



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN

SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA

**DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Y MUNICIPIOS (ISSEMYM)**

ENSAYO

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

TAIDE LEONEL VEGA VEGA



ASESOR: MTRO. JOSÉ MANUEL GUZMÁN GONZÁLEZ

MÉXICO, DF. AGOSTO 2014.



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.

A mis Padres y Hermanos: Jorge, Ángela, Jorge Jr., Ma. de los Ángeles, Patricia e Hiram, que el Gran Arquitecto del Universo los tenga a su diestra.

A mis hermanos : Edgardo, Jael, Idalia, Marisol, Noel y Taydé, mi fraternidad y cariño.

A mis hijos: Valentina, Leonel, Jorge y Miguel Antonio, por formar parte de este árbol genealógico.

A Ivette, mi pareja y compañera por su amor ilimitado y contribución desinteresada para la realización de este trabajo.

INDICE

| | PAG. |
|--|-------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| | |
| CAPITULO I MARCO DE REFERENCIA | 7 |
| | |
| 1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 7 |
| 1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México | 11 |
| 1.3 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México | 12 |
| 1.4 Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y de México y Municipios | 13 |
| 1.5 La Seguridad Social | 17 |
| | |
| CAPITULO II SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES | 35 |
| | |
| 2.1 Antecedentes | 35 |
| 2.2 Población de adultos mayores | 36 |
| 2.3 Origen de los sistemas de protección a adultos mayores | 37 |
| 2.4 Reformas del Sistema de pensiones contributivo | 40 |
| 2.5 Reforma IMSS | 40 |
| 2.6 Reforma ISSSTE | 43 |
| 2.7 Las reformas para la extensión de la cobertura | 45 |
| 2.8 La economía política de las reformas | 47 |
| 2.9 Sustentabilidad fiscal e impacto sobre el mercado laboral | 52 |
| 2.10 Los desafíos de implementación | 56 |
| 2.11 Ley de Pensión Universal | 59 |

| | | |
|---------------------|---|-----------|
| CAPITULO III | INSUFICIENCIA DE RECURSOS PARA EL PAGO DE PENSIONES | 61 |
| 3.1 | Presupuesto anual del ISSEMYM | 61 |
| 3.2 | Presupuesto para el Sistema de Pensiones | 67 |
| 3.3 | Reserva técnica del ISSEMYM para pago de pensiones | 68 |
| | | |
| CAPITULO IV | REPERCUSIONES A CORTO Y MEDIANO PLAZO DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSEMYM | 74 |
| 4.1 | Las reformas a los sistemas estatales de seguridad social | 74 |
| 4.2 | Histórico de la población derechohabiente | 76 |
| 4.3 | Agotamiento del Fondo Solidario de Reparto para el pago de pensiones | 79 |
| 4.4 | Reformas a la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios | 84 |
| 4.5 | Reforma 2012 Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios | 85 |
| | | |
| CONCLUSIONES | | 89 |
| | | |
| BIBLIOGRAFÍA | | 95 |

INTRODUCCIÓN

A principios de la década de los 80, los gobiernos de Latinoamérica, específicamente los sudamericanos, comienzan a manifestar su preocupación por los elevados montos de las deudas derivadas de los sistemas públicos de pensiones y su impacto en las finanzas públicas. Como consecuencia, durante el año de 1981, se reforma el sistema chileno de pensiones, iniciándose así en América Latina, un largo periodo de reformas que aún no concluyen.

A lo largo de los años 90, el Gobierno Federal lleva a cabo una serie de análisis tendientes a ponderar la problemática que en ese sentido tendría que enfrentar también el estado mexicano en los años por venir. Es decir, sopesar la magnitud del pasivo pensionario nacional.

El crecimiento de las pensiones públicas en México, ha sido explosivo durante la primera década del siglo XXI. Actualmente, existen más de 4 millones de pensionados de más de 105 sistemas públicos de pensiones. La inmensa mayoría de estos sistemas no están fondeados, esto es, no tienen fondos para cumplir este compromiso. (Pedro Vásquez Colmenares G. Pensiones en México. La próxima crisis, 2012)

Actualmente, en nuestro país tenemos un sistema de seguridad social muy fragmentado, por un lado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), atiende a los trabajadores del sector privado formal; por otro lado, en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cubre a los trabajadores del Gobierno Federal; los trabajadores al servicio de los gobiernos locales, tienen, en su mayoría, protección por parte de sus propios institutos, tal es el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en el Estado de México; así mismo, los trabajadores del sector paraestatal tienen diferentes esquemas de protección.

La hipótesis que se plantea en este trabajo de investigación, es la crisis de financiamiento y la sustentabilidad a largo plazo del sistema de pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

En el primer capítulo se mencionan los antecedentes en materia de pensiones, tanto a nivel nacional como en el caso específico del Estado de México.

Asimismo, se hace referencia a los derechos que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Seguridad Social

para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en lo que se refiere a seguridad social y específicamente en el tema de pensiones. Así como las prioridades en materia de seguridad social que establece el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

En el capítulo dos se abordan los antecedentes de los países latinoamericanos en sus sistemas de pensiones para la jubilación y el retiro, y la forma en que han reformado sus principales programas en la materia.

Por otro lado, se establece el origen de los dos principales sistemas nacionales de pensiones en México: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS 1943) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE 1959), y del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM 1951).

Se describen de manera pormenorizada las reformas que se han llevado a cabo en estas dos instituciones nacionales (Programa de reparto y beneficios definidos a un esquema de capitalización total y contribuciones definidas con cuentas individuales).

Se analiza el segmento de la población de adultos mayores, de la extensión de su cobertura, de la sustentabilidad fiscal e impacto sobre el mercado laboral y de su implementación.

En el tercer capítulo se desglosa el presupuesto anual del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), destacando su aplicación en los fondos de salud y de pensiones.

Se subraya el incremento sostenido del presupuesto del ISSEMYM, para cubrir las obligaciones que establece la Ley de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, a favor de sus derechohabientes y el alto porcentaje del presupuesto que se destina para el pago de pensiones (41%).

El análisis del presupuesto del ISSEMYM evidencia un grave desequilibrio financiero que se ha venido agudizando en los últimos años, poniendo en riesgo la operatividad de los sistemas de salud y el pago de pensiones.

En el capítulo cuatro, se resaltan las reformas estructural y paramétrica que se llevaron a cabo al sistema de pensiones del ISSEMYM, derivadas de los desequilibrios financieros que se han agudizado en los últimos años y que han puesto en riesgo la sustentabilidad financiera del propio ISSEMYM en el corto plazo.

Se aprecia asimismo, el desproporcionado crecimiento de derechohabientes que ha experimentado el ISSEMYM, al rebasar desde 2012 el millón de afiliados.

Finalmente se destaca que la reforma paramétrica a la ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios de 2012, fue insuficiente para que la reserva del sistema solidario de reparto alcanzara los niveles de capitalización requeridos de acuerdo a las proyecciones actuariales. Situación que se debe principalmente al hecho de que el fondo solidario de reparto, subsidia tradicionalmente el déficit operativo del fondo de servicios de salud.

Este trabajo de investigación pretende describir las reformas estructurales y paramétricas que se llevaron a cabo en 2002 y 2012 al Sistema de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) y sus implicaciones para lograr sustentabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo

Es importante señalar que el número de derechohabientes del ISSEMYM en 2013, supera el millón de afiliados, constituyéndose de esta forma en el tercer sistema de seguridad social más importante del país.

Los retos más importantes para la seguridad social de nuestro país son, por una parte, el financiamiento y la sustentabilidad del sistema en el largo plazo. Debido a que la seguridad social tiene un horizonte que abarca varias generaciones, por la naturaleza de la protección que busca otorgar a la población. Por desviaciones en los parámetros de los sistemas (edad de retiro, monto de las contribuciones, años de servicio y tasas de reemplazo), por procesos políticos, por cambios no previstos en la demografía y en la economía, colocaron a las instituciones sobre trayectorias insostenibles financieramente. En muchos casos, el estado ha tenido que intervenir mediante transferencias fiscales, para cubrir los déficits operacionales de las instituciones.

CAPITULO I

MARCO DE REFERENCIA

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El régimen de pensiones, tiene su antecedente en 1917 por mandato constitucional. En el aquel entonces fue orientado a cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo, de accidentes y de otros eventos relativos a los trabajadores.

En 1925, en materia de pensiones, se publicó la primera ley llamada Ley General de Pensiones Civiles, la cual protegió a los trabajadores al servicio del Estado. Más adelante, en 1942 con la Ley del Seguro Social, se protegió a los trabajadores asalariados (desde 1949 se protegió también a sus familias) del sector privado mediante aportaciones de los mismos trabajadores, patrones y del Gobierno Federal. En ese mismo año se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia para unificar los servicios médico-asistenciales de los no asalariados.

En lo sucesivo, se creó en 1972 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (estos ya tenían su propio sistema de pensiones desde 1955).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ vigente, en el artículo 123, relativo al trabajo y la previsión social, se indica en su inciso XI que la seguridad social, entre otros conceptos, tiene como base mínima los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, la jubilación, la invalidez, la vejez y muerte. Respecto a la vivienda, como otra base mínima de la seguridad social, se indica que el Estado establecerá un fondo nacional de vivienda y un sistema de financiamiento a favor de los trabajadores.

El artículo 127 constitucional señala sobre pensiones, que los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Respecto a las pensiones, en el mismo artículo indica el inciso IV que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley,

¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. México. Febrero 10, 2014

decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración.

Con el paso del tiempo en México han coexistido diversos sistemas de pensiones: públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por sistemas de seguridad social a nivel federal y estatal. Los planes ocupacionales son ofrecidos por algunas empresas públicas y privadas a sus trabajadores, y los personales son aquellos en que los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de algún intermediario financiero por razones de un contrato laboral.

En su evolución, la infraestructura institucional de la seguridad social en el país no ha sido parte de una política de previsión integral. El país cuenta con varios subsistemas institucionales. Estos subsistemas coexisten entre sí pero en su mayoría no ofrecen la posibilidad de traslado de prestaciones para sus respectivos afiliados. Así, los beneficios de la seguridad social y en particular de los planes de pensiones son heterogéneos y la oferta pública de pensiones está distribuida tanto en instituciones federales como estatales, empresas paraestatales y otros organismos públicos.²

² Herrera, Carlos. "Fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México: perspectiva y propuestas de reforma". Fuentes, Eduardo; García, Alicia y José Escrivá (Editores). En Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España. 2010. p.130

En teoría, un sistema de pensiones de beneficios definidos reduce el ahorro, ya que los trabajadores aportan lo que se les descuenta de sus sueldos y no hacen una aportación adicional. Bajo el esquema actual, se busca tener salidas al problema anterior, manteniendo el sistema a partir de las aportaciones del trabajador, del patrón y del Estado; adicionando la posibilidad de que este tenga un ahorro voluntario. También, bajo el principio de capitalización, en el sistema actual, el Estado devolverá el principal y los intereses acumulados a la generación que aportó al fondo, haciendo que el ahorro público contrarreste la reducción del ahorro privado.³

Los amparados por sistemas de pensiones para servidores públicos y trabajadores universitarios (15% de PEA) tales como: ISSSTE, Paraestatales, Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), Estados, Municipios, Banca de Desarrollo, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), entre otros, tienen sus propias características (todos son diferentes). En estos sistemas:⁴

- Las pensiones se otorgan por antigüedad (25 o 30 años) sin importar la edad.
- El monto normalmente es del 100% del salario.

³ N. Mankiw Gregory, (1997) Macroeconomía tercera edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona, España p. 524

⁴ Aguirre Farías Francisco Miguel. Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018. Foro Nacional de Consulta para la definición de la política social nacional. México. 2014. p. 3

- Todas las pensiones son dinámicas.
- La mayoría de las pensiones son vitalicias con traspaso a beneficiarios en caso de fallecimiento.
- No hay relación directa entre beneficios y aportaciones.
- Prácticamente no existen reservas.

1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

De manera particular en el Estado de México, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sobre pensiones, en su artículo 147, indica que el Gobernador, los diputados, los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, los miembros del Consejo de la Judicatura, los trabajadores al servicio del Estado, los integrantes y servidores de los organismos autónomos, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Respecto a pensiones indica en su inciso IV que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

1.3 Plan de Desarrollo del Estado de México

En el Plan de Desarrollo del Estado de México, en el pilar 1 Gobierno Solidario, el objetivo 3, relativo a mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno, se indica acerca de pensiones, atender las nuevas demandas sociales originadas por las transformaciones demográficas:

- Reformando el Sistema de Seguridad Social de los Servidores Públicos con la finalidad de consolidar un sistema de pensiones sustentable que permita la portabilidad de derechos.

En el diagnóstico del pilar 1 Gobierno Solidario, sobre el mejoramiento de la calidad de vida, se indica que la familia ha sido históricamente el núcleo de la sociedad en el país. Las tendencias demográficas muestran un cambio sin precedente en la estructura de los hogares: éstas son cada vez más compactas, los hogares compuestos por una sola persona crecen aceleradamente y el papel de la mujer en la vida laboral es cada vez más activo. Los hogares mexiquenses demandan desde ahora soluciones de política social que suplan la red de seguridad social con que tradicionalmente se ha apoyado a la familia mexiquense, tales como el cuidado de los niños y de los adultos mayores.⁵

⁵ Plan de Desarrollo 2011-2017. Gobierno del Estado de México. México. 2012

Con base en información del CONAPO, la esperanza de vida para los nacidos en el Estado de México en el año 2010 fue de 76.0 años. Como resultado de la calidad en la atención en salud, se espera que para el año 2030, la esperanza de vida de los mexiquenses alcance los 81.7 y 77.1 años para las mujeres y hombres respectivamente.⁶

Se estima que más de 11.5 millones de habitantes tenían al menos una carencia social; y la que más enfrentaban los mexiquenses era el acceso a la seguridad social: el 58.9% de la población estatal carecía de ella. Este índice es similar al promedio nacional, el cual se ubica en 60.7%. En términos comparativos, las carencias sociales en el contexto estatal no son significativamente diferentes a las del resto del país.⁷

1.4 Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

La Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios,⁸ tiene por objeto regular el régimen de seguridad social en favor de los servidores públicos del estado y municipios, así como

⁶ Plan de Desarrollo 2011-2017. op. cit. p. 63

⁷ Plan de Desarrollo 2011-2017. op. cit. p. 42

⁸ Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno. México. Enero 24, 2014

de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos, conforme su artículo primero.

Para efectos de la ley, se entiende como pensionado, al servidor público retirado definitiva o temporalmente del servicio, a quien en forma específica la ley señalada le reconozca esa condición; a su vez, se entiende como pensionista, a la persona que recibe el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del servidor público o del pensionado fallecido.

En el artículo 11 se indica que entre las prestaciones obligatorias derivadas de las pensiones y seguro por fallecimiento:

1. Sistema Solidario de Reparto: a) Jubilación. b) Retiro por edad y tiempo de servicios. c) Inhabilitación. d) Retiro en edad avanzada. e) Fallecimiento.

