



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO. IMPACTO EN
LAS REFORMAS GENERADAS AL SISTEMA DE
PENSIONES, CASO IMSS. UN ANÁLISIS DE 1998 A 2012.”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

MARCO CÉSAR VALDÉS MEDINA

DIRECTORA DE TESIS:

MTRA. GENOVEVA BARRERA GODÍNEZ



MÉXICO D.F.

MARZO, 2015



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 la memoria de mi primo, mi hermano, mi amigo
Antonio Axel Magaña Medina*

• Agradecimientos

A Dios por todo lo que me ha dado.

A mi familia Valdés Medina; en especial a mis padres, Cristóbal Valdés Calderón y Teresa Medina Villagómez por su apoyo incondicional. Este trabajo también es resultado de todo el esfuerzo y dedicación que han tenido hacia mí para que salga adelante.

A mis hermanos: Nallely, Jessica y Juan Carlos, los quiero con todo el corazón y gracias por todos los consejos que me han dado en momentos cruciales de mi vida.

A mi sobrino “Saulin” Reséndiz Valdés, que cambio y lleno de alegría a toda la familia Valdés Medina.

Un agradecimiento especial a mi abuela Teresa Villagómez Villamil, que en los momentos más difíciles ha estado ahí con nosotros, con el cariño y lucha que tiene hacia la vida.

A mis amigos, que probablemente no sea el mejor amigo que hayan encontrado, pero quiero decirles que estoy muy agradecido de la amistad que ustedes si me han dado, que ha sido sincera y completa, en especial a: David Quintana, Juan Carlos Cabrera, Mariana Nava, Nubia Jiménez, Ivette Reyna, Luis Álvarez, Emilia López, Alma Vivia, Alán Rosenberg, Diego Pérez A.

A mi tutora de este trabajo de investigación, Mtra. Genoveva Barrera Godínez, por el apoyo y paciencia brindada a lo largo de todo este periodo.

Al Mtro. Juan Francisco Islas Aguirre, por toda la confianza, trabajo y apoyo que me ha dado a lo largo de toda la carrera.

A ti mí estimado primo A. Axel Magaña Medina, que crecimos juntos y a lo largo de estos 25 años de mi vida fuiste y eres un hermano y amigo, que sé que has de estar de lujo y desde aquí te digo que *te echo mucho de menos*.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por simplemente ser la mejor Universidad de México.

“El estudio de la economía no parece requerir ninguna virtud especializada, de una naturaleza inusualmente elevada. ¿No es, considerada intelectualmente, una ciencia muy fácil comparada con las ramas más altas de la filosofía o de las ciencias puras? Sin embargo, buenos economistas, o incluso competentes, son las aves más raras. ¡Una ciencia fácil en la cual muy pocos alcanzan la excelencia! La paradoja encuentra su explicación, quizás en que el economista Maestro debe poseer una rara combinación de virtudes. El economista debe alcanzar un estándar elevado en diferentes direcciones y debe combinar talentos que con frecuencia no se encuentran reunidos en la misma persona. Debe ser matemático, historiador, estadista, filósofo –en algún grado. Él tiene que entender símbolos y hablar con palabras. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto en el mismo vuelo de pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado para los propósitos del futuro. Ningún aspecto de la naturaleza humana o de sus instituciones debe quedar enteramente al margen de su interés. Debe ser persistente y desinteresado de manera simultánea; soñador e incorruptible como un artista, y sin embargo a veces tan terrenal como un político.”

KEYNES, J.M. “*Economic Journal*” (1924)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA DE PENSIONES.....	5
1.1 ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD SOCIAL?.....	5
1.1.1 Significado de la Seguridad Social	5
1.1.2 ¿Derecho Social, Solidaridad Social, Asistencia Social, seguro social o Seguridad Social?	7
1.1.3 Objetivos de la Seguridad Social.	11
1.1.4 Criterios a considerar cuando se plantea un programa de Seguridad Social.	12
1.2 JUSTIFICACIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR. FALLAS DEL MERCADO.....	13
1.3 JUSTIFICACIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES.....	18
1.3.1 Clasificación y Estructura de un Sistema de Pensiones.....	21
2. HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	25
2.1 HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO	25
2.1.1 Países Pioneros de Políticas Sociales.....	25
2.1.2 Políticas Sociales en el Periodo entre Guerras.....	28
2.1.3 Institucionalización del Edo. de Bienestar y Políticas Sociales.....	29
2.1.4 Situación actual de la Seguridad Social en los países Europeos.....	35
2.1.5 La Seguridad Social en E.U.A.	39
2.1.6 La Seguridad Social en América Latina	44
2.2 SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO	55
2.2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social antes de la Reforma de 1997.	57
2.2.2 Seguro de Invalidez Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).....	59
2.2.3 Causas de la Reforma al Sistema de Pensiones.	60

3. NUEVO SISTEMA DE PENSIONES: AFORES Y CONSAR	68
3.1 LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TRABAJADORES PRIVADOS FORMALES EN LA ACTUALIDAD.....	68
3.1.1 IMSS, Afores, Infonavit y Consar.	68
3.1.2 Otras Prestaciones aplicadas al Trabajo Privado Formal.....	71
3.2 MERCADO LABORAL MEXICANO : ECONOMÍA FORMAL, INFORMAL Y DESEMPLEO	73
3.3 CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES INFORMALES	78
3.4 MODELO ANALÍTICO DEL MERCADO LABORAL MEXICANO	82
3.4.1 Comportamiento de los Trabajadores	87
3.4.2 El impacto de la evasión.	91
3.4.3 Evidencia empírica de menor bienestar ante la dicotomía formal-informal.	92
3.5 REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES, 1997. ¿MAYOR BIENESTAR A LA POBLACIÓN	
MEXICANA?.....	102
3.5.1 Modalidades de Pensión IMSS, Ley del Seguro Social 1997.....	102
3.5.2 Agregando al Infonavit.	111
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA.....	117

“La Seguridad Social en México. Impacto en las reformas generadas al Sistema de Pensiones, caso IMSS. Un análisis de 1998 a 2012.”

Introducción

La seguridad social es una de las funciones más importantes que caracterizan al Estado benefactor en las sociedades modernas. Su papel ha sido fundamental como mecanismo para mantener el ingreso y para combatir la pobreza por medio de la transferencia de beneficios, monetarios o en especie, a los grupos de población menos favorecidos. Estos beneficios pueden ser servicios de salud, maternidad, seguros por desempleo, accidentes, riesgos de trabajo o retiro, pensiones, apoyo a la vivienda y otros programas de ayuda al ingreso.

En la actualidad, el tema de Seguridad Social ha presentado problemas de índole político, social y económico, es por eso que éste tema ha regresado con fuerza a la mesa de las discusiones en todo el orbe. Pero, hoy en día, el problema ya no estriba solo en la búsqueda de ampliar estos beneficios al conjunto de la población, sino que además se agrega la problemática de su viabilidad financiera en su estado actual. Es decir, estos programas que han sido aplicados por varias décadas respondían a un conjunto de características demográficas, sociales, económicas e inclusive culturales particulares que no corresponden a las actuales y, en consecuencia, han empezado a mostrar signos de agotamiento, ineficiencias, inequidades y crecientes problemas financieros que cuestionan seriamente su futura viabilidad.

En este contexto es de suma importancia estudiar este problema y proponer las diferentes viabilidades para resolver la problemática que presenta la Seguridad Social, sobre todo en cuanto al financiamiento de esta.

En el análisis que se dará para la construcción de este tema de investigación se parte de la premisa de que un objetivo decisivo de todo individuo es satisfacer sus necesidades básicas y mejorar su bienestar material, el cual está asociado a la obtención de bienes y servicios y, en consecuencia, a su ingreso. De aquí que la búsqueda de mecanismos que permitan proteger este ingreso sea una justificación fundamental para la provisión de programas de previsión social. Específicamente, el tema central que nos interesa de este trabajo de investigación, es

el relacionado a la provisión de un sistema de pensiones, ya que los motivos que provocan la inseguridad económica debido a que afectan la corriente presente y/o futura de su ingreso son de naturaleza diversa y con un alto grado de complejidad para el buen funcionamiento del sistema económico-social.

México a lo largo de las últimas tres décadas ha vivido cambios profundos en su actividad económica, esto debido tanto a factores externos como internos: la aceleración de la integración económica global, el aumento de la tecnología de la información, el predominio del sector financiero, han sido rasgos esenciales para el nuevo rumbo de la actividad económica tanto global como mexicana.

Las reformas en Seguridad Social no han sido la excepción a estos cambios acelerados, sobre todo en el siglo XXI. En el caso mexicano, en los años 90's, específicamente en 1997, se generó una reforma a la mayor institución de Seguridad Social en América Latina, es decir al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), esto debido a los problemas que presentaba en su financiación y sus crecientes déficits actuariales, la reforma ha tratado de sanear las finanzas públicas, y tener una respuesta a los nuevos comportamientos de la población mexicana. Quedando una reforma estructural en varios aspectos de Seguridad Social, primordialmente en el caso del sistema de pensiones.

El presente trabajo trata de ver el impacto que ha tenido el actual sistema de pensiones en la población mexicana, en la primera década del siglo XXI, viendo si este actual sistema de pensiones ha ayudado en general al *bienestar de la población mexicana*, o no ha respondido a las necesidades de la población en cuanto a Seguridad Social se trata.

La hipótesis central es que; a pesar de ser una reforma que cambió sustancialmente el funcionamiento de la Seguridad Social mexicana, el Sistema de Pensiones de ser un sistema de reparto con beneficios definidos¹ (*Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte IVCM*) se pasó a un esquema de contribuciones definidas con cuentas individuales administradas por aseguradoras financieras privadas conocidas como Administradoras de Fondos para el Retiro (*Afores*), dicha reforma no ha ayudado a resolver los problemas de Seguridad Social, problemas como una creciente economía informal, baja productividad y

¹ *Pay-as-you-go* en su terminología inglesa.

bajo crecimiento económico se han ampliado a lo largo de esta última década, donde la reforma al Sistema de Pensiones no ha apoyado cabalmente a proteger a la población mexicana y por consiguiente se ha generado una merma en el bienestar social de la población.

Se abordará el tema del nuevo régimen del sistema de pensiones en México, desde lo general que es la definición y los principales aspectos de la seguridad social, a temas específicos, como el porcentaje de la población que presenta un sistema integral de Seguridad Social en México, entre otros temas que ayudarán a ver si el impacto en verdad fue positivo o negativo para el nivel de vida de la población mexicana.

Dicho lo anterior, la presente investigación expondrá la reforma al sistema de pensiones del IMSS².

Para lo cual se organizó de la siguiente manera:

Capítulo I. Seguridad Social y Sistema de Pensiones.

Cuyo objetivo es definir que es la seguridad social, sus características principales. Para después ver de manera específica la justificación, características, clasificaciones y estructuras de un Sistema de Pensiones.

Capítulo II. Historia de la Seguridad Social

Se analizará a manera de entender mucho mejor el nuevo funcionamiento del sistema de pensiones en México, la historia de la seguridad social, desde su creación en el orbe, el grado en que ha evolucionado a lo largo del siglo XX, las características esenciales de la Seguridad Social en América Latina, las reformas generadas en Seguridad Social en las últimas dos décadas del siglo XX en dicha región, hasta la evolución del Instituto Mexicano del Seguro Social, culminando este capítulo con la reforma del IMSS en 1997, sobre todo con el sistema de pensiones.

² Se toma al Instituto Mexicano del Seguro Social como a análisis de la seguridad social en México debido a que: Presenta al 2012 una población derechohabiente de 57, 475,897, por lo que es la institución más grande de Seguridad Social de América Latina, y es el pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal elemento redistribuidor de la riqueza en México. *“Hoy en día, más de la mitad de la población mexicana, tiene algo que ver con el Instituto, hasta ahora, la más grande en su género en América Latina.”* (IMSS, 2012).

Capítulo III. Nuevo Sistema de Pensiones: Afores y Consar.

Se analizarán las variables principales que definen el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones en México como: el comportamiento de la economía mexicana, el mercado laboral mexicano, las políticas sociales en México a lo largo del periodo que se va a estudiar, para analizar después, como punto medular de este trabajo, el comportamiento del nuevo sistema de pensiones, que se define como un sistema de contribuciones definidas individuales administradas por las Afores (Administradoras de Fondos para el Retiro) y reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), desde 1998 a 2012.

Se hará un análisis estadístico del nuevo sistema de pensiones, con ayuda de los datos proporcionados principalmente de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, entre otras fuentes, incluyendo datos directos del IMSS, de la CONSAR, donde se abordarán los temas que impactan al sistema de pensiones, como lo es la diferencia entre la economía formal y economía informal, la funcionalidad administrativa de estas nuevas administradoras del retiro y el curso de la actividad económica mexicana con ayuda de la teoría económica.

Capítulo I. Seguridad Social y Sistema de Pensiones.

El objetivo de este capítulo es definir en general ¿qué es Seguridad Social?, las principales justificaciones de un esquema de Seguridad Social, y en particular definir ¿qué es un sistema de pensiones?, su estructura y justificación de éste.

1.1 ¿Qué es la Seguridad Social?

1.1.1 Significado de la Seguridad Social

A lo largo de la historia del ser humano en civilización y sobre todo en la historia de un capitalismo moderno, un objetivo primordial que se ha planteado ha sido el de alcanzar un mayor bienestar, se habla de bienestar cuando se hace referencia generalmente a la satisfacción de un conjunto de necesidades que dependen de la provisión y consumo de bienes y servicios, lo que implica protegerse de los factores que afectan su seguridad material.

Es decir:

“La economía del bienestar es la rama de la economía que se ocupa de lo que denominamos cuestiones normativas. La cuestión normativa más importante para la economía del bienestar es cómo debe gestionarse una economía: qué debe producirse, cómo debe producirse, para quién y quién debe tomar estas decisiones.”³

En ésta época y sobre todo a lo largo del siglo XX y lo que lleva el siglo XXI, los factores que constituyen la inseguridad económica se han tornado cada vez más complejos en las sociedades, por lo cual es necesario sistemas que protejan el bienestar económico que están asociados a la protección del ingreso, por lo común respecto a un mínimo considerado como de subsistencia o en relación con un mínimo de pobreza. Es aquí donde se asocia en sociedades modernas, la seguridad social a un conjunto de políticas o medidas tendientes a reponer pérdidas en el ingreso o a complementar los que se consideran están por debajo del mínimo de referencia.

³ Stiglitz, Joseph “Economía del Sector Público”; 2ª Edición 1997, cap. 3.

Las causas de inseguridad económica más comunes o factores que explican pérdidas de ingreso o vulnerabilidad, son:

- a) *Muerte prematura*; que implica dejar a los dependientes en condiciones financieras restringidas al perder la fuente de sustento o hacer frente a deudas contraídas anteriormente por el difunto.
- b) *Vejez*; que puede conducir a una pérdida de ingreso total o parcial en relación con las entradas recibidas durante la vida activa laboral.
- c) *Invalidez*; como consecuencia de accidentes o enfermedades que puede conducir a la pérdida temporal o permanente del empleo y en consecuencia del ingreso proveniente de éste.
- d) *Salud deficiente*; que da origen a enfermedades o padecimientos cuyo tratamiento es muy costoso y prolongado e implica la necesidad de enfrentar gastos adicionales onerosos.
- e) *Desempleo*; ya sea temporal debido a fluctuaciones económicas o permanente debido a cambios económicos estructurales, en ambos casos se presenta una pérdida total o parcial de ingresos.
- f) *Salarios por debajo de un nivel de referencia*; considerado como mínimo para adquirir una canasta básica de bienes y servicios para el trabajador y su familia.
- g) *Inflación*; que afecta el poder adquisitivo del ingreso de un individuo.
- h) *Desastres naturales*; que conducen a pérdidas humanas y materiales, provocando a su vez pérdidas de ingreso o gastos adicionales.
- i) *Factores personales*; como alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, juegos de apuestas o divorcios.

Este tipo de inseguridades económicas generan una justificación fundamental para compensar parcial o totalmente la pérdida del ingreso que estos factores desencadenan, sobre todo a la población menos favorecida, o más propensa a sufrir pérdidas de bienestar mayúsculas ante cambios internos o externos de la economía nacional.

Es importante mencionar que estos factores que presentan inseguridades económicas son de distinta naturaleza y no siempre existen mecanismos que permiten su cobertura total, o incluso parcial. Un ejemplo de inseguridad son: la muerte prematura, la vejez y la invalidez

por lo común traen consigo riesgos de largo plazo; en cambio enfermedades no crónicas, desempleo, gastos de maternidad y algunos otros gastos debido a accidentes temporales implican riesgos de corto plazo. La manera de enfrentar su efecto en los ingresos es particular a cada sociedad dependiendo de la estructura institucional subyacente.

Por último, en la medida que el objetivo de mantener el ingreso apunta hacia aliviar la pobreza, el principal problema que se enfrenta en el análisis es precisamente definir conceptos como línea de pobreza, ingreso mínimo o de subsistencia, los cuales tienen un fuerte contenido normativo y su medición es diferente e implica serios cuestionamientos.

Dicho todo lo anterior, la seguridad social; que es la encargada fundamentalmente de proteger a la población de inseguridades económicas se podría definir, en términos generales, como:

“... la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”⁴

1.1.2 ¿Derecho Social, Solidaridad Social, Asistencia Social, seguro social o Seguridad Social?

Es importante destacar las diferencias en los conceptos que hay en cuanto al de Seguridad Social y a otros que engloban a las políticas sociales, en específico al que se refiere a la asistencia social, ya que estas disimilitudes generan las características esenciales en cuanto a políticas sociales y públicas que realiza cada sociedad en un tiempo específico.

La Seguridad Social, de manera específica, se determina como el seguro social, los programas universales, obligatorios para patrones y otros voluntarios individuales. Basada en realizar el pago de beneficios y servicios. Y entre sus principales características destacan:

⁴ Administración de la Seguridad Social, OIT, 2000.

1. Programas obligatorios estipulados en la legislación, lo que permite agrupar diversos riesgos y diversificarlos.
2. Su creación, administración y regulación está encargada al gobierno, aunque en algunos casos la administración puede ser delegada al sector privado.
3. Su financiamiento se obtiene total o parcialmente de las contribuciones realizadas por los trabajadores, los patrones y el Estado. (contribuciones tripartitas)
4. La elegibilidad para los beneficios depende de las contribuciones realizadas por los afiliados y por lo común son extensibles a los familiares; para ser elegible no se requiere probar la situación financiera o económica del afiliado.
5. Los beneficios y el método para su determinación se encuentran establecidos en la Ley.
6. Los beneficios pueden estar vinculados a las contribuciones del afiliado o ser independientes de éstas, y se busca redistribuir los recursos de los trabajadores con altos ingresos hacia los de bajos ingresos.
7. Programas considerados en este rubro: pensiones por vejez, invalidez y vida, seguro de salud, seguro de desempleo o de riesgos de trabajo, un conjunto de ellas con varias combinaciones dependiendo de la importancia que le da cada sociedad en forma particular a cada programa en cierto contexto histórico específico.

Se puede decir que el objetivo primordial de la seguridad social, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo es:

“Velar porque las personas que están en la imposibilidad – sea temporal o permanente –de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”⁵

La seguridad social adquiere mayor importancia cuando consideramos su potencial, como instrumento de combate a la pobreza en general y para mejorar las condiciones de vida de

⁵ *Ibíd*em, 2000.

determinados grupos de la población, como sería el caso de los adultos mayores beneficiados por las pensiones.

Y desde puntos de vista particulares, el sistema de seguridad social de un determinado país se caracteriza, entre otros elementos, por el tipo y la amplitud de los servicios que proporciona, por la definición de los proveedores y los beneficiarios de estos servicios y su forma de financiamiento.

En cuanto al Seguro Social se le puede asumir la obligación como función particular, no general, de órgano especializado para el bienestar de la población en general. A manera de precisar mejor estas definiciones, la seguridad social es la suma de cada seguro social específico, que estos están en función del tiempo y la sociedad en que se instituyen. Es decir, la seguridad social tiene como objetivo básico el satisfacer las necesidades, en tanto que el Seguro Social protege los riesgos específicos a los que se encuentran los ciudadanos.

En cambio, una diferencia de la asistencia social con la seguridad social, el primer término define a programas, que también ofrecen beneficios monetarios y de servicios a los individuos, pero que presentan características discrecionales. Por lo general se financian a partir de recursos presupuestarios del gobierno federal y se encuentran dirigidos a grupos de bajos ingresos. Los beneficios son otorgados sólo después de que se comprueban ciertas condiciones económicas y financieras del solicitante. Estos programas son administrados por el gobierno y pueden incluir ayudas o suplementos al ingreso por desempleo, o asociados a la salud o alimentación o a grupos especiales como serían los discapacitados.⁶

Solidaridad Social se refiere a formar como herramienta a cada política social indiferenciadamente, de coadyuvar a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a prestaciones sociales, dadas las condiciones socioeconómicas. La solidaridad se estructura en la definición como el financiamiento del sistema de derechos y prestaciones mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad, a partir de la solidaridad se establecen mecanismos para subsidiar el acceso de los más pobres a los servicios y protecciones sociales básicas.

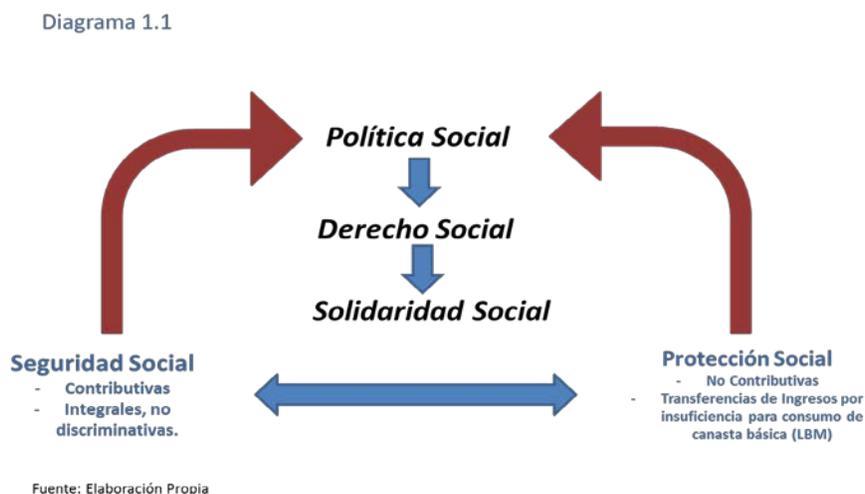
⁶ Para una información más detallada, Vid. Solís Soberón Fernando, *"La Economía de la Seguridad Social"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Podemos describir a la solidaridad social como: una representación de todo esfuerzo colectivo tendiente al mejoramiento social, económico y, en especial, de los marginados y de los grupos más desprotegidos, se tiene una idea contraria al sentimiento individualista.

Y el Derecho Social, surge como consecuencia de los movimientos sociales que fueron la reacción en contra del liberalismo individualista predominante en los siglos XVIII Y XIX. La necesidad de corregir los desajustes del trato igual de los hombres ante la Ley, hizo surgir el Derecho Social, en oposición del derecho civil tradicional, que supera el concepto de la igualdad del hombre dentro del derecho y establece la protección del desvalido frente a la Ley, creando aunque parezca un contrasentido, el trato desigual que se requiere para obtener la protección de aquellos valores humanos que constituyen el patrimonio personal de las clases sociales marginadas.⁷

Sumando cada uno de los conceptos afines con el de Seguridad Social en un tiempo determinado, con una sociedad en específico; se generan las políticas sociales que están sujetas a cuestiones normativas.

El siguiente diagrama ejemplifica mejor el entrelazado y las características distintivas que representa cada uno de los conceptos afines. (Diagrama 1.1)



⁷ Vid. Beveridge William; Las Bases de la Seguridad Social.

1.1.3 Objetivos de la Seguridad Social.

La seguridad social está asociada directamente con la existencia de un “*Estado Benefactor*”, ya que ante el desarrollo y evolución de las sociedades modernas, sobre todo a lo largo del siglo XX, esta seguridad se relaciona al proceso de industrialización, urbanización y modernización que condujo, entre otras cosas, a la erosión de los métodos o maneras tradicionales privadas de protección social, como sería la familia ampliada.

Crecientes dificultades de inseguridad económica de la clase trabajadora, presencia de enfermedades y accidentes asociados al desarrollo industrial y otros problemas como el desempleo condujeron a que el Estado, en un acto de política, instituyera algún tipo de estrategia que ofreciera una solución a la inseguridad económica que podrían generar los problemas de inseguridades socioeconómicas citados anteriormente.

Por lo que los objetivos de la Seguridad Social, en términos generales se podrían definir en cinco grupos:

1. Mantener la calidad de vida. Que este se divide en tres elementos centrales:
 - a. Búsqueda de una superación de la pobreza de la población; intentando evitar que la calidad de vida del individuo disminuya por debajo de un estándar mínimo.
 - b. Protección de los promedios de bienestar de la población con la finalidad de evitar fluctuaciones bruscas por adversidades coyunturales.
 - c. Necesidad de suavizar las pautas de ingreso y consumo de los individuos buscando la redistribución inter temporal de sus recursos.
2. Reducción de la desigualdad. Busca la redistribución del ingreso hacia los individuos de más bajos ingresos, lo que ayuda a una mayor igualdad vertical⁸. De igual forma busca una mayor igualdad horizontal⁹, por lo que las diferencias en beneficios

⁸ Un ejemplo de igualdad vertical se refiere a que ante una distinción que presenten los ciudadanos en sus ingresos, los que cuentan con mayor nivel de ingresos aportarán o contribuirán en mayor medida a comparación de los de bajos ingresos, igualando verticalmente sus ingresos. Para mayor información, Vid. Ávila M., Ángel “*Desigualdad y Pobreza en México*”, UNAM, México, 2008.

⁹ Un ejemplo de igualdad horizontal es que ciudadanos con un mismo nivel de ingresos deben pagar lo mismo o contribuir de la misma manera. *Ibid.* 2008.

dependen de factores como la edad, el tamaño de la familia, y no de factores como el origen étnico o la religión.

3. Integración social. Incluye criterios como la dignidad y la solidaridad social. Es decir destaca la importancia de diferenciar el recibir un beneficio entendido como un derecho y no como una caridad, y destaca la importancia de no vincular los beneficios que otorgue el sistema a criterios asociados a la posición socioeconómica del beneficiario.
4. Eficiencia. Este objetivo es fundamentalmente económico. Trata de ver que el estructurar un sistema de seguridad social, sus mecanismos, eviten o traten de tener la menor manera posible de generar distorsiones a nivel macro o microeconómicas. Es decir, es menester plantear una elaboración adecuada que minimice efectos indeseados, como los problemas de selección adversa o de riesgo moral, o que evite distorsiones en las decisiones de los individuos, como las de ahorro o de participación en el mercado laboral.
5. Factibilidad Administrativa. Con este objetivo se pretende evitar abusos, corrupción o ineficiencias administrativas.

1.1.4 Criterios a considerar cuando se plantea un programa de Seguridad Social.

Una vez planteados los objetivos de la Seguridad Social, se debe tomar en cuenta, en cualquier análisis que plantee disminuciones a la desigualdad así como tener un mínimo de pobreza, una distribución equitativa del ingreso, etc. que algunas veces se presentan problemas, o estas políticas no están exentas de dilemas en cuanto a la definición, cuantificación y criterios de evaluación debido a que presentan un fuerte contenido normativo.

Aunado a esto la persecución de estos objetivos varía dependiendo de los programas que se apliquen. Además asociado al aspecto de objetivos se encuentra la discusión de si el principio que debe guiar estos programas es el de *“adecuación social”* o el de *“igualdad individual”*.

- a) Adecuación Social: Los beneficios que otorga el sistema proporcionarán cierta calidad de vida a todos los contribuyentes.
- b) Igualdad Individual: Cada contribuyente recibe una protección directamente relacionada con sus contribuciones, lo que constituye una equivalencia actuarial.

Cabe señalar que los programas de Seguridad Social, a lo largo de su historia, se ubican en algún punto medio de ambos conceptos, con una inclinación más hacia la adecuación social, lo cual es compatible con los objetivos de reducción de la desigualdad y protección del ingreso con base en un mínimo de referencia.

En contraste con un seguro privado, que este se basa meramente en el criterio de igualdad individual y en el que los asegurados con riesgos iguales pagan primas iguales, un programa de seguro social obligatorio permite agregar gran diversidad de riesgos y ofrece protección sobre importantes riesgos sociales.

Se puede apreciar que la Seguridad Social está identificada o presenta una relación directa en el concepto de Estado de Bienestar, por lo que es de suma importancia analizar sus características, conceptos y demás elementos afines del Estado de Bienestar para un mejor análisis de Seguridad Social.

1.2 Justificación de un Estado de Bienestar. Fallas del Mercado.

Como ocurre en el análisis de bienestar, políticas sociales, definición de pobreza, etc. No hay una definición clara o única sobre lo que comprende el Estado de Bienestar. Su denominación señala una vocación social de las políticas públicas, y seguridad social puede inscribirse en el concepto más amplio de Estado Benefactor, entendido esto como las actividades del Estado en al menos cuatro grandes campos: a) otorgar beneficios monetarios, b) cuidados de la salud, c) educación, alimentación, vivienda y d) otros servicios de bienestar.

Generalmente el Estado es el creador, regulador y administrador de estos sistemas, aunque en algunos casos delega esta función al sector privado. La forma precisa que toma esta participación gubernamental puede ser mediante subsidios a precios, transferencias de ingresos, producción directa de bienes y servicios, u obligando a los individuos a adquirir el seguro correspondiente.

Si seguimos la teoría económica; el mercado y el mecanismo de precios, es la mejor asignación eficiente de los recursos escasos.

“... lo único que busca es su propia ganancia, y en éste, como en muchos otros, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ello no es necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo”.¹⁰

Pero si vemos en la realidad, probablemente esta sea una aseveración de carácter general, debido a que existen situaciones en las que el mercado es incapaz de aportar la cantidad adecuada o, incluso, no puede ofrecer un determinado bien o servicio. Estas se asocian a un conjunto de fallas o imperfecciones de los mercados, por lo que es necesario que se genere algún mecanismo institucional que garantice la producción de esos bienes o servicios, mecanismo que toma principalmente la de una participación del Estado.

Algunas justificaciones de la participación del Estado o fallas del mercado son:¹¹

1. *Bienes Públicos*: Existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. Éstos son los llamados bienes públicos puros, como puede ser la defensa nacional, la construcción de alumbrado en las calles, y que estos bienes presentan dos características esenciales: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas. Es decir, el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un coste marginal nulo. En segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute de un bien público puro. El mercado, o bien no suministra los bienes públicos puros, o bien no los suministra en una cantidad suficiente. Ejemplo: La construcción de un faro. Una gran compañía naviera que tuviera muchos barcos que utilizaran el faro quizás estimase que los beneficios que le reporta este faro son superiores a los costes; sin embargo, a la hora de ver si le convendría o no instalar faros y en caso afirmativo, ¿cuántos?, analizaría los beneficios que le reportaría a ella y no los que reportaría a

¹⁰ Adam Smith, *“La riqueza de las Naciones”*, 1776. (En castellano 1958, Fondo de Cultura Económica.)

¹¹ Cfr. Stiglitz J. *“La Economía del Sector Público”*, 2ª Edición, 1997

otras compañías. Por lo tanto, habría algunos faros cuyos beneficios totales (teniendo en cuenta todos los barcos que los utilizarían) serían superiores a los costes; pero cuyos beneficios para una única naviera serían menores que los costes. Esos faros no se instalarían, por lo que el número sería demasiado pequeño. El hecho de que el mercado privado no suministre o suministre en pequeñas cantidades justifica las actividades del Estado.

2. *Externalidades*: Cuando los actos de una persona o de una empresa afectan a otras personas o empresas, es decir, cuando esa empresa impone costos a otras y no son compensadas esas son externalidades negativas. Un ejemplo claro es la contaminación del aire, debido a la industria mundial, o la contaminación del agua que afecta a todos debido a la industria. En este caso es necesario la intervención Estatal para disminuir las externalidades o controlarlas, ejemplo, si no hubiera un control ambiental directo del Estado la contaminación ambiental sería mucho mayor.
3. *Fallos de la Información*: Cuando el mercado suministra por sí solo poca información o se presenta información asimétrica. Existen situaciones en las cuales la información resulta incompleta o asimétrica para alguna de las partes, por lo que el mercado no puede suministrarla a todos los participantes. Un ejemplo claro es en el mercado de seguros, un individuo puede tener conocimiento de ser un riesgo malo y ocultar esta información al oferente del seguro, el cual en algunos casos está imposibilitado para obtenerla. Por lo que el asegurador enfrentaría problemas de selección adversa.¹² Esta sería una razón por la que el mercado privado optaría por no ofrecer este seguro, o la cobertura ofrecida sería ineficiente. Una solución a este problema que permitiera diversificar estos riesgos se lograría si el seguro es obligatorio, para lo cual se requiere la intervención estatal. Sin embargo, la intervención del Estado para remediar los fallos de la información va más allá de estas sencillas medidas de protección del prestamista y del prestatario. En realidad, una gran parte de la actividad económica va encaminada a obtener información y se puede decir, que la información es, en muchos aspectos, un bien público, ya que suministrar información a una persona más, no supone reducir la cantidad inadecuada de otros bienes

¹² Vid. *Infra*. Este punto en especial es importante en un sistema de pensiones.

públicos. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o, con más precisión, que sólo se cobre el coste real de transmitirla.

