Social en México, con el fin de terminar, por un lado, con la inseguridad de quienes al llegar a su etapa de adulto mayor corren el riesgo de estar en la indigencia o sólo contar con medios de sobrevivencia mínimos, al mismo tiempo que se deben de terminar con los sistemas de pensiones públicos elitistas y privilegiados³⁹⁶, este sistema único debería ser más justo y de cobertura social equitativa, dejando al sistema privado el ahorro, administración y otorgamiento de pensiones contributivas para quienes puedan hacer este ahorro.

En la estrategia 2 hace referencia a la creación de programas dirigidos a los adultos mayores, en especial programas con fines de asistencia monetaria y combate a la pobreza, como fue el caso del ya desaparecido esquema asistencial de Oportunidades “MAROP”, del cual ya hablamos anteriormente, en caso de poder integrar a los adultos mayores a programa ya existentes por costos administrativos, sería más adecuado que el crear sistemas, programas o instituciones exclusivamente con este fin, ya que los costos sería mucho menores.

En la estrategia 3 se ve la posibilidad de crear una “pensión dirigida”, la cual tendría el fin de aportar el ingreso básico para los adultos mayores, con el fin de contribuir al combate de la indigencia de éstos. Para el otorgamiento de esta pensión se deben de discutir muy bien los estándares de focalización ya que si no se corre el riesgo como en el programa de Oportunidades de crear “una transferencia focalizada tradicional a partir de ‘una prueba de ingreso’ (means test), donde los beneficiarios dejan de ser legibles en cuanto cruzan la línea de pobreza [...] y [...] no llegar a comunidades muy pequeñas (sin escuelas o centros de salud) donde posiblemente se encuentran los adultos mayores más vulnerables”³⁹⁷.

Por último, la estrategia 4 que es el más importante, sugiere la creación de una “pensión universal” parecida a la otorgada en el programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal”³⁹⁸, pero a nivel nacional, esto con el fin de terminar con problemas de exclusión por focalización. Según Scott, “en contraste con

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ Consultar capítulo 3 de este trabajo.

³⁹⁶ Consultar capítulo 5 de este trabajo.

³⁹⁷ Scott Andretta, John (2). Op. Cit., p. 9. (las cursivas son nuestras).

³⁹⁸ Consultar punto 7.2 de este capítulo.

una pensión focalizada, una pensión universal no afectaría los incentivos laborales, de ahorro privado, o de incorporación a los sistemas públicos contributivos de seguridad social, al no condicionar ingreso a los beneficiarios”³⁹⁹.

Además, la “pensión universal” eliminaría todos los gastos administrativos existentes en la focalizada; las pensiones universales o de amplia cobertura son una realidad en países desarrollados e incluso Bolivia lo practica con éxito. Se puede objetar a este tipo de pensión de amplia cobertura que su costo fiscal sería muy alto, lo cual es una de las falacias más grandes para Scott, el cuadro 7.3 nos permite ver los costos que implicaría.

Cuadro 7.3
Costos de la “pensión universal” en México según datos de Scott.

Año	Población de adultos mayores*	Costo (PIB)
2005	3.6 millones	0.35%
2050	20 millones	0.50%

Notas: *Proyecciones de CONAPO para el total de adultos mayores de 70 años.

Se tomo en cuenta para la elaboración del presupuesto el costo de la pensión que otorga el gobierno de la Ciudad de México. En su programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal”

Si se quisiera definir a la “pensión universal” a partir de una línea de pobreza del 10 por ciento del PIB per cápita el costo para el 2050 se elevaría a 1.5 por ciento del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos de Scott Andretta, John (2). Op. Cit., p. 10.

El beneficio que se obtendría con la implementación de la “pensión universal” para los adultos mayores de 70 años no sólo sería conveniente para esta población, sino que el Estado podría tener beneficios, también “el gobierno se ahorraría de sus compromisos actuales hacia los sistemas de pensiones existentes sustituyendo parcialmente, en particular, la cuota social y la pensión mínima garantizada, por lo que los recursos anuales adicionales requeridos en las próximas décadas podrían ser más cercanos al 0.2 por ciento del PIB”⁴⁰⁰.

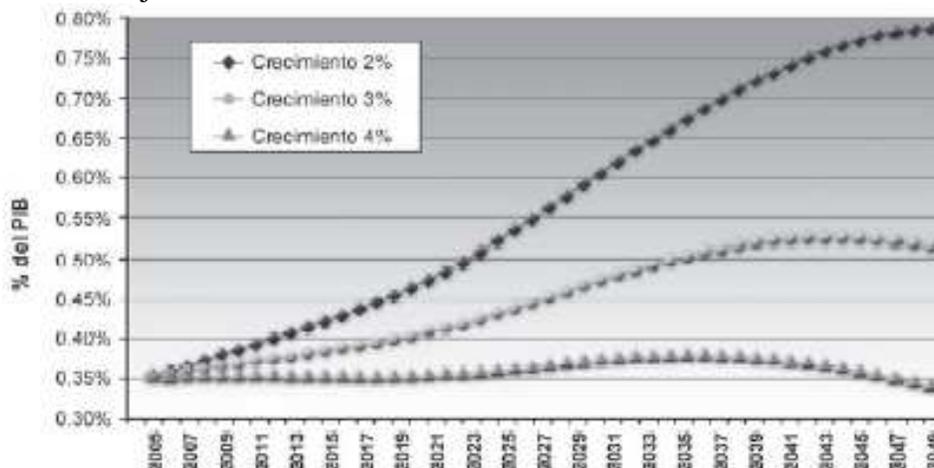
En la gráfica 7.3, Scott nos permite apreciar un panorama amplio de lo que podría ser el costo fiscal de la “pensión universal” en distintos escenarios de crecimiento. Pero aún en el escenario menos favorecedor su viabilidad es positiva, al tiempo que contribuiría a una equidad en beneficio de los que menos tienen mucho más justa y más eficiente en el combate a la pobreza y en el sistema de Seguridad Social del país.

³⁹⁹ Scott Andretta, John (2). Op. Cit.

⁴⁰⁰ Ibid., p. 10.

Gráfica 7.3

Costos fiscales de una pensión mínima universal (668/mes en 2005) para la población de 70 años o más, bajo escenarios alternativos de crecimiento anual del PIB: 2005-2050.



Fuente: Scott Andretta, John (2). ¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal? p. 10.

De manera simplificada, Scott propone la creación de una “Pensión Universal No Contributiva” (PUNC) que pueda hacerse cargo de este grupo vulnerable, ya que para este autor, “tradicionalmente los ancianos han constituido un sector no privilegiado por los programas antipobreza. Es decir, la protección social no ha cubierto en México a la población no contributiva”⁴⁰¹. El costo de esta pensión universal sería alto si lo comparamos con el gasto que hace el Estado (gobierno Federal) ya que “destina 0.04 por ciento del producto interno bruto (PIB) a ello, cuando el promedio regional va de 0.4 por ciento a 1 por ciento del PIB”⁴⁰² en pensiones no contributivas.

Existe un sinnúmero de situaciones económicas, políticas e ideológicas que deben ser discutidas para poder iniciar la discusión de las formas de esta PUNC, plagada de prejuicios y de interminables debates sobre supuestos costos económicos, políticos e incluso sociales. A la PUNC se le tacha de “populista” y no se valora su aporte a la “justicia social”. Un ejemplo de esta miopía lo dio en su momento el ex presidente Vicente Fox Quesada cuando se atrevió a decir textualmente en su programa de radio: “a mí me parece terriblemente injusto que a otros, simple y sencillamente por estar como adultos mayores, se les cubra con el dinero precisamente de quienes trabajan”⁴⁰³.

Esta PUNC incluso es reconocida por el Banco Mundial, el cual ve en el sistema multipilar una ventaja y no una desventaja para el funcionamiento de su tan aprobada reforma estructural en los sistemas de pensiones en el mundo. Ya que mediante el llamado “pilar cero” se podría otorgar una protección básica para los más necesitados.

⁴⁰¹ Scott Andretta, John (1). Op. Cit., p. 154.

⁴⁰² [En línea] disponible en:

<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/02/12/index.php?section=opinion&article=002a1pol> [Accesado el día 22 de febrero de 2008].

⁴⁰³ Publicado en La Jornada, 13 de marzo de 2005.

Entre otras virtudes que Scott señala de la PUNC están: que “garantiza la cobertura prácticamente total de la población pobre y es la única estrategia que garantiza la eliminación de la pobreza extrema en la tercera edad, si cuenta con un presupuesto suficiente. Además, una pensión universal no afectaría los incentivos laborales del ahorro privado o de incorporarse a sistemas público contributivos de seguridad social, al no condicionarse el ingreso de los beneficiarios. Finalmente, una pensión universal prácticamente eliminaría los altos costos administrativos, al no suponer procesos de identificación y seguimiento”⁴⁰⁴.

7.4.4 La propuesta de una ley de pensión universal.

En México no existe un programa de alcance universal de pensiones para adultos mayores, por lo cual, en septiembre de 2006, el grupo parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó al pleno el proyecto de decreto de la “Ley de Pensión Universal para las Personas de Setenta Años de Edad o Más”, exponiendo los motivos por los cuales esta Ley debería ser aprobada con urgencia, ya que el problema que puede acarrear la indigencia o sobrevivencia de los adultos mayores puede traer serias repercusiones al país. En el 2008 volvió a ser propuesta sin éxito todavía.