2. Sistema de capitalización individual: a) Pago único. b) Pagos programados. c) Ahorro voluntario.

3. Seguro por fallecimiento.

Acercas de la cuota obligatoria de los servidores públicos serán el 7.50% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir el financiamiento de pensiones, de la siguiente manera:

a) 6.10% para el fondo del sistema solidario de reparto.

b) 1.40% para el sistema de capitalización individual, según el artículo 32.

De las aportaciones de las instituciones públicas, conforme el artículo 34 serán del 9.27% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir el financiamiento de pensiones, de la siguiente manera:

a) 7.42% para el fondo del sistema solidario de reparto

b) 1.85% para el sistema de capitalización individual.

Adicionalmente, la ley dedica el Capítulo III de las Pensiones, sección primera de las generalidades, del artículo 67 al 83.

En la sección segunda, del Sistema Mixto de Pensiones, el artículo 84 señala que las pensiones que otorga esta ley, se basan en un régimen mixto, siendo una parte de beneficios definidos denominado Sistema Solidario de Reparto y otra de contribuciones definidas denominado sistema de capitalización individual.

El monto total para el financiamiento de pensiones de cada servidor público, es equivalente al 16.77% de su sueldo sujeto a cotización, del cual el 13.52% se aplicará al fondo del Sistema Solidario de Reparto y el 3.25%

al Sistema de Capitalización Individual.

El artículo 85, en la sección tercera, del Sistema Solidario de Reparto, se indica que el Sistema Solidario de Reparto es el régimen que otorga pensiones cuyo beneficio es determinado y su financiamiento y requisitos ajustables, por lo que sus fondos se constituirán en una reserva común y se destinará a cubrir las pensiones a que se hagan acreedores los servidores públicos que cumplan con los requisitos que señala la ley.

El artículo 115, en la sección novena, del Sistema de Capitalización Individual se indica que por Sistema de Capitalización Individual se entiende aquel régimen cuyo financiamiento es determinado y su beneficio variable, por lo que sus fondos se constituirán en una reserva, cuyo saldo será siempre igual a la suma de las partes reconocidas a cada uno de los servidores públicos participantes en el sistema. Conforme el artículo 117, se señala que para obtener los beneficios del Sistema de Capitalización Individual, se deberán haber acreditado los requisitos del Sistema Solidario de Reparto.

1.5 La Seguridad Social

Aunque los Estados modernos asumieron hace tiempo parte de la responsabilidad de velar por los necesitados, en los últimos cincuenta años esta ha acabado considerándose una de sus principales funciones; por ejemplo en 1997, los gastos de seguridad social y asistencia social representaron en Estados Unidos más de un tercio del presupuesto del Gobierno Federal.

De los diferentes programas de seguridad social, los más importantes son las pensiones y dentro de estas, las pensiones de jubilación. Deben destacarse por su rápido crecimiento las prestaciones por desempleo. Las pensiones de jubilación tienen por objeto proporcionar a las personas que por razones de edad, han dejado de trabajar, un nivel de ingresos aceptable.

Los programas de seguridad social proporcionan un seguro y redistribuyen la renta. La discusión de estas dos funciones ha sido uno de los principales impedimentos que han dificultado la evaluación y la reforma de los programas de seguridad social.

En esta sección analizamos las principales cuestiones que tiene planteada la seguridad social:

1.5.1 La seguridad social, los seguros privados y los fallos del mercado

Hasta hace unas décadas, los mercados privados proporcionaban seguros de vida, pero no pensiones de jubilación.

En Estados Unidos, la gran depresión provocó una crisis: perdieron el empleo muchas personas de edad avanzada, con escasas posibilidades de encontrar otro trabajo y carentes de una fuente de ingresos. Con el propósito de garantizar a todas estas personas un nivel mínimo de ingresos surgieron en este país y en otros países los sistemas de seguridad social.

Sin embargo, en los años posteriores, los mercados privados han experimentado grandes mejoras, la cobertura de las pensiones aumentó vertiginosamente en Estados Unidos en los años 50 cuando los grandes fabricantes adoptaron planes de pensiones. Las autoridades han tomado medidas para garantizar la solidez financiera de los programas privados de pensiones (el estado no solo regula las pensiones privadas, sino que proporciona un seguro para garantizar que los trabajadores reciban las pensiones prometidas). Pero estas pólizas siguen siendo deficientes en varios aspectos que se describen a continuación:

Elevados costes de transacción

En la mayoría de los planes privados de este tipo, la tasa esperada de rendimiento que se obtiene no parece muy buena –es menor que los tipos de interés de mercado- debido en parte a los elevados costes administrativos. Mientras que, en Estados Unidos los costes administrativos de la seguridad social son inferiores a un 4% de las prestaciones pagadas, los de las pensiones privadas son de casi 6%.

Ausencia de indicación: la incapacidad de los mercados privados para asegurar contra los riesgos sociales

Una importante diferencia entre las pólizas privadas y los programas de seguridad social, es el hecho de que las prestaciones de estos últimos suelen estar indicadas; es decir, aumentan con la inflación.

Las pensiones de jubilación como un bien preferente

Incluso cuando hay mercados buenos de seguros, está justificada la intervención del estado; si la sociedad cree que no tiene capacidad para ayudar a un adulto mayor con problemas económicos porque no ha sido previsor y no ha hecho planes para su jubilación, está justificado obligar a la

gente a hacerlos. Los que si toman medidas con vistas a su jubilación puede parecerles injusto tener que soportar la carga de los que no han sido previsores. Desde este punto de vista, las pensiones de jubilación (o lo seguros de vida) son un bien preferente, es decir un bien que un estado paternalista impone a los individuos para su propio beneficio.

Fallos del mercado

Elevados costes de transacción.

Seguro incompleto.

- Incapacidad de los mercados privados para asegurar los riesgos sociales: Ausencia de indiciación
- Selección adversa: Explicación de las imperfecciones de los mercados de pensiones vitalicias.
- Riesgo moral

Seguro de jubilación como bien preferente: Problema de riesgo moral creado al ayudar a los que no pueden valerse por sí mismos.

1.5.2 ¿Debe reformarse la seguridad social?

El análisis anterior aclara los diferentes papeles que desempeña la seguridad social. Es un plan de ahorro forzoso, que garantiza que los individuos ahorren lo suficiente para no ser una carga para el estado en su vejez; es un plan de pensiones vitalicias indicadas para tener en cuenta la inflación, en el cual todas las personas cotizan lo mismo, independientemente de su estado de salud y de su esperanza de vida, obtienen las mismas prestaciones, cuya cuantía está indexada con respecto a la inflación; y es un programa redistributivo.

La reforma de la seguridad social es difícil porque desempeña muchas funciones y porque trata de resolver muchos fallos del mercado. Por ejemplo si la seguridad fuera únicamente un “plan de ahorro forzoso”, no está claro que debiera obligarse a la gente a ahorrar a través del estado; una obligación de ahorro privado surtiría el mismo efecto.

Hay cinco grandes quejas contra la seguridad social, en primer lugar está contribuyendo a las crisis presupuestarias a largo plazo de muchos países, en Estados Unidos, por ejemplo a partir de 2021 los ingresos serán menores que los gastos, por lo que se recurrirá al fondo fiduciario que se ha apartado para satisfacer las necesidades de los ancianos; este se agotará hacia 2032. Como consecuencia se ha perdido la confianza en el sistema

de seguridad social. En segundo lugar, los críticos alegan que la seguridad social reduce los incentivos para ahorrar y por lo tanto, frena el crecimiento de la economía. En tercer lugar sostienen que reduce los incentivos para esforzarse. En cuarto lugar se quejan de que genera una baja tasa de rendimiento, por lo que es una mala inversión y en quinto lugar que contiene injusticias en su concepción.

La naturaleza de la crisis presupuestaria

El problema presupuestario esencial del sistema de seguridad social, que actualmente es de reparto, radica en que su viabilidad financiera depende del cociente entre el número de trabajadores y el de pensionistas. En el caso de Estados Unidos ha disminuido considerablemente, pasando de más de 16 en 1950 a 3 actualmente; y se prevé que pasará a 2 en los próximos 40 años. El cambio se debe a tres razones: Se ha adelantado la edad de jubilación, ha aumentado la longevidad y ha disminuido el crecimiento de la población. Las dos primeras razones se traducen en un aumento de la población jubilada y la tercera significa que el cociente entre jóvenes y ancianos es menor de lo que solía ser.

El segundo factor que determina la viabilidad del sistema es la tasa de aumento de la productividad. Lo que importa es la renta de las personas que trabajan en relación con las prestaciones de los pensionistas. Si la renta está aumentando rápidamente, debido a un aumento de la productividad, hay mas renta para mantener a los pensionistas.

Estos programas de seguridad social destinados a una creciente población anciana impondrán una carga cada vez mayor a la población trabajadora, en Estados Unidos el problema comenzó a materializarse en 2010, cuando inicia el proceso de jubilación de la generación perteneciente al “baby boom” (nacidos después de la Segunda Guerra Mundial 1946-1964). La mayoría de los países industrializados avanzados tienen problemas aún más graves y muchos –incluido Japón- los tendrán antes.

En conjunto, estos programas plantean un enorme problema presupuestario. Se prevé que los gastos realizados en estos programas (en su concepción actual) en porcentaje del PIB, se duplicarán entre 1997 y 2050, pasando del 9% al 20%. Dado que históricamente la proporción federal de impuestos con respecto al PIB ha girado, en promedio en torno al 19 o 20%, habría que subir considerablemente los impuestos o recortar radicalmente otros programas públicos para hacer frente a estos gastos.

La seguridad social solo contribuye en una pequeña parte al problema: Se prevé que sus gastos pasarán de un 4.4% del PIB a un 6.3%. El problema de la seguridad social es un problema financiero: o bien hay que aumentar los ingresos (las cotizaciones) o hay que reducir las prestaciones.

La diferencia podría corregirse con una subida de impuestos del orden de 3 puntos porcentuales o con una disminución de las prestaciones de una magnitud correspondiente.

Causas del desequilibrio presupuestario

- Disminución del crecimiento de la población
- Disminución del crecimiento de la productividad
- Reducción de la edad de jubilación
- Aumento de la longevidad

1.5.3 El ahorro

La existencia de seguridad social reduce la cantidad de dinero que necesita ahorrar la gente para su jubilación. Se teme que eso

provoque una disminución del ahorro agregado y, por lo tanto de la inversión y del crecimiento de la productividad. La magnitud de su influencia en el ahorro y sus consecuencias para el crecimiento han sido objeto de debates.

Esta perspectiva es coherente con el notable aumento de los planes privados de pensiones, que se produjo después de que comenzara la seguridad social y que representa más de un 60% del ahorro personal en Estados Unidos.

1.5.4 La oferta de trabajo

La seguridad social también influye en la oferta de trabajo: Induce a la gente a jubilarse antes. Las tasas de actividad de las personas de más de 65 años han disminuido notablemente en las últimas décadas.

Los programas públicos producen tanto efectos-renta como efectos-sustitución. En el caso de la seguridad se dan ambos efectos. La gran transferencia de recursos a los jubilados produce un efecto renta: Éstos reciben una parte de mayores ingresos en forma de ocio adicional como jubilación anticipada. Pero también produce un efecto –sustitución, debido a que la seguridad social altera el rendimiento del trabajo.

Sin embargo existe una gran controversia sobre la magnitud e incluso sobre el sentido del efecto sustitución. Conforme la gente trabaja más años, sus cotizaciones totales a la seguridad social aumentan y sus pensiones anuales también aumentan.

Sin embargo, en el caso de muchas personas el sistema de seguridad social no acaba actuando como un impuesto. Sus mayores cotizaciones “compran” unas pensiones mucho mayores. El sistema solo actúa como un impuesto en la medida en que la gente es obligada a ahorrar más.

Efectos de la seguridad social

La seguridad social puede afectar negativamente al ahorro:

- Reduce la necesidad de ahorro privado para la jubilación
- La disminución del ahorro puede provocar una reducción de la inversión y del crecimiento de la productividad.

La seguridad social puede afectar negativamente a la oferta de trabajo:

- El efecto probablemente sea pequeño en general
- El efecto puede ser mayor en el caso de los trabajadores de más edad.

La tasa de rendimiento

Una queja más, es que la seguridad social no genera una tasa de rendimiento comparable a la de los planes privados de jubilación, antes no se mencionaba porque las prestaciones eran muy superiores a las cotizaciones.

Razones para reformar la seguridad social

- Desequilibrio presupuestario
- Influencia negativa en el ahorro
- Influyen negativa en la oferta de trabajo
- Baja tasa de rendimiento
- Injusticias: las personas que han cotizado lo mismo perciben prestaciones actuariales distintas; la redistribución no se basa en una evaluación global de las necesidades.

1.5.5 La reforma de la seguridad social

Hay dos grupos de propuestas para reformar la seguridad social. El primero consiste en una reducción del gasto y un aumento de los ingresos para equilibrar su presupuesto. El segundo consiste en reformas más radicales de importantes cambios estructurales, entre los cuales se plantea la privatización de la seguridad social.

Estas reformas podrían influir significativamente en la situación presupuestaria de la seguridad social, simplemente elevando la edad de jubilación, introduciendo ajustes para tener en cuenta los incrementos del coste de la vida, subordinando las prestaciones a los ingresos y gravando mas prestaciones sería ´ posible restablecer el equilibrio presupuestario.

Se proponen dos grandes cambios: Uno consiste en invertir el fondo fiduciario de la seguridad social en acciones y el otro en privatizar la seguridad social.

La inversión del fondo fiduciario en acciones

Si se invirtiera una parte del fondo fiduciario de la seguridad social en una amplia variedad de acciones, mejoraría su situación financiera. Se han realizado ejercicios basados en la distribución de los rendimientos de las

acciones, y se ha observado que aún sin reformas, podría prolongarse considerablemente la vida del fondo fiduciario. Los defensores de esta propuesta sugieren, que el aumento de la demanda de acciones elevaría su precio y por lo tanto, aumentaría la inversión.

Los críticos ponen tres objeciones. En primer lugar les preocupa el riesgo. Siempre es posible que la bolsa sufra otra gran crisis como la de 1987 o 1929. En segundo lugar, los críticos temen que como actualmente una gran parte del déficit presupuestario se “financia” pidiendo préstamos a la seguridad social y por lo tanto aumenten los costes del endeudamiento del estado. En tercer lugar, se especula que la propiedad pública de acciones afectaría al mercado privado de acciones. Los estudios sugieren que incluso después de que el fondo fiduciario hubiera invertido el 30% de sus recursos en acciones, el estado poseería menos del 5% del mercado. Si estas acciones no ejercieran en la práctica su derecho al voto, la influencia en el funcionamiento de la bolsa sería insignificante.

Privatización

El grupo más osado de reformas, que ha sido objeto de crecientes análisis, es la privatización. Algunos países, como Chile, han privatizado su sistema de seguridad social. Se afirma que la privatización aumentará el ahorro y en el caso éste país representa más del 20% del PIB.