4. *Rendimientos Crecientes a Escala*: Se presenta cuando los costos de producción por unidad de producto disminuyen conforme aumenta el volumen de producción, por lo que la empresa no puede fijar un precio igual al costo marginal, ya que éste se mantiene por debajo del costo medio. Dicho lo anterior, conduce a situaciones no competitivas, ya que estos rendimientos crecientes a escala constituyen una barrera de entrada al mercado para productores potenciales. Se puede caracterizar por un monopolio natural, un solo productor en el mercado. Ejemplos: la provisión de electricidad, el uso del transporte ferroviario urbano (Metro) en este caso, el Estado podría reservarse la producción de este bien o servicio, o regular su comportamiento, tanto en producción como en fijación de precios.
5. *Mercados Incompletos*: Cuando los mercados privados no suministran un bien o servicio, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo en el mercado. Esta circunstancia, puede ir asociada a otras fallas como las imperfecciones en la información. Un ejemplo claro es el mercado de préstamos y seguros, dónde la empresa privada no los suministra adecuadamente debido a la aversión al riesgo y esto hace necesaria la intervención del Estado. En este caso, la justificación es la restricción que hay antes de la introducción del Estado; que una vez entrando éste último, puede asegurar beneficios al mercado, tanto de oferentes como utilidad de demandantes.
6. *Desempleo*: De acuerdo con la teoría económica, existe el desempleo por las características estructurales de la economía, que es compatible con una situación de equilibrio de largo plazo. A este desempleo se le denomina tasa natural de desempleo y tiene dos componentes: uno voluntario denominado desempleo friccional y otro involuntario denominado desempleo estructural. Cuando el desempleo es involuntario debido a diversos problemas o imperfecciones en el mercado, como la información asimétrica o fallas de coordinación, su corrección requiere la intervención de un agente externo al mercado como lo sería el gobierno.
7. *Bienes preferentes*: Son aquellos en los que una política gubernamental se impone a las preferencias de un consumidor en cuanto a su uso, obligándolo a consumirlo. El

argumento de esta acción obedece a que existe el temor de que el individuo no actúe en su propio interés, aun cuando posea información completa. Tal es el caso de un seguro social obligatorio o el uso forzoso de cinturones de seguridad en los automóviles. Estos bienes preferentes son resultado de una externalidad tradicional, como es obligar a recibir educación, o de una externalidad en el consumo en el que el bienestar social es mayor si se da una transferencia de individuos con altos ingresos a otros con bajos ingresos asociados al consumo de bienes considerados como “buenos” (alimentos básicos, libros, financiamiento al deporte, actividades culturales, etc.). También pueden deberse a una respuesta a preferencias erróneas, esto es a *miopía del consumidor*, ejemplo: la gente sigue fumando tabaco, aun sabiendo que su consumo es dañino para la salud de toda la sociedad, el Estado puede intervenir gravando el consumo de tabaco, donde los consumidores que fuman pagan el precio de seguir fumando.

8. *Redistribución*: El hecho de que los mercados sean eficientes en el sentido de Pareto no implica que exista una distribución equitativa del ingreso. Los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual y dejar a algunas personas con recursos insuficientes para subsistir. En este caso, se requeriría la Intervención del Estado para garantizar una redistribución que permita proteger a los individuos con bajos ingresos, lo cual se constituye en un objetivo de los programas de Seguridad Social.

Cabe destacar que estas fallas o imperfecciones que presenta el mercado no forzosamente son excluyentes y se presentan de manera simultánea. Ejemplo: el desempleo está asociado a rendimientos crecientes a escala o a fallas de información, en tanto que la inexistencia de un mercado como el de ciertos seguros puede asociarse a información asimétrica.

Otro punto importante que mencionar, es que las imperfecciones o fallos del mercado citados arriba, recogen las causas que justificarían la intervención estatal en la provisión de algunos bienes o servicios o en su regulación. Sin embargo, una intervención directa no constituye la única solución a la posible falla de mercado. Ejemplo: Bienes públicos puros es necesaria la producción estatal de estos bienes o servicios, pero en el caso de externalidades, los rendimientos crecientes a escala o el desempleo, la intervención puede tomar la forma de

regulación o subsidios particulares. Es decir, se pueden realizar distintos arreglos, grandes o pequeños, según sea el caso que permitan minimizar los problemas de ineficiencia asociados a estas fallas.

1.3 Justificación de un Sistema de Pensiones.

Con los conceptos afines citados anteriormente, de manera particular se señalarán las principales justificaciones de un Sistema de Pensiones, para un mejor análisis en los futuros capítulos.

Los motivos esenciales que producen inseguridad económica, ya que afectan la corriente presente y/o futura de su ingreso y se vinculan con la provisión de pensiones son: La edad avanzada, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura y los accidentes o enfermedades que conducen a invalidez dentro o fuera de un campo laboral.

En todos estos casos existe el riesgo, tanto de corto como de largo plazo, de una reducción o finalización de los ingresos del individuo. La edad avanzada plantea para una persona el problema de alcanzar una edad de retiro sin haber realizado una acumulación de activos que le permita mantener su calidad de vida. La cesantía en edad avanzada, presentaría el problema adicional de que el individuo se encuentre fuera del mercado laboral con bajas posibilidades de ser empleado debido a su edad. La muerte prematura, la inseguridad económica se plantea para los dependientes al ver perdida su fuente de ingreso primordial, ver gastos extraordinarios e inclusive tener la necesidad de pagar deudas contraídas por el difunto. Y en el caso de invalidez, sea parcial o total, presenta un problema de pérdida de empleo, y como consecuencia de pérdida de su fuente de ingresos, que se agravaría ante la necesidad de tener gastos médicos adicionales.

En sociedades modernas, y sobre todo en economías subdesarrolladas, como lo es México y demás países latinoamericanos, se ha visto que los ciudadanos no realizan o no pueden realizar algún tipo preventivo de acumulación de recursos, o bien, los mercados privados de seguros no les es posible cubrir estos riesgos ya sea porque no existen los mercados o porque el acceso a éstos está limitado. Y si se suma el efecto indeseado de estos individuos y sus familias, se presenta un efecto social indeseado al aumentar la proporción de la población que se podría encontrar por debajo de la línea de pobreza. Ante este hecho, es imprescindible

la intervención del Estado, ya sea proveyendo alguno de estos seguros directamente, o que obligue a los ciudadanos a comprar el seguro para enfrentar los riesgos señalados.

Es decir:

“... la inclusión del Estado en esta actividad se justifica por tres aspectos fundamentales: paternalismo, redistribución del ingreso y fallas del mercado.”¹³

La función del Estado en cuanto al paternalismo se refiere; es a que los individuos no son capaces por sí solos de tomar las acciones adecuadas para asegurar su futuro. Como vimos anteriormente, tanto por *miopía del ciudadano* u otro tipo de restricciones, los individuos no ahorran los recursos necesarios para hacer frente a gastos imprevistos como invalidez o para cuando alcancen la edad de retiro. En consecuencia, el Estado puede obligarlos a que realicen cierta acumulación de riqueza, a que adquieran los seguros necesarios para cubrir los riesgos que enfrentan en los mercados privados, o bien, pueden optar por otorgarlos directamente.

A pesar de que se haya ahorrado o se contrate un seguro privado para la acumulación de recursos, hay casos en los que ciertos ciudadanos no alcanzan o su ingreso es insuficiente ante las adversidades descritas, y por lo tanto se ubique por debajo de la línea de pobreza. Aquí el Estado podría tener una intervención donde se garantice un ingreso mínimo a favor de superar esa línea de pobreza, a través de una redistribución de ingresos en la población.

Las fallas del mercado o imperfecciones en este sector se deben a que los mercados privados comúnmente se caracterizan por bajas coberturas o la falta de oferta de los servicios al no ser asegurables algunos riesgos. Fallas asociadas al sistema de pensiones se debe a la información y existencia de mercados incompletos.

Definición en la información entre oferentes y demandantes de los servicios son características comunes del mercado de seguros, en especial deficiencias que se refieren a:

1. *Selección adversa*: Algunos individuos presentan una mayor posibilidad de enfrentar un siniestro que otros y el oferente del servicio no sabe que cierto individuo es más propenso a presentar ese siniestro. Una persona que presenta un riesgo alto,

¹³ Solís, Fernando. “La Seguridad Social en México. Las pensiones”, Pág. 106.

debido a la racionalidad económica de este, tiende a ocultar dicha información al oferente por lo que es probable que el oferente o asegurador no pueda realizar contratos diferenciados por clase de riesgo.¹⁴ Tal que, si el oferente presenta a los consumidores una prima basada en el riesgo promedio, los demandantes con bajo riesgo se verían desfavorecidos ya que este costo sería alto en relación con su riesgo e incluso podría optar por no comprar el seguro. O se podría decir, en caso de que todos compraran el seguro, que los riesgos bajos subvencionan, de hecho, a los altos. Eso significa, a su vez, que los riesgos bajos reciben, en promedio, de la compañía de seguros menos de lo que invierten.¹⁵ Así como puede suceder que, no exista un mercado para las personas que presenten un alto riesgo aún si el asegurador pudiera segmentar al mercado por clase de riesgos, debido al alto valor de la prima que tendría que cobrarle a este grupo de individuos.

2. *Riesgo Moral*: La conducta de una persona cambia si este se encuentra asegurado o no. Una vez asegurado, las personas podrían optar por ser menos cuidadosas en prevenir siniestros, que esto trae como consecuencia que los costos para la aseguradora sean mayores a lo esperado. Y esto puede ocasionar que naturalmente no se ofrezca el servicio.

De estos tres aspectos fundamentales que hacen necesaria la intervención del Estado en un sistema de pensiones, es destacable considerar otro más que se refiere a los *bienes preferentes*. El Estado impone a los ciudadanos a consumir dichos bienes o servicios cuando consideran que son indispensables para el buen funcionamiento de la sociedad o dicho de otro modo cuando considera que los bienes o servicios son “*buenos*” o desincentivando el consumo de ciertos bienes o servicios cuando considera que son “*malos*”. Ejemplo: que el Estado proporcione u obligue a los ciudadanos a conseguir un seguro de invalidez o vejez en caso de que dichos individuos no desearan adquirir dichos seguros.

Por lo que es imperioso una intervención del Estado o mejor dicho una creación de un Sistema de Pensiones basado en la Seguridad Social, sobre todo en sociedades modernas dónde es

¹⁴ Se dice que el riesgo es definido como la posibilidad de enfrentar el evento objeto de la cobertura. En consecuencia, un riesgo alto hace referencia a una mayor posibilidad de ocurrencia del evento comparado con un riesgo bajo. *Vid. Ibid.*

¹⁵ *Cfr. Stiglitz J., “Op. Cit.”, 1997*

difícil que un gran número de población de dicha sociedad no pueda o no quiera protegerse ante dichas adversidades citadas anteriormente.

1.3.1 Clasificación y Estructura de un Sistema de Pensiones.

a) Clasificación.

Diversos son los criterios que se consideran para clasificar un sistema de pensiones, debido tanto a la forma de financiar este sistema, el tipo de contribuciones que presenten, el tipo de administración, quienes son los elegidos a dicho sistema, etc.

Entonces podemos iniciar con lo más esencial de un sistema de pensiones, que es el tipo de beneficios o contribuciones que puede tener el asegurado, se pueden clasificar principalmente en:

1. *Beneficio Definido:* Se especifica por adelantado el monto del beneficio al cuál será acreedor un asegurado o afiliado al programa al momento de su retiro. En la mayoría de los casos, este beneficio se determina a partir de una fórmula que depende del salario obtenido por el trabajador durante los últimos años de su vida laboral, realizándose ajustes por el tiempo de servicio excedente de un periodo mínimo de contribución, aunque es factible que en algunos casos se considere el salario obtenido durante toda la vida laboral.
2. *Contribución Definida:* Se especifica el monto de las contribuciones, pero no el de los beneficios; éstos dependerán de la acumulación de las contribuciones y de su capitalización. A lo largo de la historia, en la mayoría de los casos en los que se aplique un sistema de pensiones con contribución definida, se incluye alguna garantía de una pensión mínima conforme al principio de *solidaridad social*.

Si el criterio habla sobre el financiamiento de cierto sistema de pensiones, se clasifica en:

1. *Planes de Reparto:* Las contribuciones son canalizadas a un fondo común, que es utilizado para pagar los beneficios de los jubilados actuales del plan; en consecuencia, no existe un fondo de reserva que se invierta y se capitalice.
2. *Planes de Capitalización:* Las contribuciones pasan a formar parte de un fondo de reserva, el cual es invertido, y cuyos rendimientos serán parte de los beneficios a

pagar a los jubilados. Este plan puede ser colectivo o individual, dónde las contribuciones que pasaron a un fondo de reserva se pueden encontrar o en un fondo mancomunado o en cuentas individuales.

Es necesario, cuando se plantee un sistema de pensiones, ver el funcionamiento conciso de las tendencias demográficas. Es decir a la hora de plantear un sistema de pensiones se presenta una fuerte relación entre el buen funcionamiento de dicho sistema con la información correcta de los cambios demográficos. Por lo que en la mayoría de los planes colectivos usan:

“... el régimen financiero de prima media escalonada, el cual prevé incrementos periódicos en las primas de financiamiento con el transcurso de los años, que se determinan en función de los resultados obtenidos en las proyecciones financieras del monto de reserva actuarial constituida y de la tasa de interés real que afecta a esta reserva.”¹⁶

Otra clasificación depende de quién ofrezca el servicio, los cuales podrían ser:

1. *Plan Privado*: Ofrecidos por el sector asegurador privado; a diferencia de los planes públicos estos son voluntarios y están basados en el principio de igualdad individual, por lo que son en su totalidad capitalizables. Los beneficios están en relación directa con las contribuciones, es decir, son actuarialmente equivalentes; un ejemplo claro: son los contratos de las compañías de seguros, éstos tienen primas para los beneficios ofrecidos, las cuales son determinadas actuarialmente, de tal manera que los poseedores de un seguro que tienen la misma clase de riesgo pagan la misma prima para obtener el mismo beneficio.
2. *Plan Público*: Son creados por el Estado, donde éste casi siempre los administra aunque algunas veces la administración se le puede dejar al sector privado. Éstos son obligatorios y están basados en el principio de adecuación social, aunque pueden llegar a tener un contenido de igualdad individual. Estos programas son de reparto o capitalizables (total o parcialmente). En general, hoy en día los planes

¹⁶ Solís Soberón Fernando “Op. Cit.”, Pág. 109.

existentes son de reparto con beneficios definidos y capitalizables de manera parcial.

b) *Estructura de un Sistema de Pensiones.*

La estructura de un sistema de pensiones es necesaria para evitar problemas a futuro y tratar de generar el mayor bienestar posible a una población que está registrada dentro de un Sistema de Seguridad Social. Una buena estructura ayuda a que un sistema de pensiones sea factible a la población, y busca evitar promesas no realizables.

Cabe decir que la estructura de los planes de pensiones varía dependiendo del plan y de sus objetivos. Su estructura en general está conformada casi siempre por:¹⁷

1. *Periodo mínimo de contribución:* En el plan se establece un periodo específico de servicio en un empleo antes de ser elegible para los beneficios otorgados por el plan.
2. *Ingresos Pensionables:* Se define el tipo de ingresos que califican como ingreso base para el cálculo de beneficios.
3. *Elegibilidad:* Se estipulan las condiciones de elegibilidad. Por lo general se utiliza la edad, tiempo de servicio o periodos mínimos de contribución o una combinación de éstos.
4. *Edad de retiro:* Es necesario señalar la edad de retiro, así como las condiciones para un retiro prematuro, es decir la cesantía en edad avanzada.
5. *Beneficios:* El plan debe estipular el tipo de beneficios y cuantía de éstos que ofrece. Dichos beneficios pueden incluir por ejemplo disposiciones en relación con la invalidez, muerte antes del retiro y muerte durante el retiro.
6. *Portabilidad:* Se establece qué sucede con las aportaciones realizadas y/o beneficios alcanzados con el plan en caso de que el trabajador pierda su empleo o se incorpore a otro plan, quizá como resultado de un cambio de trabajo. Se dice que el objetivo de la portabilidad es permitir que la pensión que reciba el trabajador refleje el conjunto de ingresos de su vida laboral.

¹⁷ Cfr. *Ibíd.*

7. *Disponibilidad de los recursos.* Se refiere al acceso del trabajador a estos recursos antes del retiro.
8. *Administración:* Se debe señalar quién administrará los recursos y cuáles son sus funciones.
9. *Financiamiento.* Este es acorde a cada tipo de plan. Un ejemplo podría ser en un plan de beneficio definido, debe considerar la tasa de contribución necesaria para enfrentar los pasivos contraídos, estimación basada en criterios actuariales.
10. *Inversión.* Se señalan los criterios que regirán la inversión de fondos y quién se encargara de dicha inversión.
11. *Regulación.* Dependiendo del plan al que se haga referencia, deben quedar claras las funciones y objetivos de los diversos participantes en dicho plan, así como los criterios generales que rigen el uso y manejo de los recursos.

Lo presentado en este primer capítulo es una esencia teórica general que distingue el por qué es necesario un Sistema de Seguridad Social, las justificaciones económicas y sociales que hacen necesarias la implantación de dicho sistema y en base a esto un Seguro Social correspondiente a un Sistema de Pensiones que en largo plazo ayuda a no mermar y a proteger el bienestar de la población menos favorecida.

El capítulo II complementa históricamente el estudio del Sistema de Pensiones, específicamente el del caso mexicano de la más alta Institución de Seguridad Social "IMSS", para después realizar el análisis teórico-estadístico de la reforma de 1997 y ver si esta ha ayudado a aumentar el bienestar de la población mexicana a lo largo de la primera década del siglo XXI.

Capítulo II. Historia de La Seguridad Social.

El objetivo de este capítulo es analizar la historia de la Seguridad Social en México y en el mundo para que; conforme a la teoría económica e historia, el análisis de impacto que tuvo la reforma al sistema de Pensiones del IMSS sobre el bienestar de la población mexicana sea de mucha mayor comprensión.

2.1 Historia de la Seguridad Social en el Mundo

2.1.1 Países Pioneros de Políticas Sociales.

Las experiencias pioneras de políticas de Seguridad Social se materializaron en los países europeos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cabe destacar como naciones iniciadoras e impulsoras de políticas sociales se encuentran Inglaterra y Alemania. La nación inglesa como legado de la época victoriana decimonónica que plasmó a comienzos del siglo XX, y la nación alemana, por su parte, está asociada a la figura de Bismarck durante el Imperio a fines del siglo XIX y a la República de Weimar en la inmediata primera posguerra.

a) La Experiencia Inglesa.

La Revolución Industrial y el desarrollo de un capitalismo competitivo y abierto al exterior, fueron los aspectos que hicieron posible el auge económico inglés, dicha nación determinó su predominio tecnológico, productivo, comercial y financiero a escala internacional. Aunado a este éxito económico, debido al dinámico capitalismo industrial, implicaron migraciones del campo a las ciudades, el crecimiento de las urbes y la explosividad de una pobreza social que se extendió velozmente.

Cabe destacar que las posiciones ideológicas, que predominaban en la fase expansiva del siglo XIX, eran basadas principalmente en la libertad del individuo, sociedades individualistas y la libre competencia.

“... Por lo que en los círculos gubernamentales de esa época, era frecuente afirmar que las personas carentes o con muy bajos ingresos habían perdido su autoestima y, por ello, habían llegado a vivir en condiciones límite. Por lo tanto, se consideraba que esos sectores asumían plenamente el estigma de ser pobres. Entendido como un

hecho natural, se argumentaba que pobres siempre hubo y habrá. Una idea idéntica también se aplicaba al desempleo fenómeno que se atribuía a individuos carentes de voluntad y disciplina para el trabajo.”¹⁸

En este contexto, se hicieron las primeras agencias públicas creadas en la época victoriana, en especial *La Ley de los Pobres* en 1834, dónde se confinaban a los pobres “*estructurales*”.

Debido a las depresiones económicas de la última década del siglo XIX y los conflictos sociales que tuvieron las principales economías europeas a finales de dicho siglo, la pobreza se empezó a ver más como un carácter social que como un problema individual. Entre 1882 y 1892, se vio amenazada la seguridad pública y se tuvieron conflictos sociales, tales como huelgas de trabajadores portuarios y otros trabajadores fabriles; ascenso de las ideologías socialistas, cuestionamientos al sistema capitalista industrial y al sistema político liberal.

Por lo que se empezó a legitimar a la pobreza y al desempleo como problemas sociales que se debían de solucionar mediante acciones de intervención del gobierno, eliminando la creencia de que estos eran males por comportamientos, inercias o vicios de los individuos.

Ya entrado el siglo XX, Inglaterra asistió, en consecuencia a una renovación de medios y de fines para atender las cuestiones sociales, donde el Estado presentaba un papel más directo en materia de recursos destinados a ese objetivo y una mayor atención en materia de resultados. En suma, comenzaba a institucionalizarse una política social y a configurarse las bases de un Estado de Bienestar.

Se puede decir que el triunfo de políticas sociales en Inglaterra, correspondió a la corriente ideológica laborista que promulgaba la abolición de la *Ley de Pobres*. A pesar de que reconocía que dicha política era de asistencia social, esta era criticada fuertemente debido a que no reconocía las necesidades de los niños, ancianos, enfermos y desempleados. Por lo que en 1907, la legislación creó el Servicio Médico Escolar, permitiendo a las autoridades locales proveer de comida a los menores. En esos años, también se decidió no diferenciar entre los servicios médicos a los pobres y aquellos servicios brindados al público en general por la Oficina Médica de la Salud. El Acta sobre trabajadores Desempleados (1905),

¹⁸ Kusnir, Lilitiana. “*La Política Social en Europa*”, pág. 26, 1996.

estableció que las personas pobres debían tener prioridad en la obtención de empleos, aún en los de índole temporales, bajo ciertas condiciones. Es aquí donde podemos ver que estos programas de asistencia para ciertas categorías de la población iniciaron una nueva etapa hacia la instauración del seguro social.

b) Bismarck y la República de Weimar.

Es menester ver que la política alemana fue un proceso totalmente diferente a la experiencia inglesa, debido a que las políticas alemanas tuvieron un matiz diferente en sus preocupaciones sociales con respecto a la experiencia inglesa.

“Ante todo, fue el intento de tratar la problemática social desde una perspectiva política autoritaria, de modo que fuera útil al proyecto de unificación nacional y funcionará como un antídoto contra las ideologías socialistas, en un contexto de desarrollo tardío y proteccionista.”¹⁹

Una de las cualidades esenciales de la Política Social Alemana de la época de finales del siglo XIX fue la creación de un seguro obligatorio, dónde este es el principal antecedente de la mayoría de la Seguridad Social gestada en el siglo XX en los países europeos y otros países del globo. En 1881, se introdujo en Alemania el seguro contra accidentes; en 1883, el seguro de enfermedad, seguido en 1889 por la creación del seguro de vejez e invalidez, todos éstos jurídicamente obligatorios.

La política social Alemana se concretó en el Código de Seguros de 1911, y su costo era cubierto por contribuciones de trabajadores y empleadores, y completado por el Estado; aunado a una ley de Pobres y un régimen de supervisión sobre la asistencia voluntaria a los más necesitados.

Se puede decir que, Otto von Bismarck, canciller alemán del Segundo Reich (1871-1891), no fue un genuino reformista social, pero si fue el gestor del concepto y la instrumentación de la seguridad social; que esta, a su vez, asociada a mecanismos de asistencia, se orientó y

¹⁹ Ídem. Pág. 30.

se posicionó en la mayoría de los debates y decisiones de la Política Social hasta entrada la Segunda Guerra Mundial.

La República de Weimar ayudó a consolidar la política social alemana en 1919, su política intervino en el campo de las relaciones industriales, vedado por Bismarck.²⁰

La República de Weimar garantizó el derecho de los trabajadores a tener condiciones económicas y de seguridad mínimas; reconoció la negociación colectiva y a los sindicatos. Llevó la institucionalización del contrato colectivo y los mecanismos de resolución de los conflictos con la mediación del Estado.

“No obstante, la república de Weimar y su política social se vieron socavadas por una situación económica muy deteriorada por la guerra y una negativa secuela de compensaciones económicas, préstamos internacionales onerosos e hiperinflación. El enfoque de la política social como servicio social del Estado, pese a su corta y accidentada existencia, sembró ideas, algunas de las cuales les fueron aprovechadas para afianzar las bases corporativas del régimen nacional-socialista de Hitler.”²¹

2.1.2 Políticas Sociales en el Periodo entre Guerras.

Las políticas empleadas en este periodo, eran principalmente en protección al mercado laboral, es decir, políticas implementadas en guardar seguridad a personas empleadas. Principalmente cubría a asalariados de la industria y el comercio y a trabajadores del Estado, quedando fuera los trabajadores agrícolas y del servicio doméstico.

En esta etapa se fueron consolidando los sistemas de seguridad social en Europa, que terminaron por disminuir las diferencias de políticas sociales entre los países europeos.

La Gran Depresión iniciada en 1929 desapareció el sistema de seguro del desempleo en todos los países, por lo que la responsabilidad de la seguridad social recayó completamente en el Estado. No era clara la diferencia entre pobres y el resto de la sociedad, pero a pesar de esto

²⁰ Cabe recordar que durante la Primera Guerra Mundial se impulsó el poder de los sindicatos obreros, lo que permitió una organización muy avanzada de los trabajadores alemanes.

²¹ Ídem. Pág. 31. Un análisis más detallado se puede ver en: Keynes John Maynard, “Las Consecuencias económicas de la Paz”, 1987.

se trató de empujar políticas sociales más enfocadas a asistencia social a los pobres, en ese entonces volvieron con mayor fuerza las *Leyes de los Pobres*.

Algo que es necesario mencionar es que en ese tiempo; en los países escandinavos se trató de transformar un sistema de ayuda a los pobres a una asistencia social integral y moderna que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones.

Los procesos que vivió la década de los años 30's del siglo XX, dieron paso a la institucionalización del Estado de Bienestar, fomentando políticas sociales en la segunda posguerra.

2.1.3 Institucionalización del Edo. de Bienestar y Políticas Sociales.

Al término de la segunda guerra mundial, se produjo un rápido crecimiento de políticas y programas sociales. Se debe principalmente, al crecimiento y expansión económica alrededor de casi todo el globo, principalmente en países Europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial. Es importante destacar, que no sólo una mejora en la economía hizo posible esto, sino la incorporación de una corriente renovadora sobre la necesidad y viabilidad de construir una economía y una sociedad de bienestar.

Por otra parte, este periodo incluyó una acelerada integración económica internacional, esto representó la posibilidad de acelerar el comercio exterior y la producción; sobre todo en los países afectados por la segunda guerra mundial: "*Europa Occidental*" y al principal triunfador después de esta guerra: "*Estados Unidos de América*", que se incluyeron actividades industriales intensivas en capital, mano de obra especializada y tecnologías de punta.

Aunado a esto, se dice que fueron las corrientes ideológicas y un nuevo orden económico a favor de la paz y organización mundial, las que ayudaron a contribuir con la institucionalización del Estado Benefactor y generalizar las políticas sociales en favor de Seguridad Social en el globo, este orden de ideas, corrientes y sucesos principales fueron:

- ✓ Economía del Bienestar:²² Con la realización de formulaciones matemáticas para formar las condiciones del bienestar económico máximo, la *economía del bienestar* se ocupa de las condiciones que determinan la tranquilidad económica total de una comunidad. Se trata de ejercicios basados en un concepto de optimización, lo que significa establecer que factores maximizan el bienestar económico, dados ciertos supuestos expresados en términos de funciones. Se encuentra ligado a esta teoría el concepto de Wilfrido Pareto (1897)²³, pero convierten el bienestar económico en una teoría tradicional que considera el bienestar total de una comunidad como la suma de los bienestares (utilidades) de los miembros individuales. Es decir, se pasa de un óptimo individual a un óptimo colectivo por la vía de una sumatoria de utilidades cardinales y comparables.

Esta teoría concibe la política pública como la satisfacción de las preferencias de los individuos. “*Más allá de observar las limitaciones de este enfoque, lo cierto es que esta corriente de pensamiento económico representó un punto de partida para ligar el bienestar con la asignación de los recursos y con patrones de desarrollo económico.*”²⁴

De esta corriente económica, cuyos principales exponentes se encuentran A.C. Pigou, R.F. Kahn, Hicks, se desprenden estos conceptos esenciales para el análisis de políticas públicas y protección social:²⁵ el Principio de la Compensación, la teoría del óptimo de segundo orden, los bienes públicos, el análisis coste-beneficios (externalidades), la paradoja de la votación.

- ✓ Keynesianismo: Después de que se inició la Gran Depresión de los años 1930's, muchos economistas apoyaban políticas que más adelante se conocerían como *keynesianas*. Y se culminaron estas ideas con la publicación del libro de su máximo exponente de esta

²² Se dice que la Economía del Bienestar es un vínculo entre la teoría del pensamiento de Marshall y la teoría keynesiana. “*Con Marshall, el concepto quedó establecido en la literatura económica con su nombre actual y se convirtió [...] en punto central del trabajo de John Maynard Keynes... Un vínculo entre los dos fue Arthur C. Pigou (1877-1959) con la economía del bienestar.*” (Spiegel, 1973.)

²³ *Vid. Supra*, “*Estudia el óptimo nivel en términos individuales, entendiendo ese máximo como el punto en que el aumento de la utilidad de un individuo no se hace a costa de la disminución de la utilidad de otro individuo. En otras palabras, el óptimo de Pareto es el estado en el que ningún consumidor puede mejorar, sin que otro consumidor empeore.*” (Spiegel, 1973).

²⁴ Arrow y Scitovsky, 1974.

²⁵ El primer capítulo desarrolla; *la justificación de un sistema de pensiones, de una intervención estatal, fallas del mercado etc.*, como una combinación de la teoría keynesiana con la economía del bienestar; más enfocada a los conceptos de la economía del bienestar y la evolución que esta ha tenido con otras corrientes económicas.

teoría John Maynard Keynes “*Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*” (1936.) Keynes y sus seguidores postularon ciertas características que dieron orden a un mayor Estado de Bienestar y una mayor participación de éste en la actividad económica a través del Gobierno. Dicho autor orientó la teoría económica hacia la creación de políticas públicas. Las guerras mundiales, las depresiones a nivel mundial y las crecientes complicaciones de la vida moderna debilitaron de forma paulatina el *laissez-faire*.²⁶ Algunas características considerables del pensamiento keynesiano son:

- *Crítica a la teoría clásica.* En primer lugar Keynes negó la ley de Say. Para Keynes, el equilibrio en el que estaba basado la economía clásica: “*la Oferta Crea su Propia Demanda*”, no era una cosa tan sencilla. Y llevando esta crítica al ahorro=inversión, la teoría keynesiana sostiene que estas dos variables venían determinados por una multitud de factores, además del tipo de interés, y no se genera ninguna garantía de que ambos fuesen iguales a un nivel de actividad económica que produjese el pleno empleo. Otro punto medular son, las rigideces de la economía, tales como monopolios y sindicatos, obstaculizan el movimiento fluido de salarios y precios, que podría producir un ajuste de la economía al pleno empleo. Esta teoría sostiene que los trabajadores padecen “*ilusión monetaria*”; es decir, que su comportamiento estaba relacionado con el salario monetario (W), más que con el salario real (W/P). Ellos rechazarían aceptar reducciones de sus salarios monetarios. Es decir se invierte la proposición clásica:

“...el empleo no aumenta reduciendo los salarios reales, sino que los salarios reales disminuyen a causa del aumento del empleo resultante de un incremento de la demanda agregada.”²⁷

- *Estudio de la macroeconomía:* Keynes y sus seguidores se interesaban en los factores determinantes de las cantidades totales o colectivas de consumo, el ahorro, el ingreso, la producción y el empleo.

²⁶ Ekelund, Robert, “*Historia de la Teoría Económica y de su Método*”, 1992, pág. 431.

²⁷ *Ídem*, 1992.

- Demanda Efectiva: Consiste en la suma del consumo, la inversión, el gobierno y los gastos netos de exportación. Las empresas producen colectivamente un nivel de producción real que esperan vender. Pero en ocasiones la demanda es insuficiente para comprar toda la producción realizada. A medida que se acumulan los bienes de producción no vendidos, las empresas al maximizar sus beneficios recortan personal, disminuyen salarios, paran la producción, etc. Es decir,

“... la demanda efectiva establece la producción real de la economía, que en algunos casos es menor que el nivel de producción que existiría si hubiera un pleno empleo (producción potencial.)”²⁸

- Políticas fiscales y monetarias. Los economistas keynesianos aconsejaban que el gobierno debería de intervenir mediante políticas fiscales y monetarias apropiadas para promover el pleno empleo, la estabilidad de precios y el crecimiento económico. Para combatir la recesión o la depresión, el gobierno debería de incrementar su gasto, o bien reducir los impuestos; ya que estos últimos incrementan el gasto del consumo privado, elevar la oferta de dinero para reducir las tasas de interés con la esperanza de que eso refuerce el gasto de inversión. Contrariamente, para contrarrestar la inflación causada por los excesivos gastos agregados; el gobierno debería reducir su gasto, incrementar los impuestos para bajar el gasto de consumo privado, o reducir la oferta de dinero para aumentar las tasas de interés, lo que desalienta el excesivo gasto. En conclusión se tenía una idea de que una actividad directa del Estado era necesaria para manejar de forma mucho más adecuada las variables económicas con políticas contra cíclicas.
- ✓ Las Propuestas de Beveridge: Se dice que sólo en 1942 surge un esquema más extenso de seguridad social, iniciado en Inglaterra como consecuencia del informe de Sir William Beveridge que presentó al gobierno inglés, titulado: “*Seguridad Social y Servicios afines*”, que afirmaba una ampliación de la cobertura del esquema nacional del seguro. W. Beveridge a través de su informe, después de la Segunda Guerra

²⁸ Stanley L. Brue- Randy R. Grant, “*Historia del Pensamiento económico*”, 2009.