Con este fin Miguel Ángel Navarro Quintero, diputado y presidente de la Comisión de Seguridad Social, presentó al pleno no sólo los motivos, sino que también datos sobre el costo y como podría ser financiado este programa. Aporto una serie de ejemplos de otros países y sus resultados (Argentina, Brasil y Chile), así como de instituciones internacionales que están a favor de la universalización de este beneficio a nivel básico, no sólo para el apoyo de la tercera edad sino para la estabilidad social en general. De lo anterior y antes de abordar la propuesta de Ley, se pueden mencionar algunos puntos importantes como son:

- 1) Las pensiones no contributivas son reconocidas por el Banco Mundial como un pilar indispensable en las reformas de la Seguridad Social, en especial de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, lo cual en México ha sido un punto ciego del cual ni se habla y mucho menos se implementa. Como se señala, “las pensiones no contributivas son un pilar fundamental de la protección social contra los riesgos que conducen a las familias a la indigencia y a la pobreza. La eficacia y la eficiencia con que se diseñan y administran son cruciales para maximizar su impacto en la reducción de la pobreza y en su legitimidad por parte de quienes las financian, en la medida en que provienen de impuestos generales”⁴⁰⁵.
- 2) Es sabido que existen diferentes experiencias internacionales que pueden ser aprovechadas para saber qué y cómo puede funcionar una pensión universal para los adultos mayores, además de que se deben de tomar las medidas necesaria para situar este tipo de programas en México y no sólo copiar al estilo de anteriores reformas a la Seguridad Social sin ver que el país tiene sus propias estructuras, instituciones y situaciones sociales, demográficas, políticas, económicas, etc.

⁴⁰⁴ [En línea] disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/22/mas-cuevas.html> [Accesado el día 25 de febrero de 2008].

⁴⁰⁵ [En línea] disponible en: http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/garantias/garantias24.pdf [Accesado el día 25 de febrero de 2008].

3) El gasto en este tipo de pensiones no es tan alto como se cree o se quiere hacer creer, es así que “Como proporción del producto interno bruto, encontramos que el gasto en las pensiones no contributivas oscila de 1.0 por ciento en la pensión rural de Brasil a 0.2 por ciento en Argentina”⁴⁰⁶. Además de que estas pensiones tienen un efecto positivo en la disminución de la pobreza, ya observado por la OIT.

4) Para que este programa dé mejores resultados, debe de existir un compromiso por parte del Estado como garante de la Seguridad Social para toda la población y no sólo para ciertos grupos, y para lo cual debe de potenciarse un efecto sinérgico entre las distintas instituciones que le aportan algo:

Secretaría de Desarrollo Social
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Instituto Mexicano del Seguro Social
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, e
Instituciones y organismos afines en los ámbitos estatal y municipal.

5) El financiamiento de este programa y la “pensión universal” serán responsabilidad del Gobierno Federal “mediante contribuciones generales que serán especificadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el ramo general 19, Aportaciones a la Seguridad Social”⁴⁰⁷.

El artículo 4º menciona a la Secretaría de Desarrollo Social candidata a encargarse como un ente federal de “la organización, administración y entrega de la Pensión Universal”⁴⁰⁸. Y se discute la candidatura de otras instituciones sugiriéndose que la SEDESOL sólo otorgara apoyos focalizados y no universales. El monto de la pensión universal lo marca el artículo 9º de esta propuesta de ley. Su monto mensual no podrá ser inferior al 50 por ciento de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal⁴⁰⁹, similar a la pensión que se otorga por parte del Gobierno del Distrito Federal con el mismo fin.

Un artículo muy importante es el 11º, el cual señala textualmente que “el otorgamiento de la pensión materia de esta ley, es compatible con el disfrute de otras pensiones, subsidios o ayudas otorgadas por instituciones de seguridad social y de asistencia social, así como por gobiernos estatales o municipales”⁴¹⁰. Se debe de señalar que esta pensión es de orden básico por lo que podría bien ser un complemento importante para las raquílicas pensiones otorgadas por las instituciones como el IMSS y el ISSSTE para la mayoría de sus pensionados. Pero no sería justo otorgar este beneficio a quien tiene una pensión superior al salario mínimo.

Este punto puede suscitar ciertas discusiones, pero si se ve como un derecho universal no sería una buena opción dejar fuera de este derecho a quien con merecimientos o no goza de

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ Ibid., Art. 4º de la propuesta de Ley de la Pensión Universal. Además el Art. 32 señala cuales serían las atribuciones que tendría esta Secretaría.

⁴⁰⁹ Ibid., Art. 9º.

⁴¹⁰ Ibid., Art. 11.

una buena pensión. Además, de que está claro que es la inmensa mayoría de los adultos de 70 años y más la que no goza de ningún tipo de pensión y los que ya la tienen, en general no tienen pensiones muy altas. Podrían existir algunos individuos sin criterio moral que teniendo buenas pensiones o poca necesidad de la “pensión universal” la solicitaran, pues no podría quitárseles al ser para todos como se señala en el artículo 6° de esta propuesta de ley.

Los requisitos para gozar de este beneficio son señalados en el artículo 12:

- I. Edad: cumplir con setenta años de edad como mínimo.
- II. Residencia: tener por lo menos 3 años de residencia en el país.
- III. Obligaciones: aceptar las obligaciones que marca esta ley.

En realidad los requisitos son muy pocos ya que ésta sería una prestación a la que tendrían derecho por ley todos los mexicanos de más de 70 años de edad. Sin embargo, también puede existir quienes accedan a este derecho sin tener la edad, no radicar en el país o no cumplir con las obligaciones que marca esta ley, por lo cual se les podría suspender temporal o definitivamente su pensión como lo señala el artículo 23 de esta ley.

7.5 Hacia un sistema nacional de pensiones.

En México, un “sistema nacional de pensiones” es tabú para muchos políticos, porque existen grandes intereses de por medio, porque se rompería un status quo excluyente al ampliarse los beneficios de la seguridad social para todos. La segmentación de la “Seguridad Social” en nuestro país es sin duda una de las causas que frenan este proyecto. El hecho de que no exista Seguridad Social para todos determina la incertidumbre en la vida de numerosos grupos de población, que el adulto mayor no solo quede excluido de tener un ingreso, y la falta de incentivos para ahorrar en el largo plazo, durante la vida productiva, ya sea en cuentas individuales o en sistemas distributivos como en la vieja usanza.

Es importante hablar de sistemas de Seguridad Social integrales, ya que desde cualquier punto de vista y como muestran los ejemplos de la mayoría de los sistemas de pensiones en el mundo o en México, el adulto mayor no sólo necesita un apoyo económico, sino a su vez y de manera importante, el acceso a servicios de salud e integración social. Este complejo problema necesita de soluciones complejas o en su defecto interinstitucionales para dar apoyo a los adultos mayores en la búsqueda de una “vida digna”.

Ya entrado el siglo XXI, “en México se ha cobrado una amplia y creciente conciencia sobre el imperativo de establecer un sistema nacional de pensiones. La existencia de sistemas distintos, localistas, fragmentados, comunicados, a veces ajenos a controles y que a través de sistemas con beneficios distintos llegan a crear palpables diferencias entre grupos sociales”⁴¹¹; por lo cual es impostergable no sólo la discusión del tema sino una solución. Como menciona Beristain: “los grupos de interés que favorecen las reformas subrayan sus

⁴¹¹ IMEF. Sistemas de Pensiones en México. Perspectivas financieras y posibles soluciones. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C., 2006, p. 164. ISBN: 9687144459.

aspectos financieros mientras que los grupos que se oponen ubican al debate en el terreno de la lucha en defensa de las conquistas sindicales. Para mucha gente, el debate es algo lejano a sus preocupaciones inmediatas”⁴¹².

La reforma a los sistemas de pensiones públicos es un tema importante a solucionar, independientemente de que existan sistemas privados particulares que fomentan con sus propios medios el ahorro para obtener una pensión de retiro cuantiosa. Las pensiones públicas son las que deben de ser modificadas de manera más justa, al tiempo que se deben ampliar los sistemas para que todo mexicano pueda acceder a ellas.

Existen algunos criterios que pueden guiar la creación de un “sistema nacional de pensiones” como lo señala Beristain: estos son algunos de los criterios:

Consolidar los sistemas de seguridad social existentes (IMSS e ISSSTE principalmente) con el fin de mejorar las condiciones existentes de servicios y prestaciones para que sirvan de base a la ampliación de los sistemas en busca de la universalización.

Apertura de la Seguridad Social a sectores que hasta hoy estaban desprotegidos, mediante cuotas proporcionales y con miras a crear medios para el estímulo al ahorro para el retiro a la población abierta.

Los distintos sistemas existentes deberán de crear medidas de portabilidad entre ellos con el fin de que los individuos nunca pierdan derechos y sí los sumen. “Las reformas deberán permitir a todo trabajador cambiar de trabajo y de institución de seguridad social, inclusive del sector público al sector privado o viceversa, sin perder su antigüedad y sus cotizaciones al sistema”⁴¹³.

Universalización de un sistema único rector. Podrán existir diferentes entes de Seguridad Social o sistemas de pensiones, pero deberán ser regidos por un sólo ente público que defina las reglas de manejo, financiamiento y distribución de recursos públicos con fines pensionarios. Este ente deberá tomar en cuenta las distintas pensiones a otorgar, así como los distintos pilares que deben ser previstos para la creación de un “Sistema Nacional de Pensiones”.

Pilar Cero: pensiones asistenciales básicas.

Pilar 1 ó básico: beneficios definidos financiado con recursos fiscales

Pilar 2 ó complementario: de contribuciones (del individuo) definidas.

Pilar 3 ó de Ahorro Voluntario: financiado por el individuo.

Una característica que no puede ser desapercibida para la creación de un “sistema nacional de pensiones” es la viabilidad financiera que pueda éste tener tanto en el corto como en el largo plazo, dejando atrás cuestiones sexenales de creación y disolución de programas.

⁴¹² Beristain Iturbide, Javier. Hacia un Acuerdo Político para crear un Sistema Nacional de Pensiones. Seminario de Perspectivas Económicas ITAM, 11 de enero de 2007. [En línea] disponible en: <file:///C:/WINDOWS/Archivos%20temporales%20de%20Internet/Content.IE5/KXQFCJI5/256,5>, [Accesado el día 12 de mayo de 2008].

⁴¹³ Ibid., p. 163.

Cabe señalar el papel importante que debe de mantener el Estado en la creación de este sistema, además de la voluntad política que debe de existir, el Estado nunca debe dejar de ser el promotor, garante y rector de una Seguridad Social básica y otorgador de pensiones en los pilares correspondientes al dominio público, y en los pilares privados el Estado debe mantener una vigilancia estricta en pro de los intereses de los trabajadores y sus futuras pensiones.