Los dos principales motivos para privatizar la seguridad social, son que las inversiones privadas generarían mayores rendimientos y que el ahorro nacional aumentaría. El bajo rendimiento de la seguridad social, no se debe a algunos elevados costes de transacción o a una mala estrategia de inversión, sino principalmente al sistema de reparto. Adoptando un sistema de capitalización, las generaciones posteriores podrían obtener mayores rendimientos.

La seguridad social en algunos países

En los últimos años, muchos países han emprendido grandes reformas privatizando en parte su sistema de seguridad social, las reformas de Chile son las que han sido objeto de mayor atención. Chile utilizó los ingresos generados por la privatización de sus minas de cobre para financiar la sustitución del sistema de reparto por un sistema capitalizado con planes individuales. Tras la reforma, la tasa de ahorro aumentó considerablemente. Los planes individuales impulsaron el sector de fondos de inversión del país. Aunque se adoptaron muchas medidas para impedir los abusos, los costes de transacción siguieron siendo muy altos y la euforia que suscitó el sistema se enfrió a mediados de los años 90, cuando cayeron los rendimientos de las acciones. Los individuos se dieron cuenta

de que aunque en un mercado alcista los rendimientos fueran superiores a los del sistema anterior, en una recesión podrían ser incluso negativos. La gente asumía más riesgos en el sistema privatizado.

Estos temores aumentaron en la crisis financiera que afectó a los países menos desarrollados en 1997 y 1998, en la cual los precios de las acciones cayeron de un 30 a un 50%. Si los trabajadores hubieran invertido en la bolsa una gran parte de sus ahorros para la jubilación podrían haberse quedado sin nada. El estado se habría visto obligado a organizar una operación de rescate, por lo que una parte de la mejora de la situación presupuestaria resultante de la privatización habría acabado siendo un espejismo.

A largo plazo, en un sistema capitalizado de seguridad social o de jubilación la tasa de ahorro sería más alta que en un sistema de reparto, debido a que los ancianos gastan al mismo tiempo que los jóvenes ahorran. El ahorro nacional neto no es más que la diferencia entre los dos. El aumento del ahorro se debe a la sustitución de un sistema de reparto por un sistema capitalizado, no a la privatización del propio sistema

Privatización de la seguridad social

| Ventajas | Inconvenientes |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Aumenta el ahorro• Impone una restricción presupuestaria dura• Aumenta los rendimientos | <ul style="list-style-type: none">• El efecto puede ser el mismo adoptando un sistema de seguridad social capitalizado.• Limita la capacidad para redistribuir la renta y repartir el riesgo dentro de las generaciones y de unas generaciones a otras.• Los mayores costes de transacción pueden reducir los rendimientos.• La transición exige impuestos para financiar la deuda no consolidada, reduciendo el bienestar (los rendimientos) de las generaciones de la transición.• Si los individuos realizan inversiones excesivamente arriesgadas, pueden convertirse en una carga para el estado cuando sean adultos mayores |

Resumen

1.- El estado proporciona un seguro social, porque los mercados no proporcionan un seguro contra muchos de los riesgos más importantes a los que se enfrentan los individuos. Los mercados privados de seguros se enfrentan a los problemas de la selección adversa, del riesgo moral, de los elevados costes de transacción y de asegurar contra los riesgos sociales

2.- Otro importante motivo por el que existe la seguridad social es un problema de riesgo moral: Si el estado proporciona considerable ayuda a los ancianos indigentes, porque no han ahorrado para su jubilación, los individuos tendrán insuficientes incentivos para ahorrar para su propia jubilación.

3.- El programa de pensiones de jubilación de la seguridad social es un programa de ahorro forzoso, un programa de seguro y un programa de transferencias.

4.- El programa de seguridad social influye en la oferta de trabajo (sobre todo a través de su influencia en la jubilación anticipada) y en la formación de capital. (A través de su influencia en el ahorro)

5.- Los cambios de la tasa de natalidad y de la esperanza de vida, de la participación de los ancianos en la población activa y de la tasa de

crecimiento de la productividad han contribuido a las recientes crisis financieras del sistema de seguridad social.

6.- Para que el sistema de seguridad social vuelva a ser viable financieramente es necesario modificar las prestaciones, por ejemplo, corrigiendo el ajuste para tener en cuenta los incrementos del coste de la vida, ajustando las fórmulas para calcular las prestaciones o subordinando estas a los ingresos; o bien aumentar los ingresos, gravando las prestaciones.

7.- Entre las reformas más radicales se encuentran la inversión de una parte del fondo fiduciario de la seguridad social en acciones y la privatización.⁹

⁹ Stiglitz Joseph .E. (2000) La Economía del Sector Público. Tercera Edición, Antoni Bosch: Barcelona, España

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

2.1 Antecedentes

México se encuentra entre los países de América Latina con bajos índices de cobertura en su población de adultos mayores, particularmente en pensiones para la jubilación y el retiro. A pesar de que ha reformado sus principales programas de pensión sustituyéndolos por sistemas de capitalización total, contribuciones definidas y cuentas individuales, estas acciones respondieron más a las presiones fiscales que venían generando y a la necesidad de fomentar el ahorro financiero, que a lograr una mayor cobertura. Asimismo ante un importante sector laboral informal y una alta movilidad entre éste y el formal, aún para aquellos que cuentan con un registro en un programa contributivo, es probable que no alcancen ni siquiera a obtener una pensión mínima garantizada, debido a los bajos niveles en la densidad de cotización.

Es por eso que durante la última década, el gobierno ha recurrido a implementar diversos programas de protección social no contributivos; tal es el caso de la Ley de Pensión Universal y Seguro de Desempleo recién aprobados en la Cámara de Diputados, en el mes de marzo de 2014, que

constituyen transferencias de ingreso para garantizar un piso mínimo de sobrevivencia.

2.2 Población de adultos mayores

El segmento de la población de adultos mayores ha crecido de manera importante en las últimas décadas. Este cambio en la estructura demográfica de la población puede explicarse por la combinación de diversos factores, entre los que se destacan el incremento en la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad debido a mejoras en la provisión de servicios de salud, en la alimentación y hábitos de higiene, así como la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En México la esperanza de vida ha aumentado de 49.6 años en 1950, a 71.4 años en 1990 y a 74 años en 2010. Por su parte, la tasa de fecundidad ha descendido de 3.4 hijos en 1990 a 2.3 en 2010. En consecuencia el número de personas mayores a 65 años en el total nacional ha aumentado del 3.4 % en 1950 al 6.2 % en 2010 y se estima que ascienda al 16.8 % en 2050.

En el 2010 la población mayor de 65 años ascendía a 7.1 millones, de los cuales el 62.5 residía en zona urbanas.

En cuanto a su situación en términos de pobreza, las cifras que reporta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), El 45.8 % de la población con 65 y más años de edad se encontraba en situación de pobreza.

2.3 Origen de los sistemas de protección a adultos mayores

Un paso importante se da con la Constitución de 1917 en el contexto de la Revolución Mexicana, donde se reconoce que “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social (LSS)”.

Otro avance importante ocurre en el Gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-46), cuando se aprueba en 1943, una ley del Seguro Social que extendía diversos beneficios para los trabajadores asalariados y sus familias.

Esta ley crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), iniciando operación el primero de enero de 1944. Cabe mencionar que el artículo 123 de la Constitución en su apartado B, establecía regímenes de seguridad social diferentes para los trabajadores del Gobierno y Fuerzas Armadas. En el primer caso se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado en 1959 substituyendo a la Dirección General de Pensiones y Retiro. Las Fuerzas

Armadas cuentan con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En el caso del Estado de México, en 1951 se promulga la Ley de Pensiones de los Empleados del Estado de México y Municipios.

En su origen, estos sistemas de pensiones se plantearon como esquemas de reparto y beneficios definidos, financiados en su mayoría mediante aportaciones de los trabajadores, el Estado y los patrones. Sin embargo, en la medida que no se constituyeron las reservas necesarias, con el tiempo fueron requiriendo de recursos fiscales para hacer frente a sus compromisos con sus jubilados y pensionados. El costo fiscal es una de las razones principales que ha provocado que durante las últimas dos décadas los principales programas hayan sido reformados, sustituyéndolos en su mayoría por esquemas de capitalización total, contribuciones definidas y cuentas individuales: IMSS en 1995 E ISSSTE en 2007, aunque también se han producido reformas solo paramétricas en otros sistemas.¹⁰

La forma en la cual se fue conformando el sistema de pensiones condujo a un sistema altamente fragmentado, enormemente heterogéneo en términos de beneficios y nula portabilidad. Pero de manera más

¹⁰ Villagómez Amezcua F. Alejandro (2013) Más allá de las Pensiones Contributivas, Primera Edición Banco Mundial, Editores: Rafael Rofman, Ignacio Apella, Evelyn Vezza, Buenos Aires, Argentina.

importante, los niveles de cobertura de la población se mantuvieron bajos. En el 2009 el 35 % de la población económicamente activa (PEA), estaba afiliada a un programa público de pensiones; el 6.6 % recibía una pensión de alguno de estos programas y el 6 % recibía algún apoyo de pensión de los principales programas no contributivos, por lo que poco más de la mitad de la población no se encontraba cubierta.¹¹

Durante la última década, y siguiendo el ejemplo del DF, varios estados han creado programas de apoyo a adultos mayores. De acuerdo al inventario de CONEVAL, se registran 13 programas en 2012. La edad de ingreso a estos programas varía entre 60 y 70 años, siete de ellos realizan transferencias monetarias y en el resto el apoyo es en especie. El Estado de México separa su apoyo en dos programas:

- a) Pensión alimenticia para adultos mayores de 60 a 69 años
- b) Pensión alimenticia para adultos mayores (70 años y más)

Los beneficios son en especie vía despensas y en conjunto registran un padrón de 281 mil personas, con un presupuesto de 1500 millones de pesos. Es difícil determinar si existe duplicidad entre los beneficiarios de estos programas y los de los programas federales como Oportunidades o “70 y Más” (actualmente “65 y Más”).

¹¹ INEGI 2009, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social

2.4 Reformas del sistema de pensiones contributivo

En 1992 se realizó una importante reforma que introdujo el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), programa complementario a los de reparto y beneficios definidos del IMSS e ISSSTE, diseñado como esquema de capitalización total y cuentas individuales. A cada trabajador afiliado a los programas se le abrió una cuenta con dos subcuentas: retiro y vivienda, en donde se les depositaría 2% del salario base de cotización (SBC) para retiro y 5% para vivienda, a cargo del empleador. Estos últimos recursos se canalizan al Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), pagando un rendimiento anual, mientras que los recursos de retiro se depositan en el Banco de México, quien los invierte en instrumentos de deuda pública, pagando un rendimiento anual no menor al 2% real. El SAR constituye un importante antecedente a las reformas de los programas del IMSS e ISSSTE.

2.5 Reforma IMSS

Este programa es el más importante con alrededor de 15.7 millones de afiliados activos

Originalmente fue un programa de beneficios definidos y reparto, pero

en 1995 se aprobó su reforma sustituyéndolo por uno de capitalización total y contribuciones definidas con cuentas individuales, iniciando el primero de julio de 1997. El cambio fue obligatorio para todos los afiliados y en diciembre de 1997, se contabilizaban 11.2 millones de cuentas registradas en el sistema, casi triplicándose para noviembre de 2012, al llegar a 31.8 millones. Estas cuentas se encuentran en los intermediarios financieros derivados creados con el objetivo de administrar e invertir estos fondos, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs).

Sin embargo, no todas estas cuentas son activas ya que existe una importante movilidad entre el mercado formal e informal. Cuando un trabajador se mueve del primero al segundo deja de aportar a su cuenta. Es importante enfatizar que este fenómeno entre trabajadores activos e inactivos es producto en gran medida de las características del mercado laboral mexicano, en donde el componente informal es grande y ha crecido en los últimos años, además de que la movilidad es alta.

La Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), es la autoridad que regula y supervisa el sistema.

Los recursos son invertidos en las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (SIEFOREs) bajo el criterio de seguridad y rentabilidad. La autoridad determina los criterios para conformar

la cartera de inversión, indicando el tipo y características de instrumentos financieros permitidos y límites aceptados. El sistema inició con una sola SIEFORE, y actualmente existen cuatro SIEFOREs básicas cuyo nivel de riesgo está vinculado al ciclo de vida, de tal forma que la SB1 (SIEFORE Básica 1) está diseñada para los afiliados de mayor edad, mientras que la SB4 (SIEFORE Básica 4) para los más jóvenes, con criterios de toma de riesgos adaptados para cada uno de estos grupos

El nuevo programa de pensiones del IMSS, que entró en vigor en 1997, prevé cuantificar cuantos trabajadores recibirán pensión, cuáles serán las tasas de reemplazo y cuantos podrían ejercer la garantía de pensión mínima (PMG). El nuevo programa si bien no fue el óptimo, fue la mejor opción factible dado el entorno de economía política en su momento. Afortunadamente, durante los dieciséis años de su funcionamiento se han realizado modificaciones en busca de mejorar su funcionamiento y resultados en cuanto a su objetivo final, que es el de otorgar pensiones dignas a los trabajadores afiliados.

Queda claro que esto se cumplirá en la medida que se logre obtener la mejor combinación entre bajas comisiones, mayores aportaciones, mejores rendimientos y mayores densidades de cotización.¹²

¹² Villagómez Amezcua F. Alejandro (2009). Seguridad Social Sustentable. La Reforma al Sistema de Pensiones del IMSS: Una revisión de los avances pendientes.

2.6 Reforma ISSSTE

Este es el segundo programa más importante en tamaño y cubre 2.7 millones del sector público federal. El esquema inicial de reparto y beneficios definidos fue reformado en 2007 en línea con el IMSS. Sin embargo el cambio al esquema de capitalización total y cuentas individuales fue voluntario para los trabajadores ya activos y obligatorio para los de ingreso posterior a la reforma. Los pensionados en curso no vieron afectados sus derechos. La reforma permitió agrupar a los 21 seguros que se otorgaban en el esquema anterior en cuatro seguros análogos a los del IMSS:

- a) Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV)
- b) Invalidez y Vida (IV)
- c) Riesgos de Trabajo (RT)
- d) Salud

Las aportaciones las realizan el trabajador y el patrón (el estado).

Finalmente, las reformas también tuvieron lugar en otros programas que involucraron modificaciones en los requisitos de acceso y en la gestión

de los fondos a nivel institucional. Entre los programas más importantes que las experimentaron se encuentran el RJP (Régimen de Jubilaciones y Pensiones) de los empleados del IMSS, PEMEX, CFE.