Mundial, plantea la lucha contra los males gigantes: *indigencia, enfermedades, ignorancia, contaminación y ociosidad*. Influyó directamente en las políticas de cada país que en ese momento iniciaban o desarrollaban políticas de Seguridad Social para su respectiva nación²⁹, ya que debido a la flexibilidad que daba a sus planteamientos: “...*que cada política social se debía de hacer de acuerdo a las condiciones específicas que presentara cada nación.*”³⁰, hizo posible la creación de un Sistema de Seguridad Social en varios países de todo el orbe. Beveridge en su informe define la seguridad social, sus principios y el grado de responsabilidad que deben asumir los diferentes actores, especialmente el Estado. Para Beveridge la Seguridad Social es:

*“Representar la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. Los principios básicos que sustentan la seguridad social son la justicia, la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes para estar cubierto de la indigencia, y la defensa de la familia como unidad social.”*³¹

En materia operativa, su propuesta se dirige en lo esencial al establecimiento de un programa completo de seguros sociales y servicios afines para trabajadores y no trabajadores, que cubran: la desocupación, la incapacidad, la maternidad, la viudez, el cuidado de los hijos, los gastos funerarios, el aprendizaje de nuevas ocupaciones, los servicios médicos y de rehabilitación, y los subsidios a los hijos. En cuanto al financiamiento, Beveridge apoya una participación tripartita (Estado, empresas y trabajadores). El rol fundamental del Estado para Beveridge consiste en que con la aplicación de la seguridad social se promueva una redistribución del ingreso que evite desigualdades extremas, aún entre trabajadores. Destaca en cuánto a la actividad productiva y el desarrollo de la ocupación y buenos salarios, esta no es solo una actividad del Estado, también es responsabilidad de la inversión privada.

²⁹ México no fue la excepción. “... Sólo durante el gobierno de Avila Camacho se aprobó e implantó en 1943 una ley de seguridad social que extendía diversos beneficios para los trabajadores asalariados y que tomo forma mediante la creación del **Instituto Mexicano del Seguro Social**.”(Solís, 1999)

³⁰ Vid. William, Beveridge, “Las Bases de la Seguridad Social”, 1942.

³¹ *Ibidem*, 1942.

- ✓ *La Carta del Atlántico y la Organización Internacional del Trabajo:* Debido a la ideología expuesta anteriormente, en favor de un orden mundial y una paz en todo el globo, se crearon organismos internacionales después de la Segunda Guerra Mundial. Una de ellas, la Organización Internacional del Trabajo (antes la Oficina Internacional del Trabajo, 1919); que al reestablecerse esta institución, una de las preocupaciones fundamentales a nivel internacional, era cuidar del nivel de vida de los trabajadores, hayan o no hayan sido perjudicados por la Segunda Guerra Mundial. Es en este periodo que se firma uno de los tantos acuerdos, convenios, cartas en favor del Estado de Bienestar, el más trascendental: *La Carta del Atlántico*. Donde su fin primordial era mejorar el nivel de vida de los trabajadores, crear una prosperidad económica y seguridad social incluyente. Es en este periodo cuando el enfoque de Seguridad Social, respaldada por un Estado de Bienestar, se hace no nacional sino internacional. Donde la OIT representa la institución para que los objetivos de protección al trabajador, por medio de Seguridad Social, entre otros tantos fines se realicen adecuadamente internacionalmente. Esta organización es la única en su especie, donde hay representación de cada gobierno, representantes de empresarios y representantes organizados de trabajadores. Quizá la OIT sea la institución internacional más fuerte como antecedente a la creación de una Seguridad Social extensa en muchos países.

Debido a que varios autores, expertos en el área, consideran que los Sistemas de Seguridad Social del segundo grupo³² presentan grandes diferencias a los países pioneros (europeos), o inclusive dan por sustento que en los países del segundo grupo no se ha alcanzado a consumir un Sistema de Seguridad Social integral, universal cuyos principios rige el sistema de los países pioneros.³³ Por lo que se dividirá en dos la historia de la Seguridad Social, por un lado la de los países Europeos que comenzaron a crear un Sistema de Seguridad Social con la definición moderna- contemporánea a finales del siglo XIX y por otro lado aquella cuyos

³² Segundo grupo; se consideran a países que consolidaron o asumieron sistemas de Seguridad Social ya entrada la Segunda Guerra Mundial y sobre todo por la propuesta de Beveridge. *Vid. Mesa-Lago, 1978.*

³³ Como se verá más adelante: Estados Unidos de América, junto con los países de América Latina presentan Sistemas de Seguridad Social más bajos o de menor integración o alcance a lo que se cree que es función de un Sistema de Seguridad Social. *Vid. Mesa-Lago Carmelo "Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality", 1978. Jusidman Clara "La Política Social en Estados Unidos", 1996. Michael B. Katz. "In the Shadow of the Poorhouse. A social History of Welfare in America", 1986.*

países contemplaron sistemas de Seguridad Social modernos-contemporáneos a partir de los años 1920's y que se consolidaron con la propuesta de Beveridge a inicios de los años 1940's.

Dicho lo anterior el siguiente cuadro (Cuadro 2.1) presenta los años en los que iniciaron los diferentes seguros sociales en los países Europeos.

Cuadro 2.1 **Historia de la Seguridad Social. Países Europeos (Pioneros)**

Países	Seguros Sociales (Años de Inicio)				
	Seguro de Vejez e Invalidez	Asignaciones familiares	Seguro contra Accidentes	Seguro de Enfermedad y Maternidad	Seguro de Desempleo
Alemania	1889	1954	1881	1883	1927
Inglaterra	1908	1945	1897	1911	1911
Austria	n.d.	n.d.	1887	1888	n.a
Dinamarca	1891	1952	1898	1892	1907
Suecia	1913	1947	1901	1891	1934
Noruega	1936	1946	1895	1909	1906
Francia	1910	1932	1898	1928	1905

Fuente: Kusnir, Liliana, 1996

2.1.4 Situación actual de la Seguridad Social en los países Europeos.

A pesar de las características generales similares que presentaron la mayoría de los Sistemas de Seguridad Social en los países europeos, el desarrollo y formación de sistemas sociales se ha producido en cada uno de los países bajo condiciones totalmente diferentes desde el punto de vista histórico y socioeconómico. Y esto se debe al factor institucional que varía de un país a otro.

Los países europeos de manera general se caracterizan por sistemas de reparto y beneficios definidos en sus Sistemas de Seguridad Social y específicamente en sus sistemas de pensiones. Pero, en la actualidad, este sistema en cuanto a su financiamiento ha entrado en crisis. Esto se debe principalmente, a que en las últimas tres décadas se ha generado en todo el orbe un débil desarrollo económico, así, como de manera específica en Europa, un alto número de población desempleada registrada. El creciente desempleo origina una merma de los ingresos por concepto de contribuciones, lo que representa una sobrecarga para los

sistemas de seguridad social basados en los salarios. Aunado a todo lo anterior, se observa que es cada vez mayor el número de personas que no trabajan por razón de su edad, es decir la estructura demográfica tiende a que predomine la edad avanzada en adultos, y la razón de contribuyentes jóvenes que cotizan en un sistema de reparto entre una persona jubilada que se encuentra en ese sistema es cada vez menor.

Es decir: *“Lograr altos niveles de empleo y justicia social sin poner en peligro las finanzas públicas es el trilema que las sociedades europeas y sus gobiernos están enfrentando.”*³⁴

Por lo que los resultados más recientes confirman una situación adversa: el desempleo es alto y la distribución del ingreso ha empeorado. El gasto social ha contribuido a limitar la inequidad pero a costa de las finanzas públicas.

Por lo que se puede decir que el modelo social europeo se caracteriza por una serie de deficiencias que hace cada vez más difícil su sostenibilidad. No obstante el problema prioritario es distinto en cada región, dependiendo del régimen de bienestar específico.

Para países como Alemania, Francia, Italia, España y Grecia, el desempleo es el problema socioeconómico más grave. Para los países anglosajones, Inglaterra, Escocia, Irlanda, su principal problema es la inequidad generada de su sistema.

Algo que es importante destacar es que los países nórdicos, por su parte, como Suecia, Dinamarca, Finlandia, han logrado combinar altos niveles de empleo con una distribución de ingresos equitativa pero con altas tasas impositivas sobre el capital, el trabajo y el consumo.

“Hay que destacar que la crisis de la seguridad social de los países desarrollados es esencialmente de tipo financiero. El equilibrio entre ingresos y egresos oscila, o bien se mantiene merced a intervenciones extraordinarias del erario público y a una acentuación constante de la presión contributiva o fiscal. Al mismo tiempo se teme que la evolución demográfica junto con los cambios estructurales que registra el mercado de trabajo hará insostenible, para el futuro, la ecuación del equilibrio financiero.”

³⁴ Lothar Witte, *“La Seguridad Social en perspectiva: Europa- América Latina- Cuba.”* Pág. 8, 2003.

La crisis no ha sido precedida por una evolución previa de orden ideológico o conceptual ni procede de una reivindicación de la base: no son los ciudadanos los que reclaman reformas, son los gobiernos los que plantean que los cambios estructurales que registra el mercado de trabajo y la evolución demográfica caracterizada por el envejecimiento poblacional, harán insostenibles los actuales sistemas de seguridad social.”³⁵

En el cuadro 2.2 presenta las principales características de los índices de cotización a los sistemas públicos de pensiones.

Cuadro 2.2 Índices de cotización a los Sistemas Públicos de Pensiones. Algunas Observaciones

País	Índice de Contribución (% de los Salarios en 2002)	Observaciones
Bélgica	37.94% (Seguridad Social) Empresario: 24.87% Empleado: 13.07%	Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos. El índice de cotización cubre todas las ramas de la Seguridad Social. En 2000 fue necesaria una subvención del 2.6% del PIB del presupuesto del Estado al Sistema de Seguridad Social. Se dice que puede ascender en 2050 a un 5.5% del PIB.
Dinamarca	223.25 DKK al mes (aprox. 2%) Empresario: 2/3 Empleado: 1/3	El índice de cotización cubre los regímenes obligatorios de pensiones complementarias (ATP y SP) para el salario de un trabajador medio. Las pensiones públicas uniformes de vejez y las de los funcionarios se financian completamente mediante impuestos.
Alemania	19.10% Empresario: 9.55% Empleado: 9.55%	Las subvenciones del presupuesto federal representan el 37% del gasto en pensiones en 2002; se espera que la proporción disminuya hasta un 31% en 2030. Además, las pensiones de asistencia social se financian mediante impuestos. Se ha establecido el objetivo que, en el futuro, el índice de cotización no supere el 22%
Grecia	20% (si se está asegurado antes del 31.12.92) 30% (si se está asegurado después de esa fecha) Empresario: 13.33% Empleado: 6.67% Estado: 10.0%	El índice de cotización cubre todas las ramas de Seguridad Social. Las subvenciones fiscales a la financiación de las pensiones basadas en las cotizaciones tendrían que subir del 4.8% actual hasta un 15.5% del PIB en el 2050. Además, las pensiones de personas no aseguradas de más de 65 años y de los funcionarios se financian mediante impuestos.
España	28.3% (Seguridad Social, excepto enfermedad) Empresario: 23.6% Empleado: 4.7%	El Índice de cotización cubre las prestaciones contributivas de vejez, incapacidad, pensiones de supervivencia y maternidad, es decir, más que unas meras pensiones. Se espera que el sector de la Seguridad Social produzca un superávit hasta 2015, y un déficit después de ese año. Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos.

(continúa)

³⁵ Giovanni Tamburi. “La problemática de las pensiones al acercarse el nuevo siglo: un pasado inconciliable y un futuro incógnito.” 1996, pág. 157.

Cuadro 2.2 Índices de cotización a los Sistemas Públicos de Pensiones. Algunas Observaciones (Continuación)

País	Índice de Contribución (% de los Salarios en 2002)	Observaciones
Francia	Régimen Básico:	El índice de cotización cubre la vejez y las pensiones de los sobrevivientes; las pensiones de incapacidad están cubiertas por las cotizaciones a seguros médicos. El sistema de pensiones presenta actualmente un superávit (el 0.2% del PIB en 2000), pero se espera que presente un déficit del 3.8% del PIB en 2040, lo cual implicaría un aumento del índice de cotización de aproximadamente 10 puntos porcentuales.
	Empresario: 9.8% (por encima del máximo)	
	Empleado: 6.55% (por debajo del máximo)	
	Régimen Complementario: el índice varía entre el 7.5% y el 20%, dependiendo del salario y del cargo	
Irlanda	12.5-16% (Seguridad Social, excepto enfermedad)	Las pensiones (uniformes) de la seguridad social se financian mediante las cotizaciones. Las pensiones de asistencia social concedidas en función de la renta se financian mediante los impuestos.
	Empresario: 8.5-12%	
	Empleado: 4%	
Italia	32.70%	El déficit del sistema de seguros de pensiones es actualmente del 0.8% del PIB, y se estima que ascenderá a un 3.0% del PIB cuando se incluyan las pensiones de asistencia social
	Empresario: 23.81%	
	Empleado: 8.89%	
Luxemburgo	24%	Un tercio del índice de cotización se financia mediante impuestos, al igual que los ingresos mínimos garantizados para las pensiones de las personas mayores de la tercera edad y de los empleados del sector público. El desarrollo futuro del índice de cotización dependerá de la tasa de crecimiento. Se calcula que se puede mantener un índice del 26% durante todo el periodo hasta 2050 con una tasa de crecimiento del 4% anual, pero, con una tasa de crecimiento del 2%, tendría que incrementarse hasta un 46%.
	Empresario: 8%	
	Empleado: 8%	
	Estado: 8%	
Países Bajos	17.90%	Se ha establecido un objetivo para garantizar que no se aumente el índice de cotización a pensiones de vejez por encima del 18.25%. Se espera que el índice de cotización del 17.9% produzca un superávit hasta 2010. Después de ese año, el déficit está cubierto por el fondo de reserva y los impuestos. Además, se paga un índice de cotización del 1.25% destinado al régimen de supervivencia y un índice de entre un 7.09% y un 13.93% para regímenes de prestaciones de incapacidad.
	1.25% (régimen de supervivencia)	
	Empleado: 19.15%	
Austria	22.80%	Las subvenciones fiscales representaron el 23% del gasto en pensiones. A falta de transparencia en el presupuesto, el índice de cotización sería del 31% en 2001 y tendría que incrementarse hasta un 38% antes de 2050 en el marco de las políticas actuales.
	Empresario: 12.55%	
	Empleado: 10.25%	
Portugal	34.75% (prestaciones en metálico contributivas)	El índice de cotización cubre todas las prestaciones contributivas (pensiones, enfermedad, desempleo, maternidad, enfermedades profesionales y prestaciones familiares). La pensión social no contributiva universal concedida en función de la renta y otras prestaciones, se financian mediante los impuestos (el 3.3% del PIB en 2000). El sector de la Seguridad Social produce actualmente un superávit del 1.7% del PIB, que se convertirá en un déficit del 1.5% del PIB a más tardar en 2050.
	Empresario: 23.75%	
	Empleado: 11%	
Finlandia	Pensiones Vinculadas a los Ingresos:	Se calcula que la cotización a pensiones vinculadas a los ingresos para el sector privado (21.7%) aumentará 5 puntos porcentuales (teniendo en cuenta las reformas de 2002 y el uso de reservas capitalizadas). Las pensiones básicas nacionales concedidas en función de los ingresos por pensiones se financian parcialmente mediante los impuestos.
	Empresario: 16.7% (Sector Privado)	
	19.1% (sector público)	
	22.6% (municipios)	
	Empleado: 4.4%	
Pensiones Nacionales Básicas:	Empresario: 2-4.9% (sector privado)	
Suecia	18.5% (pensión de vejez)	El sistema de pensiones vinculadas a los ingresos es un sistema de cotizaciones definidas teóricas (16%) y un sistema prefinanciado de cotizaciones definidas (2.5%); estos índices deben mantenerse constantes en el futuro. Las pensiones de ingresos garantizados (en función de los ingresos de pensiones públicas), la incapacidad y las pensiones y las cotizaciones de supervivencia durante las interrupciones de la carrera profesional se financian mediante impuestos.
	1.7% (régimen de supervivencia)	
	Empresario: 10.21%	
	Empleado: 7%	
Reino Unido	21.9% (Seguridad Social excepto enfermedad)	El índice de cotización cubre la pensión pública básica y la pensión adicional vinculada a los ingresos (<i>SERPS / State Second Pension</i>). Los ingresos mínimos garantizados, las prestaciones de los <i>Pension Credit</i> y las pensiones de los funcionarios se financian mediante los impuestos.
	Empresario: 11.9%	
	Empleado: 10%	

2.1.5 La Seguridad Social en E.U.A.

La Intervención pública en materia de Bienestar en Estados Unidos se desarrolló tardíamente, en comparación con las democracias europeas cuyas experiencias datan del siglo XIX. No fue sino a partir de la gran crisis económica de 1929, que en EUA se tomó conciencia de que cualquiera podía caer en la pobreza. Fue hasta 1935, con la entrada en vigor del *Acta de Seguridad Social* que se estableció formalmente una acción gubernamental definida y amplia.³⁶ Esta incluía principalmente un sistema nacional de seguro obligatorio de retiro, financiado por medio de contribuciones o cuotas que incorporaba a los trabajadores de determinadas industrias protegidas.

Los programas eran de cobertura nacional pero se dejaba a los estados decidir los criterios de elegibilidad de los posibles beneficiarios, los impuestos que cobrarían para financiarlos y la forma como se distribuirían los recursos obtenidos.

Con frecuencia estos programas no cubrían a las personas más pobres y necesitadas, y aunque la mayoría de los estados procuraba tener cobertura universal, esta era difícil de lograr, recayendo en la clase media el peso mayor de su financiamiento a través del pago de impuestos y la obtención de reducidos beneficios.³⁷ Por lo que:

“En adición, había programas opcionales de asistencia social no contributivos y sujetos a prueba de medios que permanecían bajo la administración de los estados, cuyos costos eran compartidos entre éstos y el gobierno federal. Estos programas de asistencia pública, establecidos a discreción de los estados, podían ayudar a niños dependientes en familias monoparentales y a ancianos necesitados que no llenaban los requisitos para ser beneficiarios de seguros. De manera significativa, los diseñadores del sistema de Seguridad Social americano optaron por no seguir el patrón europeo de agregar los programas de seguros por contribuciones, subsidios gubernamentales originados en el ingreso fiscal; ni tampoco establecieron

³⁶ Vid. Jusidman, Clara. *“La Política Social en Estados Unidos”*, 1996

³⁷ *Ibidem*, 1996.

*programas de beneficio nacional financiados totalmente con ingresos públicos federales.”*³⁸

En la posguerra, cuando la mayoría de los países europeos consolidaban el Estado de Bienestar, en EUA se institucionalizaba la separación entre las intervenciones sociales y las económicas, entre sistemas privados y públicos de bienestar, y entre seguridad social para los trabajadores y programas de asistencia y pobreza para la población de bajos ingresos.

En los años de 1960's a pesar de que EUA experimentaba crecimiento económico positivo y bajas tasas de desempleo, se evidenciaba fuertemente el nivel de racismo que predominaba en dicha nación. Ya que se reconocían las malas condiciones de vida de las poblaciones negras pobres en los *ghettos* de las grandes ciudades del país, así como la falta de derechos civiles de la población afroamericana. Los cambios demográficos, el crecimiento burocrático de los programas ya existentes y el poder de los grupos de presión exigían un avance en materia de protección social.

Lyndon B. Johnson (1963-1969) presidente sucesor de John F. Kennedy (1961-1963), siguió políticas sociales sobre el combate a la pobreza. Johnson la llamó “*guerra contra la pobreza*”, que en 1964 estableció el *Medicaid*, programa de asistencia médica para los pobres, y otro de vivienda que buscaba que todos tuvieran casa. En 1964 también se aprobó el Acta de Derechos Civiles que reconocía los derechos políticos y otorgaba plena ciudadanía a la población negra.

En 1965 Johnson anunció el involucramiento de EUA en la guerra de Vietnam y se empezó a deteriorar el predominio de los liberales (*partido demócrata*) que había contribuido fuertemente al diseño y administración de los programas incluidos en previsión social y en la “*guerra contra la pobreza*”. Muchos fondos tuvieron que destinarse a la guerra de Vietnam y se redujeron los disponibles para los programas de asistencia y seguridad social, así como para universalizar la cobertura del sistema de salud que era una de las intenciones del sistema de Johnson.³⁹

³⁸ Ann Shola Orloff, “*The Politics of Social Policy in the United States*”, 1988, p. 40.

³⁹ Jusidman, Clara. “*Op. Cit.*”, pág. 41, 1996.

A pesar de la guerra de Vietnam, los gobiernos de los años 1960's en EUA, redujeron considerablemente el nivel de pobreza en la comunidad afroamericana. A ello contribuyó el crecimiento de la economía así como una diversidad de obras públicas, el incremento del empleo de población afroamericana en el sector público a nivel local y estatal, la entrada en vigor del Acta de Derechos Civiles, los programas de educación y las acciones afirmativas, entre otras.

“[...]Creímos en esos años, a pesar de la Guerra de Vietnam, que nuestro rico país tenía tanto los recursos materiales como la inteligencia para eliminar la pobreza, erradicar los barrios pobres, superar las diferencias en los logros en materia educativa y de salud entre ricos y pobres. Los científicos sociales (economistas, sociólogos, científicos políticos, antropólogos) eran convocados al diseño y administración de nuevos programas de gobierno para alcanzar esos resultados.”⁴⁰

El presidente Richard Nixon (1969-1974), al tratar de arreglar la diversidad de programas creados en la década de los 1960's, centró sus programas de asistencia en acciones de transferencia de ingresos monetarios.

Por lo que algunos autores hacen notar que en una sola década, entre 1965 y 1975, donde se alternaron gobiernos demócratas y republicanos, se dio un drástico cambio en las prioridades nacionales.⁴¹

“En 1965, el presupuesto nacional para defensa, comprendía el 41% del presupuesto gubernamental federal, mientras que al gasto en bienestar social (seguridad social y asistencia social) correspondía menos del 19%. En tanto que los medios de comunicación se concentraban en el tratamiento de la guerra de Vietnam y del asunto del Watergate, ocurría una revolución en la formulación de las políticas nacionales. Para 1975, el gasto en defensa era sólo el 25% del presupuesto federal y el gasto en bienestar social había aumentado al 38% del presupuesto.”⁴²

⁴⁰ Nathan Glazer, *“The Limits of Social Policy”*, 1988, p. 1

⁴¹ Vid. D. Di Nitto, *“Social Welfare: Politics and Public Policy”*, 2010, p.25.

⁴² *Ibidem*.

Al ser reelecto el Presidente R. Nixon (*Partido Republicano*), empezó a dismantelar varios de los programas de la llamada “*Guerra contra la Pobreza*” que muchas de las políticas y entidades institucionales a favor de dicha política desaparecieron en 1974.

En la administración del presidente Jimmy Carter (1977-1981), se enfrentaba una espiral inflacionaria, así como un creciente déficit presupuestal, por lo que empezó a contener los grandes aumentos en el gasto en bienestar social que se habían establecido como una tendencia en la década inmediata anterior de su gobierno.

Por lo que ya entrada la década de los años 1980’s la política social entró en una etapa de regresión con los dos gobiernos republicanos. Se aplicaron entonces recortes de los gastos en asistencia y una disminución relativa de la cantidad de dinero destinada a la Seguridad Social, permaneciendo constante la inversión en Seguridad Social mientras la demanda por servicios aumentaba.

El presidente R. Reagan (1981-1989), entra como conservador de la vieja escuela, donde su objetivo principal era disminuir el gasto y los impuestos, por lo que buscó limitar las asignaciones federales para bienestar social y aumentar la intervención de gobiernos estatales como proveedores de programas, definiendo inclusive los montos y distribución de los recursos y criterios de elegibilidad, buscando reducir la responsabilidad del gobierno federal sobre algunos programas. El Presidente George H. W. Bush (1989- 1993), básicamente no hizo nada en cuanto a política social. Declinó adoptar una nueva política para combatir la pobreza. El país se encontraba sin recursos, con una gran deuda y su interés era eliminar al Estado Benefactor y orientar el dinero a otros proyectos.⁴³

Actualmente, el interés mostrado por el presidente Obama (2009- presente) tanto por el expresidente B. Clinton (1993-2001) en la década de los años 1990’s, EUA vuelve a reorientar su agenda en materia social, logrando la aprobación en el gobierno norteamericano en 2014, un seguro médico primario (*Obamacare*) que va a tratar de cubrir a la mayor parte

⁴³ Jusidman, Clara, “*Op. Cit.*”, 1996, p. 50.

de su población, sin dejar de lado los seguros médicos *Medicare* y *Medicaid*, con esta propuesta se trata de garantizar los derechos sociales básicos para toda la población. ⁴⁴

Entonces podemos analizar que debido a la tardía implementación de políticas sociales en EUA, y al rápido movimiento económico-social de EUA, a lo largo del siglo XX y parte del siglo XXI, no se ha generado una estrategia clara y debidamente definida para la protección social de la población, esta se encuentra claramente fragmentada y hay una diferencia sustancial entre Seguridad Social y Asistencia social.

“La integración de las tesis keynesianas sobre el manejo de la economía y la intervención del Estado con los planteamientos de seguridad social postulados por Lord Beveridge, tal como se hizo en Inglaterra, nunca lograron ser aceptadas en Estados Unidos por lo que algunos autores señalan que lo que efectivamente opera en ese país es un “Semiestado de Bienestar” que se mueve sobre dos ruedas: la asistencia social separada de la seguridad social... La división entre Seguridad Social y Asistencia Pública ha bifurcado el bienestar entre líneas de clase. Con una clientela fuerte y articulada de clase media, la seguridad social, especialmente el Seguro Social, no conlleva un estigma, y el aumento de sus beneficios ha reducido drásticamente el monto de la pobreza entre las personas de edad avanzada. La asistencia pública, sinónimo de la beneficencia, está obviamente limitada a los más pobres. Sus beneficiarios cargan el estigma de los miserables (unworthy poor) y, como consecuencia son maltratados. Los beneficios que reciben, que no los sacan de pobres, se mantienen muy por debajo de aquellos pagados por la Seguridad Social.”⁴⁵

⁴⁴ A pesar de estas dos últimas décadas, la primera década del siglo XXI y la última década del siglo XX, que ha avanzado EUA en políticas sociales mucho mayores en ayuda a la población menos favorecida. Se aprecian los rasgos esenciales descritos por *Jusidman Clara, 1996*. Una lucha entre el grupo conservador por no querer a probar las reformas a políticas sociales y disminuir el piso de la Deuda del gobierno estadounidense vs el grupo liberal que argumenta necesaria una política de gasto en favor de Políticas Sociales.

⁴⁵ Michael B. Katz. *“In the Shadow of the Poorhouse. A social History of Welfare in America”*, 1996.

2.1.6 La Seguridad Social en América Latina

Hay antecedentes de Seguridad Social en América Latina desde las culturas precolombinas y los gobiernos españoles coloniales, aunque las instituciones modernas florecieron gradualmente en el periodo republicano y especialmente a partir de la década de 1920.

Se puede dividir; y a manera de un análisis mucho mejor para este presente trabajo la historia de la Seguridad Social en América Latina, en dos etapas:

1. **Creación de los Sistemas de Seguridad Social:** los Sistemas de Seguridad Social modernos en América Latina inician con la primera legislación americana sobre seguros sociales promulgada en *Chile en 1924*, para que después de la recesión económica de 1929 se extendiera a los demás países de América Latina, hasta consolidarse alrededor de la región instituciones de Seguridad Social donde los recursos, inclusive en la actualidad, que los financian constituyen una parte muy importante de la estructura social y económica de América Latina.

A partir de 1920, los países de Latinoamérica se caracterizaron por estructurar sistemas de Seguridad Social que tuvieran un orden fuerte en la actividad económica. En algunos países de América Latina, la seguridad social representó alrededor del 15% del PIB, sustancialmente mayor a lo que esos países gastaron en salud pública y cercana a la que se gastó en educación.⁴⁶

A partir de los años treinta del siglo XX, se crearon y se expandieron alrededor de toda la región regímenes de seguros sociales. Ecuador (1935), Perú (1936), Venezuela (1940), Panamá y Costa Rica (1941), México y Paraguay (1943); Colombia y Guatemala (1946); Republica Dominicana (1947), El Salvador y Bolivia (1949); Honduras (1952) y Nicaragua (1955).⁴⁷

Es importante destacar que los regímenes de Seguridad Social establecidos en América Latina presentaron características similares en el modelo de seguro social aplicado en

⁴⁶ Vid. Mesa-Lago, *"Social security in latin america: Pressure groups, stratification, and inequality"*, 1978.

⁴⁷ Lothar Witte, *"Op. Cit."*, Pág. 36, 2003.

Alemania en época del canciller Bismarck. Modelos de Seguridad Social en Latinoamérica fueron concebidos para proteger a los trabajadores asalariados del sector industrial y urbano, y se excluyó en su mayoría de sus beneficios a los trabajadores agrícolas y trabajadores auto-empleados, que en ese momento de la historia latinoamericana constituían una parte importante para la población latinoamericana. Sistemas de Pensiones en esa región, la mayoría era de Beneficios Definidos con un Sistema de Reparto, donde el principal administrador era el Estado.

A lo largo de la historia se ha visto que los fondos de Seguridad Social Latinoamericanos fueron invertidos ineficientemente. *“La generosidad de los beneficios de seguridad social y la magnitud de su costo, combinados con el mal manejo de los recursos financieros, han contribuido a inflaciones mayúsculas, crisis financieras, estancamiento económico, y el declive de los estándares promedio de vida de las ciudades Latinoamericanas.”*⁴⁸

La Seguridad Social en América Latina, se ha caracterizado a lo largo de su historia, sobre todo en esta primera etapa, *“a lo largo de todo el siglo XX”*, de manipular su estructura para obtener apoyo electoral de ciertos grupos privilegiados, para legitimar un régimen político fraudulento, satisfaciendo las necesidades de los grupos privilegiados y a los grupos de presión poderosos que amenazan el *“statu quo”*. Variedad de *grupos de presión*⁴⁹ con poderes divergentes constituye el factor predominante en el origen histórico de una seguridad social *“estratificada”* en América Latina, y ese sistema genera desigualdades significativas en la distribución de dichos servicios y en el ingreso.⁵⁰

2. ***Crisis y Reformas a los Sistemas de Seguridad Social.*** Alrededor de 40 años en promedio, los Sistemas de Seguridad Social en la región empezaron a presentar signos de agotamiento, aunado con crecientes problemas macroeconómicos como un aumento mayúsculo en el déficit fiscal, hiperinflación, etc. hicieron necesaria la revisión de los Sistemas de Seguridad Social estructurándolos a favor del nuevo orden económico que

⁴⁸ Mesa-Lago, *“Op. Cit.”*, Pág.3, 1978.

⁴⁹ Grupos de presión. Mesa-Lago (1978) describe a aquellos grupos como privilegiados de obtener beneficios de Seguridad Social debido al carácter estratégico que presentan en una economía específica en un momento histórico determinado y estas prácticas presentan antecedentes en prácticas coloniales. Un ejemplo sería la fuerza militar en México que era, sino la única, la que mayores beneficios tenía de Protección Social debido al carácter que daba de legitimización del gobierno en todo el siglo XIX e inclusive hasta el día de hoy es un grupo privilegiado. *Para mayor información Vid. Mesa-Lago, “Op. Cit.”, 1978.*

⁵⁰ Mesa-Lago, *“Op. Cit.”*, pág. 4, 1978.

comenzaba a tener la región, alrededor de los años 1980's la mayoría de los países latinoamericanos se enfocaban *en pro* de una mayor inversión extranjera, menor intervención del Estado, políticas que estuvieran a favor de la estabilidad de las variables macroeconómicas debido a los altos índices de inflación que presentaban casi todos los países de la región y junto a esto se presentaban aspectos demográficos cambiantes; de altas tasas de mortalidad y natalidad alrededor de la primera mitad del siglo XX se cambió a bajas tasas de ambas a inicios de 1980's hasta la fecha, esto debido a la reducción de mortalidad infantil y lactancia pero adicionando un punto muy importante que define a la región latinoamericana en estos últimos 30 años que es el aumento de la esperanza de vida pero no de una vida más saludable, un aumento de enfermedades no transmisibles.

“El crecimiento de la población en la región latinoamericana alcanzó su punto máximo en 1965 en una tasa de alrededor 2.8% por año y la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar alcanzó su punto máximo alrededor de 1980 y han estado disminuyendo desde entonces.”(IDB, 2004)

“A partir de 1970, la esperanza de vida en la región aumentó de manera dramática, las personas en muchos países hoy viven en promedio 30 años más que sus congéneres de hace 40 años. Sin embargo, y si bien los latinoamericanos están viviendo más tiempo [...] enfrentan un riesgo más elevado de padecer enfermedades crónicas, violencia y lesiones por accidentes de tránsito. De hecho, en 2010 las enfermedades no transmisibles (ENT) en adultos, como cardiopatía, obesidad y diabetes, superaron a las enfermedades transmisibles en la infancia como la principal causa de muerte en la región.”⁵¹

Por lo que estas combinaciones afectaron aún más el funcionamiento de los Sistemas de Seguridad Social que venían desarrollándose en la región; la mayoría de ellos en cuanto a su Sistema de Pensiones, presentaba un sistema de reparto con beneficios definidos administrado por el Estado, por lo que comenzaron a emplearse reformas estructurales de

⁵¹ Banco Mundial, “Los latinoamericanos viven vidas más largas, aunque no más saludables”, Septiembre 04, 2013. http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/09/04/latin-america-burden-of-health-longer-life?cid=EXT_FBWBES_D_EXT

dichos sistemas *en pro* de mayor intervención privada, y con diferencias notables en su funcionamiento, el más notable, se cambió radicalmente a un sistema de cuentas individuales con contribuciones definidas, totalmente capitalizado, administrado por la inversión privada.