Cabe señalar que el discurso manejado de manera oficial en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 contempla la creación de un “sistema nacional de pensiones” muy miope o reducido, ya que lo que señala este documento es que las dos estrategias más importantes serán: “la primera estrategia está encaminada a reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la segunda a avanzar en la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados”⁴¹⁴.

Sin duda que es muy corta esta idea con la que estamos tratando de dilucidar en este capítulo, desde un punto de vista mucho más amplio estas dos acciones sólo reforzarían al sistema privado de cuentas individuales para trabajadores que cotizan para el IMSS y el ISSSTE, lo que no apoya en ningún momento la paliación de cobertura en la búsqueda de un sistema universal.

7.6 Una visión internacional para la universalización de una pensión.

Existen visiones externas al país, que enriquecerían la búsqueda de la universalidad de las pensiones. En una entrevista realizada a Nicholas Barr⁴¹⁵, da un panorama internacional sobre las políticas sociales y en especial sobre las ayudas a los adultos mayores. Entre sus indicaciones más importantes están por una parte el papel de gobiernos de cada país, pues ellos conocen las limitaciones de los modelos de las instituciones internacionales de crédito (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y sólo tener presentes sus asesorías.

Además, se agregan tres características más: la primera de ellas es que deberá ser una “estrategia sensata” que tenga en cuenta la realidad del país y las necesidades que pueden ser cubiertas; es decir, que no se quiera crear una estrategia demasiado amplia que rebase las condiciones reales. La segunda cuestión es que sea un “plan sustentable” a través del tiempo, el cual, permita tener un esquema de larga duración y que administrativa y financieramente esté protegido ante cambios en la situación económica, política, demográfica, social. Y la tercera, que deberá ser “eficaz” y otorgar el beneficio óptimo a la mayor cantidad de individuos y al mismo tiempo que los gastos administrativos sean lo menos onerosos posibles.

Barr marca que el gobierno debería tener presentes estas características fundamentales para la elaboración y planeación de un programa de asistencia universal ya que de lo contrario menciona Barr: “Si los gobiernos no tienen una buena orientación estratégica, siempre

⁴¹⁴ [En línea] disponible en: http://www.informe.gob.mx/pdf_excel/capitulo02/2_4/M123-128.pdf [Accesado el día 23 de marzo de 2008].

⁴¹⁵ Economista británico especializado en políticas sociales, trabajó para el Banco Mundial y como asesor de los gobiernos de Gran Bretaña, China, Chile y Sudáfrica.

terminan aplicando políticas netamente populistas”⁴¹⁶. Para este autor la universalidad de los beneficios sociales podría ser la respuesta para erradicar la pobreza o por lo menos para mejorar las condiciones de vida no sólo de los individuos a los que se otorgue la pensión, sino para sus familias, ya que “si uno lleva el dinero a la familia por un extremo u otro ayuda a la familia en general”⁴¹⁷.

Cabe resaltar que para este autor las pensiones contributivas están cayendo en desuso incluso en países desarrollados, ya que el mercado y la volatilidad laboral no permiten vidas laborales largas dentro de empleos formales, por lo cual es momento de pensar en la cobertura que incluye a los trabajadores formales e informales de una sociedad⁴¹⁸, es decir, al universo complementario sin reparar en las contribuciones. Esto desde un punto de vista personal, se podría ver como un piso básico de pensiones de retiro, y quienes si logren acceder a otra pensión podrán de gozar mejores ingresos en la su etapa de retiro.

Además, este autor menciona que las políticas implementadas por los políticos muchas veces son obsoletas, ya que son aquéllas que aprendieron cuando eran jóvenes y quieren implementarlas cuando son viejos por lo que resultan anacrónicas y poco favorables para situaciones actuales; además de señalar la gran importancia que deberán tener los académicos y otros actores sociales como sindicatos y ONG’s para llevar a cabo esta tarea en su planeación y ejecución.

⁴¹⁶ [En línea] disponible en:

http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/enfoques/nota.asp?nota_id=1005714 [Accesado el día 23 de marzo de 2008].

⁴¹⁷ Ibid., menciona dos extremos de la familia ya que ve la importancia de ayudar tanto a niños como a los adultos mayores.

⁴¹⁸ Ibid.

Conclusiones.

Este trabajo, de orden exploratorio y descriptivo, no pretende dar por consumadas una serie de descripciones de los distintos países, modelos, regímenes y sistemas que son parte integral de la Seguridad Social de la que deben gozar los ciudadanos en un país; si bien en esta investigación hablamos de seguridad social, se debe aclarar que lo que se desarrolla específicamente son la descripción y análisis de los distintos sistemas de pensiones existentes en el mundo, a los cuales los adultos mayores deberían tener acceso como parte integral de una seguridad social básica, lo que en algunos países desarrollados sí se cumple, mientras que en países Latinoamérica como México, dista mucho de ser real esta seguridad social y a la que sólo pueden acceder quienes mantienen a lo largo de su vida un empleo con prestaciones de ley que incluyan seguridad social. Cabe destacar que esta situación de acceso a una pensión es el centro de la investigación, no obstante, no se puede declarar que esta sea la situación más justa para la ciudadanía en general, a partir de algunas cuestiones que deben ser tomadas en cuenta como factores que influyen y no permiten el acceso universal a una pensión básica para toda la población, en especial para aquella en pobreza y sin recursos para su manutención durante la tercera edad.

Conclusiones particulares a cada capítulo.

Capítulo 1.

La forma en que se da la Seguridad Social en cada país puede variar de forma importante en su acción y eficiencia que pueden estos sistemas tener, por desgracia, en México y toda América Latina, el hecho de tomar un modelo como el “Estado de Bienestar” europeo fue poco viable para las condiciones económicas, sociales y demográficas de estos países, los cuales, pese a sus intentos tanto de países pioneros como el caso de Chile así como países con importantes instituciones de Seguridad Social como México no logran crear, mantener y reproducir un verdadero “Estado de Bienestar”, el cual a nuestro parecer desde un principio y con lo antecedentes que logramos plasmar en este trabajo lo que se pretende crear queda muy lejos de lo que se logra y al cual llamamos “Estado de Bienestar incompleto” que con el tiempo crearía lo que especialistas en el tema llaman un “Estado de malestar”.

Si bien para autores como Marshall, el Estado debe encargarse de otorgar un piso básico de prestaciones sociales (seguridad social), esta situación pese a ser el ideal, estuvo muy lejos de ser una cuestión que se completara durante el siglo XX en América Latina y que en un momento dado pudiera otorgarse a toda la sociedad, en donde un individuo por el sólo hecho de ser ciudadano de un país tuviera acceso a estas prestaciones de ley, es evidente que esta situación en Latinoamérica está muy lejos de crearse, ya que además, de un “Estado de Bienestar incompleto” con miras hacia un “Estado de malestar”, el Estado nunca ha visto a la seguridad social como una cuestión central, por lo que los sistemas públicos existentes durante parte del siglo XX y los cuales nunca llegaron a madurar comienzan a ser desmembrados poco a poco, como es el caso de los sistemas de pensiones los cuales dieron un vuelco hacia la privatización y la capitalización individual, dejando de lado los principios de solidaridad intergeneracional existente en los antiguos sistemas.

Por otra parte, las comparaciones entre modelos, regímenes, sistemas o países, si bien funcionan en el plano abstracto para crear tipologías de éstos, en la realidad no se pueden comparar cuestiones que no parecieran tener muchos puntos de comparación, es decir, que el modelo y los regímenes de “Estado de Bienestar” a los que se refiere Esping-Andersen en su obra no podrían encontrarse en ningún tipo de Seguridad Social latinoamericana, el caso mexicano dista mucho de encontrarlo al ser éste un país con múltiples sistemas, y sin ninguna homogeneidad interina de éste, ya que no sólo encontramos al IMSS, el ISSSTE y demás sistemas particulares descritos en este trabajo, sino que existe una gran variedad de sistemas públicos locales, estatales y nacionales con características particulares que manejan distintas prestaciones y servicios.

No obstante el ejercicio y la utilización de tipologías y el método comparativo entre modelos, regímenes, sistemas de pensiones y países, fue sin duda enriquecedor para este trabajo; si bien no se encontraron cuestiones homogéneas en éstos, sí se puede hacer un balance de lo heterogéneo que resulta hablar de sistemas de pensiones en el mundo y aún más al hablar de la seguridad social y la justicia social que debe o más bien debería imperar en congruencia con los Derechos Humanos Internacionales, en México si bien estos derechos son lejanos, uno de los puntos a cubrir sería acercar la realidad a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo 2.

La cuestión demográfica deja ver un marcado cambio para fines del siglo XX y principios del siglo XXI; en general el mundo tiende a sociedades más envejecidas, lo cual ya de por sí es grave debido a que los adultos económicamente activos son cada vez menos. Este fenómeno es sin duda una situación difícil para todos los países; no obstante, al mismo tiempo es tangible que la preparación del Estado y de las instituciones de apoyo a los adultos mayores no es igual en países desarrollados como los europeos a países con un desarrollo menor como es el caso de Latinoamérica.

En México pese a estar en las etapas intermedias de esta transición demográfica y que de esto se tiene conocimiento, ya hace algunas décadas, la preparación del Estado y de las escasas instituciones que pudieran hacer frente a esta situación, se puede calificar como nula, es aquí en donde instituciones como el IMSS y el ISSSTE podrían realizar un papel preponderante en la cobertura no sólo de quienes cotizan, sino de todos aquellos adultos mayores con necesidad de servicios que estas instituciones en un momento dado podrían brindar con la planeación, inversión y apoyo del Estado mexicano. El tema central de este trabajo intenta describir y criticar las reformas y los nuevos sistemas de pensiones, es innegable la necesidad de otros servicios para los adultos mayores en busca de una vida digna, como pueden ser la salud e incluso la recreación.