Vásquez Colmenares (2012) reporta alrededor de 37 sistemas de pensiones de cuentas individuales y 68 sistemas de pensiones públicos de reparto, los cuales no cuentan con portabilidad entre ellos.

| PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS 2010 | | |
|--|-----------------|-------------------|
| (Miles de millones de pesos) | | |
| ENTIDAD O PARAESTATAL | 2010 | % PIB 2010 |
| Pemex | 661.3 | 4.8 |
| CFE | 261.4 | 1.9 |
| Luz y Fuerza del Centro | 287.2 | 2.1 |
| Banca de Desarrollo | 35.5 | 0.3 |
| Ferronales | 32.5 | 0.2 |
| IMSS-Patrón (RJP) | 2504.7 | 18.2 |
| ISSSTE-Asegurador (Transición) | 4327.2 | 31.4 |
| IMSS-Asegurador (Transición) | 4179.4 | 30.3 |
| Entidades Federativas | 1791.5 | 13.0 |
| Universidades Públicas | 275.6 | 2.0 |
| TOTAL | 14,356.3 | 104.2 |
| El PIB nominal al cuarto trimestre de 2010, fue de 13,780.9 millones | | |

Fuente: Vásquez Colmenares Pedro (2012), Pensiones en México, La Próxima Crisis. Grupo Editorial Siglo XXI. México. p 34

Las reformas a los sistemas de seguridad social son complejas en su diseño técnico y en su negociación con trabajadores, sindicatos e inclusive, grupos políticos. La reforma al ISSSTE representa un avance significativo en integrar un sistema nacional de seguridad social al resolver problemas importantes de movilidad de trabajadores. Al igual que en la reforma al IMSS, permanecen puntos importantes en la agenda. Sin embargo no deben ser vistos como obstáculos no superados. Los sistemas contemporáneos de seguridad social requieren de evaluación y de ajustes continuos, y lo deseable es que con estas reformas se logre iniciar un proceso constructivo y de revisión a todo el sistema.

2.7 Las reformas para la extensión de la cobertura

Las motivaciones centrales que condujeron a la Reforma del principal programa de pensiones otorgado por el IMSS giraban en torno a detener el comportamiento explosivo en el gasto fiscal y el pasivo contingente que se estaba generando y provocaba presiones crecientes sobre las finanzas públicas, así como la necesidad de estimular un mayor ahorro privado interno y reducir la participación del ahorro externo, el cual había jugado un papel central en la crisis del peso en 1995. La existencia de un creciente sector informal junto con la alta movilidad entre este y el mercado laboral

formal está afectando la cobertura efectiva de la población adulta mayor en cuanto a pensiones. No solo implica una menor densidad de cotización de los individuos afiliados al programa contributivo del IMSS, sino que en muchos casos ni siquiera se alcanza el derecho a una Pensión Mínima Garantizada (PMG).

El tema de la cobertura adquirió relevancia central en las discusiones de política social a principios del siglo actual en el marco del combate a la pobreza, en este caso para la población de adultos mayores. Como lo documentan Olivieri y Roffman (2011) la cobertura en pensiones para la población mayor a 65 años no llegaba al 20 % y en el caso de las mujeres y de la población en zonas rurales la situación era más dramática, 14.9 % y 6.3 % respectivamente en el año 2000. Como respuesta a esta situación tuvieron lugar una serie de reformas y programas no contributivos.

- Pensión alimenticia para adultos mayores DF
- Atención a adultos mayores en zonas rurales
- Programa de Apoyo a Adultos mayores de Oportunidades
- Programa “70 y más”

Con el inicio de la nueva administración del Presidente Enrique Peña Nieto, el primero de Diciembre de 2012, se anunció la extensión del Programa “70 y Más”, reduciendo la edad para recibir el beneficio a 65 años y transformarlo en una pensión universal que garantice un ingreso mínimo.

2.8 La economía política de las reformas

Las reformas a la seguridad social son eventos cuyos procesos de economía política son muy complejos por lo que involucra. Esta situación se acentúa en los casos de las reformas a los sistemas de pensiones, ya que por su propia naturaleza, involucran decisiones que afectan no solo a las generaciones actuales sino también a las futuras. La relevancia de conocer y entender la economía política de estos procesos reside en que al final terminan afectando el tipo de reforma que se alcanza, su permanencia y éxito futuro.

Un ejercicio interesante en este sentido es la comparación de las reformas a los dos principales programas de pensiones contributivas en México, la del IMSS y la del ISSSTE. En ambos casos se dio un paso a un esquema de capitalización total, contribuciones definidas, cuentas

individuales y administración privada, pero las diferencias en los resultados son importantes. En el programa del IMSS, el cambio fue obligatorio para todos los trabajadores activos, mientras que en la reforma del ISSSTE, el cambio fue voluntario para los trabajadores activos y obligatorio solo para los trabajadores de ingreso posterior a la reforma. Si bien ambos procesos de negociación política no fueron fáciles, en el caso del ISSSTE fue mucho más complejo y prolongado. La explicación de estos resultados la podemos encontrar en las diferencias institucionales, políticas y de los actores involucrados en el proceso.

La reforma al IMSS se aprobó en 1995, primer año del mandato del Presidente Zedillo, ese año se vivió una de las peores crisis económicas y financieras, que condujo a un amplio rescate bancario y deudores y provocó una contracción del PIB real en más del 6%. Sin embargo es en el contexto de severas crisis económicas cuando suelen aprobarse reformas importantes, ya que siempre existe el argumento de que son medidas necesarias, aunque dolorosas, para recobrar el crecimiento. No obstante, existen dos elementos centrales en el proceso de negociación política requeridos para su aprobación.

En primer lugar la población objetivo en esta reforma no constituía un grupo homogéneo y cohesionado que pudiera significar una oposición sólida

a la propuesta. La negociación se concentró en las cúpulas de las principales centrales obreras, y aunque ya mostraban un poder disminuido, aún representaban un poder corporativista integrado en la estructura del partido en el poder (PRI). En segundo lugar, el PRI aún mantenía la mayoría absoluta en el Congreso (fue la última Legislatura en que sucedió esto), por lo que no existía una complicación relevante en la negociación con otras fuerzas políticas y esta se realizó mediante los mecanismos tradicionales al interior del propio partido, en donde las centrales obreras tienen una representación y son parte de la distribución de cuotas en los distintos puestos de elección a nivel federal y estatal.

Esto explica en parte porque, a pesar de que ese año se había rescatado a importantes intermediarios financieros privados con un alto costo para los contribuyentes, en la reforma se aceptó crear a las administradoras privadas de los fondos de pensión. Otra característica interesante de este proceso de negociación es que a estas centrales obreras se le permitió formar parte de la junta de gobierno de la entidad reguladora y supervisora del sistema, la CONSAR, cuando esto no ocurre en las otras comisiones como la bancaria o la de seguros. Este proceso político muestra una de las características más importantes del sistema político mexicano hasta antes del año 2000. A pesar de que como señalan Stein y Tomassi (2005), el Presidente de México es, en términos

constitucionales, uno de los menos poderosos en América Latina, como Jefe de Estado y del PRI (el partido en el poder por más de 70 años), era muy fuerte en términos legislativos y partidistas.

La reforma del ISSSTE, también fue aprobada durante el primer año de gobierno del Presidente Calderón. Pero en este caso, la población objetivo es mucho más cohesionada y es una “población cerrada” como sucede en el caso de los trabajadores del sector público. Con la alternancia política en la presidencia a partir del 2000, la falta de una mayoría en el Congreso por parte del Partido Acción Nacional (PAN), el hecho de que en el PAN el Presidente no ejerce el mismo poder como jefe del partido, y considerando su poco poder constitucional, el ejecutivo tuvo que maniobrar en este contexto por lo que la negociación política fue mucho más compleja. En realidad, la propuesta de esta reforma se había formulado desde 2003, bajo el Gobierno del Presidente Fox. Como relata González Anaya (2012), entre 2003 y 2005 se llevaron a cabo amplias discusiones con sindicatos y legisladores de todos los partidos. Finalmente la iniciativa fue presentada el 13 de diciembre de 2005, por el Senador Joel Ayala, Dirigente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), sin embargo los tiempos electorales no permitieron que prosperara el tema y fue pospuesta su discusión para 2007. Las negociaciones incluyeron no solo al la FSTSE sino también al Sindicato Nacional de Trabajadores de la

Educación (SNTE) y la iniciativa fue presentada nuevamente al Congreso el 15 de Marzo de 2007 y aprobada el 31 del mismo mes con apoyo plural, lo que refleja el importante trabajo de cabildeo y negociación realizado. También hay que reconocer la inclusión de otras concesiones a los burócratas, como no hacer obligatorio el cambio al nuevo esquema para los trabajadores activos, además de la cuota social por parte del gobierno como existe en el programa IMSS, y también un componente de ahorro solidario que significa una contribución adicional para el gobierno.

En relación a los Programas no contributivos o de protección social, la economía política que enmarca su creación, también refleja los cambios que sufrió el marco institucional y político mexicano a partir del año 2000 con la llegada a la Presidencia de la República del PAN. En gran medida, muchos de los programas creados en el pasado reflejaban la condición de un sistema partidista clientelar, en donde los recursos se destinaban a grupos específicos en función de intereses particulares del gobierno como se discute en Rubio y Garfias (2010). Una gran cuantía de estos programas terminaron por desaparecer en el tiempo o transformarse.

El programa insignia actual de apoyo a los adultos mayores, “70 y Más” surge en 2007 en el marco de las negociaciones presupuestales para ese año en el Congreso. Dicha propuesta fue aprobada por 257 votos a

favor de los legisladores de todos los partidos y 191 votos en contra del PAN. Cabe mencionar que esta propuesta era parte del programa de campaña del Candidato a la Presidencia del PRD, Andrés Manuel López Obrador, en línea con el programa para adultos mayores que implementó cuando fue Jefe de Gobierno del DF en 2001.

2.9 Sustentabilidad fiscal e impacto sobre el mercado laboral

Uno de los grandes problemas que presentan los programas públicos de pensiones del tipo de reparto en el mundo es el referido a su sustentabilidad fiscal. Los cambios en la estructura demográfica de la población que conducen a un aumento en la relación pensionados a trabajadores activos, aunado en muchos casos a la falta de reservas actuariales adecuadas, han significado crecientes transferencias de recursos fiscales generales para poder hacer frente a sus compromisos con los pensionados en curso y a un creciente pasivo fiscal contingente. Este ha sido el caso en México con prácticamente todos los programas públicos existentes y que ha justificado su reforma en varios de ellos. Pero aún en el caso de los reformados existen importantes requerimientos de recursos fiscales para hacer frente al compromiso con los trabajadores en “transición”, a los que hay que reconocer los derechos adquiridos

en el pasado, así como por los costos derivados de las aportaciones gubernamentales en estos programas y la existencia de la PMG.

Para el caso de México existen algunas estimaciones recientes de estos costos, utilizando información reportada en Vásquez Colmenares (2012). El programa reformado del IMSS habría significado una erogación de recursos públicos por 155,9 mil millones de pesos, equivalentes al 1% del PIB en 2012, por concepto de pago de pensiones en curso, cuotas a cargo de gobierno y pago de PMG. En el caso del programa del ISSSTE, este gasto fiscal se estimaría en 146,8 mil millones de pesos para el mismo año, incluyendo las pensiones en curso, las aportaciones de las dependencias, el ahorro solidario, la cuota social, el vencimiento de bonos este año y la PMG, lo que equivale al 0,9% del PIB. Finalmente, el conjunto de los programas RJP, PEMEX, CFE, Ferrocarriles, LyFC, ISSFAM y Banca de Desarrollo significó un gasto de 117,6 mil millones de pesos equivalente al 0,8% del PIB. Si consideramos el denominado pasivo contingente para los próximos 50 años derivado de los programas IMSS (Ley 1973), ISSSTE (asegurados transición), IMSS-RJP, Organismos y empresas descentralizadas, entidades federativas y universidades, el pasivo fiscal ascendería a 111,4% del PIB de 2010.¹³

¹³ Vásquez Colmenares Pedro (2012), Pensiones en México, La Próxima Crisis. Grupo Editorial Siglo XXI. México.

En el caso de los programas de protección social no contributivos, la discusión hace referencia a dos elementos, el costo fiscal asociado a estos programas como flujos anuales contenidos en el presupuesto federal y la posibilidad de que estos programas sean sostenibles fiscalmente en el futuro, garantizando una fuente segura y permanente para su financiamiento. En este sentido, el programa más importante de transferencia de ingresos para adultos mayores es “70 y más”, el cual reportó un presupuesto asignado en 18 mil millones de pesos equivalente al 0,19% del PIB en 2012. La propuesta del nuevo gobierno que encabeza Enrique Peña Nieto, es ampliar el programa a 65 años y más para lo cual se aprobó un presupuesto de 26 mil millones de pesos para 2013. Si se elimina del total de la población en el país con esta edad a aquellos que reciben una pensión de un programa contributivo y se asume que se mantiene el mismo monto de transferencia de 500 pesos mensuales, el gasto fiscal en 2012 fue de 0,21% del PIB ⁽¹⁷⁾. Si este monto se ajustara a lo que otorga la pensión no contributiva del DF, que es el 50% del salario mínimo (SM), el costo aumentaría al 0,39% del PIB.

En todo caso, lo importante en las distintas alternativas es garantizar la fuente para el financiamiento futuro, por lo que necesariamente se requiere de una reforma fiscal que aumente los ingresos fiscales del gobierno y, de preferencia se constituya uno o varios fondos con destino

exclusivo al financiamiento de estos programas.

El segundo aspecto a destacar de las reformas a los sistemas de pensiones contributivas y de aquellas que conducen a la creación de programas no contributivos de protección social y transferencias, es su impacto sobre el mercado laboral. Este tema no es nuevo pero ha cobrado fuerza debido a que en la economía persiste un serio problema representado por el mercado laboral informal. Sin embargo, se estaba consciente de los posibles efectos negativos derivados de la PMG ya que podría desincentivar la participación en el mercado formal. Aquellos trabajadores que esperaban recibir esta PMG limitarían su participación en el mercado formal.

Este problema parece acentuarse con la ampliación de los programas no contributivos de protección social, los cuales, si bien significan un problema de pobreza, terminan por generar importantes distorsiones en la economía, y en particular en el mercado laboral. Esta tesis se ha planteado y desarrollado en Levy (2008,2013) y Antón et al (2012). Estos autores parten de la premisa de que el bajo crecimiento de la economía mexicana es resultado de una baja productividad y esta a su vez se deriva de la existencia de un amplio sector informal, el cual en parte es incentivado por la introducción de programas de protección social no contributivos. En otras

palabras, existe un sistema de seguridad social que está segmentado y es dual: seguridad social contributiva y protección social no contributiva. El primero significa recibir un paquete de servicios por los cuales se paga un impuesto al empleo formal, mientras que en el segundo los trabajadores reciben un conjunto de servicios de seguridad social y que al no ser contributivos constituyen un subsidio al empleo informal.

2.10 Los desafíos de implementación

Un aspecto que debe ser considerado en la creación y/o reforma de programas de protección social es el referido a su implementación para garantizar que los beneficios lleguen efectivamente a la población objetivo, así como los costos administrativos y operativos que esto significa.