“La década de 1980’s fue un periodo agitado, con crecimiento económico bajo alrededor de toda la región. El Producto Interno Bruto creció 1.7% en promedio, comparado con el 3% en los Estados Unidos y 7.4% en el este Asiático. El alto endeudamiento de la mayoría de los países dictó en la agenda de los hacedores de política la obligación a seguir el control de ésta, concentrando recursos en reestructurar la deuda y tratando de liquidarla, generando programas de ajuste y estabilización, es decir deuda por capital social. Importantes inversiones en servicios sociales, educación e infraestructura se aplazaron en toda la década de 1980’s. El periodo es conocido como “La Década Perdida” para la región porque no solo se perdió el crecimiento en el PIB sino que experimentó un declive en el nivel de vida.”⁵²

Ya entrada la década de 1990’s se generaron reformas estructurales en Seguridad Social sobre todo en los sistemas de pensiones de la región, como ya se dijo anteriormente, debido al entrelazado entre las tendencias demográficas cambiantes y problemas macroeconómicos que afectaban el nivel de vida de la población. *“Las reformas estructurales de los sistemas de pensiones entre la década de 1990’s y principios de los 2000’s implicaba crear pilares de pensiones gestionados e invertidos de manera privada con contribuciones definidas. Mientras tres países reformaban algunos puntos de sus sistemas de seguridad social (Brasil, Paraguay y Venezuela), diez países emprendieron profundas reformas estructurales que desplazaban la carga y responsabilidad del sector público cambiando la manera de Seguridad Social que se tenía para proteger a la población con derecho a una pensión.”⁵³* (Véase cuadro 2.3)

⁵²Crabbe Caroline A., “Lessons Learned from Pension Reform in Latin America and the Caribbean”, p. 4, IDB, 2005.

⁵³ Ibídem.

Año de Reformas
Cuadro 2.3 Estructurales en Sistemas de
Seguridad Social

Año	País
1981	Chile
1993	Perú
1994	Colombia
1994	Argentina
1996	Uruguay
1997	Bolivia
1997	México
1998	El Salvador
2001	Costa Rica
2003	República Dominicana

Fuente: IDB (2005)

Como se puede apreciar en el cuadro 2.3, Chile fue el primer país de la región e inclusive de todo el orbe, con las características que se señalaron anteriormente, en reformar su sistema de Seguridad Social. Se puede decir que Chile en 1981 reformó su Sistema de Seguridad Social debido a problemas que presentaba de manera *particular* en ese momento y al cambio tan radical de política económica que se hizo en ese país.

Chile tuvo un periodo de crecimiento de 1965 a 1980 menor que los otros países de la región. *“Chile se estaba recuperando de una experiencia desastrosa, de un experimento fallido del Sistema Socialista durante el gobierno de Allende. No obstante, el gobierno militar de Chile llevó un programa ambicioso de gran alcance para restablecer la economía e instituir la disciplina fiscal. Que incluyó la privatización de empresas paraestatales, bancos, y el sistema de Seguridad Social, así como la introducción de principios de libertad de mercados en la provisión de salud, educación y otros servicios sociales. La reforma al Sistema de Pensiones fue una parte integral del paquete de reformas de Chile”.*⁵⁴

Los demás países de la región, pasando la *“Década Perdida”* emprendieron las reformas estructurales en sus Sistemas de Seguridad Social, tratando de recuperarse del desarrollo tan negativo que tuvieron sus economías en los 1980’s; pero la década de 1990’s no fue una década mucho mejor a la *“Década Perdida”*, porque después de tantos años de reestructuración de la deuda; la gran deuda que tenían los países de la región sobresalía en los 1990’s, y esto restringió el gasto en salud, educación, y programas sociales, haciendo

⁵⁴ Ibídem.

difícil la recuperación de los niveles de vida que la región presentaba anteriormente a la “*Década Perdida*”. (Ver Cuadro 2.4 y Gráfica 2.1 y 2.2)

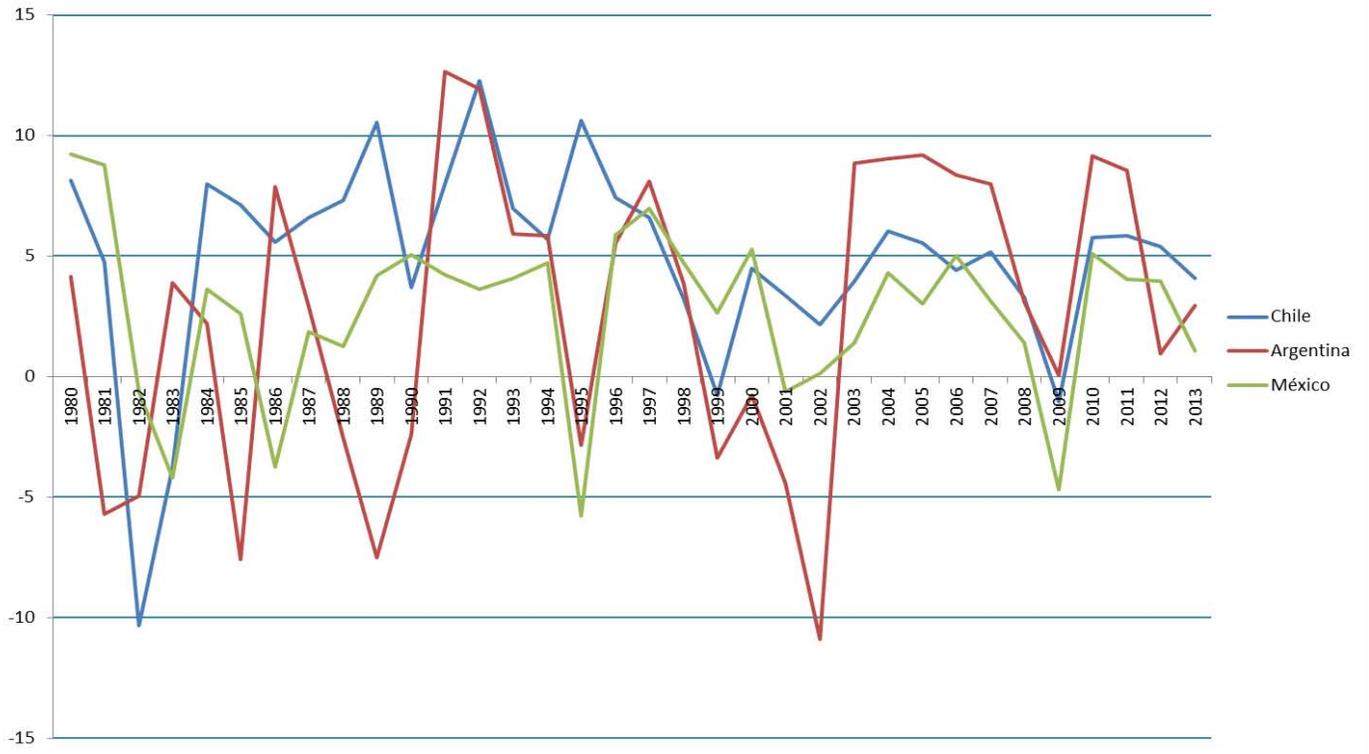
Esto es debido en parte también ya que en las últimas dos décadas del siglo XX, los programas de seguridad social de la región enfrentaban serias dificultades. Los gastos en Seguridad Social crecieron con la inflación de la “*Década Perdida*” ya que los salarios brutos se ajustaron hacia arriba. Gastos administrativos oscilaron entre 11 y 32% del gasto total en Seguridad Social, comparados con el 2 a 4% en países desarrollados. Ingresos en el Sistema de Seguridad Social declinaron debido al desempleo, la caída en salarios reales, y la evasión fiscal generalizada (IDB, 1991).

Cuadro 2.4 **Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por País y Región. (Porcentaje Promedio para cada periodo)**

País	1965-80	1981-90	1990-99	2000-12
Argentina	3.5	-0.7	4.9	3.8
Bolivia	4.5	-0.2	4.2	3.9
Brasil	9.0	2.7	2.8	3.4
Chile	1.9	4.2	7.2	4.2
Costa Rica	6.2	3.0	4.1	4.3
Colombia	5.6	3.6	3.3	4.3
República Dominicana	7.3	2.7	5.7	5.2
Ecuador	8.7	2.1	2.2	4.2
El Salvador	4.3	0.2	4.9	1.9
Guatemala	0.8	0.8	4.2	3.4
Honduras	5.0	2.7	3.2	4.2
Jamaica	1.3	2.0	0.1	-0.1
México	6.5	1.1	2.7	2.4
Perú	3.9	0.5	4.2	5.5
Uruguay	2.4	0.4	3.7	3.0
Venezuela	3.7	1.1	1.7	3.7
América Latina y el Caribe	6.0	1.7	3.4	3.3
Estados Unidos	2.7	3.0	3.4	1.9
Europa y Asia Central	3.9	2.4	-2.7	1.8
Asia Oriental y el Pacífico	7.2	8.0	7.4	8.7
Asia del Sur	3.1	5.7	5.7	6.6

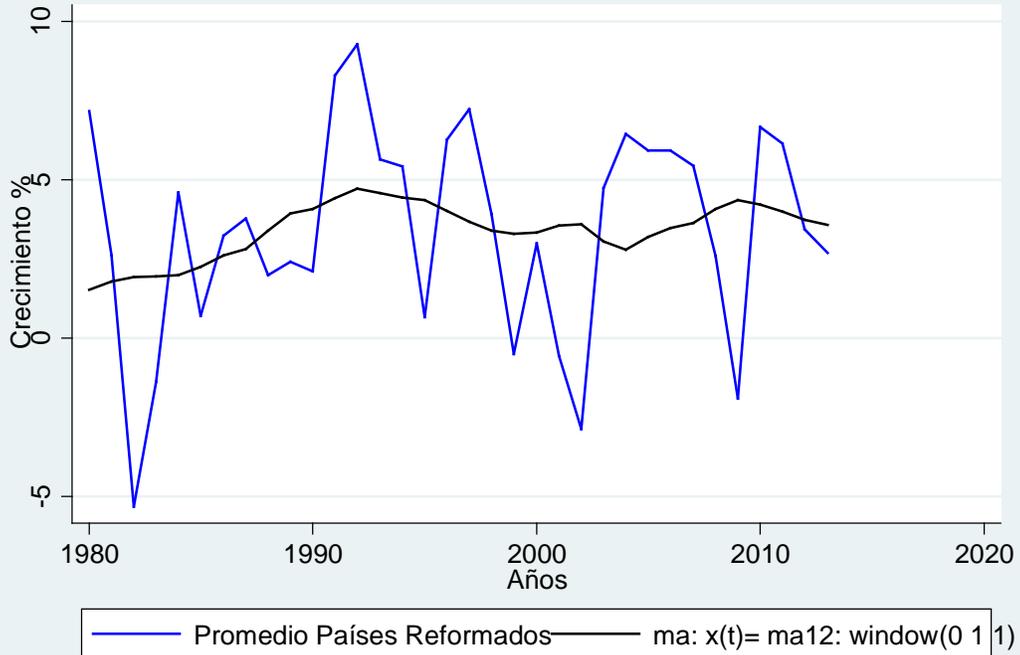
Fuente: IDB de (1965-1999) y Banco Mundial de (2000-2012)

Crecimiento PIB (1980-2013). Principales Países con Reformas al Sistema de Pensiones.
(Gráfica 2.1)



Fuente: Banco Mundial

Gráfica 2.2 Tendencia Crecimiento PIB Promedio de LA .



Ahora bien, algunos países de la región optaron por eliminar gradualmente sus sistemas de Seguridad Social en conjunto como lo hizo Chile. Mientras algunos países adaptaron las reformas para los requerimientos financieros, económicos, sociales, políticos y de Seguridad Social particulares a su nación, otros simplemente copiaron lo que se pensó como un “*modelo universal*”. Desafortunadamente, lejos de ser universal, este modelo no puede funcionar en la ausencia de ciertas condiciones esenciales básicas (*Mesa-Lago, 2005*).

Hay ciertas características esenciales en cuanto a las reformas que los países de la región crearon. Mientras ciertos países generaron reformas estructurales que fundamentalmente transformaron el sistema público, replazándolo total o en la mayor parte por uno privado. Otros sólo generaron reformas Paramétricas o no estructurales intentando proporcionar el fortalecimiento financiero a largo plazo de un sistema público mediante políticas sociales más austeras como el incremento de la edad de retiro y/o de las contribuciones, o endureciendo el acceso a un beneficio.⁵⁵ Así como otros mezclaron ambos modelos, tanto el público como el privado (Ver cuadro 2.4.)

⁵⁵ Mesa-Lago Carmelo, “*Evaluation of a Quarter Century of Structural Pension Reforms in Latin America*”, 2005, IDB, cap.2, p. 45.

Cuadro 2.4

Modelos del Sistema de Pensiones Reformados y Características en América Latina.

Modelo, País y Año de la Reforma.	Sistema	Contribución	Beneficios	Régimen	Administración Financiera
Reformas Estructurales					
Modelo Sustitutivo					
Chile: Mayo 1981					
Bolivia: Mayo 1997					
México: Julio 1997	Privado	Definida	No definidos	Totalmente Capitalizable	Privado
El Salvador: Mayo 1998					
República Dominicana: 2003-06					
Modelos Paralelos:					
Perú: Junio 1993	Público o	No definido	Definidos	Sistema de Reparto	Público
Colombia: Abril 1994	Privado	Definido	No definidos	Totalmente Capitalizable	Privado
Modelo Mixto:					
Argentina: Julio 1994	Público o	No definido	Definidos	Sistema de Reparto	Público
Uruguay: Abril 1996	Privado	Definido	No definidos	Totalmente Capitalizable	Público o Privado
Costa Rica: Mayo 2001					
Reformas Paramétricas o No estructurales.					
Brasil					
Guatemala	Público	No definido	Definidos	Sistema de Reparto o	Público
Haití				Totalmente Capitalizable	
Honduras					
Panamá					
Paraguay					
Venezuela					

Fuente: Mesa-Lago 2005

A pesar de todo esto, las promesas y las esperanzas que se tenían y se tienen de este reformado sistema de pensiones no han dado los resultados esperados. Como primer indicador se puede ver el crecimiento económico; a lo largo de estas tres últimas décadas de reformas económicas ha sido un crecimiento entre constante y bajo en promedio (Ver Gráfica 2.2), afectado gravemente el curso del PIB debido a las crisis económicas presentadas en la región y en todo el globo (*La “Década Perdida”, el efecto “Tequila”, el efecto “tango”, la crisis Hipotecaria*).

Algunos expertos en el tema⁵⁶, definen que el principal problema que necesitaban atacar los hacedores de política en la década de 1990's era reestructurar la enorme deuda pública y adicionando el problema con los crecientes déficits fiscales en materia de Seguridad Social y con tendencias demográficas cambiantes, poco se hizo en *pro* de ayudar al bienestar de la

⁵⁶ Véase Mesa-Lago (2009), Carolin A. Crabbe y Juan Giral (2006), Alberto Arenas de Mesa (2010)

población, focalizando los recursos escasos a los más necesitados y en detrimento a la población en general. Asimismo de no visualizar los costos que traería el cambio de un Sistema a otro, la economía de la región no ha cambiado del todo.⁵⁷

Si bien el número de beneficiarios ha aumentado a lo largo de los años, que pudiera ayudar al bienestar general de la región, el número de aportantes sobre la Población Económicamente Activa sigue siendo bajo, ocasionando probablemente una erosión en las finanzas públicas y los *objetivos sociales del gobierno*, disminuyendo por lo tanto el bienestar que pudiera generar el número de beneficiarios en la región. (Véase Cuadro 2.5 y Cuadro 2.6)

Por lo que la composición de la fuerza laboral, factor determinante en la Seguridad Social, no se ha visto beneficiada por estas reformas, inclusive ha habido un aumento considerable en el empleo informal, subempleo, que no tienen beneficios tan “*onerosos*” como los que presenta los Sistemas de Seguridad Social, o la inclusión a estos sistemas de pensiones ha sido baja y constante a lo largo de estos últimos años. (Véase Gráfica 2.3)

Argentina ha sido el principal país que no le resultó beneficioso el sistema de pensiones reformado, por lo que en 2009 regresó a un sistema de reparto, administrado por el Estado, eliminando las cuentas individuales administradas por los fondos de retiro privadas. A esta causa se unió Bolivia en 2011, modificando el Sistema de Pensiones, dónde se volvió a un Sistema Administrado por el Estado. Por lo que, si es de especial interés estudiar posteriormente el curso de los Sistemas de Seguridad Social de la región.

El tema que se desarrollará a continuación es el objetivo central de este trabajo de investigación; debido a la enorme extensión del tema de Seguridad Social en la región latinoamericana, se enfocará a sólo a estudiar el caso particular de México, pero cabe destacar que se tratará de entrelazar toda la información dada por estudios que se realizaron en Seguridad Social de la región, para comprender de mejor forma el Sistema de Pensiones en México.

⁵⁷ Que se tratará de comprobar más adelante para el caso particular de México.

Cuadro 2.5

Alcance de los regímenes: Afiliados / PEA (en %)

País	30/06/03	30/06/04	30/06/05	30/06/06	30/06/07	30/06/08	30/06/09	30/06/2010	30/06/2011	30/06/2012
Argentina	56.5	57.1	59.6	62.2	65.2	52.2				
Bolivia	23.7	24.5	25.2	25.7	27.4	29.1	30.6	31.7		
Chile	114.1	115.6	115.2	114.4	114.3	114.7	116.6	113.1	110.3	113.0
Colombia (1)		27.4	30.1	31.8	36.3	38.5	41.0	41.7	43.7	44.5
Costa Rica	65.1	72.3	73.1	79.2	78.7	83.3	87.4	89.7	103.0	97.4
El Salvador	38.2	40.4	42.9	46.8	50.0	56.1	62.7	104.1	110.6	119.4
México	73.9	74.5	79.9	83.3	84.5	85.6	86.7	86.5	86.1	93.2
Panamá			1.2	1.6	1.8	2.1	2.5	2.8	3.2	3.4
Perú (1)	27.8	28.6	29.7	31.0	32.0	32.9	33.3	33.7	30.4	31.9
R. Dominicana	20	24.7	31.6	33.9	37.4	41.2	44.7	48.2	50.1	52.4
Uruguay	41.5	42.1	43.2	44.6	46.0	49.2	53.1	57.1	64.1	67.9
Total	51.2	50.7	53.1	55.3	57.2	58.3	61.8	67.3	74.8	77.5

1/ En Perú y Colombia coexisten el sistema de capitalización individual con el reparto o prima media escalonada. La información consignada corresponde al

Fuente: AIOS(2012)

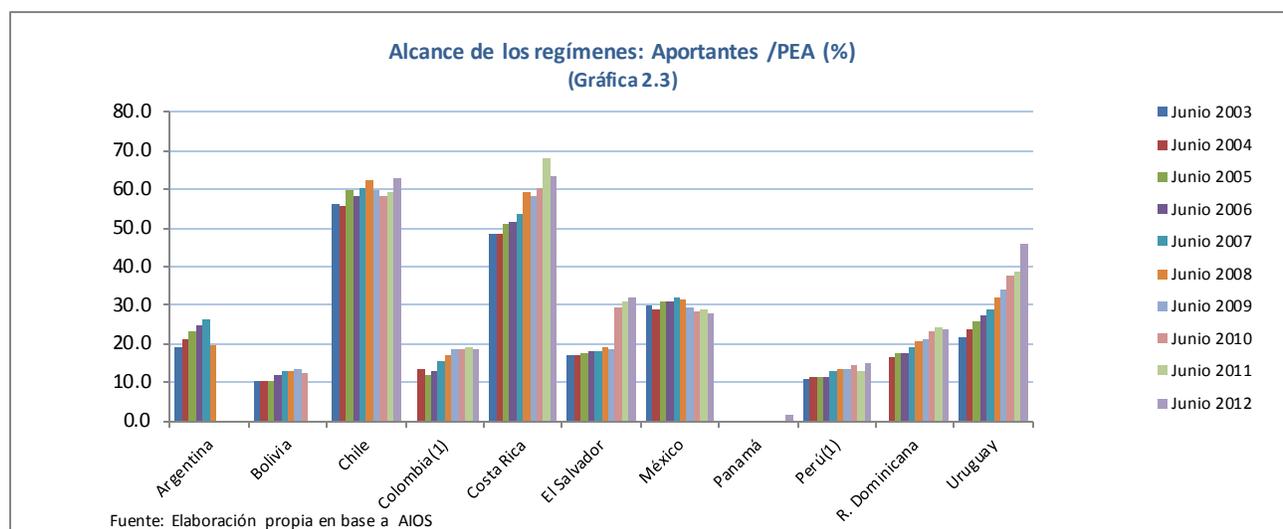
Cuadro 2.6

Alcance de los regímenes: Aportantes / PEA (en %)

País	Junio 2003	Junio 2004	Junio 2005	Junio 2006	Junio 2007	Junio 2008	Junio 2009	Junio 2010	Junio 2011	Junio 2012
Argentina	18.9	21.3	23.1	24.7	26.1	19.8				
Bolivia	10.6	10.5	10.6	12.1	13.2	12.8	13.4	12.5		
Chile	56.0	55.5	59.8	58.1	60.3	62.2	59.9	58.4	59.5	63.0
Colombia(1)		13.5	11.8	12.7	15.7	17.3	18.4	18.9	19.0	18.8
Costa Rica	48.3	48.3	51.1	51.5	53.8	59.1	58.0	60.6	68.3	63.5
El Salvador	17.2	17.2	17.4	17.9	18.3	19.3	18.6	29.6	30.9	32.1
México	30.0	29.0	30.8	31.2	32.0	31.7	29.6	28.5	28.9	28.0
Panamá						nd	nd	nd	nd	1.6
Perú(1)	10.9	11.5	11.2	11.6	12.9	13.6	13.3	14.6	13.1	14.8
R. Dominicana		16.5	17.6	17.8	19.1	20.5	21.3	23.5	24.1	24.0
Uruguay	21.9	23.6	25.6	27.5	29.1	32.0	34.2	37.4	38.6	45.7
Total		23.6	24.6	25.1	26.8	26.4	26.7	26.9	26.3	26.4

(1) En el Perú y Colombia coexisten el sistema de capitalización individual con el de reparto o prima escalonada. La información consignada corresponde al Sistema de Capitalización Individual

Fuente: AIOS (2012)



2.2 Seguridad Social en México.

México a lo largo de toda su historia, se ha caracterizado por una fuerte concentración del ingreso y desigualdades sociales. En la época colonial del siglo XVIII hasta ya entrado el siglo XX, la mayoría de la población no tenía acceso a programas de desarrollo social. Eran los grupos de poder o grupos privilegiados, selectos, que tenían el acceso a la educación, asistencia médica, desarrollo cultural y de Seguridad Social. Entre ellos se destaca sobre todo la fuerza militar, que a lo largo de todo este periodo, e inclusive hasta el día de hoy, ha ayudado a obtener el control de la sociedad a favor del grupo que está en el poder, beneficiando a la fuerza militar con mejores prestaciones económicas y sociales.

Sólo durante la promulgación de la Constitución de 1917, que deja las bases legales de la consolidación y el desarrollo estable después de la Revolución, con el artículo 123 se estableció la necesidad de promover programas de previsión social, incluidos los seguros de pensiones, donde con esto se vislumbran pequeños antecedentes de la estructura del sistema de Seguridad Social Mexicana. Algunos esfuerzos más generalizados se presentaron durante los gobiernos posrevolucionarios. *“Programas de pensiones de retiro o de sobrevivencia financiados con impuestos a la nómina fueron propuestos por las administraciones de Obregón y Calles, con el apoyo de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), pero sin éxito por la oposición patronal. Durante el gobierno de Calles se instauraron planes para los servidores públicos (Ley General de Pensiones Civiles de Retiro) y para los militares. Ambos programas fueron mejorados durante el gobierno de Cárdenas al tiempo que se incluyeron planes de pensiones para el retiro en los contratos colectivos de los trabajadores petroleros y los ferrocarrileros; sin embargo los esfuerzos por extender dichos beneficios al resto de los trabajadores no prosperaron.”*⁵⁸

Todos estos programas de protección social, trataron de mejorar el nivel de vida de los grupos específicos que tenían acceso a dichos sistemas, pero la mayoría no incluía a los trabajadores promedio o generales. Por lo que en 1943, ante una modernización creciente del país, con una tendencia hacia una población urbana creciente; y una estructura, como ya se vio anteriormente en este trabajo, en todo el mundo un favoritismo a políticas en *pro* de un Estado

⁵⁸ Solís Soberón, Fernando. *“La Seguridad Social en México”*, 1999, pág. 103.

de Bienestar, lo que generó que en el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se aprobara e implantara una ley de Seguridad Social que extendía diversos beneficios para los trabajadores asalariados y que tomó forma mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

“El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se creó como una institución federal y autónoma a cargo de la administración del sistema de Seguridad Social, que eventualmente acogería a todos los trabajadores de cuello azul y blanco.⁵⁹La cobertura, sin embargo, ha sido bastante limitada por varios años. Los servicios en salud comenzaron en 1944, primero limitado el servicio a ofrecerlo sólo en el Distrito Federal y lentamente expandiéndolo a otras grandes urbes: Puebla y Monterrey, 1945, y Guadalajara y otras ciudades de Jalisco en 1946. Al final de 1946, el IMSS cubría solo el 2% de la población y 3% de la fuerza laboral.”⁶⁰

Otros grupos durante esta época, presentaban sistemas de Seguridad Social internos, algunos con beneficios más onerosos que los derechohabientes del IMSS ya que estos grupos eran principalmente los trabajadores que estaban en sectores productivos estratégicos de la modernidad mexicana del siglo XX: trabajadores de la industria eléctrica, los trabajadores de Pemex, trabajadores internos del IMSS, trabajadores ferrocarrileros, entre otros.

Cabe destacar el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), que abogó por regular las condiciones laborales, el reconocimiento del derecho a huelga, e implementó un sistema de Seguridad Social para funcionarios federales (1959)⁶¹ administrados por el gobierno federal, una institución autónoma, la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que sustituyó a la Dirección General de Pensiones y de Retiro. Al finalizar el gobierno de Adolfo López Mateos la cobertura del IMSS; que en sí ya era y es el instituto de Seguridad Social más importante del país, alcanzaba alrededor de 25% de la población y de la fuerza laboral. De aquí se estructura en dos formas principales la

⁵⁹ Para Mesa-Lago, 1978, el que se haya creado el Instituto Mexicano del Seguro Social fue en respuesta al grupo que empezaba a dominar en la época del siglo XX. Debido a la rápida modernización que presentaba el país y con ayuda de los grupos obreros organizados, los trabajadores obreros y “oficinistas” (cuello azul y cuello blanco) de las principales urbes representaban ya un grupo de presión sobre el grupo que estaba en el poder, y más por la inestabilidad de precios y salarios que se dio en esa época, se tuvo que generar un pacto entre trabajadores, e empleadores y Estado para la creación del IMSS. Vid. Mesa-Lago, “The Case of Mexico” En *Op. Cit.*, 1978, p. 215.

⁶⁰ Vid. Mesa-Lago, “Op. Cit”, 1978, p. 216.

⁶¹ La Segunda Institución más grande de México con una población derechohabiente de 12, 449,609. (ISSSTE, 2012)

Seguridad Social de México: trabajadores del Estado protegidos por el ISSSTE y trabajadores formales privados protegidos por el IMSS.

Durante los años 1960's y 1970's, el país presentaba problemas de inestabilidad política y de orden social; tales como huelgas, disturbios electorales y conflictos laborales. Por lo que el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) desarrolló una imagen populista, y ante esta imagen el presidente prometió la expansión de la cobertura del IMSS que entre los no asegurados, había grupos marginales en necesidad urgente y que a pesar del crecimiento estable que había en ese momento, desigualdades en el ingreso eran mayúsculas. Por lo que en 1973 se promulgó una nueva Ley del Seguro Social que trataba de aumentar el número de derechohabientes, algunos beneficios extras como el caso del aumento de incapacidad por maternidad, incrementó servicios de carácter preventivo con objeto de reducir los riesgos de trabajo entre la población asegurada, coordinándose con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Cabe destacarse que a lo largo de todo el periodo de consolidación del Sistema Moderno de Seguridad Social Mexicano, a pesar de los avances, ha mandado:

“...la principal característica de la seguridad social es... la heterogeneidad de planes y beneficios entre los diversos sectores del país.”⁶²

2.2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social antes de la Reforma de 1997.

México se ha caracterizado por tener un Sistema de Seguridad Social fragmentado, con diversas instituciones que ofrecen este servicio que sumando a todos los asegurados de cada una de ellas, no es ni la mitad de la población económicamente activa (PEA).⁶³

El artículo 123 de la Constitución separa a los trabajadores en aquellos empleados en el sector privado (referido como el segmento A), y aquellos empleados en el sector público (segmento B). Diferentes regímenes de Seguridad Social y leyes de trabajo aplican para trabajadores del

⁶² Solís Soberón, “Op. Cit”, 1999, pág. 104.

⁶³ Para 2012, la tasa de informalidad laboral representaba cerca del 60% de la PEA. Vid. <http://www.inegi.org.mx>

segmento A y B: los trabajadores en A son gobernados por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, mientras trabajadores en B son gobernados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Debido a ser la mayor institución de Seguridad Social en México y América Latina, con mayor número de derechohabientes y cotizantes, el Instituto Mexicano del Seguro Social se tomará como referencia para el análisis de la Seguridad Social en México.

El IMSS a través de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, establece que la Seguridad Social es un derecho solamente para trabajadores asalariados y una obligación de las empresas de inscribirlos únicamente en una relación laboral patrón-trabajador asalariado a la hora de contratarlos. Otros miembros de la fuerza de trabajo, como los trabajadores auto-empleados y trabajadores que no presentan relaciones no-salariales con las empresas, pueden voluntariamente unirse al Sistema de Seguridad Social, pero no se encuentran obligados a hacerlo.

El Sistema de Seguridad Social antes de la reforma de 1995 envolvía un conjunto de seguros, estos eran:

1. Seguro de Salud.
2. Servicios de guardería
3. Seguro de Invalidez y Vida.
4. Seguro de riesgos de trabajo.
5. Centros deportivos y culturales.
6. Pensiones para el retiro
7. Fondo de vivienda.

Donde los primeros 6 puntos eran administrados por el IMSS y el fondo de Vivienda era administrado por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

El 1° de Julio de 1997 el programa que administraba el IMSS en cuanto a seguro de retiro, fue reformado, el llamado Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte

(IVCM) que era un sistema de reparto con beneficios definidos, fue cambiado por un sistema de cuentas individuales con contribuciones definidas administradas por aseguradoras privadas, las llamadas Afores (Administradoras de Fondos para el Retiro) y reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La creación del programa en 1943 de IVCM permitió ampliar la cobertura contra estos riesgos a los derechohabientes. Para 1960 su cobertura (afiliados directos) representó alrededor de 10% de la PEA, aumentando a 19% en 1976 y 27% en 1995, esto es, alrededor de 10.9 millones de personas. (Solís, 1999).

Para los fines de esta investigación se tratará de dar una definición breve del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM), las causas de la reforma a este sistema de pensiones, para después generar un análisis si en verdad ha ayudado esta reforma al bienestar general de la población.

2.2.2 Seguro de Invalidez Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

- Contribuciones:

Se financiaba con aportaciones del patrón, el trabajador y el gobierno de acuerdo con la siguiente distribución: 75, 20 y 5% respectivamente. La aportación total en 1996 fue de 8.5% del salario base de cotización (SBC)⁶⁴, que se distribuía en los siguientes rubros: invalidez y vida 3%, vejez y cesantía en edad avanzada 3%, servicios médicos para jubilados 1.5%, gastos de administración 0.6% y asistencia social 0.4%. Para trabajadores que obtenían un salario mínimo, la parte de su contribución la realizaba el patrón.

- Elegibilidad:

Para la pensión de vejez, el asegurado requería de una contribución mínima de 500 semanas y tener 65 años de edad.⁶⁵ Para la pensión de invalidez, se requería la certificación por parte

⁶⁴ El salario base corresponde al salario contractual del trabajador más otros pagos como los bonos. El salario base al que se aplica la contribución tiene un límite de 10 veces el salario mínimo. (Solís, 1999)

⁶⁵ 60 años de edad para cesantía en edad avanzada. *Vid.* Solís Soberón, "Op. Cit." 1999, pág. 112.

del IMSS y una cotización mínima de 150 semanas, al igual para la pensión otorgada a los sobrevivientes en caso de muerte.

- Beneficios:

Las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número de semanas de aportación que excedían el periodo de contribución mínima de 500 semanas. Estos beneficios se basaban en el promedio del salario base de los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo. El IMSS garantizaba que la pensión mínima no fuera inferior a un salario mínimo. En el caso de la pensión por invalidez total, el beneficio correspondía a 70% de su último salario, y en caso de invalidez parcial, el beneficio se ajustaba de acuerdo con la ley laboral. Todas las pensiones estaban indizadas al salario mínimo, además de que todos los trabajadores y sus familiares tenían derecho a recibir atención médica.

- Reservas e inversión.

Debían ser invertidas en bonos del gobierno federal o en otros valores de emisores altamente calificados y aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De acuerdo con la legislación del Instituto, estos recursos debían ser utilizados para cubrir sólo los servicios correspondientes a cada ramo de seguro.

2.2.3 Causas de la Reforma al Sistema de Pensiones.

Como vimos anteriormente, la reforma al sistema de Pensiones, no sólo es exclusivo de México, alrededor de todo el globo se han generado reformas que han tratado de sanear las ineficiencias que han traído los antiguos sistemas de Seguridad Social; sobre todo en la región de Latinoamérica se ha visto un proceso reformador altamente radical, cambiando de manera drástica todo el funcionamiento del Sistema de Pensiones.

En México se generó una combinación de factores internos y externos que generó que se reformara el sistema de pensiones, las cuales pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Desequilibrio actuarial y problemas de elaboración.

Debido a que se trataba de un sistema de reparto con beneficios definidos, este tipo de planes requiere de una relación actuarial entre contribuciones y beneficios. La magnitud

de las contribuciones se mantuvo casi estancada desde 1944 en 6% del SBC, aumentando de manera gradual a partir de 1990 hasta alcanzar el 8.5% del SBC en 1996.

Los beneficios también fueron en aumento tanto en magnitud como en la cobertura de los beneficiarios, ya que se extendieron de modo paulatino hacia otros dependientes del asegurado.