Los cambios demográficos si bien no pueden ser modificados, se pueden y deben enfrentar de la mejor forma, no mediante una solución sencilla, pues el tema es muy complejo tanto de analizar como de enfrentar, el envejecimiento de la sociedad y el crecimiento de las necesidades de este grupo vulnerable (adultos mayores) contrae nuevos compromisos de la sociedad y el Estado ante los individuos de la tercera edad, al mismo tiempo, que existe esta necesidad de redoblar compromisos se da en México un adelgazamiento de las

responsabilidades y compromisos que el Estado debe tener y asumir ante la sociedad. El hecho de no enfrentar esta situación real y creciente ocasionará mermas sociales que llegado el momento saldrán a la luz y no podrán ser ignoradas.

Capítulo 3.

La situación y reforma a los sistemas de pensiones no es una cuestión que se da en uno o unos cuantos países, es un punto a resaltar dentro de la seguridad social en el mundo; el hecho de querer hablar del tema no es nuevo, hace tres décadas se viene no sólo hablando sino haciendo cambios en el ámbito estructural, tanto en países desarrollados (como Inglaterra) como en muchos países con un desarrollo menor (países de América Latina). Pareciera una falacia que el fin al que se quiere llegar que es la seguridad en las pensiones y de quienes las logran obtener, en México sólo aquellos trabajadores con un contrato de dependencia patronal o con prestaciones de ley, como se le conoce a esta categoría de trabajadores, son quienes gozarán de esta prestación, sin tener garantía para una vida digna.

Hoy, después de un largo trabajo por completar, pareciera que el traslado del sistema de la administración pública a instituciones privadas se ha terminado, los logros dejan grandes dudas de lo conveniente de este nuevo sistema, el modelo chileno a sido implementado en toda el área latinoamericana e incluso se menciona como modelo a seguir por algunos países de Europa del Este, lo cual es de llamar la atención ya que los logros del sistema chileno en el 2008 aún no están comprobados, o cuando menos están en duda los beneficios tanto para el Estado como para los trabajadores y su ahorro para el retiro, siendo los trabajadores los que deben ser beneficiados con estos cambios, cuando menos el discurso para las reformas así lo marcó.

Se debe tener en cuenta que no existen modelos ideales o de receta ideal, ya que cada país sufre un problema sobre su régimen de pensiones inherente a sí mismo, por lo que ningún modelo puede decirse que cumpla con las expectativas de diferentes realidades, sin duda que uno de los mayores problemas que ha presentado la Seguridad Social en América Latina (por hablar de la parte que más nos interesa para este trabajo) es la falta de criterios para lograr dar un giro positivo a corto, mediano y largo plazo.

El sistema de pensiones instaurado en Chile a principios de la década de 1980, ha sido un parteaguas no sólo para ese país, ya que es un modelo paradigmático, que hasta hoy está siendo copiado por países sin sistema de pensiones, que su anterior sistema ya es obsoleto o está en quiebra; no obstante se debe poner a consideración de cada país los resultados que se obtengan, así como qué se va a copiar en la creación de un nuevo sistema y del desmantelamiento que existe de la seguridad social de cada país.

En este trabajo se intentó dar una aproximación a lo que es el sistema de pensiones en Chile así como su funcionamiento, se dejó ver como el sistema chileno no es sólo la capitalización individual administrada por instituciones privadas (segundo pilar), sino que consta de otros dos pilares, que en conjunto intentan crear un sistema de pensiones al cual logre acceder el 100 por ciento de la población que cumpla por lo menos con el requisito de la edad, aunque no sea trabajador dependiente de un patrón, sino cualquier persona que la necesite.

Después de más de 25 años el sistema de pensiones chileno mantiene imperfecciones y la población aún no confía completamente en que no existen riesgos dentro del sistema, por desgracia, la incertidumbre del sistema chileno se mantendrá mientras exista el riesgo que implica el mercado dentro de la administración de las cuentas individuales. Por otra parte, el conflicto que el Estado quiso dejar atrás al privatizar gran parte del sistema, no logró hacer que el Estado dejara de tener obligaciones con la población; en primer lugar el antiguo sistema público se conserva en varios flancos, uno de ellos es el sistema público que se mantuvo para los carabineros y fuerzas armadas, además de que el Estado aún mantiene un gran costo fiscal primeramente por conceder los llamados “bonos de reconocimiento” así como por seguir otorgando la llamada “pensión mínima garantizada”.

El universalismo debe ser un problema a resolver aún para Chile, así como para cualquier país que quiera avanzar hacia una seguridad social universal que, en discurso, siempre se ha tratado y en algunos casos, esta pareciera no pasar de ser una promesa de campaña política sin que se vean resultados rumbo a la cobertura del grueso de la población. Chile está intentando con su modelo de tres pilares abarcar al total de su población en edad de retiro y pese a los problemas a los que se enfrenta tiene cimientos que dejan ver no sólo buenas intenciones sino resultados verdaderos; esta parte es de la que poco se habla del modelo chileno y que se debe resaltar, ya que sin duda tiene una gran importancia para la creación de sistemas de pensiones incluyentes en el resto de los países con modelos similares.

Capítulo 4.

El IMSS hacia muchas décadas que venía trabajando con números rojos y un fuerte subsidio por parte del Estado, es cierto que el sistema de pensiones del instituto no es el único culpable de esta situación, ya que entre fraudes, mala administración y gastos en infraestructura básica y primordial para sus servicios o aquella de esparcimiento y más superflua, el IMSS no podía ya ni con grandes subsidios seguir manteniendo su estructura de pensiones.

Como resultado de esta problemática deviene una reforma al sistema de pensiones en 1997 que permite al Instituto respirar por un momento, y quizá sólo por un momento, debido a la insostenibilidad de éste con las aportaciones actuales y a que tal vez en cierto momento se privatice el servicio de salud o los demás servicios con que cuenta el IMSS. Esto de conformidad al papel pasivo y poco responsable que tuvo ante la eminente caída del sistema de pensiones en el IMSS y el cual dio paso y permitió la privatización de este sistema dentro del Instituto.

Los resultados que el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro ha presentado a una década de su implementación son poco plausibles, ya que mientras las AFOREs y la CONSAR así, como de quienes están a favor de la privatización o que por lo menos manejan este discurso mientras mantengan ciertos intereses o les sea conveniente, mencionan que el sistema está funcionando de manera óptima; por otra parte y de manera irrefutable, sí es convincente por parte de los retractores de la reforma estructural lo poco irrefutable de los resultados para decir que no ha mejorado la situación de riesgo e incertidumbre de los trabajadores que

cotizan al IMSS y que estas condiciones están muy lejos de ser mejores que las que se tenían con el viejo sistema en el cual las pensiones en su mayoría eran raquíticas pero seguras para los jubilados de este sistema.

Con esta investigación se puede mencionar que la reforma a un sistema insostenible y obsoleto era evidente, además de forzada por las situaciones reales y de discurso que existían, el problema vino en cómo se dio esta reforma ya que la misma tuvo un corte estructural y privatizador sin que se tuviera la certeza de que esta era la única o la mejor opción, ya que existen modelos o regímenes tanto en América Latina o en países como Nueva Zelanda que pueden sonar muy lejanos.

Con lo anterior queda de manifiesto qué opciones a estudiar y escoger existían al momento de la Reforma, sin embargo, si se optó por la opción de una reforma estructural pudieron verse caminos a mejorar con el ejemplo chileno, el cual lleva ventaja no en sus éxitos pero sí en el tiempo de vida del sistema.

Se debe tomar una postura crítica, se deben manejar las mejores situaciones que podrían darse dentro del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro, ya que no es el sólo el hecho de mencionar que la reforma no estuvo bien o de querer frenar un sistema ya implementado, pero sí el de poder reflexionar sobre los defectos, retos y perspectivas no sólo del sistema como tal sino de los trabajadores que cotizan para el IMSS y que en el mediano y largo plazo recibirán una pensión mediante este nuevo sistema.

Sin duda, existen ejemplos de cómo otorgar una pensión universal para los ciudadanos mayores de 60 años que suenan bastante bien, pero es difícil saber si alguno de esos modelos de bienestar podría ser una opción en México y con ello combatir la pobreza de sus ciudadanos de la tercera edad.

En la última década del siglo XX, los sistemas de Seguridad Social en México sufrieron serios cambios tanto en su estructura y funcionalidad como entre los actores que intervenían e intervienen para otorgarla; el sistema público pasa a ser en parte un sistema privado en el cual es el individuo (trabajador) quien se tiene que hacer cargo y responsable de los ahorros para el retiro. El primer cambio de un sistema solidario, redistributivo y intergeneracional a un modelo individualista y contributivo lo da el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92) con lo que se dejan ver las pretensiones no sólo de las empresas privadas (aseguradoras, bancos e instituciones financieras), sino también del Estado por negarse a hacerse a un lado en su obligación de proporcionar seguridad social.

A la entrada de la nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro y del sistema aprobado en 1995, en 1997 la Seguridad Social entra en una nueva etapa que deja de ser meramente pública para ser parte privada en dos acepciones, la primera en cuanto quienes se hacen cargo de administrar los ahorros de los trabajadores son empresas privadas (AFORES) y la segunda es que el individuo (trabajador cotizante del IMSS) mediante sus ahorros se hace responsable de su retiro por jubilación, sin que el mercado pueda otorgarle una garantía de su futuro, por otra parte el Estado sólo da la garantía de una pensión mínima que en ningún momento le garantiza un ingreso igual o cercano a los ingresos que percibía en el último

momento de su vida laboral, ya que sólo se habla de una pensión mínima garantizada por el Estado igual al salario mínimo vigente en el D. F.