El principal desafío en la implementación de estos programas universales se vincula al problema de información y la posibilidad de contar con un padrón único que sea confiable. En México no existe aún un esquema adecuado que asigne un número único de identificación a toda la población. Se cuenta con la denominada Clave Única de Registro de Población (CURP), que se supone que es un número de identificación nacional, pero no ha sido posible utilizarlo como un identificador único. En

consecuencia, cada programa contributivo y no contributivo cuenta con su propio padrón, por lo que existen duplicidades en la obtención de los distintos beneficios. En este sentido un reto central es la posibilidad de crear un padrón universal y extender el uso de la CURP como dígito identificador para acceder a los programas de protección universal, tanto en salud como en pensiones.

Finalmente un desafío importante para estos programas es lograr la integración de las instituciones y programas existentes de tal forma que se eliminen duplicidades y se logre homogeneizar la cantidad y calidad de los servicios otorgados. En el caso de pensiones, el tema central es como lograr la articulación de lo que sería una pensión mínima universal no contributiva con los programas contributivos existentes, buscando eliminar posibles incentivos a la informalidad.

Considerando una proyección para el periodo 2000-2050, se observa que en los primeros 10 años la relación entre número de pensiones y PEA-SS sube a 26.2, pasa por 42.9 en 2030 y llega a 55.5 en 2050. En estas cifras los asegurados del IMSS quedan siempre por debajo del promedio, el ISSSTE y los SE por encima, pero sobresalen los Organismos

Descentralizados (OD), los que en 2030 tendrán 90 pensionados por cada 100 de sus trabajadores y esta relación será de más de 100 para 2050.¹⁴

| PROYECCIONES DE PENSIONES, RELACIÓN CON LA PEA Y COSTOS RELATIVOS RESPECTO A SALARIOS MÉXICO, 2000-2050 | | | | | | | |
|--|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | AÑO | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
| | Población | 99,582 | 112,231 | 122,107 | 128,927 | 132,179 | 131,576 |
| | PEA | 35,949 | 43,433 | 49,331 | 51,571 | 49,699 | 46,315 |
| | PEA-SS | 14,874 | 18,020 | 21,774 | 23,946 | 21,859 | 20,371 |
| | % PEA-SS | 41.4 | 41.5 | 44.1 | 46.4 | 44 | 44 |
| | | | | | | | |
| PEA-SS | IMSS | 11,237 | 13,955 | 17,331 | 19,314 | 17,395 | 16,210 |
| | ISSSTE | 1,995 | 2,204 | 2,411 | 2,534 | 2,442 | 2,276 |
| | Estatales | 950 | 1,146 | 1,302 | 1,361 | 1,312 | 1,223 |
| | Org. Desc. | 692 | 715 | 730 | 737 | 710 | 662 |
| | | | | | | | |
| PENSIONADOS | IMSS | 1,820 | 2,662 | 4,224 | 6,986 | 7,584 | 8,267 |
| | ISSSTE | 414 | 726 | 1,114 | 1,330 | 1,448 | 1,515 |
| | Estatales | 123 | 246 | 486 | 661 | 695 | 702 |
| | Org. Desc. | 291 | 440 | 615 | 659 | 699 | 717 |
| | Total | 2,648 | 4,074 | 6,439 | 9,636 | 10,426 | 11,201 |
| | | | | | | | |
| N. PENS./ACT | IMSS | 16.2 | 19 | 24.4 | 36.2 | 43.6 | 51 |
| | ISSSTE | 20.8 | 32.9 | 46.2 | 52.5 | 54.4 | 54.1 |
| | Estatales | 12.9 | 21.5 | 37.3 | 48.6 | 53 | 57.4 |
| | Org. Desc. | 42.1 | 61.5 | 84.2 | 89.4 | 98.4 | 108.3 |
| | Total | 19.6 | 26.2 | 34.9 | 42.9 | 49.4 | 55.5 |
| | | | | | | | |
| PENS./SAL. | IMSS | 8.5 | 9.9 | 12.8 | 18.9 | 22.8 | 26.7 |
| | ISSSTE | 16.7 | 26.5 | 37.1 | 42.2 | 43.7 | 43.5 |
| | Estatales | 14.4 | 23.9 | 41.6 | 54.2 | 59.1 | 64 |
| | Org. Desc. | 32.8 | 48 | 65.7 | 69.7 | 76.8 | 84.5 |
| | Total | 12.7 | 17.8 | 24.2 | 28 | 31.7 | 35 |
| Fuente: Ham, Roberto. "El futuro de las pensiones". En Demos, Carta Demográfica sobre México. IIS. UNAM. México. 1999. p. 35 | | | | | | | |

¹⁴ Ham, Roberto. (1999) "El futuro de las pensiones". En Demos, Carta Demográfica sobre México. IIS. UNAM. México. p. 35

2.11 Ley de Pensión Universal

Boletín N°. 3211. Cámara de Diputados Federal, 18 Marzo 2014.

Aprueba Cámara de Diputados, en lo general, Ley de la Pensión Universal y establece Seguro de Desempleo

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en lo general con 287 votos a favor, 167 en contra y 3 abstenciones el dictamen que expide la Ley de la Pensión Universal para garantizar una vejez digna a las personas adultas mayores y modifica la Ley del Seguro Social, a fin de incluir en la misma el seguro de desempleo, así como cuatro leyes más.

El dictamen señala en las disposiciones transitorias de la Ley de la Pensión Universal que el monto mensual de la pensión en este año será de 580 pesos, el cual se ajustará anualmente hasta igualar en términos reales, conforme a la disponibilidad de recursos y en un plazo no mayor a 15 años, el monto mensual de mil 92 pesos y se actualizará cada año conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Establece que serán beneficiarios de la Pensión Universal las personas que tengan 65 años de edad o más, que residan en territorio nacional y si son extranjeros, deberán haber residido por lo menos 25 años en territorio nacional, así como estar inscritos en el Registro Nacional de Población.

También podrán ser beneficiados quienes teniendo el carácter de Pensionado, no reciban una pensión mensual mayor al monto a que se refiere el artículo 8 de la Ley (mil 92 pesos). Será el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la autoridad que acredite los requisitos de la persona que solicite el pago de la Pensión Universal.

Para conservar el derecho a recibir el pago de la Pensión Universal, los beneficiarios deberán cumplir periódicamente, conforme a lo establecido en las disposiciones de carácter general, además de acreditar su supervivencia, atender los esquemas de prevención en materia de salud.

El derecho para reclamar los pagos mensuales de la Pensión Universal prescribe en un año, contado a partir de la fecha en que sean exigibles los mismos.

En caso de fallecimiento del beneficiario de la Pensión Universal, se otorgará a sus familiares un apoyo económico para gastos funerarios, equivalente a dos pagos mensuales de la Pensión Universal, como mínimo, en términos de lo dispuesto en el Reglamento.

El IMSS podrá sancionar con una multa de 100 a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la persona que se valga de documentación falsa o declare en falsedad para acreditar los requisitos de vigencia del derecho a recibir el pago de la Pensión Universal.

CAPÍTULO III

INSUFICIENCIA DE RECURSOS PARA EL PAGO DE PENSIONES-ISSEMYM

3.1 Presupuesto anual del ISSEMYM

El presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal de 2014, en el capítulo de Erogaciones asignado por programas, respecto a la Seguridad Social otorga un importe de 7,501,407,126 pesos. Este importe está contenido en el sector de Desarrollo Social, que comprende Educación, Cultura y Bienestar Social, Desarrollo urbano y regional, Salud, seguridad y asistencia social, Seguridad pública y procuraduría de justicia, medio ambiente y promoción para el desarrollo social y combate a la pobreza, que en su conjunto tiene un presupuesto de egresos de 133, 037, 734, 217.¹⁵

En el presupuesto de egresos por entidades públicas, el que corresponde al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y

¹⁵ Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2014. Gaceta de Gobierno. Diciembre 2, 2013

Municipios (ISSEMYM) para el ejercicio de 2014 es de un total de 15,076, 813, 256 pesos, de los cuales con ingresos propios son 14,554,413,562 pesos y con recursos fiscales son 522,399,694 pesos.

La distribución por gasto de los 15 mil millones de pesos para 2014 es de la forma siguiente:

| | |
|---|----------------------------|
| 1000 - Servicios personales | \$3,237,937,828.00 |
| 2000 - Materiales y suministros | \$2,340,082,031.00 |
| 3000 - Servicios generales | \$2,299,149,800.00 |
| 4000 - Ayudas, subsidios y transferencias | \$6,315,268,052.00 |
| 5000 - Bienes muebles e inmuebles | \$112,494,645.00 |
| 6000 - Obras públicas | \$162,000,000.00 |
| 7000 - Inversión financiera y otras erogaciones | \$609,880,900.00 |
| | \$15,076,813,256.00 |

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2014. Gaceta de Gobierno. Diciembre 2, 2013

El comportamiento del presupuesto asignado de 2011 a 2014 refleja un incremento. Entre 2013 y 2014 el incremento fue del 14.91%.

| Presupuesto asignado | Pesos | Diferencia | Incremento (%) |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| 2014 | 15,076,813,256.00 | 2,248,605,089.00 | 14.91 |
| 2013 | 12,828,208,167.00 | 1,403,073,923.00 | 10.94 |
| 2012 | 11,425,134,244.00 | 630,686,382.00 | 5.52 |
| 2011 | 10,794,447,862.00 | | |

Cabe indicar que el presupuesto del ISSEMYM para el 2014 es el tercero en importancia, por debajo de los Servicios Educativos Integrados del Estado de México con 29 mil millones de pesos y del Instituto de Salud del Estado de México con 19 mil millones de pesos.

La Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2014, señala que la Hacienda Pública del Estado de México percibirá los ingresos provenientes por aportaciones y cuotas de Seguridad Social derivadas del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios por un total de 13, 325, 276,000 pesos, por ingresos por venta de bienes y servicios de organismos descentralizados como el ISSEMYM, de 1, 291, 138,000 pesos.¹⁶

¹⁶ Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2014. Gaceta de Gobierno. Diciembre 2, 2013

Tomando en cuenta el comportamiento financiero de la institución, el Estado de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011 y 2010, mostró un descenso en el superávit, al pasar de 373,479 pesos del ejercicio 2010 a 22,235 pesos en 2011, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

| INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS ESTADOS DE ACTIVIDADES POR LOS EJERCICIOS COMPRENDIDOS DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y 2010 (Notas 1 y 2) (Miles de pesos) | | |
|--|---------------------------|---------------------------|
| | <u>2011</u> | <u>2010</u> |
| INGRESOS | | |
| Ingresos de gestión | 8,767,282.2 | 7,928,346.1 |
| Participaciones, aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas | 47,872.3 | 41,821.1 |
| Otros ingresos y beneficios (nota 15) | <u>901,393.8</u> | <u>955,607.3</u> |
| TOTAL DE INGRESOS | <u>9,716,548.3</u> | <u>8,925,774.5</u> |
| EGRESOS | | |
| <u>Gastos de funcionamiento:</u> | | |
| Servicios personales | 2,366,123.3 | 1,999,714.0 |
| Materiales y suministros | 2,085,804.6 | 2,226,211.9 |
| Servicios generales | <u>1,139,872.6</u> | <u>769,124.6</u> |
| Suma gastos de funcionamiento | <u>5,591,800.5</u> | <u>4,995,050.5</u> |
| Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas | 3,984,528.6 | 3,431,038.4 |
| Intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública | | 4,805.1 |
| Otros gastos y pérdidas extraordinarias (nota 15) | <u>117,983.9</u> | <u>121,401.5</u> |
| TOTAL DE EGRESOS | <u>9,694,313.0</u> | <u>8,552,295.5</u> |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | <u>22,235.3</u> | <u>373,479.0</u> |

Fuente: ISSEMYM,(2012) Informe Anual ISSEMYM 2011, ISSEMYM México

Considerando el presupuesto inicial para el año de 2011 contra el ejercido al 31 de diciembre de 2011, se originó un déficit presupuestal de 721,968 mil pesos, compuesto de la siguiente forma:

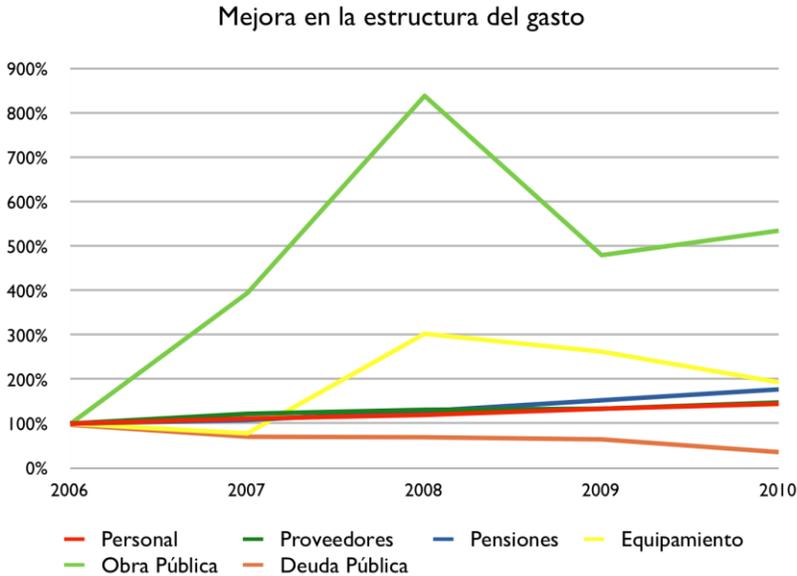
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS
ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011
(Miles de pesos)

| CONCEPTO | IMPORTE | |
|--|---------------------|----------------------|
| | PRESUPUESTO INICIAL | EJERCIDO AL 31-12-11 |
| INGRESOS | | |
| Ingresos de Gestión | 8,306,390.6 | 8,767,282.2 |
| Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidio y Otras Ayudas | 0.0 | 47,872.3 |
| Otros ingresos | 2,488,057.3 | 1,898,065.9 |
| Pasivos pendientes de liquidar al cierre del ejercicio | | 1,734,295.7 |
| TOTAL DE INGRESOS | 10,794,447.9 | 12,447,516.1 |
| EGRESOS | | |
| Servicios personales | 2,465,996.6 | 2,366,123.3 |
| Materiales y suministros | 1,727,055.8 | 2,024,818.8 |
| Servicios generales | 1,027,044.5 | 1,153,557.4 |
| Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas | 4,298,016.8 | 3,985,409.7 |
| Bienes muebles, inmuebles e intangibles | 67,877.0 | 52,535.1 |
| Inversión pública | 115,154.0 | 107,908.5 |
| Inversiones financieras y otras provisiones | 1,093,303.2 | 882,333.9 |
| Deuda pública | | 1,152,861.4 |
| TOTAL | 10,794,447.9 | 11,725,548.1 |
| (DEFICIT) PRESUPUESTAL | 0.0 | 721,968.0 |

Fuente: ISSEMYM,(2012) Informe Anual ISSEMYM 2011, ISSEMYM México

En materia financiera, el Instituto reportó en 2011 que obtuvo ingresos por 9 716.5 millones de pesos, de los cuales el 90% corresponden a cuotas, aportaciones y participaciones, se destinaron 9 694.3 millones para cubrir el egreso, **sobresalen el pago por pensiones (41%)**, servicios personales (24%) y materiales y suministros (22%), obteniendo un superávit de 22.2 millones de pesos.¹⁷

En materia de gastos, respecto a pensiones, éste se ha ido incrementando desde 2006 a 2010 consistentemente, al igual que ha sucedido con otros gastos (personal, proveedores, obra pública, excepto equipamiento y deuda pública), tal como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 47

¹⁷ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012

3.2 Presupuesto para el sistema de pensiones

El esquema de pensiones considerado en la Ley vigente está integrado por dos sistemas que operan de forma simultánea: el Sistema Solidario de Reparto y el Sistema de Capitalización Individual, éste último no presenta ninguna problemática de tipo financiero actuarial; sin embargo, el Sistema Solidario de Reparto, de acuerdo a los resultados de la valuación actuarial al cierre del año 2013, enfrenta un grave desequilibrio financiero, mismo que se ha venido agudizando por el déficit en la operación de los servicios de salud. Dicho déficit es financiado con los recursos que deberían destinarse a las reservas actuariales, de ahí la necesidad de alinear los costos de las prestaciones de salud con las cuotas y aportaciones que se cobran para su financiamiento.¹⁸

Del presupuesto de egresos de 2011 se indica que el 33.6% de los egresos se destinaron al pago de pensiones. Tomando en cuenta el presupuesto ejercido de 11,725 millones de pesos¹⁹, ello indica que el monto del presupuesto para el sistema de pensiones para 2011 fue de 3,948 millones de pesos.

