



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMÍA

TÍTULO: "ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES Y  
PROPUESTA DEL SISTEMA DE CONTRIBUCIÓN  
SOLIDARIA, COMO ALTERNATIVA A LA POBREZA EN LA  
VEJEZ."

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

*CARLOS ALBERTO FLORES MORENO*

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ



CDMX, DICIEMBRE DE 2019



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.

## **DEDICATORIA**

EL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN LO DEDICO PRINCIPALMENTE AL DADOR DE VIDA, POR SER EL INSPIRADOR Y DARME FUERZAS PARA CONTINUAR EN ESTE PROCESO DE OBTENER UNO DE LOS ANHELOS MÁS DESEADOS.

### **A MIS PADRES:**

ELÍAS Y GUADALUPE, POR SU AMOR, COMPRENSIÓN Y APOYO, PERO, SOBRE TODO, GRACIAS INFINITAS POR LA PACIENCIA QUE ME HAN TENIDO EN TODOS ESTOS AÑOS, GRACIAS A USTEDES HE LOGRADO LLEGAR HASTA AQUÍ. ES UN ORGULLO Y PRIVILEGIO SER SU HIJO, SON LOS MEJORES PADRES.

### **A MI HERMANO Y SOBRINO:**

ELÍAS Y ÁNGEL POR ESTAR SIEMPRE PRESENTES, POR LOS CONSEJOS BRINDADOS Y POR SER INSPIRACIÓN EN TODO MOMENTO PARA QUE PUDIERA TERMINAR LA CARRERA.

### **A MIS ABUELOS:**

CARLOS Y JOSEFINA, SUS CANAS SON SINÓNIMO DE SABIDURÍA. ME ENSEÑARON MUCHAS COSAS VITALES PARA LA VIDA Y ME ENCAMINARON POR EL BUEN SENDERO.

A MI ABUELA CARMELITA, ESPECIAL DEDICACIÓN, POR CUIDAR DE MI CUANDO ERA NIÑO, POR TUS ENSEÑANZAS, LOS MENSAJES DE ALIENTO Y CARIÑO BRINDADO, QUE AÚN SIN CONTAR CON SU PRESENCIA FÍSICA, EN ESTE RETO UNIVERSITARIO FUISTE IGUALMENTE CONCLUYENTE, PARA LO CUAL SOLO RESTA GRATITUD ILIMITADA.

TE QUIERO MUCHO, ABUELA.

## **AGRADECIMIENTOS**

EN PRIMER LUGAR, QUIERO AGRADECER A ESTA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS, LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, QUE ME DIO TODO Y ABRIÓ SUS PUERTAS DEL CONOCIMIENTO PARA MÍ. LA LLEVARÉ EN EL CORAZÓN SIEMPRE.

A MI QUERIDA FACULTAD DE ECONOMÍA, POR HABERME BRINDADO MOMENTOS EXCEPCIONALES, DONDE CONOCÍ A DOCENTES QUE ME ENSEÑARON EL VALOR Y LA IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA, Y QUE, CON MUCHO ORGULLO, PASIÓN Y RESPETO LLEVARÉ SU NOMBRE EN ALTO.

A MI DIRECTOR DE TESIS, EL LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ, POR PERMITIRME TRABAJAR A SU LADO, Y QUE GRACIAS A SUS CONSEJOS Y CORRECCIONES HOY PUEDO CULMINAR ESTE TRABAJO.

A MIS SINODALES, POR SU APOYO, COMPRENSIÓN Y OBSERVACIONES.

A MI NOVIA, POR TU AYUDA QUE FUE FUNDAMENTAL EN ESTE PROYECTO, SIEMPRE ESTUVISTE MOTIVÁNDOME Y AYUDÁNDOME HASTA DONDE TUS ALCANCES LO PERMITÍAN. GRACIAS INFINITAS.

A TODOS MIS AMIGOS CON LOS QUE COMPARTÍ DENTRO Y FUERA DE LAS AULAS, Y QUE SE CONVIERTEN EN AMIGOS DE VIDA. GRACIAS POR TODO SU APOYO Y DIVERSIÓN.

A TODAS LAS PERSONAS QUE SABEN QUE SON IMPORTANTES PARA MÍ, PERO TAL VEZ OLVIDE MENCIONAR, GRACIAS POR LA APORTACIÓN QUE HAN TENIDO EN MI VIDA.