Se debe tener en cuenta que al hablar de garantía por parte del Estado se deben cubrir ciertos requisitos que muy difícilmente la mayoría de los trabajadores podrán cumplir. La edad de retiro no es el problema y sí una solución a situaciones anteriores en las que algunas personas que haciendo uso de lo que la ley y el sistema permitían se pensionaban mucho más jóvenes de lo que en el nuevo sistema lo permite; sin embargo, el problema es alcanzar las 1250 semanas cotizadas y que equivalen a 25 años de vida laboral ininterrumpida y con cotización al IMSS y que en su defecto sólo puede conceder para darse esta situación lapsos muy breves de desempleo o en empleo sin cotización al IMSS.

Sin duda que el IMSS como institución desde la década pasada ya no podía hacer frente a las pensiones otorgadas en esos momentos y mucho menos a las que se otorgarían en un futuro, sin embargo, al mismo tiempo que el Estado (Gobierno Federal) absorbe la deuda por pensiones de este Instituto deja sin la mayor cantidad de recursos con los que trabajaba y por lo cual siguió y seguirá requiriendo mayor subsidio de parte del Estado. Es decir, que mediante estas reformas no sólo el sistema de pensiones dio un giro de 180 grados, sino que el sistema de salud y demás prestaciones del IMSS fueron afectadas y quizás resquebrajadas.

Con estas reformas y los cambios que estas mismas han tenido a lo largo de 10 años no se podría dejar de lado la idea de que en un momento dado el resto del sistema IMSS podría ser privatizado, como es el caso de algunos de los servicios de salud en Chile y sólo mantener una cama básica o mínima de “asistencia social”, en lugar de un sistema de Seguridad Social que pese a ser insuficiente proporcionaba cierta seguridad en la vida de muchos mexicanos que al ser parte de éste mantenían mayor certidumbre en su vida y la de sus familiares.

Si la mejor opción es privatizar ésta debería ofrecer garantías a los trabajadores, así como los riesgos e incertidumbres se debería compartir entre el individuo (trabajador cotizante), el Estado y también por las empresas privadas (AFOREs) en la cobertura de una pensión básica y digna, la cual vaya más allá de una pensión mínima garantizada por el Estado; esto a partir de que las AFOREs sólo se harán cargo de otorgar una renta vitalicia o retiros programados a aquéllos que logren un capital mínimo con el que las AFOREs o aseguradoras puedan proporcionar dichas formas de retiro.

De lo anterior se debe recalcar el escaso compromiso de las AFOREs con los trabajadores, ya que en ningún momento estas empresas garantizan una pensión y ni siquiera un rendimiento mínimo para sus ahorros que les garantice una pensión básica y digna. Los trabajadores asumen los riesgos de mercado, pese a sólo ser parte de sus ahorros los que van a inversiones de mayor riesgo, mientras que el Estado asume la responsabilidad de otorgar pensiones mínimas, la pregunta es: ¿qué riesgo asumen las AFOREs?

Las pensiones para los trabajadores que cotizan en el IMSS son un tema un tanto cambiante con el paso del tiempo, ya que por un lado se siguen haciendo modificaciones a la “Ley de Seguro Social” pero que no del todo quedan claras si éstas son las convenientes para el

sistema y en especial logran cubrir de manera óptima los ahorros de las cuentas individuales y los intereses de los propios trabajadores.

El sistema puede o no tener razón de ser pero existe, con este inconveniente debe cada uno de los actores involucrados tomar su responsabilidad y hacerse cargo de la mejor manera, además de que estos actores así como investigadores interesados en el tema pueden contribuir a desarrollar y mejorar el nuevo sistema de pensiones mediante aportes objetivos, serios y, al mismo tiempo, criticar las fallas del sistema y poder encontrarle algunas de las virtudes, por pocas que estas fueran.

Capítulo 5.

Existen fuertes críticas a la Reforma del ISSSTE, en especial a su sistema público de pensiones, sin embargo, desde una perspectiva objetiva podría decirse que el cambio era no sólo evidente sino necesario, de acuerdo a muchos de los especialistas detractores de la privatización, pareciera ser cierta una cuestión intrínseca a lo que se realizó, ya que si por un lado era evidente la necesidad de modificar o reformar a esta institución, no se puede hablar de que la privatización era la única forma de sanear sus finanzas y rescatar al sistema de pensiones, mucho menos que fuera la mejor opción a seguir, ya que en lugar de causar mejorías se crean no sólo dudas e inseguridad de lo que serán las pensiones de los trabajadores del Estado, sino que se intenta reformar hacia la homogeneidad entre los sistemas del IMSS y del ISSSTE (no sólo en cuanto a los sistemas de pensiones); tal homologación de sistemas se hace con la pérdida de derechos que los trabajadores tenían anteriormente, es decir, la equiparación entre sistemas se hace hacia abajo y no existen (trabajadores) ganadores sino puros perdedores.

En esta nueva Ley se crean contradicciones legales muy difíciles de pasar por alto. Sin duda uno de los puntos más discutibles desde un punto de vista jurídico es la retroactividad que realiza la LISSSTE-2007 a los trabajadores y sus derechos irrenunciables. Esta retroactividad de derechos es lo que podría ser la cuestión más injusta para quienes gozaban de un sistema de seguridad mucho más amplio que el que les dejarán en el futuro, si bien estas modificaciones aparentemente no afectan a quienes se queden en el viejo sistema, esto es falso, ya que a partir del 2010 estos cambios se harán poco a poco para quienes permanezcan en el sistema; es decir, que la Ley afecta lo mismo a quienes se incorporaron al nuevo sistema de cuentas individuales (trabajadores en activo antes de la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE) como a quienes decidieron ejercer su derecho (Art. décimo transitorio) de quedarse en el sistema anterior.

No cabe duda de que el trabajador pese al discurso manejado por el Estado y el mismo ISSSTE (autoridades) mantiene una postura renuente hacia la nueva reforma, la cual desde el punto de vista de los trabajadores sólo crea incertidumbre, además de tenerse poca fe de que este cambio les sea beneficio y las expectativas son poco alentadoras ante los resultados que se han tenido en este mismo sistema implementado hace una década para los que cotizan para el IMSS. Aunado a esto, la poca credibilidad hacia un sistema privado ajeno a los derechos de los trabajadores y con nula visión social, donde la regulación es poco transparente por parte de la CONSAR. Un ejemplo de esto es la gran cantidad de

trabajadores que se ampararon durante el primer semestre del año 2008 para mantener sus derechos bajo el régimen anterior.

Siendo optimistas, podrían verse algunos beneficios para los trabajadores, entre ellos la “portabilidad entre sistemas”, el “bono de pensión del ISSSTE”, el “pilar de ahorro solidario”, la “pensión mínima garantizada de por lo menos 2 S. M. para el D. F.”, así como el artículo 242 de la LISSSTE-2007 en el cual se señala la intransferibilidad de recursos de un seguro para la cobertura de gastos de otro. Sólo el tiempo dejara ver los beneficios reales de estos pues por el momento suenan bastante atractivos pese a sólo poder beneficiar a uno pocos trabajadores y en general no traer grandes cambios al sistema de pensiones del ISSSTE y sí muchos gastos, lo cual era uno de los principios para realizar una “Reforma al sistema pensionario del ISSSTE”.

No obstante, a pesar de intentar ver cosas positivas como las descritas anteriormente, se debe de mantener presente que tales beneficios sólo podrían verse como pérdidas de derechos en general, además de situaciones específicas que deberían ser creadas para poder dar la transición hacia el sistema privado, la pérdida de derechos es grande e incluso retroactiva, ya que aún quedándose los trabajadores en la opción del viejo sistema sus derechos transitarán hacia el cambio de una u otra manera con el paso del tiempo, pero que como sus efectos son particulares a cada caso pareciera no existir forma para demandar la no-retroactividad de derechos para los trabajadores en activo.

Capítulo 6.

Las Fuerzas Armadas en México gozan de prestaciones particulares debido a que a ellos los rige su propia Ley de Seguridad Social, y la cual guarda poca similitud con leyes como las del IMSS y el ISSSTE. Se puede observar que todas las prestaciones en general y las pensiones por jubilación en particular son mucho más altas para los sujetos pertenecientes a las fuerzas armadas que para trabajadores que cotizan para el IMSS o el ISSSTE. Las pensiones bajo el régimen de la Ley del ISSAFAM logran ser del 170 por ciento del último salario, a esto se le suma un grado o rango militar a los miembros para jubilarse. De lo anterior deducimos que estos jubilados son privilegiados, ya que lejos de perder poder adquisitivo al entrar en la etapa de retiro laboral, suman ingresos de manera importante.

Además de que las jubilaciones para los miembros de las fuerzas armadas son bastante atractivas debido a que lejos de perder ingresos y prestaciones, las altas pensiones que se otorgan deben de pagarse por periodos largos de vida, algunos de los miembros que cotizan para el ISSAFAM como los “individuos de tropa” pueden jubilarse una vez llegados los 50 años de edad y lograr una pensión con todos los beneficios descritos si también cumplen con los años de cotización, los cuales marca la Ley son 30 años y si logran cumplir 45 años de servicio su pensión de retiro se incrementara un 10 por ciento extra.

Sin duda que es de reconocer la labor de las instituciones armadas del país, no obstante es innegable que la seguridad social manejada para sus miembros, así como las demás prestaciones y servicios a que tienen derecho, podrían resultar abismales al compararlas con el grueso de la población mexicana, la cual no cuenta con ningún tipo de seguridad social, e

incluso esta seguridad social de las Fuerzas Armadas es bastante suntuosa en comparación con quien cotiza para el IMSS y el ISSSTE.

Por otra parte, las cifras que se manejan sobre el Sector Energético en el rubro de pensiones y su impacto sobre las finanzas públicas es un factor de gran importancia, no obstante pareciera ser uno de los temas que no están en discusión por parte del Gobierno Federal, ya que al parecer el temor a un paro o huelga por parte de estas paraestatales pondría en “jaque” al país. Una discusión sobre el alto costo de mantener a estas empresas del Estado en su gasto de pensiones debería ser un tema en la mesa de discusión pública no sólo de relevancia para el gobierno Federal sino también para los trabajadores de estas paraestatales y sus sindicatos ya que en unos años la insostenibilidad de estos gastos podría tener un giro drástico y sin ningún tipo de negociación entre las partes.