Debe tenerse presente que parte del problema se debe a que el IVCM no mantuvo su estructura original de un plan con capitalización parcial. Es decir, cuando el sistema inició sus operaciones, la baja proporción pensionados/contribuyentes permitió la generación de una reserva que fue utilizada para financiar la creación de infraestructura del IMSS. *“... Durante muchos años las subcuentas del seguro de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada y muerte del IMSS fueron superavitarias, lo cual permitió al Instituto destinar esos recursos al financiamiento del seguro de enfermedad y maternidad, que desde el principio fue deficitario.”*⁶⁶ *La integración vertical del IMSS como proveedor de servicios de salud y pensiones de retiro ha implicado que, en la práctica, contribuciones al Sistema de Pensiones fueran invertidas en infraestructura del sistema de salud.*⁶⁷ ... Esto condujo a su descapitalización por lo que para 1995 las reservas representaron alrededor de 0.4% del PIB.⁶⁸

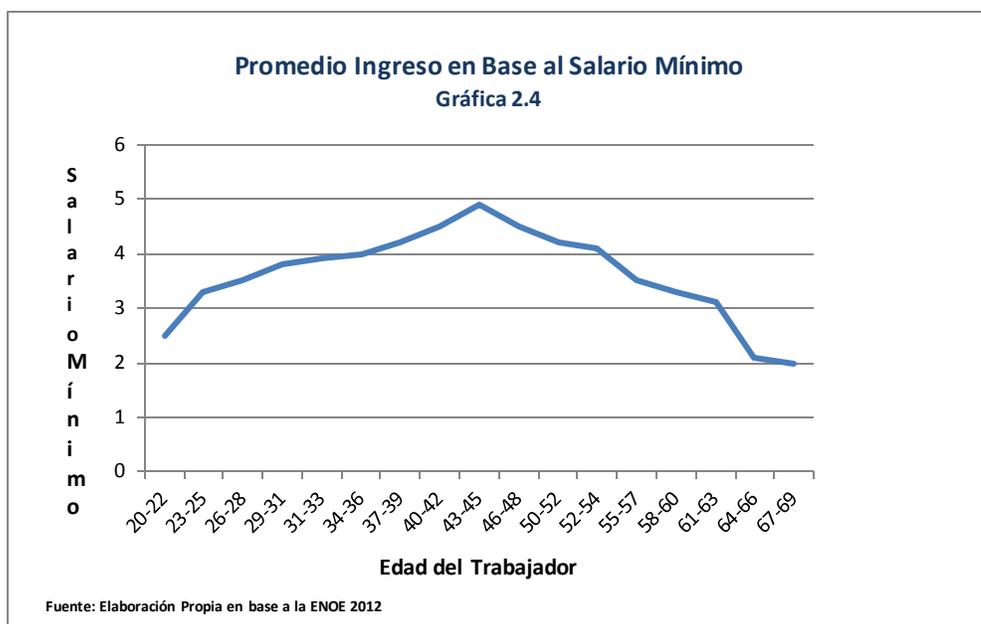
La relación entre contribuciones y beneficios era muy pobre. La fórmula utilizada para el cálculo de beneficios, era considerar sólo al salario promedio obtenido durante los últimos cinco años antes de la jubilación. Hay una relación en la vida laboral de rendimientos decrecientes, que explica que a mayor edad hay un aumento en el nivel de ingreso hasta llegar a un punto máximo, en México... el punto máximo de nivel de ingresos en promedio es a la edad de 42 años, pasando ese punto descende de manera dramática su nivel de ingresos en lo que falta de su vida laboral hasta llegar a su edad de retiro (ENOE, 2013). (Véase Gráfica 2.4) *“Si consideramos un trabajador que represente*

⁶⁶ Lomelí Vanegas, Leonardo, *“La reforma de la seguridad social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual”*, 2000, p. 664.

⁶⁷ Levy, Santiago. *“Social Security in Mexico: For Whom?”* en No Growth without equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico 2009, p. 214

⁶⁸ Se dice que de haberse mantenido una adecuada acumulación estas reservas podrían haber representado en 1994 el 11% del PIB, considerando las corrientes de caja inherentes a la operación del sistema y suponiendo una tasa de interés real de 3.5% anual. (Solís, 1999).

al afiliado promedio del IMSS y suponiendo que cotizó 25 años, su tasa de remplazo sería de 68.7%. Si en cambio su pensión se hubiese calculado con base en el promedio de su salario durante todo su periodo de contribución, 25 años, dicha tasa de remplazo sería de 84.8%. Otro aspecto de la pobre relación entre contribuciones y beneficios se obtiene del siguiente ejercicio. En promedio, el IMSS paga por cada trabajador asegurado una pensión durante un periodo de 18 años y la pensión a la viuda durante 12 años más. En conjunto, esto asciende a una pensión equivalente de 30 años, mientras que la antigüedad promedio de cotización al sistema es de 20 años. Incluso, en algunos casos, las cotizaciones corresponden a sólo 10 años, el periodo mínimo de contribución para tener derecho a los beneficios, en cuyo caso un trabajador, de modo independiente de su ingreso, recibía pensiones que actuarialmente excedían lo aportado al sistema. Debe destacarse que la pobre relación entre contribuciones y beneficios afectaba sobre todo a los individuos de más bajos ingresos. Tal es el caso de un trabajador que gana un salario mínimo, para quien la diferencia en el monto de su pensión entre cotizar 10 o 45 años era de 14.7%, mientras que para niveles de entre 7 y 10 salarios mínimos esta diferencia era de hasta 650%. ”⁶⁹



⁶⁹ Solís Soberón, "Las Pensiones", en la Seguridad Social en México, 1999, pág. 126.

Sumando todo lo anterior, se debe destacar que en países como México, en donde existe una alta economía informal y en la mayor parte de ella se encuentran los hogares de más bajos ingresos, al estar en constante rotación laboral, entre economía formal e informal, la mayoría de la población no alcanzaba la edad mínima para obtener el beneficio de pensiones del IMSS. Esta es una de las razones por las cuales, los hacedores de política económica, decidieron crear cuentas individuales, donde la portabilidad es mucho mejor que un sistema de reparto, pero más adelante se tratará de ver si en verdad el nuevo sistema de retiro ayuda en beneficio de la población y sobre todo a favor de los hogares de más bajos ingresos.

2. Tendencias Demográficas Cambiantes.

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, en todo el mundo se generó un cambio radical en la estructura demográfica, sobre todo en países desarrollados y específicamente en países Europeos, pero países en vías de desarrollo no se han quedado atrás. Se ha evolucionado hacia una mayor participación de población en edad avanzada (Ver Gráfica 2.5 (Caso México)). Varias razones, ya dichas anteriormente, incitaron a este cambio demográfico en la población.

En México en los años 90's se empezó a acelerar este proceso y se dice que *“... el IMSS hubiera sido incapaz de cubrir las pensiones de retiro hacia el final de los años 1990's a menos que las tasas de contribución se hubieran incrementado en más de 14% sobre los salarios, ya que no había creado reservas financieras... De hecho, en 1995, las estimaciones indicaban que en los siguientes años, la tasa de crecimiento de pensionados sería el doble que la tasa de crecimiento de trabajadores activos.”*⁷⁰

Además: *“Ante el aumento de la esperanza de vida, los pensionados y jubilados sobreviven al retiro 20 años en promedio, mientras que en 1943, cuando se creó el IMSS, el trabajador promedio sobrevivía seis años bajo pensión.”*⁷¹

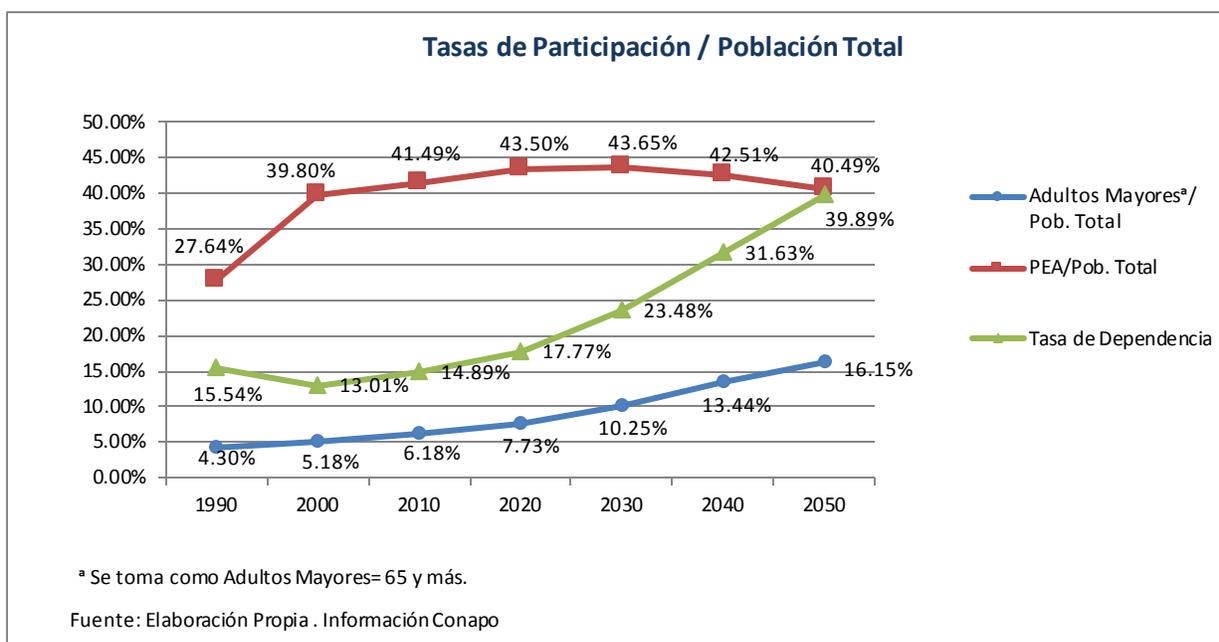
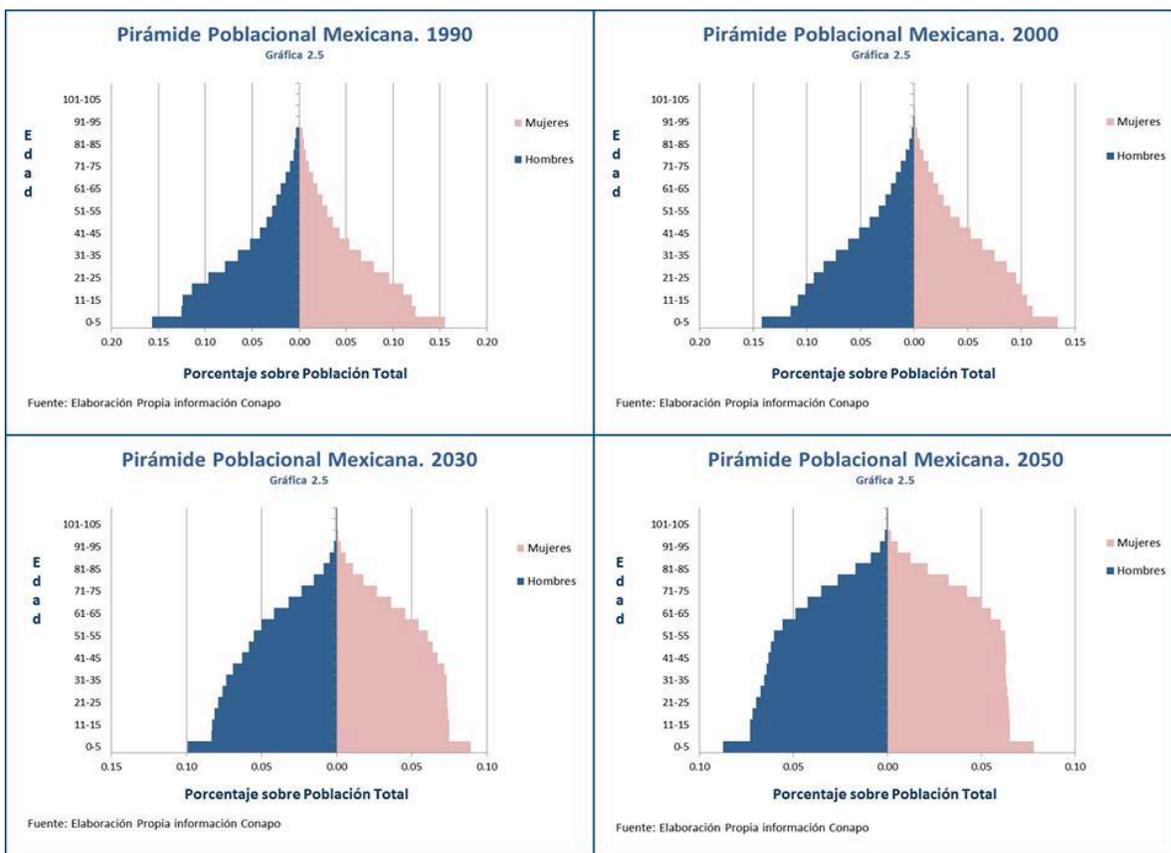
⁷⁰ Levy, Santiago. *“Op. Cit.”*, 2009, p. 214.

⁷¹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, *“La Seguridad Social en México. Panorama Reciente y Costo Fiscal 2000-2005.”* Palacio Legislativo, 2004.

Para 1990, el número de personas de 65 y más años sobre la población total nacional, era de 4%, para el año 2010 ascendió a 6.18% dicha relación, y se espera que para el año 2050 sea de 16.15%. Y si analizamos la tasa de dependencia (*Tasa de Dependencia = $\frac{Pob.65 \text{ años y más}}{PEA}$*), por razones de comportamiento poblacional crecerá a lo largo de la primera mitad del siglo XXI, que de 1990 llegaba a una tasa de 15.54%, se espera que para el año 2050 llegue a 39.89%, y algo alarmante es la relación que guarda la tasa de participación de la población económicamente activa/ la población total con la tasa de dependencia. Para el año 1990 la tasa de participación de la PEA/Población Total es de 27.64% y guarda una relación del 56.22% con la tasa de dependencia.⁷² Y se estima que para el año 2050 se guarde una relación de 98.51%, es decir ¡se va a tener el 40% de la PEA/ la Población Total y una tasa de dependencia de 39.89%! (Ver Gráfica 2.6)

Estas cifras presentan presiones para un sistema de pensiones, sobre todo en un sistema de reparto y de beneficios definidos, donde un factor determinante es la relación que guarde el número de contribuyentes con el número de pensionados, donde el aumentar de la tasa de dependencia, hay una implicación de que esta relación se haga cada vez mayor.

⁷² Si 27.64% es a 100, 15.54% es a 56.22



3. Crisis de 1994-95.

La crisis económica de 1994-1995 estuvo asociada con bajas tasas de ahorro interno, por lo que el Estado idealizó que un esquema de contribuciones definidas ayudarían a incrementar el ahorro nacional, además de ayudar, como ya se comentó anteriormente, a disminuir el déficit fiscal, provocado por la Década Pérdida y la crisis mencionada.

4. SAR 92.

Es el principal programa antecesor de las cuentas individuales administradas por las Afores. El Sistema de Ahorro para el Retiro 92 (SAR 92) fue establecido en 1992 como un esquema obligatorio complementario a los programas existentes de esa década para los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE. Correspondía a un plan de contribuciones definidas, capitalizable y basado en cuentas individuales administradas por bancos comerciales, con dos subcuentas: una de retiro y otra de vivienda. Con este sistema renovado en México, se creó en 1994, la entidad reguladora y supervisora “*La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro*” (Consar), este organismo hasta el día de hoy, determina las reglas y procedimientos para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema y sus participantes.

Otras consideraciones son igual de importantes que los puntos aquí descritos, pero que no se describirán en este capítulo debido a que se analizarán en el próximo capítulo, comparando y viendo los resultados del actual sistema y realizar las conclusiones de sí en verdad este sistema reformado ha ayudado al bienestar general de la población mexicana. Algunos puntos adicionales que causaron la reforma son: el incremento de la economía informal, el ahorro general en la población, las distorsiones económicas a nivel micro y macro, el que se considerará un sistema de pensiones regresivo, no incluyente a personas u hogares de bajos ingresos, entre otros que tratarán de analizarse de la mejor manera posible.

Pero debe decirse para concluir este capítulo que: “*el sustento de la reforma del sistema de pensiones en México fue el diagnóstico de la situación del IMSS en 1995, que destacó el alto déficit en el seguro de enfermedad y maternidad, aunado a la reducción del superávit del seguro de retiro, lo que llevaría a la institución a una situación insostenible.*”

Lo anterior aunado a la caída de los salarios reales, el crecimiento del sector informal y la inestabilidad económica.”⁷³

⁷³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, “Op. Cit.” 2004, pág. 31.

Capítulo III. Nuevo Sistema de Pensiones: Afores y Consar.

En este capítulo se analizarán los aspectos fundamentales que rigen a este nuevo sistema de pensiones en México; caso particular de los trabajadores privados mexicanos formales, para ver si en verdad este nuevo sistema ha ayudado a establecer un mejor bienestar social a toda la población mexicana.

3.1 La Seguridad Social para trabajadores privados formales en la actualidad.

3.1.1 IMSS, Afores, Infonavit y Consar.

El programa de Seguridad Social en México del Instituto Mexicano del Seguro Social, después de la reforma de 1997, queda conformado por siete prestaciones legalmente agrupadas:

- *Seguro de Salud (Enfermedades y Maternidad)*: consiste en brindar atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador, así como otorgar prestaciones en especie y/o dinero durante el tratamiento de su enfermedad, para él y sus beneficiarios; y junto a este seguro se encuentra el seguro de Maternidad que proporciona la atención médica, durante el embarazo así como las prestaciones en especie y/o dinero, posterior al parto. Además de contar con la protección que marca la Ley del Seguro Social acerca de los 42 días antes del nacimiento del hijo y 42 días posteriores al mismo.⁷⁴
- *Seguro de Riesgos de Trabajo*: El IMSS brinda la atención médica como protección, mediante el pago de una pensión, mientras esté incapacitado para el trabajo de forma temporal o permanente o bien, a sus beneficiarios en caso de fallecimiento. También se considera accidente de trabajo, cualquier evento que suceda durante el traslado, entre el domicilio particular y su lugar del trabajo.
- *Seguro de Vida*: Protege al asegurado o pensionado contra los riesgos de invalidez y muerte, solo cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo, a través de una pensión para él o sus beneficiarios.

⁷⁴ Vid. <http://www.imss.gob.mx/>

- *Guarderías para los hijos de los trabajadores:* Los servicios de guardería infantil incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores.
- *Centros deportivos y culturales:* Prestaciones sociales que tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir en el mejoramiento de calidad de vida de la población, a través de programas de promoción de la salud, educación higiénica, actividades culturales y deportivas, entre otros.
- *Pensiones de retiro:* Son dos los seguros que conforman a las pensiones de retiro: el seguro de Cesantía en Edad Avanzada que otorga beneficios a los asegurados con 60 años de edad y que han quedado sin trabajo pagado y por su parte el seguro de Vejez, está dirigido a los asegurados con 65 años cumplidos y que tienen 1250 semanas cotizadas reconocidas por el Instituto.
- *Créditos para vivienda:* Reunión en un fondo nacional las aportaciones patronales del 5% del salario de cada uno de los trabajadores que tuvieran contratados para darles la oportunidad de obtener un crédito de vivienda o el derecho a que sus ahorros les sean devueltos.

Cabe destacarse cuatro puntos⁷⁵:

1. La mayor parte de esas prestaciones se pagan con contribuciones de los trabajadores y las empresas basadas en los salarios; los subsidios gubernamentales representan menos de quince por ciento de los costos laborales no salariales totales. (Ver cuadro 3.1)
2. Trabajadores y empresas deben pagar todos los servicios incluidos en el paquete, sin importar si sólo quieren algunos o ninguno de ellos. Éste es un acuerdo de todo o nada.⁷⁶
3. Cada trabajador cubierto por la Seguridad Social tiene una cuenta individual que incluye dos subcuentas. La primera subcuenta es para el ahorro para el retiro del trabajador. Esta subcuenta se financia con la parte de las contribuciones a la seguridad social del trabajador y la empresa asignada a la pensión de retiro de aquél, en

⁷⁵ Para una información más explícita *vid.* Levy, Santiago "Buenas Intenciones, malos resultados. Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México.", 2008.

⁷⁶ Como se vio en el capítulo I, características particulares para los programas de Seguridad Social.

combinación con un subsidio gubernamental con el mismo propósito, llamado “*cuota social para el retiro*.” La segunda subcuenta es para la vivienda, y se financia por completo con la parte de las contribuciones a la seguridad social del trabajador y la empresa asignada a ese propósito, porque no existe subsidio gubernamental para la vivienda. Como se ha explicado anteriormente, la cuenta individual del trabajador es administrada por una institución financiera privada conocida como “*Administradora de fondos de retiro (Afore)*” y cada trabajador puede elegir libremente su Afore.

4. Las prestaciones son provistas y reguladas por tres organismos federales: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

Por lo tanto, las reformas a la Ley del Seguro Social modificaron sustancialmente el funcionamiento de los seguros ofrecidos por el Instituto. El IMSS se encarga, en este esquema vigente, de recaudar todas las contribuciones a la Seguridad Social y de proveer directamente las cinco primeras de las siete prestaciones listadas, el Infonavit administra los recursos de la subcuenta de vivienda del trabajador: invirtiendo esos recursos y pagando al trabajador una tasa de rendimiento; y por otro lado, le ofrece un crédito para vivienda, mientras que la Consar regula el régimen de comisiones e inversiones de las Afores, que son las encargadas de la administración de los seguros de retiro y el de cesantía en edad avanzada y vejez.⁷⁷

Cuadro 3.1 Aportaciones de Ley al Financiamiento de la Seguridad Social

	% Sobre el SBC	Participación Porcentual
Patrón	21.12%	55.00%
Trabajador	3.84%	10.00%
Estado	13.44%	35.00%
Total	38.40%	100.00%

Fuente: Ley del Seguro Social. 1997

⁷⁷ La Afore administra la cuenta del trabajador, pero sólo puede invertir los fondos de la subcuenta de retiro. Fondos para las subcuentas de retiro y vivienda son recaudados por el IMSS y depositados en cada subcuenta elegida por el trabajador.

3.1.2 Otras Prestaciones aplicadas al Trabajo Privado Formal.

La ley Federal del Trabajo de México contiene normas para el despido de trabajadores que comparten con la seguridad social el objetivo general de proteger a los empleados contra diversos riesgos.⁷⁸

Las normas de despido y liquidación imponen un costo contingente a las empresas que contratan trabajadores; si la contingencia se materializa, esas normas brindan al trabajador una prestación en forma de liquidación o indemnización por despido.⁷⁹

Como resultado se da que las indemnizaciones por despido y liquidación se empaquetan con el resto de las prestaciones de Seguridad Social, y deben ser observadas conjuntamente por empresas y trabajadores. Las empresas que enfrentan una demanda relativamente estable y menor varianza en su producción tendrán bajos costos en comparación con las que enfrentan una demanda inestable y mayor varianza en su producción.

Siguiendo a Levy (2008) las indemnizaciones por despido y liquidación, son del promedio del *3.2% del salario*.

Además de las prestaciones a la seguridad social y normas de despido y liquidación, la relación laboral asalariada entre una empresa formal y un trabajador implica otros costos ausentes en una relación no asalariada, en especial impuestos al trabajo.⁸⁰

En el cuadro 3.2 se pueden ver las proporciones a las que están sujetas las cuotas que pagan los trabajadores, empresas y subsidios gubernamentales por un trabajo asalariado formal

⁷⁸ A esto le podríamos llamar un servicio sustituto del seguro de desempleo que contemplan varios países como componente de la Seguridad Social, pero estas normas de despido en México son un funcionamiento diferente con características particulares aplicadas sólo a trabajadores formales. Una de las diferencias fundamentales es que la Ley Federal del Trabajo no obliga a las empresas a pagar antes de suscitarse este tipo de contingencias y a depositar en una cuenta los fondos necesarios, como en el caso del seguro de desempleo en países en los que éste forma parte de la seguridad social o inclusive lo podemos comparar con el del seguro de invalidez o riesgos de trabajo del IMSS, aplicados aquí en México, pagados antes de suscitarse dichos tipos de contingencias.

⁷⁹ La liquidación equivale a tres meses de salario por cada año de servicio; a parte, a los trabajadores con quince años de servicio o más se les asigna una prima de antigüedad de doce días de salario, por cada año de servicio. *Vid. Ley Federal del Trabajo: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>*

⁸⁰ Estos costos son de suma importancia para el inminente análisis que se dará en este capítulo. Además de que no se analizarán otros costos asociados al trabajo asalariado como el reparto de utilidades por las empresas, debido a la falta de información para poderse cuantificar el monto.

registrado en el IMSS y se realiza un ejercicio de la cuota real que se paga para un trabajador promedio del IMSS, esto es de 3 Salarios Mínimos de la zona geográfica A. (Ver cuadro 3.3)

Cuadro 3.2 Contribuciones a la Seguridad Social IMSS.

Ramo de Seguro	Cuota sobre el SBC	Sujeto Obligado	Estructura de Aportaciones (%)
Invalidez y Vida	2.50%	Patrón	1.750%
		Trabajador	0.625%
		Gobierno	0.125%
Pensiones de Retiro	6.50%	Patrón	5.150%
		Trabajador	1.125%
		Gobierno	0.225%
		<i>Especie</i>	13.9% de un SMGDF
Salud (Enfermedades y Maternidad)	Cuota por asegurado Cuota Obrero-Patronal por el Excedente del SBC sobre 3 SMGDF	Patrón	13.9% de un SMGDF
		Trabajador	1.000%
		<i>Dinero</i>	0.700%
		1% para prestaciones	0.250%
		Gobierno	0.050%
Riesgos de Trabajo	Se determinan con relación al SBC y a los riesgos inherentes a la actividad de la empresa	Patrón	2.600%
Guarderías y Prestaciones Sociales	80% a guarderías y hasta 20% a Prestaciones sociales	Patrón	1.000%
Fondo de Vivienda	Aportaciones patronales del 5% del Salario	Patrón	5.000%
Normas de Despido y Liquidación	3.20%	Patrón	3.200%

Fuente: Todas Ley del Seguro Social. Menos Infonavit (www.infonavit.org.mx), Normas de Despido y Liquidación (Levy,2008)

Cuadro 3.3 Salario y Contribuciones a la Seguridad Social

Salario y Contribuciones (Mensuales)	Pesos (2012) ¹	Porcentaje (Contribución*100/Salario)
Salario	5609.7	
Contribuciones a la Seguridad Social	1671.12963	29.79%
Seguro de Salud	686.62728	12.24%
Seguro de Riesgos de Trabajo	145.8522	2.60%
Seguro de Invalidez y Vida	137.43765	2.45%
Pensión de Retiro	364.6305	6.50%
Guarderías y Centros Deportivos	56.097	1.00%
Fondo de Vivienda	280.485	5.00%
Total	1671.12963	29.79%
Salario más contribuciones a la Seguridad Social	7280.82963	
Normas de despido y liquidación	179.5104	3.20%
Impuestos al Trabajo	112.194	2.00%
Costos no salariales del trabajo asalariado	1962.83403	34.99%

¹Calculo basado en el Salario Mínimo General por Área Geográfica A Vid. <http://www.conasami.gob.mx/>

Fuente: Elaboración Propia en base al cuadro 3.1 y Levy (2006)

El cuadro 3.3, contrastando los resultados de Levy (2008) puede decirnos un aspecto fundamental para el análisis de la Seguridad Social: “*Los costos no salariales inevitables y en paquete de los trabajadores asalariados son de al menos 35% del salario; en consecuencia, la productividad de los trabajadores asalariados debe ser treinta y cinco por ciento más alta que su salario para que las empresas los contraten.*”⁸¹

3.2 Mercado Laboral Mexicano: Economía Formal, Informal y Desempleo.

Como se señaló anteriormente, la cobertura de Seguridad Social en México sigue la distribución de la fuerza de trabajo entre sectores privado y público (Segmento A y Segmento B), pero igualmente, lo más esencial para el análisis de la Seguridad Social, la fuerza de trabajo puede dividirse entre aquellos trabajadores que cuentan con Seguridad Social (Segmento A + Segmento B) y aquellos que no cuentan con dichas prestaciones sociales, llamando a estos nuevos segmentos de división de la fuerza de trabajo entre un sector “*formal*” como aquéllos que cuentan con prestaciones sociales de Seguridad Social y un sector “*informal*” como aquéllos trabajadores que carecen de dichas prestaciones.

Se podría decir que se sigue una distinción entre trabajadores asalariados⁸² y no asalariados⁸³ al definir un sector formal y un sector informal, pero en México ese no es el caso; debido a la gran escala de evasión de Seguridad Social en el Segmento A: muchos trabajadores asalariados sin seguridad social son incorporados a los niveles de empleo informal.

Finalmente, lo que da como resultado es que, los trabajadores formales son trabajadores asalariados contratados por una empresa que los registra en el Instituto Mexicano del Seguro

⁸¹ Levy, “*Op. Cit.*”, 2008, pág. 45, Cap. I.

⁸² Los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo definen a los trabajadores asalariados como aquellos que desempeñan labores para otra persona (“*trabajo subordinado*”) a cambio de un salario. En México la “*relación de empleo*” se define en la Ley Federal del Trabajo como “*relación obrero-patronal*”. Esta relación es el concepto legal central porque su existencia implica obligaciones legalmente vinculantes tanto para el trabajador como para el patrón. Entre las obligaciones de este último, que puede ser un individuo o una empresa, está la de inscribir a sus trabajadores en la Seguridad Social. (Chen y Levy, 2008)

⁸³ Los trabajadores no asalariados representan varias categorías, siendo las más importantes la de autoempleados (“*trabajadores por cuenta propia*”) y la de los trabajadores que tienen una relación no subordinada con una empresa y para quienes el pago no adopta la forma de un salario, sino de un convenio de reparto de utilidades o una comisión.

Social (IMSS) y que están cubiertos por las normas de despido y liquidación e impuestos al trabajo descritas anteriormente en este trabajo. Y trabajadores informales son individuos auto-empleados y comisionistas que trabajan por su cuenta o, legalmente, en una relación no asalariada con una empresa, así como trabajadores asalariados contratados por una empresa y que reciben un salario pero que, en violación de la ley, no están registrados en el IMSS. El cuadro 3.4 descompone la fuerza de trabajo por la cobertura de Seguridad Social, dividiendo a la fuerza de trabajo entre sector formal y sector informal.

Cuadro 3.4 Fuerza de Trabajo y Cobertura de Seguridad Social. 2012.

Fuerza de Trabajo	Población Económicamente Activa	Porcentaje (POT)	Porcentaje (PEA)
<i>Sector Formal</i>	19,706,719	40.16%	38.20%
ISSSTE (B) ¹	3,644,676	7.43%	7.07%
IMSS (A)	16,062,043	32.73%	31.14%
<i>Sector Informal</i>	29,369,907	59.85%	56.94%
Asalariado Ilegalmente contratado	12,128,205	24.71%	23.51%
Trabajadores Autoempleados y comisionistas	17,241,702	35.13%	33.42%
Población Ocupada Total	49,076,626	100%	95.14%
Población Desocupada	2,507,729		4.86%
Población Económicamente Activa	51,584,355		100.00%

¹ Además del ISSSTE se suman los Sistemas de Seguridad Social de trabajadores de Pemex, ISSFAM entre otros de carácter público.

Fuente: Elaboración Propia en base a ENOE, IMSS, ISSSTE y separación de sectores a Levy (2006)

Son varios puntos que destacan al analizar el cuadro 3.4:

1. A lo largo de la existencia de la Seguridad Social moderna en México, con todo y sus reformas generadas, planteadas para atraer a más trabajadores al sector formal, en 2012 sólo el 40.16% de la población ocupada tuvo acceso a la Seguridad Social, es relevante porque por más de 65 años de la creación del IMSS en México sólo se ha avanzado para que el 40.16% de la población ocupada total tenga acceso a la Seguridad Social en México.
2. Excluyendo el segmento B, 46.4 millones pertenecen a la fuerza de trabajo ocupada, de ellos 16.06 millones (35.35%) tienen seguridad social.
3. Trabajadores ilegalmente contratados corresponden a poco menos del 25% de la fuerza de trabajo, es decir, el nivel de evasión de las normas e impuestos al trabajo asalariado en México es de orden mayúsculo. Si se sumara a todo el empleo asalariado, ilegal + legal, este es del orden de 65%. (Ver figura 3.1)

Debe destacarse que los resultados del cuadro 3.4 debido a que es una combinación de varias bases de datos, y la enorme dispersión que se tiene entre ellas, los resultados de esta tabla deben interpretarse como órdenes de magnitudes relativas de cada categoría, no como estimaciones precisas.

Otro punto medular, comparando los resultados de análisis hechos por varios autores, a lo largo de las últimas dos décadas, el crecimiento del sector formal ha quedado estancado, de 1996 de ser una participación de 33.9% sobre la PEA (Solís, 1999), al 2006 de ser de 38.4% (Levy, 2006), en el 2012 ¡fue del 38.2%! es decir sin ningún crecimiento significativo.

La Organización Internacional del Trabajo señala que:

“Una alta proporción de trabajadores asalariados y remunerados en un país puede significar desarrollo económico avanzado, y países que muestran proporciones decrecientes del porcentaje de trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares y un aumento concomitante en el porcentaje de empleados, acompañan el desplazamiento de una situación de ingresos bajos con un gran sector informal o rural a una situación de ingresos altos con alto crecimiento del empleo.”⁸⁴

El cuadro 3.5, cuadro 3.6 y la gráfica 3.1 muestran la composición de la fuerza de trabajo en México en el periodo de 1991-2012, dividida en empleo formal, informal y desempleo abierto. Se puede apreciar que ante fluctuaciones económicas de este periodo, como la crisis del 94, la crisis hipotecaria de 2008 que sigue arrastrando sus efectos negativos hasta el día de hoy; la caída del empleo formal se hace más intensa. Pero en esencia, llegamos al mismo resultado, en México el empleo informal no ha tendido a la baja, al contrario se ha quedado estancado en la misma proporción por varios años y ha representado en estas dos últimas décadas más del 50% de la PEA.

⁸⁴ OIT, “Key Indicators of the Labour Market”, 4ª. Ed., Ginebra, 2005.