¹⁸ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 78

¹⁹ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 41

En el año de 2010, se indica que el 31.65% del presupuesto ejercido se destino al pago de pensiones.²⁰ Considerando que el presupuesto fue de 11,423 millones de pesos, significa que el presupuesto para el sistema de pensiones para 2010 fue de 3,615 millones de pesos.

El comportamiento del presupuesto del sistema de pensiones para estos dos años, 2011 y 2010 revela que la tasa destinada al pago de pensiones está incrementándose, originando un presupuesto mayor para el sistema, que también se deriva de un presupuesto ejercido anual que ha venido creciendo.

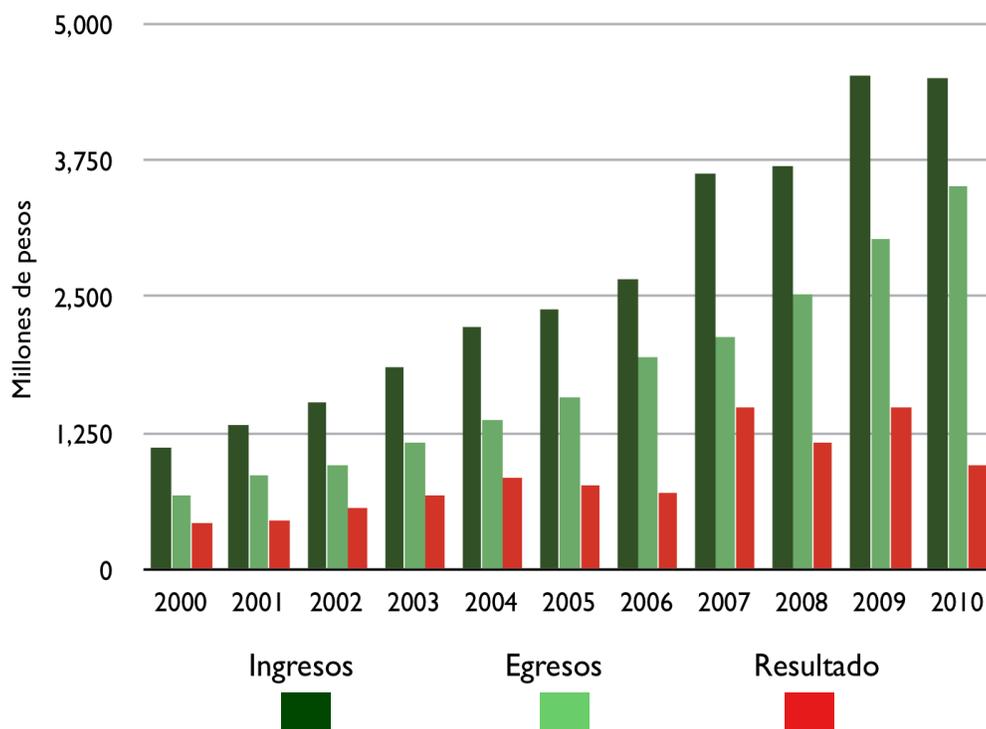
3.3 Reserva técnica del ISSEMYM para pago de pensiones

El comportamiento de los ingresos y egresos del Fondo Solidario de Reparto indica en general que los ingresos y egresos son ascendentes para el periodo 2000-2010.

Los resultados tuvieron un comportamiento ascendente entre 2000 y 2004, en 2005 y 2006 bajaron, repuntaron entre 2007 y 2009 y volvieron a bajar en 2010, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

²⁰ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2010. ISSEMYM. México. 2011. p. 46

Ingresos y Egresos del Fondo Solidario de Reparto



Fuente: ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2010. ISSEMYM. México. 2011. p. 49

De ello, se observa que en el Sistema Solidario de Pensiones, durante el periodo 2007-2010 el importe de los ingresos permitió cubrir los gastos correspondientes. Los cálculos efectuados indican que esta situación prevalecerá durante el periodo 2011-2013, aunque la tendencia esperada del remanente es decreciente.

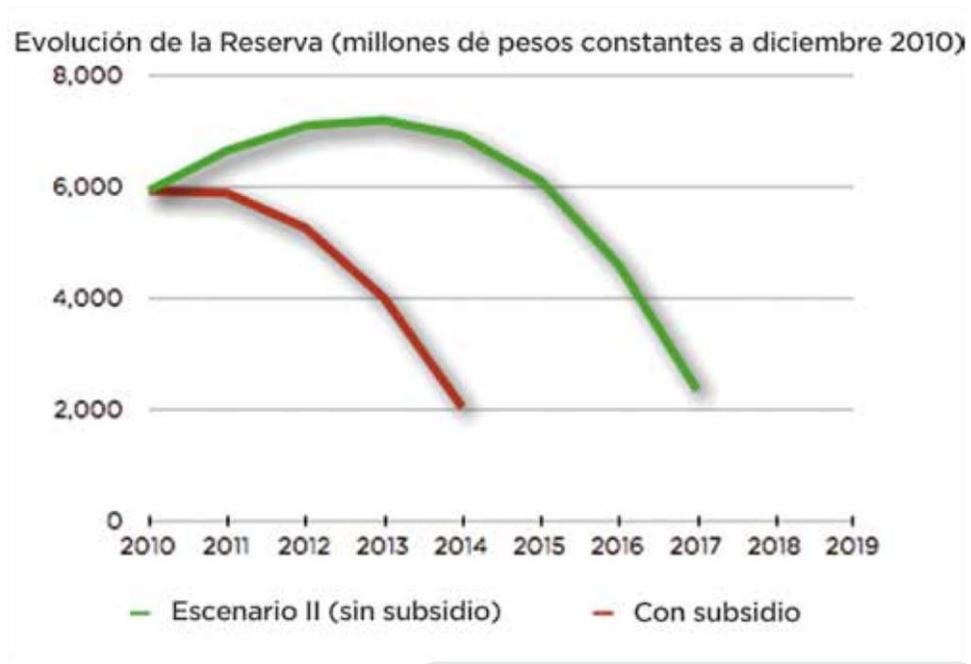
Durante el año 2010 el importe de los gastos fue equivalente al 79% de los ingresos. Se espera que en el año 2014 el importe de los gastos rebase el 100% de los ingresos.²¹

Durante el cuatrienio 2007–2010 el remanente de ingresos sobre gastos del Sistema Solidario fue superior al déficit registrado por Servicios Médicos. Los resultados obtenidos indican que esta situación no podrá ser mantenida durante todo el periodo 2011–2015. De acuerdo a la evolución esperada en el mediano y largo plazo, aún y cuando el déficit de servicios de salud fuese cubierto con recursos adicionales a los contemplados en la Ley, o que su déficit fuese eliminado completa y sistemáticamente, lo que significa que todo el remanente de operación del Sistema Solidario pudiese ser destinado a incrementar la reserva actuarial.²²

La evolución proyectada de la Reserva de Pensiones por debajo de los 8000 millones de pesos tiende a disminuir, tanto para el escenario con subsidio y sin subsidio, de la siguiente forma:

²¹ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 74

²² ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 74



Fuente: ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 75

De acuerdo con un estudio actuarial, a principios de 2014 el Instituto se quedaría sin los fondos necesarios para cubrir sus obligaciones de pensiones y servicios, por lo cual urgen ajustes. El presupuesto del año tiene un déficit de 2 mil 413 millones de pesos que no puede obtener vía cuotas y aportaciones, por lo cual tendrán que tomarlo de la reserva, la cual quedará en sólo mil 350 millones de pesos, porque ya que se han tomado recursos en otros años.

Al 31 de diciembre de 2011, las reservas del Sistema Solidario de Reparto sumaron 4,180.9 millones de pesos, logrando un rendimiento neto

nominal de 6.53%. Durante el 2011, la inflación se mantuvo en niveles estables concluyendo el año en 3.82%, dando por resultado un rendimiento real del portafolio de 2.61%, cifra superior al objetivo planteado al inicio del periodo.²³

Durante este periodo se realizaron disposiciones netas de las Reservas del Fondo Solidario de Reparto por un total de 1,167 millones de pesos, para cumplir con las obligaciones del Instituto.

El ISSEMyM es el primero en administrar las cuentas individuales del Sistema Mixto de Pensiones, a través de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

En el 2011, el portafolio del Sistema de Capitalización Individual logró concluir con un monto de 3 587.8 millones de pesos, generando un rendimiento nominal del 8.34%, quedando por arriba del promedio ponderado por las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES) Básica 3 que se ubicó en 6.31%.

No obstante lo sucedido en 2011, ello no refleja una mejoría sustancial si se toma en cuenta que al 31 de diciembre, las reservas del Fondo Solidario de Reparto sumaban 5 052.7 millones de pesos con un

²³ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 42

rendimiento neto nominal de 7.93 por ciento. Es decir, las reservas disminuyeron de 5,052 millones de pesos en 2010 a 4 180.9 millones de pesos en 2011. Considerando el rendimiento, este bajó de 7.93% neto nominal a 6.53%.

Considerando que el sistema de pensiones en el Estado de México es mixto, y en el se incluye al Sistema de Capitalización Individual, en 2012 se reportó que este sumaba 4,724.1 millones de pesos.

Al respecto es el H. Consejo Directivo y la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), quienes regulan y supervisan la SIEFORE ISSEMYM administrada por BBVA Bancomer, misma que tuvo un valor de 1662 millones de pesos y un rendimiento neto de 13.02%. Por su parte, la SIEFORE ISSEMYM administrada por Banorte GENERALLI (creada en agosto de 2010), reportó un valor de 1037 millones de pesos y tuvo un rendimiento de 17.28%, reportando que ambas se encontraron por arriba del promedio del mercado (12.30%).²⁴

²⁴ ISSEMYM. Informe anual ISSEMYM 2011. ISSEMYM. México. 2012. p. 49

CAPÍTULO IV

REPERCUSIONES A CORTO Y MEDIANO PLAZO DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSEMYM

4.1 Las reformas a los sistemas estatales de seguridad social

Conforme a la Constitución cada estado puede determinar el tipo de programas de pensiones y sus leyes reglamentarias. En su mayoría son de reparto y beneficio definido. Algunos estados han realizado reformas en los últimos años, de carácter paramétrico, garantizando oxígeno solo para algunos años más; de los 31 estados y el DF, 15 enfrentan un fuerte problema financiero que puede afectar seriamente su viabilidad.

En 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo – hoy Secretaría de la Función Pública-, manifiestan su interés en determinar con la mayor precisión posible el déficit actuarial de los sistemas estatales de pensiones, y proponen a las entidades federativas llevar a cabo un valioso ejercicio que se denominó “valuación actuarial estandarizada”, ya que se plantearon hipótesis y metodología de cálculo que permitieran consolidar los resultados de todos los sistemas estatales de pensiones.

Los resultados consolidados se obtuvieron hasta 1998, y es el único ejercicio de este tipo que se ha efectuado en México referente a los sistemas estatales de pensiones que fue financiado por el Banco Mundial. Es a raíz de este esfuerzo conjunto de la federación y las entidades federativas que éstas cobran una mayor conciencia de sus deudas pensionarias y se da un continuo periodo de reformas en diferentes estados de la república.²⁵

Algunos sistemas administrados por los Gobiernos de los Estados en nuestro país, han emprendido reformas para alinear sus parámetros con las nuevas condiciones socio demográficas. En la mayoría de los casos estas reformas han aliviado el problema e incrementado los periodos de suficiencia, aunque en ninguno de los casos, salvo Nuevo León cuya reforma data de los años 90s, han tenido el alcance de las reformas federales para lograr su integración en un sistema nacional de seguridad social. El gobierno del Estado de México, por su parte, llevó a cabo una importante reforma en 2002 a la ley de seguridad social para los servidores públicos del Estado de México y municipios, en la que se alinearon los

²⁵ Farrell Campa Rosa María, (2009).Seguridad Social Sustentable. La Reforma a los sistemas: estatales de seguridad social; reformas ocurridas en las entidades federativas en el periodo 1994-2008 , Colección Mayor, Documentos, Gobierno del Estado de México

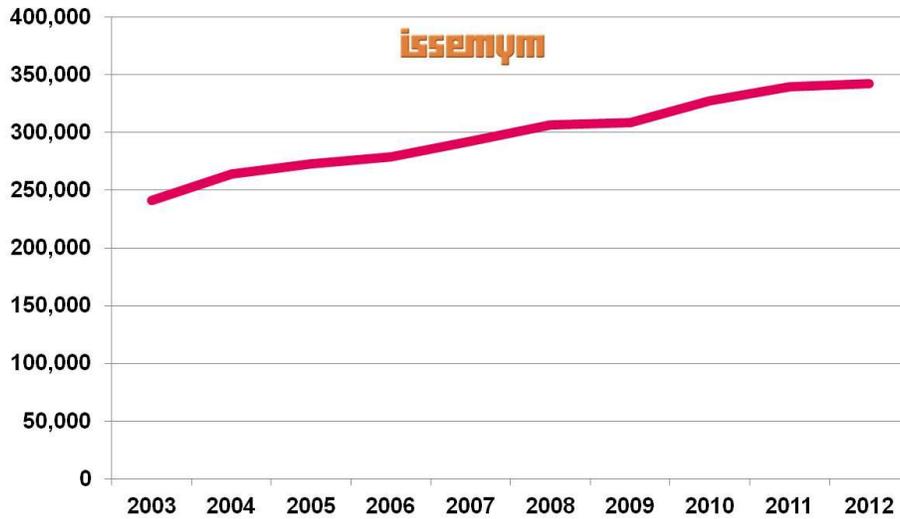
parámetros e incorporó cuotas individuales como un esquema complementario, lo cual ayudó a mejorar las condiciones operativas y aumentó el periodo de suficiencia del fondo de pensiones; pero sobre todo, sentó las bases para una eventual reforma que permita al Estado de México integrarse al sistema nacional.²⁶

4.2 Histórico de la población derechohabiente

En 1951, el sistema de seguridad social del estado de México contaba con 3899 derechohabientes y para el año 2012 se tenía una población de 1,024,971. Adicionalmente, los crecientes requerimientos de un mejor ingreso en la etapa de retiro, entre otros factores, reclamaron replantear el sistema de seguridad social a cargo del ISSEMYM y consolidaron un nuevo modelo de operación para el mismo: el sistema mixto de pensiones vigente a partir del 1 de julio del 2002, siendo una parte de beneficios definidos denominado sistema de solidario de reparto y otra de contribuciones definidas denominado, sistema de capitalización individual.