Existen grupos de sectores claves como el Sector Energético que por su peso público en el país no pueden ser transformados en beneficio de una equidad nacional, mientras que a los trabajadores que cotizan para el IMSS y para el ISSSTE se les disminuyen sus beneficios, a los del Sector Energético se les mantienen todos sus privilegios y se suman más y más conforme se firman nuevos contratos colectivos. Estos grandes sindicatos no están ni estarán dispuestos a dejar sus privilegios que han logrado al paso de los años.

La situación es polarizada ante este gran problema, por un lado están los políticos y su disyuntiva de cómo proceder ante estos actores con gran peso político (sindicatos) y por el otro el mantener una deuda creciente día a día; además de que la visión de los trabajadores y sus derechos laborales y sociales que la “lucha sindical” les ha otorgado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que gran parte de esta deuda se subsana con gasto público y que llegara en un momento dado a ser una deuda insostenible.

En nuestros días los trabajadores activos de este sector sólo son dos por cada extrabajador que recibe una pensión, esto no es muy diferente a lo que sucede con otros sistemas de seguridad social y prestación de las pensiones; sin embargo, se agudiza al ser un Sector en que sus trabajadores se pensionan más jóvenes y con mejores condiciones (financieras y de servicios obtenidos), aún más relevantes son algunos ejemplos como el de Luz y Fuerza del Centro, donde ya se establece mediante una auditoría que el gasto en pensiones rebasa al pago de nomina corriente. Otro ejemplo es el que da PEMEX y sus suntuosas pensiones de más de 180 mil pesos. Estos pasivos son los que en realidad tienen a PEMEX trabajando con números rojos. Cifras del 2004 advierten que este pasivo representa más de la tercera parte de la deuda total de la institución.

Sin duda la situación en el sector energético es mucho más compleja que el sólo modificar o llegar a una reforma de los contratos colectivos, existen algunos análisis muy depurados sobre el sector energético en general y en cada uno de estas paraestatales (PEMEX, CFE y LyFC) que esclarecen algunas otras cuestiones que debieran ser tomadas en cuenta para la transparencia de los gastos en estas empresas; entre los puntos a destacar están la escasa productividad y la poca transparencia en el manejo de sus finanzas, sin embargo, al mismo tiempo debe de acondicionarse el contrato colectivo desmesuradamente ventajosos de estos sindicatos, ya que de lo contrario, el sector energético no puede avanzar en para México y

ni siquiera será viable para sus trabajadores porque las pensiones estarán en riesgo de poder ser pagadas.

Ya existen algunos proyectos que intentan dar un cambio a los sistemas de retiro de estas paraestatales, un ejemplo de ello es el rumor de la creación del llamado Pensión-PEMEX, el cual, se describe en general como una copia de lo que se implantó para los trabajadores del Estado y que comúnmente es denominado Pensión-ISSSTE, a su vez que se hace referencia a que el Estado y en particular el Gobierno Federal en turno planean lo mismo para la CFE y para LyFC.

Estas paraestatales tienen un doble problema por un lado muchos de los actores políticos de la nación que toman decisiones tienden a dejar el interés social por debajo del económico, la privatización del sector energético es una lucha que se está llevando día a día, pareciera que el enemigo más grande de estas empresas públicas está en casa. Son estos grandes sindicatos con mucho peso político que creen que la “gallina de los huevos de oro” no tiene fin, sería un buen punto a destacar por parte de los sindicatos su disponibilidad para hacer reformas no sólo a sus sistemas de retiro, sino a todos los contratos colectivos que los mantienen con privilegios de ensueño para otros trabajadores a costa de México y sus finanzas públicas.

Con lo anterior, no se quiere que se pierdan los derechos adquiridos anteriormente, pero sí que se reestructuren las prestaciones y servicios a la realidad del país, la que no permite a estos sindicatos gozar de tanto sin que sea realidad su aportación a la nación como empresas públicas y en particular como trabajadores al servicio de estas. Además de recordar que las pensiones y jubilaciones son un derecho que se gana no a la entrada a laborar y cotizar a un sistema sino al llegar y cumplir con los requisitos de edad y cotizaciones necesarios para recibirla, por lo que en un futuro pueden hacerse modificaciones a los trabajadores en activo y se puede tener un sistema nuevo para quienes ingresen a laborar en estas empresas.

Con estos argumentos, no puede el Gobierno Federal pedir que los trabajadores que cotizan para el IMSS y el ISSSTE se sientan cómodos con las reformas a sus sistemas de retiro. Las pensiones privilegiadas que tienen las Fuerzas Armadas y el Sector Energético, son un problema a resolver para el erario público. Sin embargo, las cúpulas en el gobierno parecieran no querer hacer frente al problema mientras se pueda; es decir, dejarlo para que a alguien más le explote la bomba. Ni siquiera estas pensiones son el mayor reto a resolver ya que las pensiones de algunas instituciones estatales como el Banco de México o la Banca de Desarrollo dan a sus altos funcionarios excelentes pensiones con dudoso cumplimiento de los requisitos para obtenerlas, además de que se deben de reestructurar las pensiones vitalicias a los ex presidentes del país y sus familias, son gastos exorbitantes tanto monetarios como en especie (prestaciones y servicios a su disposición).

Capítulo 7.

México al igual que todo el mundo está cambiando rápidamente su estructura poblacional; sin embargo, los programas de asistencia para los adultos mayores son un tema poco discutido. Este grupo de población exige hoy una discusión abierta sobre la

universalización, no sólo de pensiones básicas que les permitan tener un ingreso en esta etapa de su vida, sino de toda la Seguridad Social, la cual les permita además del ingreso, poder acceder a servicios de salud dignos y eficientes, además de contar con servicios que permitan su desarrollo e integración social. Todo esto sería lo que debería contener un verdadero programa básico de asistencia para la tercera edad.

Al parecer, en el país no existen las condiciones para implantar un programa (único) de este tipo, el cual pese a los mitos no aumentaría los costos presupuestarios drásticamente además de que crearía certidumbre de grandes grupos de población no sólo de adultos mayores sino de familias que deben de mantener y hacerse cargo de los adultos mayores.

El programa de apoyo a los adultos mayores en el Distrito Federal es un buen parámetro de cómo podría ser implementado, además de que existen ya algunos modelos que se llevaron a cabo, un ejemplo de ello es la ayuda que recibían los adultos mayores de 70 años por parte de Oportunidades los cuales fueron dejados de lado sin ninguna razón aparente y que podría ser la solución sino completa sí parte de la misma en el combate a la pobreza y la dignificación de los adultos mayores con derecho no sólo a la sobrevivencia sino con derecho a una vida digna.

Existen modelos, programas y esquemas nacionales e internacionales que podrían servir de ejemplo para iniciar la discusión de esta parte de las pensiones y de la Seguridad Social que no es contemplada en su conformación y mucho menos en las reformas que se han llevado a cabo a finales del siglo XX y principios de este. La Seguridad Social debe de ser universal y no sólo intentar cubrir a medias a ciertos grupos de trabajadores que han sido privilegiados por un sistema inequitativo.

La discusión sobre la universalización de un sistema de pensiones y en general de la Seguridad Social deberían ser puntos importantes en la agenda de los poderes Federal y Legislativo, para buscar una solución a un problema que se avecina en franco crecimiento y el cual debe, por derecho de los adultos mayores ser resuelto por parte de los gobiernos.

Conclusiones globales.

A continuación daremos una serie de puntos, los cuales, lejos de ser concluyentes deberán servir o aportar a la discusión sobre los temas que son centrales para este estudio y que podrían concretar una mejora en las condiciones del sistema y las pensiones que apoyan la vida de los adultos mayores o individuos de la tercera edad.

El envejecimiento de la población y la poca viabilidad de que las nuevas generaciones logren el recambio entre quienes salen de la edad productiva (tercera edad) y quienes entran o permanecen en ella (adultos económicamente activos) es una situación que deberá ser discutida y enfrentada lo antes posible y en la que el Estado debe asumir las responsabilidades de otorgar una base de seguridad social para los adultos mayores y sus dependientes directos.

El escaso empleo formal (con prestaciones de Ley) que se presenta en México es un factor que directamente incide en el escaso porcentaje de adultos mayores que

cuentan con una pensión, y a su vez el escaso acceso de los ciudadanos de la tercera edad a los servicios de salud particularmente y de seguridad social en general, carencias que se agravaran conforme pasa el tiempo.

El sistema chileno de pensiones deberá reformular la dirección a seguir en busca de mejores condiciones. Estas deberán tener como prioridad a los trabajadores, sus ahorros y sus futuras pensiones, lo que a casi tres décadas de la reforma se sigue discutiendo y tratando de mejorar; de lo cual se puede deducir que el hecho de que el IMSS se haya reformado en cuanto a pensiones hace una década no puede ser un problema ya resuelto o dejado al olvido y que ocasione que en 10 años más pase lo mismo con la reforma al ISSSTE.

Al hablar del sistema chileno como modelo a copiar por México y otros países, se debe aclarar el complemento creado en Chile para las pensiones no contributivas y las asistenciales como factores centrales en esta reforma y no sólo de la parte privatizadora con intereses poco sociales y que no buscan la creación de una vida digna de los individuos de la tercera edad al sobreponer intereses de mercado a los intereses y derechos sociales para estar fuera de un estado de sobrevivencia por falta de ingreso monetarios o de acceso a servicios de salud.

Las “pensiones mínimas garantizadas” pueden y deben convertirse en “pensiones básicas” que logren ser parte de un ingreso que vaya más allá de la sobrevivencia de los individuos y así poder contar con una vida digna a la cual debieran de tener los adultos mayores por derecho.

Con las reformas efectuadas a las Instituciones más importantes de la Seguridad Social en México (IMSS e ISSSTE) en el ramo de pensiones, y creando un sistema privado llamado SAR; se crean al mismo tiempo el desmantelamiento de estas Instituciones como fuentes de seguridad y bienestar social para quienes gozan de sus beneficios al cotizar en ellas, y por el otro se crea un sistema privado que busca clientes y no cuentahabientes, lo cual se traduce en pérdida de derechos y servicios no sólo con respecto a la seguridad de una pensión al finalizar su etapa laboral activa sino que los demás servicios y prestaciones sufren una merma importante.