Figura 3.1 Composición de la Fuerza de Trabajo (2012)

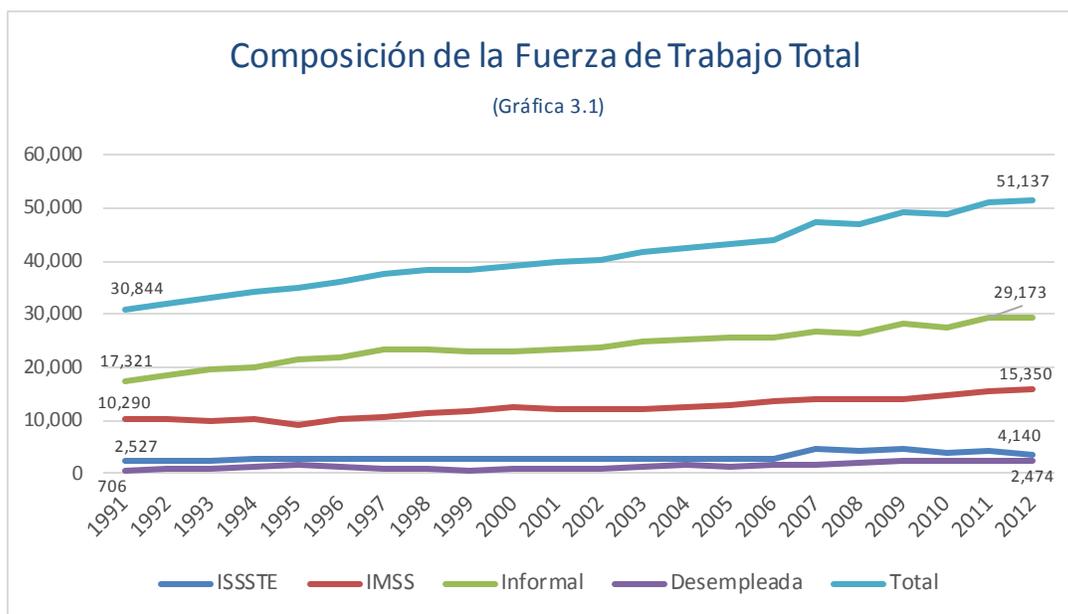


Fuente: Elaboración Propia en Base a IMSS y Lvey(2006)

Cuadro 3.5 Tamaño y composición de la fuerza de trabajo. 1991-2012 (Miles de Trabajadores)

Año	Formal		Informal	Desempleada	Total
	ISSSTE	IMSS			
1991	2,527	10,290	17,321	706	30,844
1992	2,534	10,182	18,554	769	32,039
1993	2,586	10,000	19,818	832	33,236
1994	2,655	10,137	20,118	1,268	34,178
1995	2,702	9,322	21,391	1,704	35,119
1996	2,728	10,142	21,882	1,376	36,128
1997	2,771	10,536	23,346	1,001	37,654
1998	2,824	11,243	23,480	904	38,451
1999	2,853	11,905	23,038	693	38,489
2000	2,890	12,437	22,839	918	39,084
2001	2,923	12,170	23,443	1,120	39,656
2002	2,936	12,232	23,868	1,084	40,120
2003	2,935	12,257	24,917	1,483	41,592
2004	2,947	12,632	25,343	1,589	42,511
2005	2,966	13,061	25,728	1,353	43,108
2006	2,989	13,678	25,724	1,600	43,991
2007	4,665	14,207	26,801	1,636	47,309
2008	4,418	14,178	26,517	1,959	47,072
2009	4,525	14,006	28,194	2,568	49,293
2010	3,964	14,738	27,441	2,572	48,715
2011	4,140	15,350	29,173	2,474	51,137
2012	3,647	16,062	29,367	2,507	51,583

Fuente: Elaboración Propia, en base a ENOE, ISSSTE, IMSS (Varios años).



Cuadro 3.6 Proporción de la Fuerza de Trabajo 1991-2012 (%)/ Total

Año	Formal		Informal	Desempleada	Total
	ISSSTE	IMSS			
1991	8.19%	33.36%	56.16%	2.29%	100.00%
1992	7.91%	31.78%	57.91%	2.40%	100.00%
1993	7.78%	30.09%	59.63%	2.50%	100.00%
1994	7.77%	29.66%	58.86%	3.71%	100.00%
1995	7.69%	26.54%	60.91%	4.85%	100.00%
1996	7.55%	28.07%	60.57%	3.81%	100.00%
1997	7.36%	27.98%	62.00%	2.66%	100.00%
1998	7.34%	29.24%	61.06%	2.35%	100.00%
1999	7.41%	30.93%	59.86%	1.80%	100.00%
2000	7.39%	31.82%	58.44%	2.35%	100.00%
2001	7.37%	30.69%	59.12%	2.82%	100.00%
2002	7.32%	30.49%	59.49%	2.70%	100.00%
2003	7.06%	29.47%	59.91%	3.57%	100.00%
2004	6.93%	29.71%	59.62%	3.74%	100.00%
2005	6.88%	30.30%	59.68%	3.14%	100.00%
2006	6.79%	31.09%	58.48%	3.64%	100.00%
2007	9.86%	30.03%	56.65%	3.46%	100.00%
2008	9.38%	30.12%	56.33%	4.16%	100.00%
2009	9.18%	28.41%	57.20%	5.21%	100.00%
2010	8.14%	30.25%	56.33%	5.28%	100.00%
2011	8.09%	30.02%	57.05%	4.84%	100.00%
2012	7.07%	31.14%	56.93%	4.86%	100.00%

Fuente: Elaboración Propia, en base a ENOE, ISSSTE, IMSS (Varios años).

Como se aprecia en la gráfica 3.1, cuadro 3.6 y cuadro 3.5, probablemente el desempleo no desempeñe un problema mayúsculo en la economía Mexicana⁸⁵, como en el caso de la comunidad Europea, pero se encuentra un problema, igual o más grave que el desempleo, el estancamiento de la economía informal que afecta tanto a corto como a largo plazo el bienestar general de la población, disminuyendo los beneficios sociales que trae un Sistema de Seguridad Social.

Los hacedores de política económica y social han tratado de darle solución a este problema, uno de ellos y que ha incrementado a la par de las reformas en Seguridad Social es el incremento de protección social, o asistencia social, focalizada a los grupos más vulnerados, que estos se definen como aquellos que no cuentan con un Sistema de Seguridad Social.

3.3 Características de la Protección Social para Trabajadores Informales.

La protección social consta de varias prestaciones para trabajadores informales:

1. Servicios de Salud prestados por organismos federales y estatales distintos al IMSS.
2. Subsidios para vivienda mediante programas y organismos federales y estatales distintos al Infonavit.
3. Acceso a pensiones de ahorro para el retiro en cuentas individuales similares a las que las Afores operan para trabajadores asalariados, y a varios programas de pensiones no contributivas.
4. Acceso a guarderías infantiles provisto por programas federales y estatales distintos al IMSS.
5. Acceso a seguro de vida asociado con algunos servicios de salud.

Estos programas de protección social, la mayoría de ellos, como organismo federal, los provee la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), además de entidades estatales aplicadas por región. Algunos programas de protección social importantes que se imparten en este momento son:

⁸⁵ Aunque se puede ver un aumento más acelerado después de la crisis hipotecaria del 2008, pero oscila a lo largo del periodo mostrado entre un 2 a 4%.

- Pensión para Adultos Mayores.
- Seguro Popular⁸⁶
- Seguro de Vida para Jefas de Familia.
- Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
- Empleo Temporal.
- Entre otros.⁸⁷

Es importante recalcar que⁸⁸:

1. Estas prestaciones se ofrecen por separado y son voluntarias. Así, los trabajadores pueden decidir inscribirse en un programa de salud, pero no ahorrar para el retiro en una cuenta individual, o decidir hacer lo contrario. Pueden acceder a un crédito para vivienda por medio de un programa federal o estatal sin ahorrar para el retiro o sin participar en un programa de salud.
2. Los servicios prestados se financian casi por completo con recursos públicos. A veces se piden contribuciones privadas del trabajador, dependiendo de la naturaleza de la prestación, pero el monto pagado es errático, pues existen enormes diferencias entre cobros formales y pagos reales. Además, los cobros son bajos y suelen decrecer junto con el salario o ingreso de un trabajador; para los trabajadores específicamente clasificados como pobres, los cobros son inexistentes. En general, desde la perspectiva de los trabajadores no asalariados y las empresas con las que pueden asociarse, las prestaciones de protección social son gratuitas.
3. Prestaciones de protección social no suelen constituir un derecho. En México, un derecho, para serlo, debe establecerse por ley. Éste no es el caso de la mayoría de los programas de protección social, los que, en cambio, deben ser aprobados cada año

⁸⁶ Este programa es de los más sobresalientes de programas de protección social. *En 2003 el presidente propuso y el Congreso aprobó reformas legales para la creación de un programa voluntario de seguro de salud para trabajadores no cubiertos por la seguridad social, Seguro Popular. Los servicios de este seguro se prestan en los mismos centros públicos que atienden a los trabajadores no asalariados no inscritos en este programa, aunque se hacen esfuerzos especiales por brindar a los beneficiarios un abasto confiable de medicinas y mejores servicios que los prestados a los trabajadores no inscritos. Las normas de este programa especifican que los hogares ubicados en los dos primeros deciles de la distribución del ingreso- correspondientes a familias inscritas en Progres-a-Oportunidades- tienen acceso gratuito a seguro de salud para ellos mismos y su familia si son no asalariados; pero sin son asalariados, ellos y la empresa que los contrata deben pagar el seguro de salud y las demás prestaciones del paquete de Seguridad Social, por un total de 864 pesos al mes. (Levy, 2006)*

⁸⁷ Vid. http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales

⁸⁸ Cfr. Levy Santiago, "Op. Cit.", 2008, pág. 39, Cap. I.

por el Congreso en el respectivo decreto del presupuesto. En principio, así, el presidente podría excluir esos programas de su propuesta presupuestal anual, o el Congreso podría negarse a aprobar recursos presupuestales para ellos. Cuando programas sociales son autorizados por ley (como es el caso de la Seguridad Social), el presidente debe incluir los recursos correspondientes en su propuesta presupuestal anual, y el Congreso debe aprobarlos en el decreto del presupuesto; hasta que la ley en cuestión cambie, los trabajadores tienen derecho a esos programas.

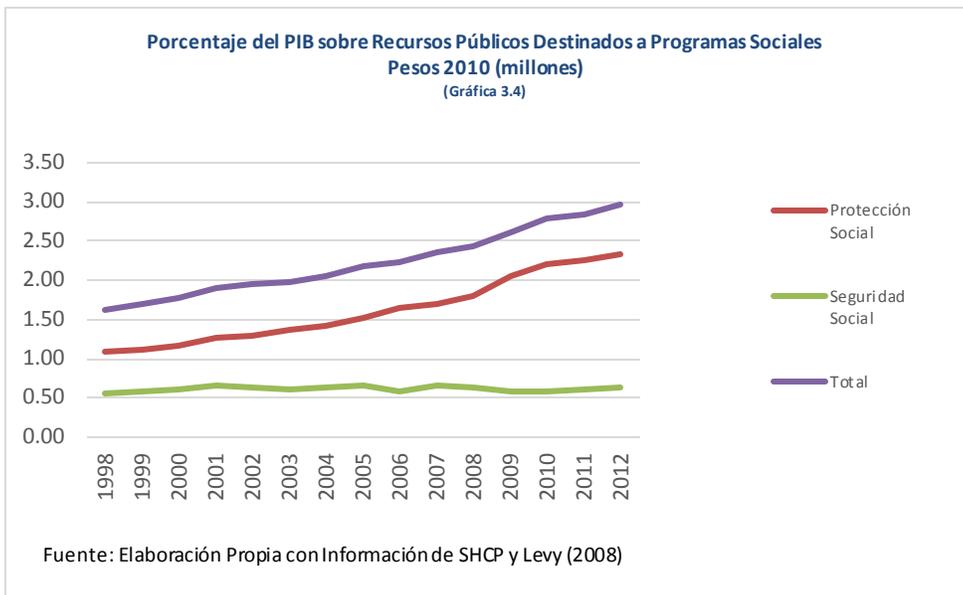
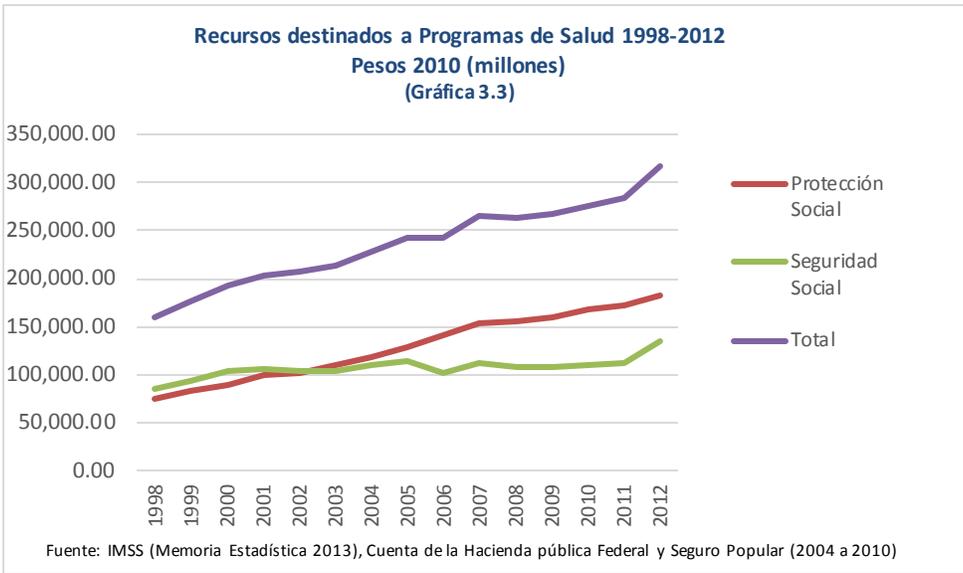
4. En algunos programas se indica específicamente que las prestaciones se pierden si los trabajadores se inscriben en la Seguridad Social.⁸⁹

Lo que importa destacar es que la existencia de programas de Seguridad Social y protección social (sobre todo Seguro de Salud) (Ver Gráfica 3.3) para trabajadores formales e informales se ha observado desde hace muchos años pero el número de programas de protección social ha aumentado en los últimos. (Ver Gráfica 3.2) La proliferación de programas de protección social se ha acompañado con esfuerzos para consolidar el marco institucional en el que operan. “En 2006 se creó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional de Protección Social, entre cuyos propósitos es el siguiente: *“Garantizar la observancia de la política de protección social, asegurando la integración funcional de las prestaciones de salud, vivienda y ahorro para el retiro, entre otras, que el gobierno federal ofrece a la población sin cobertura de Seguridad Social”*.⁹⁰ Así, aunque el Congreso aún no lo haya aprobado por ley, un sistema integrado de prestaciones sociales paralelo a la Seguridad Social- y no una serie de programas separados- forma parte ya del contexto institucional en el que secretarías y organismos federales operan programas sociales para los trabajadores informales.”⁹¹ (Ver Gráfica 3.4)

⁸⁹ Un ejemplo de ello es el programa de *“pensión universal para adultos mayores”* que se promovió con la Reforma Hacendaria del 2013. Realmente no es una pensión universal; a aquellas personas que no cuenten con un Sistema de Pensiones de Seguridad Social, tendrán derecho a una pensión no contributiva de 580 pesos mensuales con entregas de 1,160 pesos cada dos meses, es decir se diferencia a las personas entre a aquellas que cuenten con Seguridad Social con derecho a una Afore o con Programas de Protección Social, otro ejemplo es el de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, el Seguro Popular, entre otros. *Vid.* http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores

⁹⁰ Art. 4 del Consejo Nacional de Protección Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 27 de Febrero de 2006.

⁹¹ Levy, Santiago, *“Op. Cit.”* Ed. Océano de México S.A. de C.V., 2008, pág. 40, Cap. I.



3.4 Modelo Analítico del Mercado Laboral Mexicano.⁹²

Como se ha visto en este capítulo, los programas sociales tienen implicaciones importantes para los costos laborales de las empresas, donde hay una diferenciación importante en costos en cuanto a empleo formal e informal.

En el cuadro 3.3 un trabajador formal promedio, recibe un salario mensual de 5,609.7 pesos mexicanos en efectivo y un derecho a demandar bienes y servicios por un valor de 1,671.12 pesos. A cambio de 686.62 de esos 1,671.12 pesos, él y su familia pueden recibir servicios de salud del IMSS cuando lo requieran. Asimismo el IMSS deposita 364.63 pesos a la pensión de retiro de la cuenta de ese trabajador en la Afore de su elección, para que veinticinco años después disponga de ingresos luego de su retiro. También deposita 280.48 pesos en la subcuenta de vivienda de la cuenta de la Afore del trabajador para que en algún momento éste pueda obtener un crédito para vivienda del Infonavit. A cambio de 56 pesos, el trabajador puede enviar a su hijo a una guardería desde los dos meses hasta los cuatro años de edad, y así sucesivamente.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo de investigación, el gobierno mexicano atiende los fallos del mercado de seguros, explicados en el primer capítulo, generando un sistema de Seguridad Social con la combinación del IMSS, Infonavit, Afores y las regulaciones sobre despido y liquidación. Forzando a los trabajadores formales a adquirir dichas prestaciones sociales, ya sea porque el gobierno ve miopía en el trabajador, riesgo moral, etc., el gobierno impone sus preferencias hacia los trabajadores, planteando sus “*objetivos sociales del gobierno*”⁹³ como la insistencia del gobierno en que los trabajadores tengan acceso *simultáneamente* a seguros de vida, salud, invalidez y riesgos de trabajo; crédito para vivienda; ingresos al retiro; servicios de guardería; centros culturales y deportivos, y una liquidación al ser despedidos. Esto es lo que la Constitución y varias leyes exigen.

Pero hay algo esencial en los sistemas de Seguridad Social, *los objetivos de los trabajadores pueden ser muy diferentes*. Esto no quiere decir que uno de esos puntos de vista sea correcto

⁹² El análisis descrito en este apartado es formulado principalmente por Levy, Santiago (2006). *Vid.* Levy Santiago, “Op. Cit.” 2008, pág. 40, Cap. 7. Esto se hace debido a que como punto final, ayudará a ver si en verdad la reforma al sistema de pensiones ayudo al bienestar general de la población mexicana.

⁹³ Para mayor información sobre el término. *Vid.* Levy, Santiago “Op. Cit.” 2008.

y el otro equivocado; sólo que son diferentes. Gobierno y trabajadores pueden asignar diferente valor a las prestaciones de Seguridad Social; en particular, *el valor de esas prestaciones para el trabajador puede ser diferente a los costos monetarios de las prestaciones*. En otras palabras tal vez no valore los servicios ofrecidos por el equivalente de 1,671.12 pesos.

Aunque no se aplica a todos los trabajadores. Por ejemplo, para algunos, el valor de una prestación de Seguridad Social podría ser superior a los 1,671.12 pesos; una madre soltera sin familiares que puedan cuidar a su hijo de dos años; el acceso a una guardería puede hacer la diferencia en su posibilidad de conseguir trabajo, así como un trabajador de cincuenta y tantos años que padece presión arterial alta o el incremento en personas de edad adulta que padecen diabetes, para quien(es) las medicinas que obtiene gratis en el IMSS valen más de 1,671.12 pesos.

Pero cabe destacar, que esas son excepciones extraordinarias, una implicación importante para la devaluación que los trabajadores tienen de las prestaciones sociales en México es el servicio que se da en las distintas instituciones de Seguridad Social, es decir, los problemas asociados con la calidad de desempeño del IMSS, Infonavit y Afores.

Por muchas razones, trabajadores formales no tienen una valoración completa; se describirán las principales, pero es importante mencionar que análisis completos sobre valoración de trabajadores se encuentran en Levy (2008), Maloney (2009) y Pagés (2010).

Considérese, por ejemplo, un trabajador viviendo en un área rural o urbana pequeña⁹⁴ donde los servicios que presenta el IMSS son escasos, como se ha mencionado en este capítulo, el trabajador promedio espera recibir a cambio de lo aportado, 686.62 pesos, la atención médica cuando él y su familia lo requieran. Pero si los centros médicos son de muy baja calidad, las colas son largas, el equipo es anticuado, no se dispone de algunas medicinas (tal que él tiene que comprarlas de su bolsillo) o –más aún– esos centros son sencillamente inexistentes, entonces el valor que atribuye a sus 686.62 pesos disminuye.

⁹⁴De acuerdo con el Inegi, una población se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2,500 personas.

“Es asombrosa la cantidad de asegurados que prefiere acudir a los dispensarios para pobres (de la Secretaría de Salud, de las parroquias). Los dispensarios fueron creados para los que no tienen seguro, ni recursos para acudir a la medicina privada. Sin embargo, un tercio o más de sus pacientes están en el Seguro. Prefieren ir a los dispensarios y pagar cuotas simbólicas, porque pierden menos tiempo. Las cuotas en especie que cobra el Seguro son altísimas para el asegurado, para la empresa y para el país. La productividad perdida por tanta gente en viajes y antesalas [...] el trato burocrático, [...] son cuotas francamente destructivas. Convencen a muchos de que buscar remedio en el Seguro es peor que la enfermedad.”⁹⁵

O considérese, trabajadores agrícolas que, por razones asociadas con la estacionalidad en producción, presentan un trabajo asalariado formal durante la mitad del año, y por lo tanto, de acuerdo a la ley del seguro social, necesita estar empleado por ¡50 años para recibir una pensión de retiro mínima!⁹⁶ Otra consideración importante es el valor de las cuentas de Afores de trabajadores que emigran cada año, donde, muchos de estos trabajadores preferirían sus 364.63 pesos en efectivo el día de hoy, para pagos de costos de migración, que para una pensión de retiro en un futuro distante que tal vez nunca disfruten debido a que muy probablemente ellos ya no residirán en México.⁹⁷

Otro caso importante sería el de un matrimonio, donde uno de los dos se encuentra ya cubierto por el Sistema de Seguridad Social. Debido a que el esposo o esposa, se encuentra ya cubierto por el Seguro de Salud del esposo(a), el beneficio marginal de los 686.62 pesos para la cobertura del Seguro de Salud es cero.

Sumando todo esto, es decir de consideraciones de diseño y calidad, *la valoración de la Seguridad Social por los trabajadores depende de las alternativas disponibles, del costo y calidad de esas alternativas, y de la posibilidad de separar un conjunto de beneficios que no*

⁹⁵ Gabriel Zaid, “Universitarios desempleados”, en *Reforma*, 25 de marzo de 2007, apud Levy, Santiago, “Op. Cit.”, 2008, Cap. 3, pág. 73

⁹⁶ Ya que son 1,250 semanas que necesita cotizar para tener derecho a una pensión de retiro.

⁹⁷ Como es sabido en México, la proporción de trabajadores que emigran a EUA es considerable y va en aumento año con año, se estima que cada año emigran a Estados Unidos alrededor de 300,000 mexicanos y se encuentran alrededor de 12,000,000 de mexicanos en Estados Unidos. Vid. *Conapo (2010) e Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2012)*.

se desea consumir en paquete para poder acceder a ellos de forma separada y voluntaria. En México, estas alternativas son provistas por los programas de protección social.

Todo el análisis previo se sintetizará con una representación simple de la diferencia entre trabajo formal e informal.

Sea T_f y T_i el costo monetario total por trabajador de los programas de Seguridad y Protección Social, respectivamente, sin importar quién los paga.⁹⁸ Estos costos incluyen los siguientes componentes:

$$T_f = [\textit{Seguro de salud} + \textit{pensiones de retiro} + \textit{pensiones de invalidez} \\ + \textit{créditos de vivienda} + \textit{pensiones de riesgo de trabajo} \\ + \textit{servicios de guardería} + \textit{centros deportivos}]$$

$$T_i = [\textit{seguro de salud} + \textit{seguro de vida} + \textit{créditos para vivienda} \\ + \textit{pensiones de retiro} + \textit{servicios de guardería}]$$

Como ya se explicó anteriormente, los componentes de la Seguridad Social T_f , están integrados en paquete; mientras que las prestaciones de protección social T_i , están separadas. T_f es de al menos el 35 por ciento del salario (Ver Cuadro 3.3), recogiendo todos los costos no salariales de un trabajador asalariado. Como se definió anteriormente, las valoraciones a las prestaciones sociales de los trabajadores, ya sea por cuestiones de diseño, calidad y sustitución entre uno y otro⁹⁹, entre otras cosas es menor al 35%¹⁰⁰ del salario en prestaciones de Seguridad Social, al igual que el porcentaje aplicado a las prestaciones que se dan de protección social.

Para capturar la diferencia entre costos y beneficios Levy (2008) introduce dos coeficientes, B_f y B_i , los cuales son menores o iguales a la unidad y miden la valoración por los

⁹⁸ Los subíndices f e i se usan para denotar que la Seguridad Social concierne a los trabajadores en el sector formal y la protección social a los trabajadores en el sector informal, respectivamente. Levy (2008)

⁹⁹ Es menester decir que la valoración del Sistema de Seguridad Social es mucho mayor que la valoración de programas de protección social, la equivalencia entre ellas sigue siendo poca o nula, los programas de Seguridad Social siguen presentando un nivel de protección mucho mayor que los programas de protección social, al respecto Vid Ros Jaime, "Los incentivos a la Informalidad como causa del estancamiento de la productividad." 2013, cap. 2, en Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México

¹⁰⁰ Siguiendo a Levy (2008), el costo de prestaciones de seguridad social es igual a 24,519 pesos $T_f = 24,519$, mientras el costo de prestaciones de protección social es igual a 5,670 pesos $T_i = 5,670$, esto en pesos de 2007, para el año 2006.

*trabajadores de los programas de seguridad social y protección social, respectivamente.*¹⁰¹

Con base en ello:

T_f = Costo por trabajador de las regulaciones o estructuras de gobierno que se aplican al trabajo asalariado.

$\beta_f T_f$ = Valor para el trabajador de los programas de Seguridad Social

T_i = Costo por trabajador de los programas de protección social para trabajo no asalariado.

$\beta_i T_i$ = Valor para el trabajador de los programas de protección social.

Entonces una vez definido este punto, se puede decir que los programas sociales tienen implicaciones para los costos laborales de las empresas: las empresas que contratan trabajadores asalariados formales pagan $(W_f + T_f)$, mientras que las empresas que tienen relaciones con trabajadores no asalariados, incluida la empresa unipersonal del individuo auto-empleado, pagan W_i [...] En ausencia de alternativas, una diferencia tan grande en los costos relativos del trabajo distorsionaría la composición de la producción: la economía se caracterizaría por una enorme proporción del PIB procedente del auto-empleo y el empleo como comisionistas y una reducida proporción procedente de actividades en las que el trabajador asalariado es indispensable. Pero empresas y trabajadores sí tienen una alternativa: *evitar las regulaciones o estructuras del gobierno que se aplican al trabajo asalariado, lo cual genera empleo asalariado contratado ilegalmente* (denominado L_{if} para denotar a los trabajadores informales que deberían ser formales). (*Ibíd.*) (Ver Cuadro 3.4).

Por lo que trabajadores y empresas evaden la seguridad social cuando los beneficios de hacerlo exceden los costos, se puede decir que, las empresas desean expandir el empleo asalariado pero ahorrar costos laborales; los trabajadores desean ser compensados por la pérdida del valor que atribuyen a las prestaciones de seguridad social a las que tienen derecho como empleados asalariados.¹⁰² En México, la obligación legal de que los trabajadores

¹⁰¹ En principio β_f y $\beta_i \in [0, \infty]$, ya que algunos individuos podrían valorar los beneficios más de lo que cuestan. Como ya se explicó, sin embargo, el análisis relevante para México se centra en el caso en que $\beta_f, \beta_i \leq 1$. Levy (2008)

¹⁰² Precondición de la evasión es que $B_f < 1$. Dado que las empresas formales pagan T_f por cada trabajador contratado (a demás de su salario), pero, en opinión del trabajador, él sólo recibe $\beta_f T_f$, existe un incentivo para que unas y otros traten de recoger el "sobrante" de $(1 - \beta_f)T_f$ evadiendo al IMSS. (*Ibíd.*)

coticen en la seguridad social recae en las empresas, al igual que el castigo por no hacerlo. En este modelo analítico, Levy (2008), denota como F , la forma de multas monetarias por trabajador evasor. Las multas, sin duda alguna, deben ser superiores a los costos de las regulaciones o estructuras de gobierno evadidas, pues de lo contrario todas las empresas siempre evadirían la ley.¹⁰³

Sin embargo, el IMSS no puede supervisar individualmente a las más de 3 millones quinientas mil empresas que hay en México.¹⁰⁴ Así existe cierta probabilidad de que el IMSS encuentre y multe a empresas evasoras, se denota en este modelo la probabilidad como λ , y esa probabilidad desempeña un papel clave en el comportamiento de las empresas.

Por lo que los costos para las empresas de los trabajadores contratados legalmente e ilegalmente se definen de la siguiente manera:

$w_{if} + \lambda F =$ Salario cuando se les contrata ilegalmente + la multa esperada por violar la ley (la cual es simplemente la probabilidad de que las empresas sean detectadas multiplicada por la multa); el costo marginal de los trabajadores aumenta.¹⁰⁵

$w_f + T_f =$ Salario para los trabajadores formales + Costo por trabajador de las regulaciones o estructuras de gobierno que se aplican al trabajo asalariado; el costo marginal de los trabajadores es constante.

3.4.1 Comportamiento de los Trabajadores

Un trabajador asalariado contratado legalmente, tendrá una utilidad de su salario w_f , más el valor que le dé a las prestaciones de Seguridad Social $\beta_f T_f$; mientras un trabajador contratado ilegalmente, es decir laborando en el sector informal tendrá una utilidad de su salario w_i más el valor que le dé a las prestaciones de Protección Social $\beta_i T_i$.

¹⁰³ Es decir, $F > T_f$ o $F > 35\%$ del salario como mínimo.

¹⁰⁴ Según el Censo Económico 2009, en México hay 3,627,059 empresas.

¹⁰⁵ Se desprende de $CMT_f = (w_f + T_f)$, así que $\partial CMT_f / \partial L_f = 0$, mientras que $CMT_i = w_{if} + \lambda F + \partial \lambda(L_{if}) / \partial L_{if} \cdot F \cdot L_{if}$, así que $\partial CMT_i / \partial L_{if} > 0$. (Ibid.)

Algo importante en el análisis de este modelo analítico es que: “*las prestaciones de los programas de Protección Social se ofrecen a todos los trabajadores no cubiertos por la Seguridad Social sin importar si carecen o no de cobertura a raíz de un acto ilegal.*” (Ibíd.)

Un punto importante es que el mercado laboral mexicano, se distingue por presentar movilidad laboral entre los dos sectores, principalmente en los trabajadores que son pobres, algo que hace notorio al mercado laboral mexicano es que: “...*El problema para los trabajadores de salarios bajos no es incorporarse a un empleo formal, sino permanecer en un empleo formal.*”¹⁰⁶ Por lo que resulta que los trabajadores se desplazarán entre ser asalariados formales, asalariados pero informales (contratados ilegalmente) y no asalariados y necesariamente informales para maximizar su utilidad. Por lo que se resume el comportamiento de los trabajadores como sigue:

- $(w_i + \beta_i T_i) = (w_{if} + \beta_i T_i) \rightarrow$ Los trabajadores informales son indiferentes a ser asalariados o no.
- $(w_{if} + \beta_i T_i) = (w_f + \beta_f T_f) \rightarrow$ Los trabajadores son indiferentes a ser formales o no.

La figura 3.2 describe el mercado de trabajo cuando es posible evadir la Seguridad Social.

¹⁰⁶ Levy, Santiago, “Op. Cit.”, 2008, Cap. 5, pág. 132. En el Capítulo V, muestra con varios estudios empíricos la movilidad de Trabajadores en el Mercado Laboral, y concluye que la movilidad que hay de un sector formal a uno informal es alta, sobre todo en los trabajadores de salarios bajos. En un ejercicio se sigue a los 9.2 millones de trabajadores inscritos en el IMSS en 1997 hasta el 2006, y se obtienen resultados de movilidad alta, en trabajadores de salarios altos, un trabajador promedio estuvo inscrito en el sector formal 7.7 de los diez años del periodo estudiado, o 67% de su tiempo de trabajo, en contraste con los trabajadores de salarios bajos, donde el trabajador promedio tuvo un empleo formal durante 4.9 de los diez años del periodo estudiado; en otras palabras, estuvo empleado en el sector formal durante 49% de su tiempo de trabajo.

informal deben bajar, así que los salarios se mueven en direcciones opuestas. Y agregando programas de protección social; es decir, cuando $T_i > 0$, las empresas maximizan sus ganancias en K , pagan $(w_f'' + T_f)$ por trabajador y emplean L_f'' trabajadores. Las empresas informales maximizan sus ganancias en M , pagan w_i'' por trabajador y emplean L_i'' trabajadores.¹⁰⁸ Y en K y M los trabajadores están en equilibrio, obteniendo la utilidad $(w_f'' + \beta_f T_f)$ en el sector formal y $(w_i'' + \beta_i T_i)$ en el sector informal. En cuanto a la productividad laboral, la protección social incrementa el empleo informal por encima del nivel eficiente causado por la subvaloración de la Seguridad Social. *“Más trabajadores de ingresos bajos consideran redituable ser auto-empleados, explotando sus pequeñas parcelas de tierras de mala calidad o vendiendo bienes en áreas urbanas.”(Ibíd.)*

3. Ahora tomando en cuenta la evasión. Cuando las empresas formales evaden la ley, ofrecen w_{if}'' por encima de w_i'' para convencer a trabajadores asalariados legales, comisionistas o trabajadores auto-empleados de convertirse en trabajadores asalariados pero sin prestaciones de Seguridad Social. Al aumentar los salarios, sin embargo, el costo de los trabajadores contratados legalmente se incrementa, y las empresas formales convierten a algunos trabajadores registrados en trabajadores no registrados, desplazándose de K a G , mientras que los trabajadores registrados en el IMSS disminuyen a L_f'' . Todos los trabajadores atraídos del sector informal y los $(L_f'' - L_f'')$ trabajadores previamente registrados son empleados ilegalmente por empresas formales. El equilibrio con evasión para las empresas formales está en el punto H, donde contratan $(L_f'' - L_{if}'')$ trabajadores pero sólo registran a $L_f'' < L_f''$ trabajadores. La condición de equilibrio para los trabajadores asalariados contratados legal e ilegalmente y los trabajadores auto-empleados y comisionistas es $(w_{if}'' + \beta_i T_i) = (w_i'' + \beta_i T_i) = (w_f'' + \beta_f T_f)$. Como los salarios informales aumentan, las empresas informales se desplazan de M a Q y el empleo como comisionistas y autoempleo disminuyen en $(L_i'' - L_i'')$, el cuál es el aumento neto en el empleo asalariado.