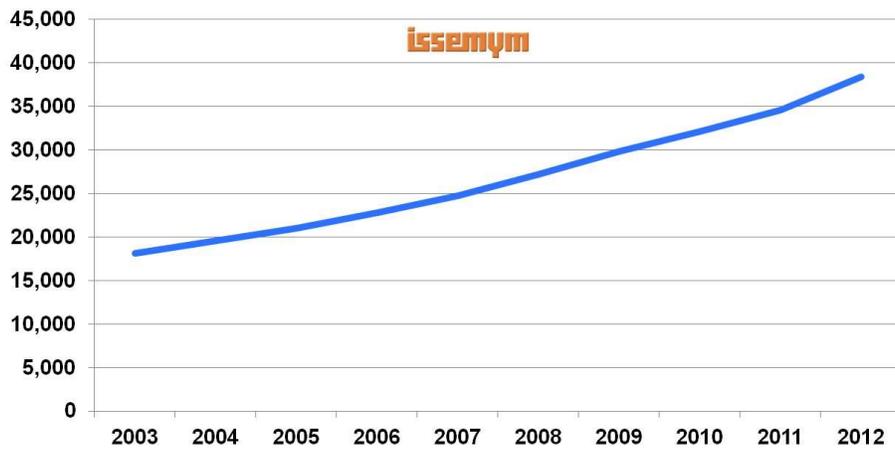
²⁶ Santín Quiroz Osvaldo, (2009). Seguridad Social Sustentable. Evaluación de Reformas recientes a sistemas de pensiones en México y América Latina. , Colección Mayor, Documentos, Gobierno del Estado de México

HISTÓRICO DE LA POBLACIÓN DERECHOHABIENTE
SERVIDORES PÚBLICOS ACTIVOS
TASAS DE CRECIMIENTO



| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 240,964 | 264,168 | 273,042 | 279,274 | 292,692 | 306,856 | 308,784 | 327,951 | 340,018 | 342,562 |
| TASA % | 9.63 | 3.36 | 2.28 | 4.80 | 4.84 | 0.63 | 6.21 | 3.68 | 0.75 |

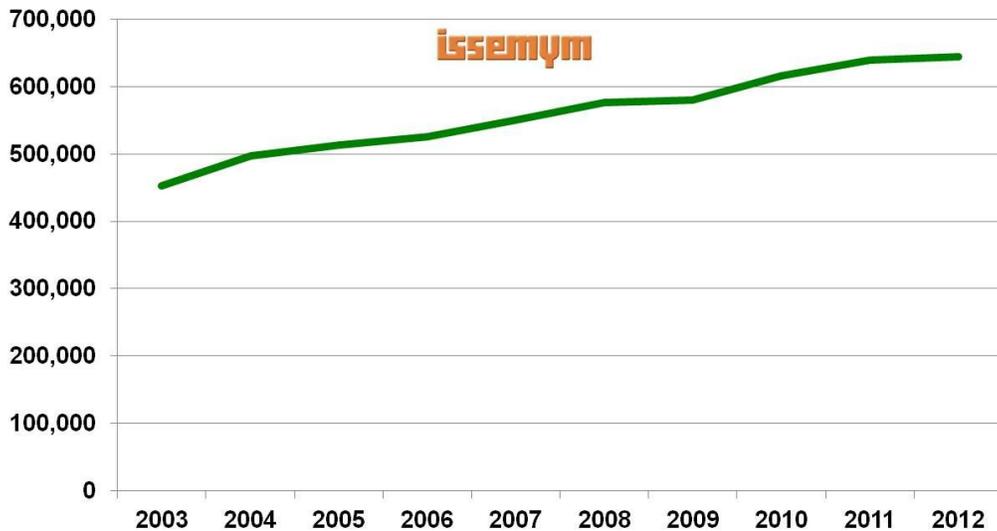
HISTÓRICO DE LA POBLACIÓN DERECHOHABIENTE
PENSIONADOS Y PENSIONISTAS
TASAS DE CRECIMIENTO



| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 18,108 | 19,609 | 20,984 | 22,828 | 24,714 | 27,246 | 29,866 | 32,110 | 34,598 | 38,392 |
| TASA% | 8.29 | 7.01 | 8.79 | 8.26 | 10.25 | 9.62 | 7.51 | 7.75 | 10.97 |

Fuente: Creación propia con datos de ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012.

**HISTÓRICO DE LA POBLACIÓN DERECHOHABIENTE
DEPENDIENTES ECONÓMICOS
TASAS DE CRECIMIENTO**



| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 453,012 | 496,636 | 513,319 | 525,035 | 550,261 | 576,890 | 580,514 | 616,548 | 639,234 | 644,017 |
| TASA % | 9.63 | 3.36 | 2.28 | 4.80 | 4.84 | 0.63 | 6.21 | 3.68 | 0.75 |

Fuente: Creación propia con datos de ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012.

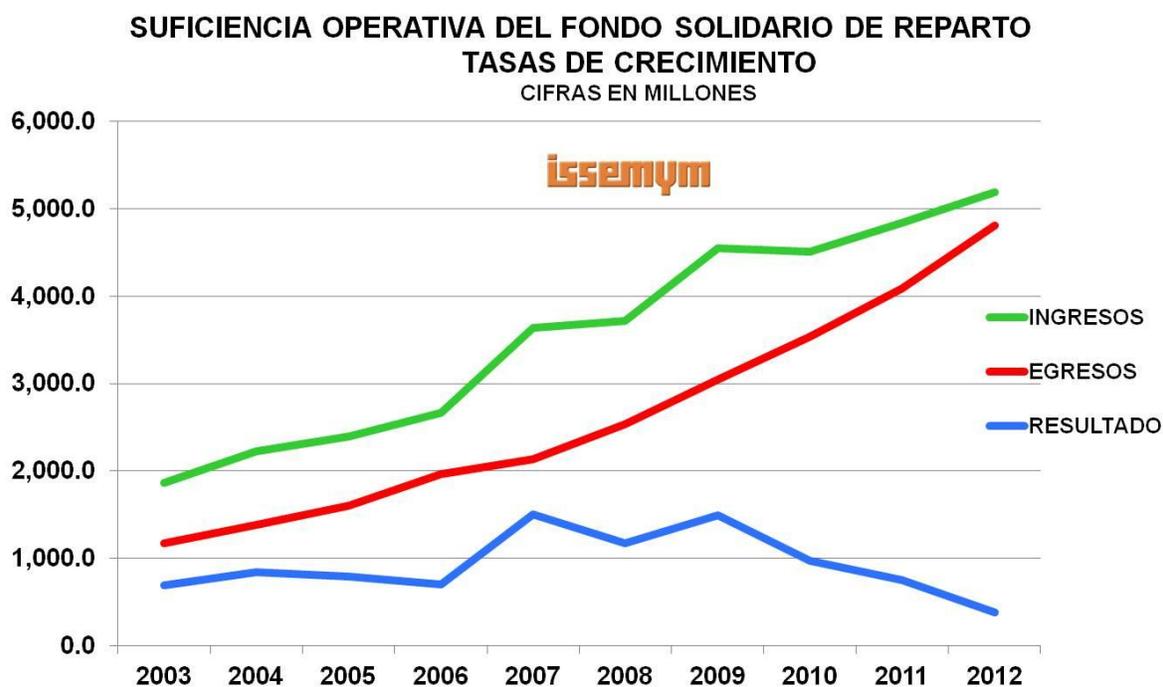
Como se aprecia en las gráficas de servidores públicos activos, pensionados y pensionistas y dependientes económicos, la población derechohabiente, creció más de 180 veces sin que el sistema de seguridad social hubiera tenido reformas profundas de carácter estructural que le dieran auto sustentabilidad en el mediano y largo plazo. Aunado a esto, destacan otras situaciones como el incremento de la esperanza de vida que conlleva a un mayor tiempo de disfrute de pensión y mayores costos de atención a la salud.

4.3 Agotamiento del Fondo Solidario de Reparto para el pago de pensiones

Hasta antes de la reforma de 2002, los recursos del sistema de pensiones serían suficientes para cubrir el gasto corriente hasta el año 2009, agotando para entonces la reserva constituida. El déficit actuarial se calculaba en alrededor de 190 000 millones de pesos. En general, se tenía un problema estructural, ya que los servidores públicos cotizaban al fondo de pensiones durante 30 años y recibían beneficios por otros 34 años en promedio, considerando también a los beneficiarios que pudieran seguir recibiendo la pensión después de fallecido el servidor público.

La falta de correlación entre las cuotas y aportaciones y los beneficios otorgados, llevo a un análisis profundo de la situación del ISSEMYM, que daría forma a la ley del 2002. En términos de pensiones, las modificaciones a la ley estuvieron enfocadas a ampliar el periodo de suficiencia financiera del sistema de pensiones mediante el incremento de cuotas y aportaciones, así como la modificación de los requisitos necesarios para optar por una pensión. Sin embargo, estos cambios tan importantes y necesarios introducidos con la reforma del 2002, no fueron suficientes para que la reserva del sistema solidario del reparto alcanzara los niveles de

capitalización esperados de acuerdo a las proyecciones actuariales. Esto se debe principalmente al hecho de que el fondo solidario de reparto subsidia tradicionalmente el déficit operativo del fondo de servicios de salud.²⁷



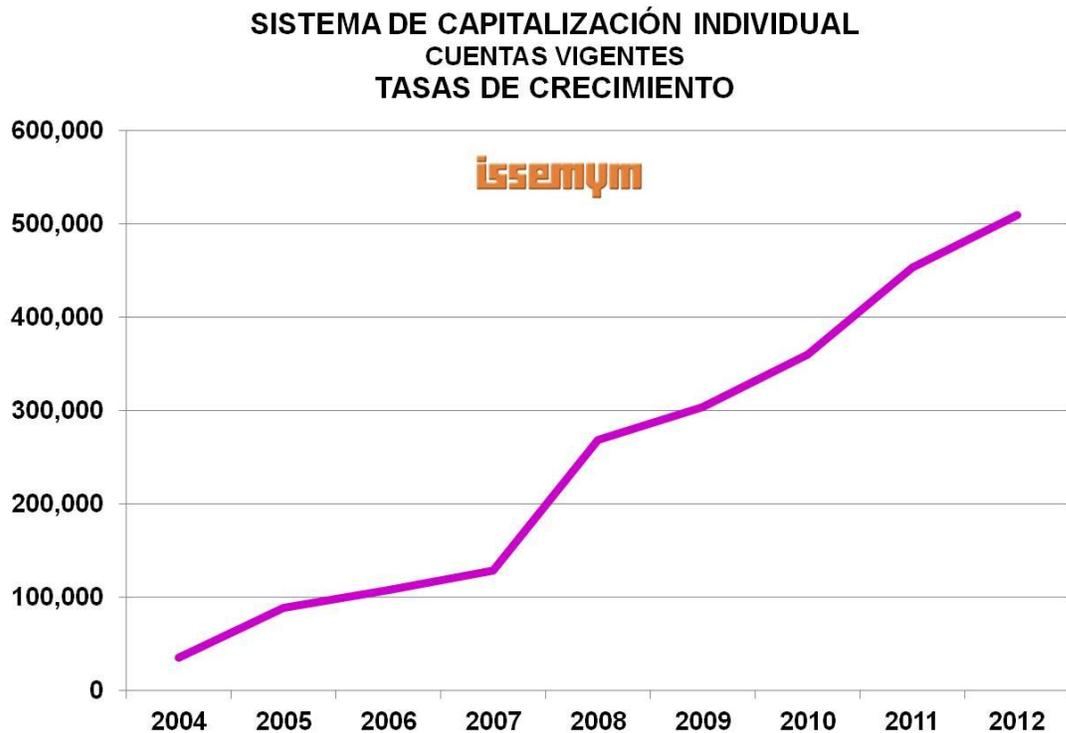
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| INGRESOS | 1,863.2 | 2,226.2 | 2,392.6 | 2,666.3 | 3,633.2 | 3,713.1 | 4,545.5 | 4,506.2 | 4,839.2 | 5,190.1 |
| EGRESOS | 1,168.5 | 1,381.0 | 1,600.5 | 1,961.7 | 2,132.4 | 2,538.2 | 3,049.4 | 3,532.0 | 4,091.6 | 4,812.6 |
| RESULTADO | 694.7 | 845.3 | 792.2 | 704.6 | 1,500.8 | 1,174.9 | 1,496.2 | 974.2 | 747.5 | 377.5 |
| TASA % | | 21.68 | -6.28 | -11.06 | 113.00 | -21.72 | 27.35 | -34.89 | -23.27 | -49.50 |

Fuente: Creación propia con datos de ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012.

²⁷ Alemán Castilla Benjamín, Gómora Culbert Ikió Megali, González Díaz Alma Rosa (2009). Seguridad Social Sustentable. La Reforma de 2002 a la Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado de México y Municipios y sus implicaciones para las pensiones, Colección Mayor, Documentos, Gobierno del Estado de México.

Cabe resaltar el crecimiento del número de pensionados y su repercusión en la relación de trabajadores activos por cada pensionado, que en los últimos años ha disminuido sensiblemente.

Por otra parte, respecto al sistema de capitalización individual, mientras que al momento de la reforma se tenían cerca de 34,700 cuentas activas, para el año 2012 se contaban con 510,025, como se muestra en la siguiente gráfica.



| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 34,757 | 88,362 | 107,547 | 128,364 | 268,929 | 303,414 | 359,652 | 453,016 | 510,025 |
| TASA % | 154.23 | 21.71 | 19.36 | 109.51 | 12.82 | 18.54 | 25.96 | 12.58 |

Fuente: Creación propia con datos de ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012.