Las pensiones dejan de ser un logro social para trasferirse a un ahorro individual para los trabajadores con derecho a la seguridad social tanto del IMSS como las del ISSSTE. El devenir de estas Instituciones es poco seguro con la pérdida de ingresos por el seguro o los seguros que se enfocaban o deberían ser enfocados a las pensiones de orden intergeneracional.

El Estado deja de ser el gestor del sistema antiguo o público; sin embargo, no termina de deshacerse de las responsabilidades que el nuevo sistema debería asumir, esto a partir de que incluso en el mercado una empresa debe asumir los activos y los pasivos al comprar o crear una empresa, a su vez que el mismo mercado y sus leyes hablan de riesgos para estas empresas y no sólo de beneficios o certidumbre sin riesgo. De lo cual se debe de crear conciencia en que las empresas privadas deberán asumir riesgos en esta nueva empresa y no sólo gozar de beneficios, dejando los

riesgos principalmente en los individuos que ahorra y en el Estado como garante de las pensiones mínimas garantizadas.

Si la Ley del ISSSTE-2007 asume la portabilidad entre sistemas (IMSS-ISSSTE), deberían existir reglas más claras sobre las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, ya que éstas, son distintas y pese a que, se quiera ver como un logro esta portabilidad nadie querría dichas transferencias por la pérdida de derechos o del monto de pensión.

El Estado debe de asumir mucho mayor responsabilidad como procurador de servicios de Seguridad Social, los cuales durante el siglo XX y lo que va del XXI han sido incompletos y poco accesibles para importantes grupos de población, si bien la necesidad de reestructurar un sistema obsoleto era evidente, la privatización deja muy endeble no sólo la seguridad de las pensiones futuras sino el aparato completo de la seguridad social mexicana; además crea un sistema de poca accesibilidad y mucho más excluyente que uno de orden público.

El Estado debe de crear las condiciones para que las pensiones o los apoyos a los adultos mayores sean un derecho de todos los ciudadanos de México y no sólo de quienes son privilegiados con estas prestaciones sociales previstas por ley; el camino a seguir puede y debe de crear condiciones de universalismo sino en su procuración sí en su accesibilidad, o cuando menos para los grupos de población con mayores necesidades y menores recursos económicos.

Los programas y demás asistencias del Estado deben fijarse mayores metas más ambiciosas de su apoyo para los grupos vulnerables de la tercera edad, en especial para aquellos grupos que no cuentan con ingresos económicos, bienes materiales o medios de subsistencia propios para tener y mantener una vida digna que no se deteriore al pasar de la vida económicamente activa a la de retiro (jubilación), y que la única salida que les queda sea la de seguir contando con el apoyo o la caridad de familiares y entornos sociales, pues éstos cada vez tienen mayores carencias y menores posibilidades de apoyo.

Cada ciudadano de la tercera edad del país debe de contar con el acceso no sólo a una pensión básica, sino también a los servicios de salud y otros servicios enmarcados en la Seguridad Social, con el fin de gozar de una vida digna y salir del estado de la sobrevivencia.

El universalismo debe ser un camino a seguir y sus herramientas o formas pueden ser diversas. El ejemplo chileno de tres pilares crea las condiciones de implementación. Algunos otros ejemplos a seguir como los vistos en este trabajo logran un acceso universal que no implica grandes gastos fiscales, lo importante es crear accesibilidad, formas incluyentes, derechos irrenunciables y actores comprometidos con las cuestiones sociales, que a su vez sean el instrumento de servicio para la población de la tercera edad en México.

En resumen se puede concluir.

Si bien estos puntos dejan más preguntas que respuestas la solución o parte de ella está en no dejar de discutir el tema en la academia, y de ahí llevar esta discusión o con autoridades e instituciones que puedan y deban de tomar decisiones para hacer las modificaciones al actual Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en busca de mayor transparencia y beneficiar con ello al ahorrador y sentar las bases para un futuro con mayor certidumbre. El replantear los privilegios de las Fuerzas Armadas y el Sector Energético el cual dista mucho de la realidad nacional al estar estas Instituciones bajo regímenes especiales que otorgan beneficios muy altos a quienes tienen el privilegio de pertenecer a ellas, el poder crear transparencia y reajuste de suntuosas pensiones a funcionarios públicos de alto nivel, las cuales crean fuertes gastos para el Estado, el plantear la forma y el fondo para la creación de programas incluyentes y de orden nacional en busca de la universalización de una apoyo o pensión básica para los adultos mayores.

No se está en contra de las reformas y reestructuraciones de los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE, ya que era evidente su inoperancia y la creciente deuda que contraían por este rubro estas instituciones de seguridad social; sin embargo, el hecho de privatizar los sistemas públicos sin beneficio alguno para los trabajadores ni al Estado quien mantiene un fuerte gasto tanto para la población ya pensionada, los que están a punto de pensionarse por los viejos regímenes y aún para quines se pensionaran con el sistema nuevo y privado, el cual no garantiza certidumbre y ni siquiera una pensión mínima, o sea que el Estado mantiene grandes compromisos no con la sociedad sino con las empresas privadas que gozan de beneficios y no tienen compromisos.

Glosario.

AFC: Administradoras de Fondos de Cesantía.
AFORE: Administradora de Fondos para el Retiro.
AFP: Administradora de Fondos de Pensiones.
ASF: Auditoría Superior de la Federación.
BONDES: Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal.
BR: Bono de Reconocimiento.
CCT: Contrato Colectivo de Trabajo.
CETES: Certificados de la Tesorería de la Federación.
CFE: Comisión Federal de Electricidad.
CONAPO: Consejo Nacional de Población.
CONSAR: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.
CROC: Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.
CROM: Confederación Regional Obrera Mexicana.
CTM: Confederación de Trabajadores de México.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información.
IMSS: Instituto del Seguro Social.
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INFONAVIT: Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores.
ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
LISSFAM-2006: Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas 2006.
LISSSTE-1973: Ley del ISSSTE 1973.
LISSSTE-2007: Ley del ISSSTE 2007.
LSS: Ley del Seguro Social.
LyFC: Luz y Fuerza del Centro.
MAROP: El Mecanismo de Ahorro para el Retiro de Oportunidades.
MCC: Mantenimiento Civil de Construcción.
OCD: Obras Civil de Distribución.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
PEMEX: Petróleos Mexicanos.
PENSIONISSSTE: Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado.
PIB: Producto Interno Bruto.
PMG: Pensión Mínima Garantizada.
PUNC: Pensión Universal No Contributiva.
RJP: Régimen de Jubilaciones y Pensiones.
SAFP: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro.
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIEFORE: Sociedad de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro.
SIVCM: Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.

SME: Sindicato Mexicano de Electricistas.
SMGDF: Salario Mínimos General del Distrito Federal.
SNP: Sistema Nacional de Pensiones.
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SNTSS: Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.
STPRM: Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.
STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
SUTERM: Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana.
UARP: Unidades Administrativas Responsables del Programa.

Bibliografía.

Alonso Raya, Agustín Miguel. La agenda pendiente de la seguridad social. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo (coordinadoras). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, agosto de 2006, 167 pp. ISBN: 9689097040.

Beristain Iturbide, Javier. Las reformas al sistema de ahorro para el retiro y el desarrollo económico. En “Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e IIS-UNAM, 2000, 825 pp. ISBN: 970-701-060-6.

Caïs, Jordi. Metodología del análisis comparativo. España: Centro de Investigaciones Sociológicas. Cuadernos Metodológicos, núm. 21, 1997, 201 pp. ISBN: 84-7476-242-1.

Cajiga Estrada, Gerardo. Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. En “Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”. Rolando García y Alicia Ziccardi (coordinadores). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e IIS-UNAM, 2000, 825 pp. ISBN: 970-701-060-6.

Contreras Suárez, Enrique. La negociación para el bienestar. Una apreciación de la política social en Oaxaca, México, 1992-1998. México: CEIICH-UNAM, 2001, 181 pp. ISBN: 968-36-9156-0.

Denman Catalina A. y Jesús A. Haro (compiladores). Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social. México: El Colegio de Sonora, 2000, 362 pp. ISBN: 968-6755-32-2.

Esping-Andersen, Gösta. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona, España: Editorial Ariel, 1ª. Edición, 2000. 272 pp. ISBN: 84-344-1697-2.

Filgueiras, Fernando y otros. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En “Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, Carlos Gerardo Molina, editor, 2006, 388 pp. ISBN: HN29.U43 2006.

Franco, Rolando. Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina. En: “La política social en transición”. México: ENTS-UNAM, Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coordinadores). Plaza y Valdés Editores. 1ª Edición, 2001, 155 pp. ISBN: 968-36-9267-2.

González Roaro, Benjamín. La Seguridad Social en el mundo. México: Siglo XXI, 2003, 510 pp. ISBN: 969-23-2484-X

Guzmán Nacoud, Antonio. Problemática estructural del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. Ham Chande Roberto y Ramírez López Berenice (coordinadores). México: El Colegio de la Frontera y Plaza y Valdés, 2006, pp. 167. ISBN: 9689097040.

IMEF. Sistemas de Pensiones en México. Perspectivas financieras y posibles soluciones. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C. 2006, 348 pp. ISBN: 9687144459.

Lassonde, Louise. Los desafíos de la demografía. ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI? México: FCE, 1997, 225 pp. ISBN: 968-16-5278-9.

Lomelí Vanegas, Leonardo. Las reformas de la seguridad social en México, del sistema de reparto al sistema de capitalización individual. En “Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e IIS-UNAM, 2000, 825 pp. ISBN: 970-701-060-6.

Madero Suárez, David. Evolución y fortalecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro: el papel de la competencia. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”. Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo (coordinadoras). México: 2006. 167 pp. ISBN: 9689097040.