¹⁰⁸ En este punto $L_i'' = L - L_f''$ trabajadores y en el punto de equilibrio, $L_f^* = L_i^*$, donde $L_i^* = L - L_f^*$

3.4.2 El impacto de la evasión.

Cuatro implicaciones surgen respecto al empleo. Primero, con evasión hay cuatro tipos de trabajadores. Los tres primeros son los trabajadores asalariados formales registrados en el IMSS, los trabajadores auto-empleados y los comisionistas, y el cuarto tipo: trabajadores asalariados que tienen una relación obrero-patronal con empresas que sin embargo no los registran en el IMSS. Son cuatro los factores los que se combinan para crear este tipo de composición de la fuerza de trabajo:

1. Un diseño de la Seguridad Social que excluye a los trabajadores no asalariados.
2. Problemas de valoración de la Seguridad Social, que grava al empleo asalariado.
3. Programas de protección social que subsidian al empleo no asalariado.
4. Evasión de la legislación de Seguridad Social.

Por lo que, la evasión afecta la composición del empleo, los salarios y las ganancias, la eficiencia y la productividad, y el cumplimiento de los objetivos sociales del gobierno¹⁰⁹. Las diferencias en productividad entre trabajadores similares, entre un sector y otro, son causadas por una devaluación en el sistema de Seguridad Social y nótese que conforme empresas del sector formal enfrentan costos laborales altos, son menos competitivas que cuando la Seguridad Social es plenamente valorada, es por eso que se emplean menos trabajadores formales y su producción es menor.

El resultado de este modelo no es de sorprenderse: Si las empresas y trabajadores son forzados en pagar por algo y reciben mucho menos que lo que ellos pagan, ellos tratarán de irse a la informalidad. La caída en el PIB como resultado de su conducta es algo que ellos probablemente desconocen y no pueden preocuparse por ello. (Ibíd.)

¹⁰⁹ Levy (2008) plantea que los objetivos sociales del gobierno, se cumplen plenamente cuando todos los trabajadores se encuentran asegurados por Seguridad Social, y esto debido a que: no tienen que realizar pagos extraordinarios de dinero fiscal y las cuentas fiscales se encuentran sanas, además de que los servicios prestados por un Sistema de Seguridad Social son de "mejor calidad" que aquéllos por un Sistema de Protección Social.

Mientras $\beta_f \rightarrow 0$, los incentivos para las empresas y trabajadores para evadir la Seguridad Social incrementa. La evasión de los trabajadores se refleja en la evasión de las empresas, pero como la probabilidad de que una empresa pueda ser multada por el IMSS aumenta con un número mayor de trabajadores ilegales, la evasión está concentrada principalmente en medianas y microempresas. Algunas empresas encontrarán que permaneciendo pequeñas e informales, opuesto a ser grandes y formales, es redituable, pero esto reduce sus posibilidades de explotar economías de escala, acceder a créditos formales, innovar, e invertir en capital humano.

Claramente este comportamiento de empresas es el resultado de varios factores, pero un impuesto implícito al trabajo formal, debido a una devaluación en los Programas de Seguridad Social es uno de los factores que necesitan atenderse urgentemente para el Bienestar General de la Población. Puntos importantes se deben de considerar, además de un Sistema de Seguridad Social devaluado, aunque no sea parte de la discusión, costos asociados por un gran número de empresas estancadas que no innovan, no invierten en capital humano, explotación de economías de escala y que se esté gestando a lo largo de esta década del siglo XXI una mayor tercerización de la economía influyen de manera significativa en el comportamiento del mercado laboral mexicano y por consiguiente en el Bienestar General de la Población¹¹⁰.

La siguiente sección culmina este trabajo de investigación, para ver si en verdad una reforma al sistema de pensiones como la de 1997, ¿generó mayor Bienestar a la Población Mexicana?

3.4.3 Evidencia empírica de menor bienestar ante la dicotomía formal-informal.

Para evidenciar el impacto de bienestar social en un Sistema de Seguridad Social, se analizará mediante un modelo probabilístico Probit, la pobreza de patrimonio, donde el impacto que generen nuestras variables independientes sobre nuestra variable dependiente indicarán que políticas sirven para contrarrestar mejor nuestra pobreza de patrimonio.

¹¹⁰ Para un enfoque distinto y de mayor profundidad sobre este tema Vid. Ros Jaime, "Op. Cit.", 2013.

Se analizará la pobreza de patrimonio, esta será nuestra variable dependiente, definida como el Coneval (2012) lo hace, es decir y^* será igual a:

“Pobreza de Patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.”

Para eso se utilizó la base de datos que el Coneval¹¹¹ genera sobre la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH)¹¹², específicamente la del 2010, y definiremos la variable binaria, donde 1 si es pobre patrimonial y 0 cualquier otro caso.

Generando la variable dependiente binaria, se fusionaron las bases de datos correspondientes de las variables independientes, o explicativas que generaron mayor impacto en la pobreza de patrimonio. Estas bases son (todas las bases son los micro-datos de la ENIGH 2010):

1. Base de Hogares
2. Base de Población
3. Base de Concentrado
4. Base de Trabajos.

Donde se modificaron las variables, algunas iterativas, binarias, para los fines de medición de pobreza del modelo. Las cuales se ven reflejadas en el siguiente cuadro 3.7, junto con la figura 3.2 de la descripción de la metodología empleada.

¹¹¹ Vid. Coneval → Medición de Pobreza → Programas de Cálculo y Bases de Datos

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Programas_y_BD_2010_y_2012.aspx

¹¹² La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) tiene sus antecedentes en varias encuestas realizadas por diferentes dependencias públicas como la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), el Banco de México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), o la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), pero es a partir de 1984 que se integra como tal y es levantada formalmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). A partir de 1992 se realiza con una periodicidad bienal con excepción de 2005, ya que fue un levantamiento extraordinario. Se tiene información disponible para 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2010 y 2012.

Cuadro 3.7

Variables del Modelo Probit. Pobreza de Patrimonio.

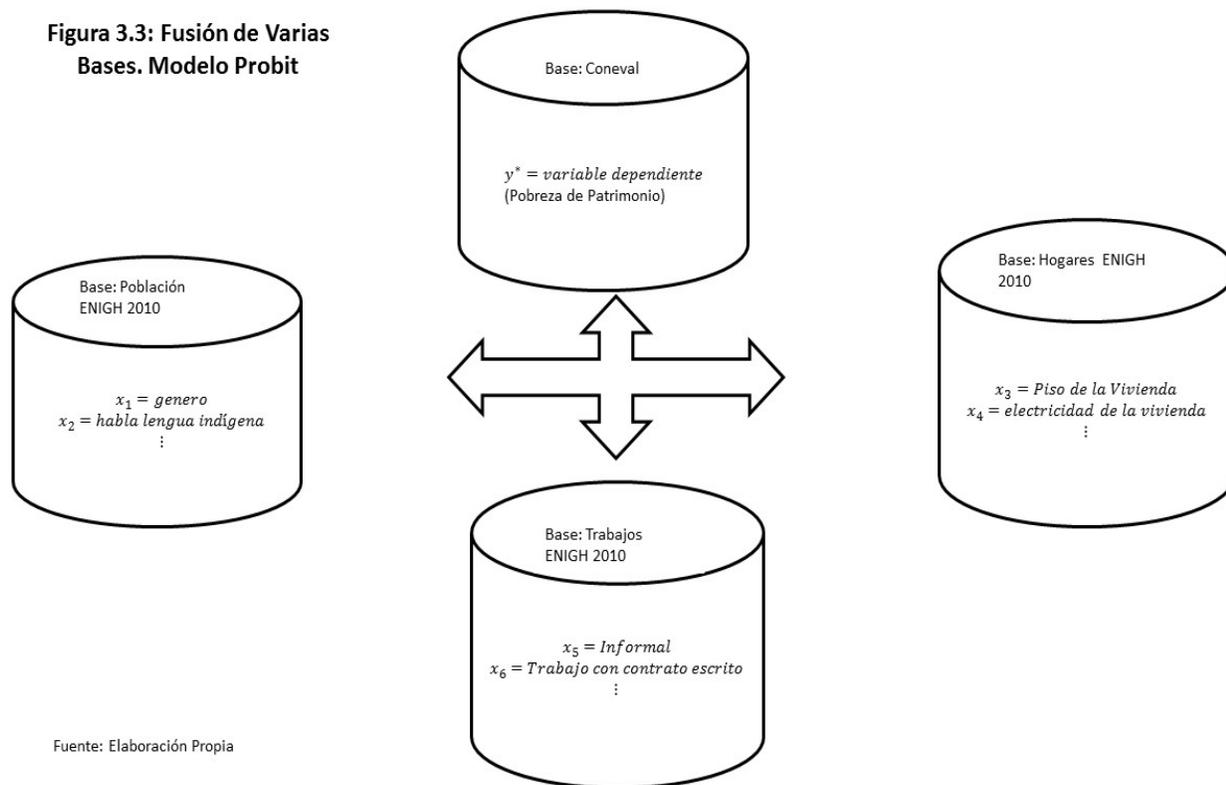
Variable	Descripción	Características	Observaciones	Fuente
poblp3	Pobreza Patrimonial	Variable binaria	1=Pobre Patrimonial, 0=cualquier otro caso	Coneval
techos_2	Techo de la Vivienda	Variable binaria	1= Materiales con vida útil de al menos 15 años 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010 ¹
pi_tierra	Piso de la Vivienda	Variable binaria	1= Tiene piso de tierra, 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
coc_duer	Cocina de la Vivienda	Variable binaria	1= En cuarto donde cocinan también duermen, 0=cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
dis_agua_2	Disposición de Agua en la Vivienda	Variable binaria	1= Agua entubada dentro de la Vivienda, 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
excus_2	Excusado en la Vivienda	Variable binaria	1= Tiene excusado en la Vivienda, 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
drenaje_2	Drenaje de la Vivienda	Variable binaria	1= Drenaje o desagüe conectado a red pública o fosa séptica, 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
elect_2	Electricidad de la Vivienda	Variable binaria	1= Tiene luz eléctrica, 0= No tiene luz eléctrica	Base Hogares ENIGH 2010
basura_2	Eliminación de basura en la Vivienda	Variable binaria	1= La tiran en un contenedor o depósito, 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
rural_2	Si se encuentra en zona rural o urbana	Variable binaria	1= Vive en una Zona Rural, 0= Vive en una zona urbana	Base Hogares ENIGH 2010
conapo_2	Índice de Marginación Conapo	Variable Discreta	1= Muy alto, 2= Alto, 3= Medio, 4= Bajo, 5= Muy Bajo	Base Hogares ENIGH 2010
pared_2	Material de las paredes de la Vivienda	Variable binaria	1= Pared de tabique, ladrillo, block, piedra o concreto, 0= cualquier otro caso	Base Hogares ENIGH 2010
escri_2	Tiene escrituras la Vivienda	Variable binaria	1= No tiene escrituras, 0= cuenta con escrituras	Base Hogares ENIGH 2010
alim1_2	Preocupación de comida por falta de dinero	Variable binaria	1= Si hubo preocupación, 0= No hubo preocupación	Base Hogares ENIGH 2010
genero	Sexo del jefe de hogar	Variable binaria	1= Mujer, 0= Hombre	Base Población ENIGH 2010
edad2	Edad al cuadrado	Variable continua	Edad del Jefe del Hogar al cuadrado	Base Población ENIGH 2010 ²
hablaind_2	Si el jefe del hogar habla lengua indígena	Variable binaria	1= Habla lengua indígena, 0= No habla lengua indígena	Base Población ENIGH 2010
atemed_2	Afiliado a alguna institución para atención médica	Variable binaria	1= No está afiliado a alguna institución, 0= si esta afiliado a alguna institución 1= Preescolar, 7= Primaria, 10= Secundaria, 13= Preparatoria o Bachillerato, 16=	Base Población ENIGH 2010
educacion	Nivel de instrucción del jefe del hogar	Variable Discreta	Normal, 15= carrera técnica o comercial, 18= Profesional, 20= Maestría, 23=	Base Población ENIGH 2010
edocony_2	Estado conyugal del jefe del hogar	Variable binaria	1= Tiene Pareja, 0= Cualquier otro caso	Base Población ENIGH 2010
casad_mujer	Si se encuentra casada y es mujer el jefe del hogar Alguna vez ha contribuido o cotizado para alguna	Variable iterativa	1=edocony_2 es =1 y genero=1, 0= cualquier otro caso	Base Población ENIGH 2010
segsoc_2	institución de Seguridad Social	Variable binaria	1= No, 0= Si	Base Población ENIGH 2010
segpop_2	Actualmente se encuentra afiliado en el Seguro Popula	Variable binaria	1= Sí, 0=No	Base Población ENIGH 2010
trabajo_2	Durante el mes pasado, el jefe del hogar trabajó	Variable binaria	1= No, 0= Si	Base Población ENIGH 2010
tam_hog	Número de personas pertenecientes al hogar	Variable Discreta	1,2,3...,50	Base Concentrado ENIGH 2010
informal	El jefe de hogar tiene un trabajo en el sector informal	Variable binaria	1= No tiene ninguna prestación, 0= tiene alguna prestación laboral	Base Trabajos ENIGH 2010
nocontract	En su trabajo cuenta con un trabajo escrito	Variable binaria	1= No tuvo contrato, 0= Si tuvo contrato	Base Trabajos ENIGH 2010
hacinam	Si en el hogar se encuentran en hacinamiento	Variable binaria	1= 2.5 o más habitantes por cuarto, 0= cualquier otro caso	Base Concentrado ENIGH 2010
mayor_65	Personas mayores de 65 años y más en el hogar	Variable Discreta	0,1,2,3,4	Base Población ENIGH 2010
menor_5	Personas menores de 5 años y menos en el hogar	Variable Discreta	0,1,2...,8	Base Población ENIGH 2010
trans_pub	Transferencias del Gobierno	Variable binaria	1=transferencia pública, 0= cualquier otro caso	Base Población ENIGH 2010
remesas	Ingresos Provenientes de otros países	Variable binaria	1= Si recibe un ingreso, 0= cualquier otro caso	Base Población ENIGH 2010

¹ Se modificaron las variables que los microdatos de la ENIGH 2010 reportó, para fines de medir la pobreza y su impacto en la carencia de varios servicios o bienes.

² La edad al cuadrado se usa para ver los rendimientos decrecientes que se explicaron en el capítulo 2.

Fuente: Elaboración propia en base a la ENIGH 2010 y Coneval 2012

Figura 3.3: Fusión de Varias Bases. Modelo Probit



Fuente: Elaboración Propia

Una vez realizado esto, se hicieron las estimaciones econométricas del modelo probit y se obtuvo lo siguiente:

```
. probit pobl3 edad edad2 hablaind_2 educacion rural_2 menor_5 mayor_65 tam_hog casad_mujer edocony_2 pi_tierra pared_2
> techos_2 escri_2 coc_duer_2 hacinam basura_2 dis_agua_2 elect_2 drenaje_2 segpop_2 atemed_2 segsoc_2 aliml_2 trabajo_
> 2 informal trans_pub remesas
```

```
Iteration 0: log likelihood = -10658.036
Iteration 1: log likelihood = -7168.8703
Iteration 2: log likelihood = -7148.4861
Iteration 3: log likelihood = -7148.4618
Iteration 4: log likelihood = -7148.4618
```

```
Probit regression                               Number of obs   =    15525
                                                LR chi2(28)    =    7019.15
                                                Prob > chi2    =    0.0000
Log likelihood = -7148.4618                    Pseudo R2      =    0.3293
```

pobl3	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
edad	-.0324892	.0059805	-5.43	0.000	-.0442108	-.0207675
edad2	.0001763	.000059	2.99	0.003	.0000607	.0002919
hablaind_2	.1327197	.0393002	3.38	0.001	.0556927	.2097466
educacion	-.0704499	.003219	-21.89	0.000	-.076759	-.0641409
rural_2	-.5143107	.0330437	-15.56	0.000	-.5790751	-.4495463
menor_5	.1675957	.0218548	7.67	0.000	.1247611	.2104303
mayor_65	.0708766	.0303585	2.33	0.020	.0113751	.1303782
tam_hog	.1294598	.0087342	14.82	0.000	.112341	.1465786
casad_mujer	-.1772122	.0603135	-2.94	0.003	-.2954245	-.0589999
edocony_2	.1577346	.0333621	4.73	0.000	.092346	.2231232
pi_tierra	.2421141	.0753189	3.21	0.001	.0944918	.3897364
pared_2	-.1596866	.0378736	-4.22	0.000	-.2339175	-.0854556
techos_2	-.2515879	.0335003	-7.51	0.000	-.3172473	-.1859284
escri_2	.1054168	.0288821	3.65	0.000	.0488089	.1620247
coc_duer_2	.1239533	.0501634	2.47	0.013	.0256348	.2222718
hacinam	.3612281	.0291722	12.38	0.000	.3040517	.4184045
basura_2	.2353566	.0413825	5.69	0.000	.1542484	.3164648
dis_agua_2	-.2220344	.0326379	-6.80	0.000	-.2860035	-.1580652
elect_2	-.0053926	.1431815	-0.04	0.970	-.2860232	.2752381
drenaje_2	-.0920297	.0447509	-2.06	0.040	-.1797399	-.0043196
seggpop_2	.2109241	.0309624	6.81	0.000	.150239	.2716092
atemed_2	.2708069	.0331457	8.17	0.000	.2058426	.3357712
segsoc_2	.1046093	.0303619	3.45	0.001	.0451011	.1641176
aliml_2	.3915173	.0248256	15.77	0.000	.3428601	.4401745
trabajo_2	.1091451	.035118	3.11	0.002	.0403151	.1779752
informal	.3632489	.0300431	12.09	0.000	.3043655	.4221322
trans_pub	.0835656	.0141313	5.91	0.000	.0558688	.1112624
remesas	-.1294344	.0436438	-2.97	0.003	-.2149746	-.0438942
_cons	.6824296	.215501	3.17	0.002	.2600554	1.104804

Todas nuestras variables son estadísticamente significativas al 5%, el p-value es menor al 5%, a excepción de la variable `elect_2`, pero para los fines de este modelo, la electricidad que se tiene en la vivienda se justifica para explicar el impacto de la pobreza de patrimonio en México.

Por lo que se realizan los efectos marginales, para interpretar los coeficientes, ya que como se argumenta en el siguiente apartado, de la metodología empleada, en modelos Probit los coeficientes por si solos no son interpretables ya que no son lineales. Y se obtiene lo siguiente:

. mfx compute

Marginal effects after probit
 y = Pr(poblp3) (predict)
 = .42901413

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
edad	-.0127556	.00235	-5.43	0.000	-.017356	-.008155		50.0377
edad2	.0000692	.00002	2.99	0.003	.000024	.000115		2695.75
hablai~2*	.0524594	.01561	3.36	0.001	.02186	.083059		.136876
educac~n	-.0276593	.00126	-22.00	0.000	-.030123	-.025195		9.61881
rural_2*	-.1972891	.01225	-16.11	0.000	-.221297	-.173281		.380548
menor_5	.0657998	.00859	7.66	0.000	.048969	.082631		.426602
mayor_65	.0278269	.01192	2.33	0.020	.004467	.051187		.276522
tam_hog	.0508272	.00343	14.82	0.000	.044105	.05755		4.41449
casad~r*	-.0682677	.02269	-3.01	0.003	-.11274	-.023795		.043285
edocon~2*	.0612816	.0128	4.79	0.000	.036204	.08636		.798003
pi_tie~a*	.0961363	.02999	3.21	0.001	.037357	.154916		.039742
pared_2*	-.0631425	.01505	-4.20	0.000	-.092635	-.03365		.836329
techos_2*	-.0994888	.01328	-7.49	0.000	-.125519	-.073458		.76818
escri_2*	.0415459	.01142	3.64	0.000	.019167	.063925		.256232
coc_du~2*	.0490346	.01995	2.46	0.014	.009927	.088142		.065185
hacinam*	.1423523	.01146	12.43	0.000	.119897	.164807		.33037
basura_2*	.0931789	.01644	5.67	0.000	.060958	.1254		.179903
dis_ag~2*	-.0875814	.0129	-6.79	0.000	-.11286	-.062303		.691079
elect_2*	-.0021182	.05627	-0.04	0.970	-.112399	.108163		.989436
drenaj~2*	-.0363231	.01774	-2.05	0.041	-.071094	-.001552		.878519
segpop_2*	.083208	.01224	6.80	0.000	.059219	.107197		.3019
atemed_2*	.1058611	.01286	8.23	0.000	.080658	.131064		.52818
segsoc_2*	.0410719	.01192	3.45	0.001	.017716	.064428		.474589
aliml_2*	.1532712	.00962	15.93	0.000	.134413	.17213		.449726
trabaj~2*	.0430619	.01391	3.10	0.002	.015802	.070322		.196006
informal*	.1406453	.01139	12.35	0.000	.118325	.162965		.619324
trans~b	.0328087	.00555	5.91	0.000	.021922	.043695		.612882
remesas	-.0508172	.01714	-2.97	0.003	-.084404	-.017231		.050628

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Los resultados se pueden interpretar de la siguiente forma:

- La probabilidad de que un individuo en México en el 2010 sea pobre en promedio, dadas todas mis variables independientes es de 42.90%.
- La variable que mayor impacto tuvo, es la preocupación por falta de alimentos (aliml_2), de esto se puede deducir que el ingreso en México de las personas es bajo, ya que por lo menos en los últimos tres meses de cuando se realizó la encuesta, por falta de dinero o recursos, la población tuvo una preocupación porque la comida se acabara, un bien necesario indispensable para la sobrevivencia humana, que no debería de preocupar a gran parte de la población.
- Para los fines de este trabajo de investigación, las variables que nos interesan son las condiciones laborales en que se encuentran los individuos, el resultado es de esperarse. Donde ante un cambio en la condición laboral, de un empleo formal o informal del

jefe del hogar, (variable informal) la probabilidad de que un individuo pueda presentar pobreza patrimonial se incrementa en un 14.06%, poco debajo de la variable alimentaria, es decir un impacto fuerte entre ser pobre o no pobre.

- Variables que no impactan de igual manera que la condición laboral, son los apoyos en sustitución a las prestaciones de Seguridad Social.
- El seguro popular, el que una persona se encuentre o no afiliada a este seguro, tiene un incremento en su probabilidad de ser pobre de 8%, es decir no remedia del todo la afectación que tiene en cuanto a que este pierda las prestaciones de un trabajo formal, al igual que si un individuo no recibiera las transferencias públicas, que estas presentan un incremento de probabilidad del 3.28%.¹¹³

Se podría concluir que la evidencia empírica, por lo menos del año 2010, es análogo al análisis de este trabajo de investigación. En México, ineficiencia en el mercado laboral, ante un sistema fraccionado genera una disminución en el bienestar general de la población.

Probablemente se ha avanzado en extender la cobertura de un piso mínimo a la población pobre: Pensiones no contributivas, seguro popular, apoyo a la vivienda, etc. pero la política social está aún muy lejos de la equidad de oportunidades; el Sistema de Seguridad Social excluye a la población más vulnerable (pobre), generando una disminución en el Bienestar General de la Población, dependencia de ayuda mínima a los grupos más vulnerables, sin instrumentos de apoyo para la generación de ingresos en beneficio de la población que más lo necesitan y un incentivo mayor a la informalidad, por ineficiencias en la provisión de servicios de salud, pensiones para adultos mayores y prestaciones sociales de diversa índole.

¹¹³ Se toman transferencias públicas, aquellas que se evaluaron como progresivas éstas son: Becas provenientes del gobierno, beneficio de Oportunidades, beneficio del programa de 70 y más, beneficio del programa alimentario, beneficio del programa de empleo temporal. Si se incluyeran las regresivas, probablemente estas serían de mayor impacto en la probabilidad de ser pobre y no remediaría el que una persona se encuentre en una condición laboral informal, estos son: programa Procampo, beneficios de otros programas para adultos mayores, beneficios de otros programas sociales. Es decir, la diferencia entre la variable informal y prestaciones de protección social serían mucho mayores. *Vid. ENIGH (2010)*

- **Metodología del Modelo Probit.**

Se utilizó un modelo de Variable Dependiente Limitada (VDL).¹¹⁴ Una VDL se define en sentido amplio como una variable dependiente cuyo rango de valores está restringido de forma importante. Una variable binaria asume sólo dos valores, el cero y el uno. Se utilizó el modelo Probit, donde el interés yace principalmente en la probabilidad de respuesta:

$$P(y = 1 | \mathbf{x}) = P(y = 1 | x_1, x_2, \dots, x_k)$$

Donde \mathbf{x} denota el conjunto total de variables explicativas. Por ejemplo; en el modelo presentado se utilizó y como un indicador de pobreza¹¹⁵, y \mathbf{x} contiene características que verán que impacto tiene en mi variable dependiente; variables independientes como hacinamiento, zona rural, si se cuenta con Seguridad Social, educación, edad del jefe de familia, etc...

Para evitar las limitaciones del Modelo de Probabilidad Lineal (MPL)¹¹⁶, considérese una clase de modelos de respuesta binaria de la forma:

$$P(y = 1 | \mathbf{x}) = G(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) = G(\beta_0 + \mathbf{x}\boldsymbol{\beta})$$

Donde G es una función que asume valores estrictamente entre cero y uno: $0 < G(z) < 1$, para todos los números reales z . Esto asegura que las probabilidades de respuesta estimada sean estrictamente entre cero y uno. En el modelo Probit, G es la función de distribución acumulada normal estándar, que se expresa como una integral:

$$G(z) = \Phi(z) = \int_{-\infty}^z \phi(v) dv$$

¹¹⁴ Para una mayor especificación, Vid. Wooldridge, Jeffrey, "Introducción a la Econometría. Un enfoque Moderno", p.574, cap. 17. 4° ed.

¹¹⁵ Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Vid. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/glosario.aspx>

¹¹⁶ Uno de los problemas que presenta el MPL es heteroscedasticidad y que dé valores negativos en mi probabilidad o mayores a uno, que con el modelo Probit se solucionan estos problemas. Vid. Wooldridge, Jeffrey "Op. Cit.", 4° ed., 2009.

Donde $\Phi(z)$ es la densidad normal estándar:

$$\phi(z) = (2\pi)^{-1/2} \exp\left(-\frac{z^2}{2}\right)$$

Por lo que la función $G(z)$ es una función creciente. $G(z) \rightarrow 0$ a medida que $z \rightarrow -\infty$, y $G(z) \rightarrow 1$ a medida que $z \rightarrow \infty$.

El modelo Probit puede derivarse a partir de un modelo de variable latente subyacente. Sea y^* una variable inobservable, o *latente*, determinada por:

$$y^* = \beta_0 + \mathbf{x}\boldsymbol{\beta} + e, \quad y = 1[y^* > 0]$$

Donde aquí se introduce un resultado binario. Esta recibe el nombre de *función indicador*, que asume el valor de uno si el evento dentro de los corchetes es verdadero y de cero si no lo es.¹¹⁷ Por tanto, y es uno si $y^* > 0$ y y es cero si $y^* \leq 0$. Se supone que e es independiente de \mathbf{x} y que e tiene la distribución logística estándar o la distribución normal estándar. En cualquier caso, e se distribuye simétricamente en torno a cero, lo cual significa que $1 - G(-z) = G(z)$ para todos los números reales z . Los economistas tienden a favorecer el supuesto de normalidad para e , lo cual es la razón por lo que en econometría el modelo probit es más popular que otros modelos probabilísticos¹¹⁸.

En la mayoría de las aplicaciones de los modelos de respuesta binaria, la meta principal es explicar los efectos de las x_j sobre la probabilidad de respuesta $P(y = 1 | \mathbf{x})$. La formulación de la variable latente tiende a dar la impresión de que lo que principalmente interesa son los efectos de cada x_j sobre y^* . Para un modelo Probit, la dirección del efecto de x_j sobre $E(y^* | \mathbf{x}) = \beta_0 + \mathbf{x}\boldsymbol{\beta}$ y sobre $E(y | \mathbf{x}) = P(y = 1 | \mathbf{x}) = G(\beta_0 + \mathbf{x}\boldsymbol{\beta})$ es siempre la misma. Pero la variable latente y^* rara vez tiene una unidad de medición bien definida. Por tanto, las magnitudes de cada β_j no son, por sí mismas, especialmente útiles. Para la mayoría de los propósitos, se quiere estimar el efecto de x_j sobre la probabilidad de éxito $P(y = 1 | \mathbf{x})$, pero esto se complica por la naturaleza no lineal de $G(\cdot)$.

¹¹⁷ Con el modelo que se trata de ver 1= si es Pobre y 0= no Pobre.

¹¹⁸ Dicho de otro modo: se utiliza más que el modelo Logit, y Modelo de probabilidad lineal.

Para hallar el efecto parcial de las variables aproximadamente continuas sobre la probabilidad de respuesta, es necesario recurrir al cálculo. Si x_j es una variable aproximadamente continua, su efecto parcial sobre $p(\mathbf{x}) = P(y = 1 | \mathbf{x})$ se obtiene de la derivada parcial:

$$\frac{\partial p(\mathbf{x})}{\partial x_j} = g(\beta_0 + \mathbf{x}\boldsymbol{\beta})\beta_j, \text{ donde } g(z) \equiv \frac{dG}{dz}(z)$$

Por lo que se puede decir que la solución que se dio en el modelo Probit, es encontrar que variables tienen mayor impacto en mi variable dependiente (pobreza) y ver que políticas sirven mejor para tener menor impacto en mi variable dependiente.

3.5 Reforma al Sistema de Pensiones, 1997. ¿Mayor Bienestar a la Población Mexicana?

Como se dijo anteriormente en Diciembre de 1995, el Congreso aprobó la Nueva Ley del Seguro Social, cuya principal característica fue el remplazo de un sistema de reparto con beneficios definidos a un régimen de contribuciones definidas con cuentas individuales.

Es importante separar dos medidas de la reforma de 1997: un esquema de contribuciones definidas pre-financiado por un lado, y la administración de las contribuciones de los trabajadores en cuentas individuales por instituciones financieras privadas por el otro. “*Un esquema de contribuciones definidas pre-financiado con cuentas individuales puede ser administrado por una institución pública (no necesariamente el IMSS) o por una entidad pública-privada. La elección no está totalmente asociada con consideraciones macroeconómicas [...] ¿Quién puede manejar los fondos con la mejor combinación de riesgo-recompensa? ¿Qué arreglo institucional evita la desviación potencial para otros usos?*”¹¹⁹

3.5.1 Modalidades de Pensión IMSS, Ley del Seguro Social 1997¹²⁰.

1. **Pensión por la Ley del Seguro Social de 1973.**¹²¹ Para obtener una pensión por Cesantía o Vejez se deberá de tener como mínimo 500 semanas de cotización y 60 o 65 años de edad, respectivamente.

Si el trabajador en “transición” elige esa opción, el IMSS pagará la pensión y la de sus beneficiarios en caso de fallecimiento. La pensión se calculará con base en el promedio de los últimos 5 años de la trayectoria salarial. El monto de la pensión se actualizará cada año de acuerdo a la inflación.

¹¹⁹ Levy, Santiago. “Op. Cit.”. 2009, p. 214.

¹²⁰ Cfr. Vid. <http://www.consar.gob.mx/> para ahorradores→IMSS.

¹²¹ Esta pensión solo corresponde a la “generación en transición” que son todos los trabajadores que cotizaron antes del 30 de Junio de 1997, y que cumplan con las 500 semanas de cotización en su vida laboral.

Además, se podrá disponer en una sola exhibición de los recursos de la Cuenta Individual por concepto de:

- SAR IMSS (Retiro 92)
- SAR INFONAVIT (Vivienda 92, siempre y cuando no se haya utilizado el crédito de vivienda o en su caso, se haya terminado de pagar y exista un remanente)
- SAR IMSS 97 (Retiro 97, siempre y cuando se haya seguido trabajando después del 1° de julio de 1997)
- SAR INFONAVIT 97 (siempre y cuando no se haya utilizado el crédito de vivienda o en su caso, se haya terminado de pagar y exista un remanente)

2. **Pensión por la Ley del Seguro Social de 1997.** Para obtener una pensión por Cesantía o Vejez, se deberá tener como mínimo 1,250 semanas de cotización y 60 o 65 años de edad respectivamente. Si se escoge o corresponde esta ley al trabajador, deberá elegir la modalidad de pago de pensión que se quiera:

a) **Retiro Programado.** En esta opción la Afore pagará la pensión, utilizando los recursos de la Cuenta Individual para que se reciba de manera mensual una pensión que dependerá del monto que se tenga ahorrado en la cuenta del trabajador específico, incluidos los rendimientos y las expectativas de vida. El monto de esta pensión es variable ya que se recalcula cada año y se recibirá por un tiempo determinado hasta que se termine el saldo de la Cuenta Individual. En caso de fallecimiento, se pagará una pensión para los beneficiarios y se podrá dejar como herencia el saldo de la Cuenta Individual. Además se podrá disponer de una sola exhibición de:

- SAR IMSS (Retiro 92)
- SAR INFONAVIT (Vivienda 92, siempre y cuando no se haya utilizado el crédito de vivienda o en su caso, se haya terminado de pagar y exista un remanente)

b) **Renta Vitalicia.** Si se elige esta opción una aseguradora pagará la pensión con la cantidad que se tiene ahorrada en la Afore y también cubrirá las pensiones de los beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador específico. La pensión se actualizará con la inflación en el mes de Febrero de cada año. Se podrá disponer en una sola exhibición de:

- SAR IMSS (Retiro 92)
 - SAR INFONAVIT (Vivienda 92, siempre y cuando no se haya utilizado el crédito de vivienda o en su caso, se haya terminado de pagar y exista un remanente)
- c) **Retiro Anticipado.** Se podrá elegir esta opción antes de cumplir con las edades establecidas (60 o 65 años), siempre y cuando la pensión que se calcule en la modalidad de Renta Vitalicia sea superior en más del 30% a la pensión mínima garantizada, una vez cubierto el seguro de sobrevivencia para los beneficiarios. Si se cumple con lo anterior, se tendrá derecho a recibir el excedente de los recursos acumulados en la Cuenta Individual en una o varias exhibiciones.
- d) **Seguro de Sobrevivencia.** Dentro de las modalidades anteriores se contempla la contratación de un seguro de sobrevivencia, el cual cubre a los beneficiarios cuando fallezca el trabajador específico, mientras se tenga derecho a recibir una pensión de acuerdo a la Ley.