El crecimiento del monto de los fondos, no obstante su desempeño sobresaliente, como se observa en la siguiente gráfica, los niveles de acumulación del sistema de capitalización individual a lo largo de la vida activa del trabajador, no serán suficientes para complementar de manera adecuada la pensión de los trabajadores, ya que este sistema solo recibe 3.25% del sueldo sujeto a cotización.



| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------|--------|--------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 67.2 | 203.5 | 451.2 | 844.4 | 1,327.5 | 1,893.8 | 2,700.1 | 3,587.8 | 4,724.1 |
| TASA % | 202.83 | 121.72 | 87.15 | 57.21 | 42.66 | 42.58 | 32.88 | 31.67 |

Fuente: Creación propia con datos de ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012.

Los resultados obtenidos sobre la evolución esperada del fondo de servicios de salud a corto plazo indican que su nivel de gasto continuará siendo mayor al total de sus ingresos, por lo que seguirá afectando de manera importante al sistema solidario de reparto. Como consecuencia de esta situación, el periodo de suficiencia financiera en el que se encuentra el Instituto se podrá mantener, como máximo hasta el año 2014; posteriormente el Instituto requerirá de recursos adicionales a los contemplados en la ley para mantener su operación.

MONTO DE LA RESERVA ACTUARIAL TASAS DE CRECIMIENTO

CIFRAS EN MILLONES



| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 5,020.1 | 4,462.2 | 5,033.9 | 5,620.0 | 6,439.5 | 7,060.7 | 7,375.5 | 8,256.0 | 6,642.6 | 5,346.7 |
| TASA % | -11.11 | 12.81 | 11.64 | 14.58 | 9.65 | 4.46 | 11.94 | -19.54 | -19.51 |

Fuente: Creación propia con datos de ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012.

4.4 Reformas a la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

La ley de pensiones del Estado de México y sus municipios aprobada y puesta en vigor el 16 de Junio de 1951, misma que se ha reformado en varias ocasiones, la primera en 1969, dando lugar a la creación del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, con la finalidad de administrar y operar el régimen de seguridad social a favor de los servidores públicos adscritos al Gobierno Estatal, Ayuntamientos y organismos descentralizados.

La Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se publicó en la Gaceta de Gobierno el 3 de Enero de 2002 y entró en vigor el primero de Julio del mismo año. Dicha ley abrogó la Ley expedida el 17 de Octubre de 1994. El régimen de seguridad social del Estado de México cumplía 50 años de existencia al momento de la reforma.

Entre los elementos básicos que conformaron esta reforma estructural al sistema de seguridad social del Estado de México, se encuentra el establecimiento de un sistema mixto de pensiones, mediante la

complementación del sistema solidario de reparto tradicional, con un sistema de capitalización individual, la modificación de los requisitos para obtener la jubilación, la ampliación de la base de cotización mediante la sustitución del parámetro del sueldo base por el de sueldo sujeto a cotización, y el incremento escalonado de las cuotas y aportaciones del 2002 al 2007 para poder lograr la suficiencia económica del sistema.

4.5 Reforma 2012 Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Decreto Número 36 de la H. LVIII Legislatura del Estado de México.

Artículo 32.- Las cuotas obligatorias que deberán cubrir los servidores públicos al Instituto, serán las siguientes:

- I. El 4.62% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir las prestaciones del servicio de salud.
- II. El 7.50% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir el financiamiento de pensiones, de la siguiente manera:
 - a. 6.10% para el fondo del sistema solidario de reparto
 - b. 1.40% para el sistema de capitalización individual

Artículo 33.- La cuota obligatoria que deberán enterar los pensionados y pensionistas al Instituto, será del 6.0% del monto de la pensión que disfruten y se destinará a cubrir las prestaciones de servicios de salud.

Artículo 34.- Las aportaciones que deberán cubrir obligatoriamente las instituciones públicas serán las siguientes:

- I. El 10% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir las prestaciones de servicios de salud.
- II. El 9.27% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir el financiamiento de pensiones, de la siguiente manera:
 - a. 7.42% para el fondo del sistema solidario de reparto
 - b. 1.85% para el sistema de capitalización individual.

Artículo 84.- El monto total para el financiamiento de pensiones de cada servidor público, es equivalente al 16.77% de su sueldo sujeto a cotización, del cual el 13.52% se aplicará al fondo del sistema solidario de reparto y el 3.25% al sistema de capitalización individual.

Artículo 88.- La pensión por jubilación se otorgará a los servidores públicos que al retirarse de su empleo acrediten un mínimo de 35 años de servicio y 62 años de edad.

Artículo 91.- La pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se concederá a los servidores públicos que habiendo cumplido 62 años de edad, acrediten ante el instituto haber laborado cuando menos 17 años y haber cubierto las cuotas correspondientes a este periodo.

Artículo 93.- El servidor público que se separe del servicio antes de cumplir 62 años de edad y haya cubierto cuotas al instituto por un mínimo de 17 años, podrá reservarse el derecho a que se le otorgue la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios que le corresponda al cumplir 62 años de edad.

Artículo 100.- La pensión por retiro en edad avanzada se otorgará al servidor público que se separe del servicio por cualquier causa. Habiendo cumplido 67 años de edad y cotizado por un mínimo de 15 años al Instituto.

Durante los últimos años, los cambios de condiciones demográficas, las transiciones epidemiológicas, la ampliación de beneficios sin aumento en las cuotas, entre otros factores, han provocado que los sistemas de seguridad social atraviesen por una crisis financiera severa, a la que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios no es ajeno y ha ido mermando su capacidad de ofrecer los servicios que por ley debe prestar.

Esta última reforma a la ley de seguridad social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios responde a un grave desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social del Estado de México, ya que su déficit se ha vuelto evidente y en el futuro cercano sería por demás difícil asegurar su continuidad.

El ajuste de las cuotas y aportaciones tendrá un efecto directo para lograr el equilibrio del financiamiento del pago de prestaciones de seguridad social y poder garantizar que en el futuro el ISSEMYM cuente con los recursos necesarios para el otorgamiento de las pensiones a aquellas personas que actualmente prestan sus servicios como trabajadores activos.

CONCLUSIONES

La función redistributiva del estado ha encontrado en la seguridad social un campo de acción privilegiado. Desde 1996 en México se consideró un esquema que sustituía el sistema solidario de reparto por uno de cuentas individuales. Por su parte el estado de México consideró, desde 2002, un sistema que no fuese sustitutivo si no adicional al ingreso de una pensión generada por el sistema solidario de reparto, instituyéndose así el sistema mixto de pensiones.

El sistema de seguridad social actual, se encuentra en riesgo, debido a que el número de servidores públicos activos crece en un promedio anual de 4%, mientras que el de pensionados y pensionistas en un 8%, esto implica que el 40% del presupuesto del ISSEMYM, se destine al pago de pensiones y de continuar así, en el mismo año de 2014, el instituto no contará con los fondos suficientes para cubrir sus obligaciones de servicios de salud y en breve tendrá serias dificultades financieras para el pago de pensiones, lo anterior con base en los últimos estudios actuariales realizados.

Sin embargo, dado el comportamiento demográfico y epidemiológico esperado y el continuo subsidio entre fondos, principalmente al fondo de servicios de salud, por lo que hay medidas que se deben considerar a

efecto de que el periodo adicional de suficiencia financiera no comience a disminuir drásticamente. Este periodo se vería afectado hasta en 8 años si se continúa subsidiando el gasto de los servicios de salud.

Se enfatiza que para poder lograr su objetivo final, consistente en otorgar pensiones dignas a los trabajadores afiliados, es necesario actualizar continuamente los parámetros del sistema de tal forma que se logre obtener la mejor combinación entre bajas comisiones, mayores aportaciones, mejores rendimientos y mayores densidades de cotización.

México debe contar en el futuro con un sistema nacional de pensiones para el que se establezcan lineamientos básicos a los que deban apegarse los organismos de seguridad social de todo el país. Se concluye que las reformas estatales ocurridas hasta ahora, son todavía ejercicios inconclusos que requieren perfeccionarse para garantizar su viabilidad financiera, social y fiscal, en el corto, mediano y largo plazo.

La población de adultos mayores en México está aumentando de manera importante como consecuencia del cambio demográfico, pero en este proceso se corre el riesgo de tener una creciente población desprotegida frente a diversos riesgos como son: la disminución de ingresos, debido a enfermedades o accidentes.

La salida que le han dado las autoridades a este problema, ha sido la

creación y expansión de variados programas de protección social no contributiva que implican transferencias o la ampliación en la provisión de diversos servicios. Estas acciones se han reforzado durante la última década y han permitido aumentar la protección de los adultos mayores en temas de ingreso y salud. Se destacan los programas del seguro popular y del “70 y más” (ahora 65 y más), los cuales han permitido una expansión importante en la cobertura de adultos mayores, a pesar de que aún no se ha alcanzado la universalidad y existen problemas de acceso efectivo.

Sin embargo estos programas no pueden ser considerados una solución permanente y estable a esta problemática si no se replantea su diseño y funcionamiento en un contexto integral de reforma a la seguridad social, ya que significan un gasto fiscal creciente y presiones presupuestales insostenibles en el futuro. Por otro lado, el diseño de algunos de estos programas han terminado por contribuir a incentivar una creciente informalidad, lo que termina retroalimentando y agravando el problema.

En un contexto de restricción presupuestaria, existe una clara disyuntiva entre el nivel de los beneficios ofrecidos por los programas y la cobertura de los mismos, debido a que ambas variables, impactan en idéntica dirección sobre el nivel de exigencia financiera requerida, poniendo

en riesgo la sustentabilidad del mismo. Esto es de particular importancia en los tradicionales sistemas de pensiones contributivos basados en regímenes financieros de reparto, donde la sustentabilidad actuarial (es decir, la capacidad de sostener un flujo de recursos contributivos suficientes para financiar el flujo de erogaciones esperado en un periodo de tiempo razonablemente prolongado) es de gran importancia.

Se esperaba que la introducción de los sistemas de capitalización individual de las últimas dos décadas, resultaría en un esquema de incentivos para los trabajadores, que motivarían un mayor registro y cumplimiento de obligaciones previsionales, pero en realidad no ha sucedido

En términos generales, los sistemas de pensiones concedidos por los organismos de seguridad social en nuestro país, han presentado déficit actuarial desde su creación. Esto es, las cuotas y aportaciones que se establecieron en sus ordenamientos jurídicos no fueron, en la mayoría de los casos suficientes en el largo plazo y en ocasiones tampoco en el mediano plazo, para hacer frente a las obligaciones contraídas.

Con el paso del tiempo, la acumulación de pasivos no respaldados adecuadamente, el envejecimiento de la población, las crisis financieras, el traspaso de recursos de los seguros de pensiones hacia otros tipos de seguros, sobre todo los de salud, la inversión de las reservas actuariales en

inversiones poco redituables, entre otros, incrementaron el déficit actuarial inercial.

El crecimiento del monto de los fondos, no obstante su desempeño sobresaliente, los niveles de acumulación del sistema de capitalización individual a lo largo de la vida activa del trabajador, no serán suficientes para complementar de manera adecuada la pensión de los trabajadores, ya que este sistema solo recibe 3.25% del sueldo sujeto a cotización.

En el caso del ISSEMYM, el déficit actuarial se encuentra acompañado de un déficit financiero. Se ha estimado, a partir de los estudios actuariales, que en un corto periodo se presentará el déficit financiero que deberá, necesariamente, ser cubierto con recursos públicos ya sea federales o estatales, lo cual afectará en mayor o menor grado las finanzas públicas.

Se reitera la necesidad de que nuestro país cuente con lineamientos mínimos para efectos de las reformas subsecuentes, subrayando la importancia que tuvieron las reformas los dos programas de pensiones más importantes del país IMSS-ISSSTE.

La posibilidad de contar con bases similares para llevar a cabo ejercicios futuros, evitaría la necesidad de terceras o cuartas generaciones de reformas de pensiones, resolviendo a la vez otros problemas como son la portabilidad de derechos, así como las diferencias en los esquemas de beneficios y en los costos de los sistemas de pensiones.

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre Farías Francisco Miguel. Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018. Foro Nacional de Consulta para la definición de la política social nacional. México. 2014.
- Alemán Castilla Benjamín, Gómora Culbert Ikió Megali, González Díaz Alma Rosa (2009). Seguridad Social Sustentable. La Reforma de 2002 a la Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado de México y Municipios y sus implicaciones para las pensiones, Colección Mayor, Documentos, Gobierno del Estado de México.
- Boletín N°. 3211. Cámara de Diputados Federal, 18 Marzo 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. México. Febrero 10, 2014
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Mayo 2014
- Decreto Número 36 de la H. LVIII Legislatura del Estado de México. Diciembre 2012
- Farrell Campa Rosa María, (2009). Seguridad Social Sustentable. La Reforma a los sistemas estatales de seguridad social; reformas ocurridas en las entidades federativas en el periodo 1994-2008 , Colección Mayor, Documentos, Gobierno del Estado de México
- Ham, Roberto. (1999) “El futuro de las pensiones”. En Demos, Carta Demográfica sobre México. IIS. UNAM. México.
- Herrera, Carlos. (2010). “Fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México: perspectiva y propuestas de reforma”. Fuentes, Eduardo; García, Alicia y José Escrivá (Editores). En Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes. BBVA. España.

- INEGI 2009, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
- ISSEMYM, Anexo Estadístico Histórico 2012, Gobierno del Estado de México. México 2013
- ISSEMYM Informe Anual 2009, Gobierno del Estado de México. México 2010
- ISSEMYM Informe Anual 2010, Gobierno del Estado de México. México 2011
- ISSEMYM Informe Anual 2011, Gobierno del Estado de México. México 2012
- Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2014. Gaceta de Gobierno. Diciembre 2, 2013
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios 2002. Gaceta de Gobierno. México. Enero 24, 2014
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios 2012. Gaceta de Gobierno. México. Enero 24, 2014
- N. Mankiw Gregory, (1997) Macroeconomía tercera edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona, España.
- Plan de Desarrollo 2011-2017, Gobierno del Estado de México. 2012
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2014. Gaceta de Gobierno. Diciembre 2, 2013
- Santín Quiroz Osvaldo, (2009). Seguridad Social Sustentable. Evaluación de Reformas recientes a sistemas de pensiones en México y América Latina. , Colección Mayor, Documentos, Gobierno del Estado de México
- Stiglitz Joseph E. (2000) La Economía del Sector Público. Tercera Edición, Antoni Bosch: Barcelona, España.

- Vázquez Colmenares Pedro (2012), Pensiones en México, La Próxima Crisis. Grupo Editorial Siglo XXI. México.
- Villagómez Amezcua F. Alejandro (2009). Seguridad Social Sustentable. La Reforma al Sistema de Pensiones del IMSS: Una revisión de los avances pendientes.
- Villagómez Amezcua F. Alejandro (2013) Más allá de las Pensiones Contributivas, Primera Edición Banco Mundial, Editores: Rafael Rofman, Ignacio Apella, Evelyn Vezza, Buenos Aires, Argentina