Marshall, T. H. y Tom Bottomore; traducción de Antonio Bonanno. Ciudadanía y clase social. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, 1ª. Edición, 2005, 154 pp.. ISBN: 950-03-7192-8.

Ramírez López, Berenice P. Envejecimiento demográfico, seguridad social y desarrollo en México. En “Efectos económicos de los sistemas de pensiones”. Ham Chande Roberto y Ramírez López Berenice (coordinadores). México: El Colegio de la Frontera y Plaza y Valdés, 2006, 418 pp. ISBN: 9707225572.

Varios. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general. México: Secretaria de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, 1ª Edición, 2006, 230 pp.

Weber, Max. Economía y sociedad. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1992, 1237 pp. ISBN: 950-557-125-9.

Welti, Carlos. Demografía. México: coedición IIS y el CELADE, 237 pp. 1998. ISBN: 968-6605-22-3.

Hemerografía.

Bertranou, Fabio M. Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes. En “Revista de Seguridad Social”, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, agosto 2004, pp. 11-22.

Bertranou, Julián F. La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro. México. En “Estudios Sociológicos de El Colegio de México”, volumen XIII, núm. 37, enero-abril, 1995, pp. 3-24.

Diario oficial de la Federación, 23 de mayo de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 2006.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2007.

Diario Oficial el día 8 de mayo de 2006.

Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio A. El sistema de pensiones Oportunidades. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones”, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2006, 129-143.

La Jornada, 13 de marzo de 2005.

La Jornada, 28 de febrero de 2007.

La Jornada, 03 de octubre de 2007.

Ladrón de Guevara Domínguez, Rogelio. Las lucrativas comisiones de las AFOREs. En “Las AFOREs, un año después”, Ciencia Administrativa, Vol. Nueva época, año 1998, pp. 29-39.

Laurell, Asa Cristina. La nueva Ley del Seguro Social y el viraje en la política social. En “Acta Sociológica”, México: UNAM, FCPyS, número 17, mayo-agosto 1996, pp. 11-37.

Mastrángelo, Jorge. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. En “Serie financiamiento para el desarrollo, Proyecto CEPAL/GTZ, Fondos de Pensiones y Jubilación”, CEPAL Santiago de Chile, N°. 86, septiembre de 1999. 58 p.

Mesa Lago, Carmelo. Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la Seguridad Social. En “Documentos de Proyectos CEPAL/GTZ, N°. 144”, 2006, 135 p.

Mesa-Lago Carmelo (2), Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. En “Revista de la CEPAL”, N°. 60, diciembre 1996, pp. 73-94.

Saldain, Rodolfo. Los procesos de reforma de los regímenes de pensiones en América Latina. Financiado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. 1993, 203 p.

Sales, Solís y Villagómez. Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano. México: Documentos de trabajo del CIDE, número 77, 1999, 47 p.

Scott Andretta, John (1). Seguridad social y desigualdad en México. En “La seguridad social a una década de la reforma de pensiones.” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, pp. 145-157.

Solís San Vicente, Silvia. Reflexiones sobre la transición de la Política Social en México. En “Revista de Trabajo Social”, ENTS-UNAM, revista trimestral invierno 2000, 24-31.

Solís, Patricio. El ingreso a la cuarta edad en México: Una aproximación a su intensidad, calendario e implicaciones en el apoyo familiar y social a los ancianos. En “Papeles de Población”, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, enero-marzo, número 019, pp. 43-63.

Tinoco, Yenise. Ex presidentes: vivir del erario. En “Revista Contralínea”, mayo 1ª quincena, año 5, no. 78, 2007, pp. 6-10.

Ulloa Padilla, Odilia. Nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo. En “El Cotidiano”, N°. 78, septiembre, 1996, pp. 12-18.

Uthoff, Adras (1). Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. En “Revista de la CEPAL”, N°. 89, agosto 2006, pp. 9 a la 37.

Conferencias, ponencias y otros documentos.

Beristain Iturbide, Javier y Silvano Espíndola Flores. Organización de la industria de las AFORES: Consideraciones teóricas. Ponencia preparada para el Seminario “Reforma al Sistema de Pensiones, El Paso Siguiente”. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). septiembre 21, 2001.

Mesa-Lago, Conferencia: La revolución de las pensiones en América Latina, 6 de abril del 2000.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Contrato Colectivo de Trabajo CFE-SUTERM 2006-2008.

Contrato Colectivo de Trabajo LyFC-SEM 2006-2008.

Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM, 2007.

El reto de reformar los sistemas de pensiones del sector público en México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 17 de noviembre de 2005.

Gaceta del Distrito Federal, Reglamento de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003.

H. Cámara de Diputados. Aspectos relevantes de la Reforma al ISSSTE. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Notacefp/010/2007, 23 de marzo de 2007.

OIT. Administración de la Seguridad Social, 1991.

Ley del Instituto del Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, 2003.

Ley del Instituto Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, 2007.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 1997.

Cybergrafía.

file:///C:/WINDOWS/Archivos%20temporales%20de%20Internet/Content.IE5/KXQFCJ15/256,5,

<http://www.elindepend.org/article.asp?id=1627>

<http://www.ifai.gob.mx/buscar.do>

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=equidad

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=homeostatica

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=pension

http://catarina.pue.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lad/carbajal_g_me/capitulo3.pdf

<http://cbs.xoc.uam.mx/3rafase/adulto.htm>

<http://cbs.xoc.uam.mx/3rafase/pdf/envejecimiento.pdf>

http://es.wikipedia.org/wiki/Administradoras_de_Fondos_de_Pensiones_de_Chile

<http://es.wikipedia.org/wiki/Anciano>

http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bienestar

http://es.wikipedia.org/wiki/Evoluci%C3%B3n_de_las_AFP_Chilenas

<http://es.wikipedia.org/wiki/Jubilaci%C3%B3n>

http://es.wikipedia.org/wiki/Justicia_social

<http://es.wikipedia.org/wiki/Neoliberalismo#Definici.C3.B3n>

http://oncetv-ipn.net/dialogos/e_SistemasDePensionesDic06.pdf

http://prdleg.diputados.gob.mx/otros/issste/Reforma_al_sistema_de_pensiones_del_ISSSTE__Resumen_Ejec.pdf

http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/octubre/htm/Banco_de_Mexico_Pensiones.htm

<http://www.banamex.com/esp/filiales/afore/simulador.html>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/153/25.pdf>

<http://www.cfe.gob.mx>

http://www.cidac.org/cidac_nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=3655

<http://www.cidac.org/vnm/pdf/Olvido%20Laboral.PDF>

<http://www.cimac.org.mx/noticias/00nov/00112507.html>

<http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2005/PR05061zoltnik.htm>

<http://www.cnnexpansion.com/midiner0/2008/01/22/afores-aumentan-comision-sobre-saldo>

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/43.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/562004.pdf>

http://www.conapo.gob.mx/prensa/carpetas/carpetas2001_2.htm

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/11.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2004/sdm23.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>

http://www.consar.gob.mx/calculadora_imss/Datos.asp

http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-aportaciones_voluntarias.shtml

<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

http://www.eclac.cl/deype/noticias/noticias/4/13354/mx_inegi_ppt.pdf

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/24058/LCW63_ReformasSalud_ALC_Indice.pdf

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/15404/lc12090e.pdf>

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7367/lc11575e.pdf>

http://www.economia.com.mx/las_afore_y_su_funcionamiento.htm

<http://www.edukativos.com/biografias/biografia5738.html>

http://www.elmundodelpetroleo.com/articulos.php?id_sec=1&id_art=81

http://www.fovissste.gob.mx/wb/fovissste/fovi_d_sar

<http://www.fundar.org.mx/PDF/boletin3005.pdf>

<http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/SEUR-2001/26%20enrique%20contreras.pdf>

<http://www.imagenmedica.com.mx/datos/modules.php?name=News&file=article&sid=294>

http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Institucion/DAED/2007/rjp.htm

http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/IMSS_06/Institucion/SG/imss_tiempo/El+Nacimiento

<http://www.imss.gob.mx/informes/ejecutivo/CAPITULO3.pdf>

<http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/15E5C49C-4938-4966-814D-D75878A6CCF1/0/LeySeguroSocial.pdf>

http://www.informe.gob.mx/pdf_excel/capitulo02/2_4/M123-128.pdf

<http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html>

<http://www.issste.gob.mx/nuevaley/leydelissste.pdf>

<http://www.jornada.unam.mx/2004/03/01/per-imss1.html>

<http://www.jornada.unam.mx/2006/01/22/mas-cuevas.html>

http://www.josepinera.com/pag/pag_tex_penschile.htm

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr15.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr16.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr17.pdf>

<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/02/12/index.php?section=opinion&article=002a1pol>

http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/enfoques/nota.asp?nota_id=1005714

http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/garantias/garantias24.pdf

<http://www.lfc.gob.mx/quienes>

[http://www.monografias.com/trabajos13/segsocdf/segsocdf.shtml](http://www.monografias.com/trabajos13/segsofdf/segsocdf.shtml)

<http://www.monografias.com/trabajos18/investigacion-afore/investigacion-afore.shtml>

http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf

<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/segsof/acervo/bonillacgrand/contentid.o.html>

<http://www.oportunidades.gob.mx/>

<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=10004>

<http://www.pogalore.blogspot.com/2007/01/electromarx.html>

http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/libros/005_folleto_pension_basica.pdf

<http://www.rae.es/rae.html>

http://www.redsegsoc.org.uy/1_Arenas_Chile.htm

<http://www.redsegsoc.org.uy/index.html>

http://www.safp.cl/sist_previsional/cont1_bono.html

http://www.safp.cl/sist_previsional/index.html

<http://www.saludempresarial.com/seguridad/formularios-1/Queja%20Consar.pdf/>

http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/File/2007/4totrim/peccg/02_Adultos_Mayores_70.pdf

<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3003&len=1>

<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=82>

<http://www.uaemex.mx/faapauaem/docs/FolletoSAR.pdf>

http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm

<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

<http://www.undp.org/spanish/>

<http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/presentacion.asp>