Por lo que una diferencia abismal entre la “*generación en transición*” y la nueva generación, es que la primera puede escoger entre ambas modalidades de pensión, mientras que la última está obligada a obtener una pensión de retiro bajo la provisión de la Ley del Seguro Social de 1997.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, los ahorros canalizados de una cuenta de Afore derivan de dos fuentes: de los trabajadores y empresas del salario base cotizado, equivalente al 6.5% del salario, y de un subsidio gubernamental de monto igual para todos los trabajadores, conocido como “*cuota social para el retiro*” y pagado con los ingresos fiscales generales.

La cuota social para el retiro tiene dos propósitos. El primero es incorporar un componente redistributivo a las pensiones de retiro, porque es proporcionalmente más grande esta cuota para trabajadores de salarios bajos (Ver Cuadro 3.8). Y la segunda es incrementar los montos acumulados en las cuentas individuales Afores de los trabajadores, así para que todos puedan aspirar a una pensión equivalente al menos de un salario mínimo. Esta cuota, en cambio, puede asegurar, en teoría, que no se generarán más cargos fiscales adicionales para el nuevo esquema además de los costos de las pensiones de la “*generación en transición*” bajo la Ley

de 1973, pero hay otro cargo adicional; la pensión garantizada: es si tienes entre 60 y 65 años de edad y se cumplen con las semanas de cotización ante el IMSS, pero los recursos acumulados en la Cuenta Individual no son suficientes para contratar la renta vitalicia o para recibir la pensión bajo la modalidad de retiros programados, el trabajador específico tendrá derecho a que se otorgue una pensión mínima garantizada (PG). La Afore realizará el pago de la PG con cargo al saldo acumulado en la Cuenta Individual y una vez agotados los recursos de ésta, el Gobierno Federal pagará la pensión.

Cuadro 3.8 Cuota Social Mensual para el Retiro en Pesos

Salario medido en Salario Mínimo	Cuota Social para el Retiro ¹
1 Salario Mínimo	116.12
1.01 a 4 salarios Mínimos	111.28
4.05 a 7 Salarios Mínimos	106.45
7.01 a 10 Salarios Mínimos	101.61
10.01 a 15 Salarios Mínimos	96.77
>15 Salarios Mínimos	0.00

¹La Cuota Social se actualiza trimestralmente conforme al INPC en los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre de cada año.

Fuente: Ley del Seguro Social y Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Por lo que la valoración de la reforma de 1997 tiene que incorporar al menos dos dimensiones:

1. La dimensión macroeconómica asociada con los efectos en el ahorro nacional agregado y con el potencial de las Afores de profundizar y ampliar el sector financiero de México facilitando inversiones estables alrededor de una oferta estable de ahorro con horizonte a largo plazo.
2. La dimensión microeconómica asociada con las reformas y los efectos en las pensiones de los trabajadores, los beneficios de las Afores, los incentivos a ahorrar, y la contribución de ahorro forzoso de los trabajadores en la valoración global de un trabajo formal y la cobertura de Seguridad Social.

Como se ha visto en todo este trabajo de investigación se ha hablado como punto medular, de la segunda dimensión, aunque es importante recalcar que la primera dimensión es importante, debido a que ve el nivel de composición de los portafolios de inversión, los

niveles de riesgo, el perfil de tiempo en inversiones¹²². Por lo que se dará a continuación, ya para finalizar este trabajo de investigación, una evaluación parcial para ver si el Bienestar en verdad fue favorable o no.

Entonces, siguiendo el análisis de esta investigación, cualquier sistema de ahorro forzoso impone costos a los trabajadores, en la medida en que altera la composición de su consumo en el presente y el futuro en una forma que no refleja sus preferencias. En ausencia de subsidios cruzados entre trabajadores y subsidios externos, un esquema de ahorro forzoso que ocurre en una cuenta individual tiene un costo potencialmente menor para los trabajadores, porque sus ahorros se reflejan en futuras pensiones. Más aún, sus cuentas individuales siguen aunque sea una entrada o salida del trabajo formal. Contribuciones y beneficios son, en principio, un conjunto mutuo.

Por estas razones, un razonable supuesto es que si trabajadores son forzados a ahorrar, y el subsidio por trabajador es distributivo, trabajadores preferirán cuentas individuales de retiro. Sin embargo, este juicio tiene que ser modificado por: *“la tasa de rendimiento neta ajustada al riesgo de la cuenta individual del trabajador derivada de la interacción entre la tasa de rendimiento bruta de la cartera invertida que la Afore invierte en su nombre y las comisiones que la Afore cobra por gestionar las cuentas.”* (Ibíd.) En otras palabras:

$$Tr_n = \frac{Tr_b}{Comisiones}$$

Por lo que la Ley que regula a las Afores se basa en la competencia para adecuar las comisiones a los costos marginales de aquéllas y maximizar los beneficios para los trabajadores. Así que en este mecanismo se asumen tres consideraciones: a) que el régimen regulatorio de las Afores conduce a generar mayor competencia entre ellas, b) que trabajadores pueden tener acceso y serán capaces de entender la información necesaria para realizar una elección racional acerca de las Afores, y c) trabajadores tendrán los incentivos de tener elecciones compatibles con un resultado competitivo¹²³. Esto es que; la reforma de

¹²² Las composiciones de inversión en 2012 de los recursos administrados por las Afores son: 23% se invierten en la Bolsa Mexicana de Valores, 15% en papel de empresas privadas, 2% en títulos bancarios, 2% en valores extranjeros, 3% en papeles estructurados, 54% en valores gubernamentales. Vid. <http://www.consar.gob.mx>

¹²³ El mercado del ahorro para el retiro se caracteriza por difíciles temas regulatorios y problemas de competencia, puesto que la información que los trabajadores tienen que evaluar para tomar sus decisiones como consumidores de servicios de inversión es compleja. También hay problemas de confianza asociados con el hecho de que en el antiguo

1997 asume implícitamente que un mercado del ahorro para el retiro forzoso puede crear, bajo una adecuada regulación, un resultado competitivo con las comisiones de las Afores básicamente reflejando sus costos marginales. Sin embargo, si contamos el año que se hizo la reforma hasta el año en que se contempla este trabajo de investigación, es decir 15 años transcurridos, las tres consideraciones asumidas no han sido ni siquiera una aproximación de la naturaleza de la industria de las Afores. Al contrario, lo que se ha observado inclusive a la fecha son; tasas de retorno netas hacia los trabajadores sustancialmente menores a las expectativas que se tenían en 1997, y en paralelo, rentas significativas resultantes para las Afores.

En el cuadro 3.9 se comparan las comisiones hechas en promedio por las Afores, y el subsidio gubernamental especial a las cuentas individuales, *cuota social para el retiro*, de los 9 años dados en el cuadro 3.9; en los últimos 7 años se ve que los ingresos por comisiones de las Afores han excedido el subsidio del gobierno que en si es una cuota para los trabajadores al momento de retirarse. Durante el periodo analizado, las comisiones fueron en promedio 1.08 veces la cuota social para el retiro. Y esto nos puede decir algo impactante. *“Desde la entrada en vigor de la actual Ley del Seguro Social hasta 2006, el monto total de los subsidios gubernamentales para el ahorro para el retiro de los trabajadores fue absorbido por las comisiones de las Afores. De hecho, éstas excedieron a los subsidios del gobierno en ocho por ciento, lo que significa que las Afores también absorbieron parte de las contribuciones de los trabajadores y las empresas al sistema.”*(Levy, 2008).

sistema de reparto, el valor real de las pensiones fue drásticamente erosionado por los episodios inflacionarios asociados a las diversas crisis macroeconómicas de México. Muchos de esos problemas se han resuelto en los últimos años o están en vías de resolverse, pero a algunos no admiten soluciones fáciles. Más recientemente, en marzo de 2007, la ley se modificó para simplificar la estructura de comisiones y mejorar la calidad de la información provista a los trabajadores. Desde 2005 ha habido una significativa reducción de las comisiones, lo que incrementará las tasas de rendimiento reales en el futuro, en particular para los trabajadores que se inscriban al sistema a partir de 2008. Esto beneficiará también a los trabajadores que se incorporaron al sistema desde 1997 pero que no se retirarán en, digamos, una década más. Es difícil contestar la pregunta de cómo la combinación de experiencia pasada, problemas de información, costo del ahorro forzoso y conducta oligopólica de parte de las Afores, al menos hasta fecha reciente, afecta la valoración del sistema por los trabajadores. Levy (2008).

Cuadro 3.9 Ingresos de las Afores por concepto de comisiones y subsidios a pensiones, 1998-2006

Millones de Pesos del Año Indicado

Año	Comisiones	Cuota Social para el Retiro
1998	4,778	5,297
1999	6,958	7,201
2000	8,779	8,343
2001	10,390	9,798
2002	10,960	9,984
2003	12,173	8,778
2004	13,119	11,081
2005	13,726	11,947
2006	13,604	14,550
Total	94,487	86,979

Fuente: Levy (2008). Cuota Social para el Retiro de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año correspondiente, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las comisiones de las Afores proceden de la Consar
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/Series.aspx?cd=69&cdAlt=False>

Por lo que en general, la estructura de las comisiones en México no está basada en sus costos y es relativamente alta. Comparada con los países de América Latina, las comisiones cobradas en promedio por las Afores a lo largo de estos últimos años han sido relativamente altas, y el rendimiento real de ellas en promedio de México es bajo, el más bajo de los países de Latinoamérica. (Ver cuadro 3.10, 3.11 y 3.12)

Cuadro 3.10 Comisiones y Contribuciones a las Pensiones de Retiro: 2007
(Como porcentaje del salario)

País	Comisiones Totales (1)	Seguros de Invalidez y Muerte (2)	Comisiones Netas (3) = (1) -(2)	Contribución a la Pensión (4)	Comisiones Totales/Contribución a la Pensión	
					Bruto (5) = (1) / (4) + (1)	Neto (6) = (1) / (4)
Argentina	2.5	1.4	1.1	4.4	36	57
Bolivia	2.2	1.7	0.5	10.0	18	22
Chile	2.3	0.7	1.6	10.0	19	23
Colombia	3.0	1.5	1.5	10.0	23	30
República Dominicana	2.0	1.0	1.0	5.5	27	36
El Salvador	3.0	1.2	1.8	10.0	23	30
México	4.0	2.5	1.5	8.2	33	49
Perú	3.1	0.9	2.2	8.0	28	39
Uruguay	2.8	0.9	1.9	12.1	19	23

Fuente: AIOS (2010)

Cuadro 3.11 Gastos Administrativos de los Fondos de Pensiones

(Millones de Dolares)

País	Marketing			Total Marketing	Otros	Total
	Administración	Promoción	Ventas y Comisiones			
Argentina	129.2	28.6	115.3	143.8	5.4	278.4
Bolivia	4.0	0.1	n.d.	0.2	0.4	4.5
Chile	167.0	6.4	54.4	60.8	8.8	236.5
Colombia	172.1	11.8	3.3	15.0	19.3	206.4
Costa Rica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.2
Republica Dominicana	4.2	n.d.	2.6	2.5	2.5	9.4
El Salvador	24.4	n.d.	4.0	n.d.	n.d.	28.4
México	331.9	30.2	22.3	52.1	216.0	600.0
Perú	51.1	n.d.	n.d.	32.9	n.d.	84.0
Uruguay	4.4	1.2	1.2	2.4	2.9	9.7
Total	888.2	78.2	203.1	313.8	255.2	1,478.5

n.d. No disponible

Fuente: IDB (2005)

Es importante ver que, México es de los países Latinoamericanos que más paga en costos administrativos y comisiones. Argentina; el primer país que decidió salirse de este sistema de pensiones en 2009, tras el fracaso rotundo de este sistema en dicho país, tenía el mismo rango en pagar comisiones y gastos administrativos que México en 2007, alrededor del 50% de las contribuciones hechas por los trabajadores. Esto quiere decir que, para lograr un beneficio neto acorde con la contribución antes de cobrar comisiones, la tasa de retorno en los portafolios individuales necesitan ser altos, en México se necesita ser ¡tres veces más alto!, para recompensar la deducción de la comisión de las contribuciones de los trabajadores.¹²⁴

Podría decirse que, para el promedio de trabajadores de clase media, este nivel de comisiones probablemente sea factible. Sin embargo, para los trabajadores de ingresos bajos, sin exceso de renta disponible, las tasas cobradas por las Afores son demasiado altas, y lo que es un hecho es que el alto nivel de las comisiones desincentivan a los trabajadores de ahorrar para su retiro y participar en un sistema de pensión.

¹²⁴ El valor total de una contribución anual a , obteniendo una tasa de interés r , para n años es igual a $S = a(1 + r)^n$. La pensión individual es la suma del número de contribuciones anuales sobre n años. (BID, 2005)

Cuadro 3.12 Tasas Netas de Rendimiento Reales Anualizadas de Ahorros en Afores, 1998-2012

Afore	Nivel Salarial ¹			
	2	3	5	7
	Densidad de Cotización			
	47%	61%	77%	79%
SURA	0.8	0.5	0.2	0.1
XXI- Banorte	1.1	0.8	0.5	0.3
Profuturo GNP	1.2	0.9	0.6	0.5
Banamex	1.5	1.2	0.9	0.8

¹El nivel salarial se mide en múltiplos del salario mínimo

Fuente: Elaboración Propia basándose en el cálculo de Levy (2008) y datos de la Consar

Los resultados del cuadro 3.12 pueden utilizarse de dos maneras para medir los costos en que incurren los trabajadores por estar obligados a ahorrar en una Afore. La primera alternativa es comparar los rendimientos con diferentes instrumentos de ahorro. Esto es difícil de hacer, ya que en México los trabajadores enfrentan obstáculos para ahorrar en instituciones financieras formales, a causa, por ejemplo, de requisitos de depósito mínimo.¹²⁵ Pero considérese, por ejemplo, un trabajador que ahorra 100 pesos mexicanos cada año por los 12 años estudiados, a una tasa anual de retorno de 3.5%, al final de los doce años, él trabajador obtiene \$1,242.00 MXN. Pero si el trabajador es forzado a ahorrar en una Afore con una tasa de retorno de 0.9%, esto es el promedio de rendimiento de las 4 principales Afores del 2012 (Cuadro 3.12), el trabajador obtendrá \$1,210.00 MXN. Entonces, independientemente del tiempo de trabajo de cada individuo que esté a punto de retirarse, las diferencias en las tasas de retorno, si se siguen manteniendo en ese perfil, la pensión puede ser 30% menor de lo que te daría una tasa de retorno en otro fondo de inversión.

El otro aspecto esencial, que va ligado con las comisiones y la rentabilidad de las pensiones, es la existencia de rentas monopólicas en las Afores. Si se comparara con los demás países de Latinoamérica, se dice que los ingresos de las Afores como proporción de las cuentas

¹²⁵ La mayoría de los bancos privados en México exigen grandes saldos para permitir a los ahorradores adquirir instrumentos como fondos de inversión o simples carteras diversificadas de acciones y bonos; a veces también exigen que los ahorradores tengan cuenta de cheques o usen otros servicios bancarios. Esto limita el acceso de los trabajadores a productos financieros, en particular a los trabajadores de salarios bajos. Existen otros mecanismos de ahorro para los trabajadores, como mercados informales de crédito y cuentas rotativas ("*tandas*") establecidas por un reducido grupo de familias en las que todas hacen una contribución periódica y los fondos acumulados se distribuyen por medio de una lotería. No es posible obtener información confiable sobre las características de riesgo-rendimiento de estos instrumentos. (Levy, 2008)

administradas son 2.1 veces mayores.¹²⁶ Como muestra el cuadro 3.13 la concentración no es de menospreciarse, a lo largo de los últimos años, desde el 2005 hasta el 2012, las Afores no han presentado cambio alguno, tanto en la entrada de nuevas Afores, como en el grado de concentración de las dos grandes Administradoras, el número de administradoras oscila entre 13 a 21 como máxima. El grado de concentración de fondos entre las dos grandes administradoras en promedio está en ¡una tercera parte de la industria!

Cuadro 3.13 Concentración de las Administradoras 2005-2012

Año	Número de Administradoras	Fondos Administrados por las dos mayores administradoras (%)	Cuentas Administradas por las Dos Mayores Administradoras (%)
2005	15	40.85	29.54
2006	18	36.57	27.15
2007	21	35.74	26.86
2008	18	35.16	29.23
2009	18	33.05	28.76
2010	15	31.92	28.19
2011	15	31.31	28.29
2012	13	31.71	34.61

Fuente: Elaboración Propia, base AIOS (2012)

3.5.2 Agregando al Infonavit.

En relación con el acceso a créditos de vivienda, el Infonavit asigna créditos para vivienda por medio de un sistema de puntos basado en el periodo total y continuo en el empleo formal. Por lo que los trabajadores de salarios altos al registrar, como ya se dijo anteriormente, una mayor estancia promedio y menor frecuencia de entrada y salida al trabajo formal, y al estar los créditos en función del nivel salarial del trabajador, a ellos se les asigna la mayor parte de la cartera del Infonavit.

Siguiendo a Levy (2008) el resultado neto es que el Infonavit sirve como agencia inmobiliaria para alrededor de la mitad de los trabajadores formales y, *de facto*, como agencia de inversión de ahorro para el retiro para la otra mitad, que probablemente no recibirá un crédito para vivienda y obtendrá en cambio, al final de vida laboral, los recursos depositados en su subcuenta del Infonavit a la tasa de rendimiento pagada por éste.

¹²⁶ Vid. Crabbe Caroline A., "Op. Cit", IDB, 2005. No por nada los activos administrados por las Afores, se ubican en segundo lugar del sistema financiero mexicano, con un 16.87% de total, solo debajo de los activos administrados por Bancos Comerciales, con un 51.32% del total. Vid. <http://www.consar.gob.mx/>

En consecuencia, si un trabajador obtiene un crédito del Infonavit, el beneficio puede ser enorme, más porque la tasa de rendimiento de ahorro pagada al Infonavit, la fija el consejo de administración del Instituto y en el 2012 se presentó un rendimiento de 0.78%, promediando con las que da la Afore, estas son del 0.87%. Y los trabajadores, en el periodo 2000-2006, 0.61% de los trabajadores que ganaban dos veces el salario mínimo o menos recibieron un crédito; en contraste, 4.3% de los trabajadores que ganaban cinco veces el salario mínimo o más lo recibieron.

“... En la medida en que los créditos del Infonavit llegan a sólo un reducido subconjunto de trabajadores de salarios bajos –mientras que la tasa de rendimiento que se paga a las subcuentas de vivienda del gran subconjunto que no obtiene crédito está por debajo del promedio de las Afores-, este componente de la Seguridad Social opera como un mecanismo para redistribuir ingresos de trabajadores bajos a trabajadores de altos salarios.”¹²⁷

Viendo todas estas características de la industria, uno podría decir que el sistema, a lo largo de la última década y media ha canalizado beneficios ostentosos a las Afores y bajas tasas de retorno a los ahorros de los trabajadores, sumando una ayuda casi inexistente de los subsidios gubernamentales y un apoyo a la economía informal. Por lo que esto ha afectado la devaluación de los programas de Seguridad Social, y en consecuencia, siguiendo el modelo de Levy (2008), el bienestar general de la población.

¹²⁷ Levy, Santiago, “Op. Cit.”, 2008, Cap. 3, p. 81.

Conclusiones

“...Resulta confuso, frustrante y desmoralizante que, en un área tan crítica para el bienestar de una nación como la política social, las buenas intenciones den malos resultados. Es posible convertir las buenas intenciones en buenos resultados.”

Levy, Santiago, *Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México* (2008)

La reforma al sistema de pensiones en México en 1997, claramente era necesaria; factores epidemiológicos, demográficos de la población y financieros del Instituto de Seguridad Social más grande de América Latina, hicieron menester una reforma que se adecuara al nuevo orden que se generaba en la década de los 90's del siglo XX.

Pero *¿era la mejor propuesta la reforma de 1997, para el nuevo orden macroeconómico?* Claramente está en duda si se contesta en afirmativo. La Seguridad Social en México, a lo largo del siglo XX, se caracterizó de una seguridad social fragmentada, clientelista con fines políticos del grupo dominante, y la reforma de 1997, está en duda si es la excepción.

A pesar de que se han generado reformas legales y cambios en las regulaciones para incrementar el supuesto de que a mayor competencia entre las Afores, junto con una regulación por parte de dichas administradoras y una mayor información por parte de los trabajadores, da como resultado una mayor participación de los trabajadores hacia un incremento en el Ahorro, aseguramiento y por consiguiente un mayor *bienestar de la población*. La evidencia resulta contrarrestar estos logros; las comisiones siguen siendo altas, la rentabilidad neta para los trabajadores a ahorrar en este sistema de pensiones sigue siendo muy baja y se sigue comportando la industria como un poder oligopólico.

Son tres cuestiones fundamentales, al analizar la reforma al Sistema de Pensiones, que da como resultado no ser la mejor opción en competencia para generar un mayor bienestar a la población Mexicana:

1. *Costos de Transición.* Los factores primordiales que necesitaban considerarse eran los costos fiscales asociados con la reforma. Uno de los costos que afectan al sistema de pensiones, es la *generación en transición*; para ellos dado los escenarios presentados de este nuevo sistema, particularmente la rentabilidad que generan las cuentas individuales, resulta beneficioso retirarse por la Ley de 1973, es decir por un sistema de beneficios definidos y se prevé que esta situación no se modificará hasta que finalice la *generación en transición*, alrededor del 2025 a 2030.
2. Para la mayoría de la población pobre, debido a la constante rotación del mercado de trabajo que tienen y al aumento en el empleo informal, no alcanzarán la pensión mínima garantizada. En ambos casos, ya sea mediante programas de Protección Social¹²⁸, o el haber completado las 1,250 semanas pero que los recursos en su Afore no completan la pensión mínima garantizada el gobierno asumirá los gastos, que estos serán pagados con ingresos fiscales generales y por lo tanto se podría decir que las comisiones son pagadas por el gobierno y por otro lado a los trabajadores no les interesaría la competencia que se genere entre ellas porque hay otra opción para ellos a la hora de retirarse¹²⁹.
3. Siguiendo a la economía del bienestar, la naturaleza de la demanda del “*producto*” dice que éste necesita ser constantemente evaluado, porque todos los trabajadores están obligados a comprarlo. La elección del consumidor en este contexto se limita a la administradora de fondos del “*producto*” que los trabajadores van a consumir 20 o 30 años. Teniendo en cuenta esto, y la compleja estructura de comisiones, se requiere mayor información para establecer si los trabajadores tienen un interés en el nivel de comisiones y puedan procesar esta información de manera adecuada y tomar decisiones racionales.

Se puede decir que, la reforma de 1997, si era necesaria pero no resolvió los problemas asociados al sistema de Seguridad Social Mexicano, al contrario, probablemente al incrementarse las restricciones de entrada a un sistema de pensiones, con altos costos

¹²⁸ Sustitutos al Sistema de Seguridad Social presente.

¹²⁹ Esto afectaría la inversión petrolera, ya que de ingresos fiscales generales, la mayoría de los ingresos son petroleros alrededor del 8% del PIB y alrededor del 35% de Ingresos al Sector Público. *Vid.*

<http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

administrativos, han hecho que se desvalorice el sistema de pensiones, afectando la composición del empleo, y por lo tanto de la productividad y la producción.

Si se considerarán aspectos históricos y regionales. Se puede apreciar que la mayoría de los países de Latinoamérica reformó sus sistemas de pensiones siguiendo el *pequeño “triumfo”* que tuvo el Sistema Chileno para sacar del estancamiento económico a su nación a finales de los años 80’s, pero México; como se ve en este trabajo de investigación, tenía claras diferencias en el funcionamiento de su economía y su Sistema de Seguridad Social que tanto a factores institucionales, históricos, económicos e incluso culturales, no se ha beneficiado del todo en este nuevo Sistema de Seguridad Social.

El empleo formal e informal, y la *dicotomía* que se genera entre éstos en cuanto a Seguridad y Protección Social y la desvalorización de los programas de Seguridad Social afectan el Bienestar de la Población Mexicana.

Se han generado grandes reformas estructurales a lo largo de estos últimos años, tratando de solventar este problema, pero conforme a los resultados obtenidos en este trabajo de investigación y basándose en los trabajos de expertos en la materia¹³⁰, se necesita un Sistema de Seguridad Social igualitario, que por el simple hecho de ser mexicano se tenga acceso a un sistema de salud, protección al empleo y una pensión al retiro que ayude a un mejor nivel de vida. Los Sistemas de Seguridad Social, al estar fragmentados, diferenciando el tipo de trabajadores, con apoyo clientelista para fines partidistas, afectan al nivel de bienestar general de la población.

Probablemente el sistema de pensiones en México no ha presentado problemas de solvencia y falta de pago a los trabajadores, esto es por la *generación en transición*, pero si como dicen las valuaciones actuariales¹³¹; que en el 2025 la mitad de la población mexicana quedará desprotegida, se tiene que analizar que un Sistema de Seguridad Social que por más de 70 años no ha funcionado, probablemente en los años venideros por causas de miopía, transiciones demográficas, riesgos morales, controles oligopólicos, etc. menos lo hará.

¹³⁰ Vid. Levy (2008), Pagés (2010), Scott (2011), Esquivel y Ordaz (2008) y Malloney (2010)

¹³¹ Vid. IMSS, “Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los riesgos del IMSS 2010-2011.” México, Junio 2011.

Los resultados de este trabajo de investigación, se tienen que ver como magnitudes relativas; como se explicó en el capítulo III; debido al grado de dispersión de información de los datos, este trabajo puede ser perfectible para trabajos de investigación posteriores.

Por último; contrastando los resultados de este trabajo de investigación, con los trabajos hechos por varios expertos en el tema, con los sistemas de Seguridad Social de los países pioneros, con la historia de protección social en sociedades modernas, se concluye que en México se deberá de apuntar la política social hacia un sistema de Seguridad Social Universal, con el aumento de impuestos generales para solventarlo y generar como un derecho universal, aunque el trabajador sea pobre o sea rico, por el simple hecho de ser mexicano el disfrute de beneficios sociales; donde la situación de empleo de un trabajador no se caracterice por diferencias en el sistema de salud, protección al empleo y pensiones de retiro. Además de renovar los problemas de eficiencia y burocratización que presenta el IMSS, esto generaría una mayor valorización de los trabajadores, menores distorsiones a la economía, aumentando la satisfacción, el bienestar y por consiguiente el empleo productivo y la producción mexicana.

Bibliografía.

- Arrow, Joseph y Scitovsky, Tibor, “*Ensayos sobre economía del bienestar*”, FCE, México, 1974.
- Ávila M., Ángel “*Desigualdad y Pobreza en México*”, UNAM, México, 2008.
- Banco Mundial, “*Los latinoamericanos viven vidas más largas, aunque no más saludables*”, Noticias Septiembre, 04, 2013.
- Beveridge, William, “*Las Bases de la Seguridad Social*”, FCE, México, 1987.
- Brugada Molina, Clara “*Sistema de Pensiones en México: presente y futuro*”, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, 2004.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “*La Seguridad Social a una década de la reforma de pensiones*”, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Congreso de la Unión, México, 2006.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, “*La Seguridad Social en México. Panorama Reciente y Costo Fiscal 2000-2005.*” Palacio Legislativo, 2004.
- Chen, Martha, “*Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*”, en *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, Oxford University Press, 2006.
- Coneval, “*Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012*”, México, 2012.
- Crabbe, Caroline, “*A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps.*” Inter-American Development Bank, New York, 2005.
- Crabbe, Caroline, “*Lessons Learned from Pension Reform in Latin America and the Caribbean*”, en *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, cap. 1, pp. 3-43, IDB, 2005.
- DiNitto, Diana, “*Social Welfare: Politics and Public Policy*”, University of Texas at Austin, EUA, 2011.
- Ekelund, Robert, “*Historia de la teoría económica y de su método*”, Mc. Graw Hill, Madrid, México, 1992.

- Garro Bordonaro, Nora y Meléndez, Jorge, “*Un Modelo del mercado laboral mexicano con trabajo con o sin Seguro Social (IMSS)*”, Universidad Iberoamericana, México D.F., 2005.
- Giovanni Tamburi. “*La problemática de las pensiones al acercarse el nuevo siglo: un pasado inconciliable y un futuro incógnito.*” FCE, México, 1996.
- Glazer, Nathan, “*The limits of social policy*”, Harvard University Press, EUA, 1988.
- Ham Chande, Roberto “*Evaluación y tendencias de los Sistemas de Pensiones en México*”, IIEC-UNAM, Colegio de la Frontera del Norte, 2008.
- Ham Chande, Roberto y Ramírez, Berenice. “*Efecto Económicos de los sistemas de pensiones*”. El Colegio de la Frontera del Norte, México, 2006
- Hill, Carter R. y Griffiths, William “*Principles of Econometrics*”, John Wiley, Sons, 2011.
- Huerta Quintanilla, Rogelio, “*Ingreso Ciudadano en México: Impacto y Factibilidad*”, Facultad de Economía-UNAM, 10 de Diciembre de 2008.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), “*Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los riesgos del IMSS 2010-2011.*” México, Junio 2011.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, “*Memoria Estadística 2013*”, México, 2013.
- Jusidman, Clara, “*La Política Social en Estados Unidos*”, MA Porrúa, México, 1996
- Katz, Michael B., “*In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*”, Tenth Anniversary Edition, EUA, 1996.
- Keynes, John, “*Las consecuencias económicas de la paz*”, edición al castellano, Crítica, 2002.
- Kusnir, Liliana, “*La Política Social en Europa*”, Miguel Ángel Porrúa, México 1996.
- Leonardo Lomelí Vanegas, “*La reforma de la seguridad social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual*”, en Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México, 2000.

- Levy, Santiago, *“Buenas Intenciones, malos resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México”*, 2008, Océano de México, México, 2008.
- Levy, Santiago, *“No Growth without equity? Inequality, Interests, and competition in Mexico”*, Washington D.C., The International Bank of Reconstruction and Development- Banco Mundial, 2011.
- Levy, Santiago, *“Social Security Reform in Mexico: For Whom?”*, en *No Growth without equity? Inequality, Interests, and competition in Mexico*, Washington D.C., The International Bank of Reconstruction and Development- Banco Mundial, 2011.
- Maloney, William, *“Mexican Labor Markets: Protection, Productivity, and Power”*, en *Equity, Competition, and Growth in Mexico*, Washington D.C., The International Bank of Reconstruction and Development- Banco Mundial, 2011.
- Mendoza, Viridiana, *“2021: ¿El año en que empezará la crisis de las pensiones?”* Forbes México, Economía y Finanzas, Noviembre del 2014.
- Mesa-Lago, Carmelo, *“Efectos de la Crisis Global sobre la Seguridad Social de Salud y Pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”*, en *Serie de Políticas Sociales*, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2009.
- Mesa-Lago, Carmelo, *“Evaluation of a Quarter Century of Structural Pensions Reforms in Latin America”*, en *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, cap. 2, pp. 43-83, IDB, 2005.
- Mesa-Lago, Carmelo, *“Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality”*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.
- Narro, José, *“La Seguridad Social Mexicana en los albores del Siglo XXI, Una visión de la Modernización de México”*, FCE, México, 1993.
- Ordaz, Díaz y Esquivel, Gerardo *“¿Es la política social una causa de la informalidad en México?”*, Ensayos- Volumen XXVII, núm. 1, mayo 2008, pp.1-32
- Organización Internacional del Trabajo, *“Key Indicators of the Labour Market”*, 4° ed., Ginebra, 2005.

- Organización Internacional del Trabajo, “*La Seguridad Social en la Perspectiva del Año 2000*”, Ginebra, Suiza; 1984.
- Orloff, Ann y Weir, Margaret, “*The Politics of Social Policy in the United States*”, Princeton University Press, EUA, 1988.
- Pagés, C. “*La era de la productividad*”, Washington D.C. IDB, 2010.
- Ramos, Manuel, “*Desempleo y subempleo: Opciones de política laboral*”, en *La Seguridad Social en México*, CIDE, El trimestre económico, México D.F., 1999.
- Ros, Jaime, “*Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. Grandes Problemas de México*” El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013
- Scott, John, “*¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?*”, CIDE, México D.F., 2011.
- Smith, Adam “*La riqueza de las naciones*”, edición al castellano, FCE, México, 1958.
- Solis, Fernando y Villagómez, Alejandro, “*La Seguridad Social en México*”, CIDE, El trimestre económico, México, 1999.
- Spiegel, Henry, “*El desarrollo del pensamiento económico*”, Omega, Barcelona, 1973.
- Stanley, Brue, “*Historia del Pensamiento Económico*”, Cengage Learning, México, 2009.
- Stiglitz, Joseph “*Economía del Sector Público*”, Barcelona: A Bosch, 1997, 3° ed.
- Vásquez, Pedro, “*Pensiones en México: La Próxima Crisis*”, Siglo XXI, México, 2012.
- Volin, Isaac, “*Mexico’s Second-generation Reforms: Strengthening Financial Regulation and Risk-based supervision*”, en *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, cap.8, pp. 241-277, IDB, 2005.
- Wooldridge, Jeffrey, “*Introducción a la Econometría: Un enfoque moderno*”, Cengage Learning, 4° ed., 2009.