CARLOS ÁLBERTO FLORES MORENO

**“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”.**

# Índice

Pág.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
JUSTIFICACIÓN.....	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
OBJETIVO.....	6
HIPÓTESIS.....	6
METODOLOGÍA.....	7
<b>CAPÍTULO I. Antecedentes históricos del sistema de pensiones en México...</b>	<b>9</b>
1.1 Funcionamiento, beneficios y riesgos del régimen de contribución solidaria. .....	14
1.2 Causas y motivos que originaron la desaparición del régimen de contribución solidaria y la implantación del nuevo régimen de cuentas individuales de 1997. ....	17
1.3 Funcionamiento, ventajas y desventajas del régimen de cuentas individuales.....	19
<b>CAPÍTULO II. Análisis económico y social de las dos leyes de pensiones del IMSS (1973/1997) e ISSSTE (1983/2007).</b> .....	<b>24</b>
2.1 Análisis y resultados de las variables de inversión, ahorro y crecimiento económico después de las reformas a las leyes de seguridad social. ....	41
2.2 Recomendación del Banco Mundial para el nuevo sistema de pensiones.	54
2.3 Iniciativa privada como administrador del ahorro de los trabajadores (AFORES).....	60

<b>CAPÍTULO III. Sistema de contribución individual, un sistema que genera pobreza en la vejez.....</b>	<b>73</b>
3.1 Elementos teóricos alrededor del tema.....	73
3.2 Sistema individual que genera pobreza en la vejez.....	75
3.3 Informalidad laboral y sus afectaciones en el sistema de pensiones. ....	84
3.4 Reforma laboral y su impacto en la seguridad social. ....	90
<b>CAPÍTULO IV. Población, empleo, salario y su impacto en el sistema de pensiones. ....</b>	<b>100</b>
4.1 Población. ....	101
4.2 Empleo. ....	104
4.3 Salario.....	107
<b>CAPÍTULO V. Sistema de pensiones solidario como alternativa. ....</b>	<b>111</b>
5.1 Deficiencias y problemas del sistema de pensiones solidario. ....	112
5.2 Retos del estado de bienestar y del sistema de pensiones solidario.....	113
5.3 Régimen de contribución solidaria como alternativa a mitigar la pobreza en la vejez. ....	116
<b>VI. Conclusiones.....</b>	<b>124</b>
<b>VII. Fuentes de información.....</b>	<b>126</b>
<b>VIII. Anexos. ....</b>	<b>128</b>
8.1 Glosario de conceptos. ....	128
8.2 Glosario de abreviaturas. ....	129



## INTRODUCCIÓN

### JUSTIFICACIÓN.

Los motivos que llevaron a investigar el sistema de pensiones es la evolución, tanto en su concepto como en su concepción. Podríamos decir que la seguridad social a lo largo de los últimos años, cambio su objetivo central, que era proporcionar, a través de medidas públicas a los miembros de la sociedad, elementos que ayudarán a contener las privaciones económicas o reducciones en sus ingresos como consecuencias de enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez, entre otras.

El sistema de pensiones se crea con la finalidad de que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar un nivel de vida adecuado que cubra su consumo básico.

En México existen diversidad de planes de pensiones: públicos, privados y de tipo ocupacional. A nivel público y federal se encuentran dos sistemas de seguridad social los cuales otorgan un plan de pensiones y son los de mayor cobertura en la clase trabajadora: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El sistema de seguridad social en México y en la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE, experimentaron una serie de reformas y evoluciones durante el siglo pasado, dónde se cambia de un modelo solidario de pensiones a uno individualizado.

Ahora, el sistema individual ya no está obligado a cumplir con el objetivo central, ahora el sistema individual solo se encarga de administrar y dar al trabajador el

dinero que haya logrado ahorrar a lo largo de su vida laboral, más sus intereses generados. El sistema que se basaba en la solidaridad, dónde los trabajadores jóvenes eran quienes costeaban la vida de los trabajadores retirados y donde existía intrínseco el apoyo intergeneracional, desaparece.

Este cambio provoca un serio problema, que es que, los trabajadores pensionados bajo este modelo individual, al final de su vida laboral no logran acumular suficiente cantidad de dinero que les asegure un retiro digno y de por vida. En un contexto de bajo crecimiento económico, salarios bajos, inestabilidad laboral, poca oferta laboral e informalidad, el trabajador no cuenta con elementos suficientes para considerar dentro de sus prioridades, el ahorro.

El momento del retiro tiene repercusiones en el bienestar económico de las familias, ya que por un lado se dan cambios en las decisiones respecto al ahorro y al consumo, y por otro, los familiares más jóvenes salen a buscar algún trabajo que les permita complementar el gasto del hogar que anteriormente ponía el retirado. Es por eso la importancia de entender el comportamiento de las variables para guiar las políticas públicas en materia de pensiones.

Ahora, el sistema actual crea condiciones desfavorables para el trabajador retirado, los coloca dentro de niveles de pobreza y posteriormente, los retirados se ven en la necesidad de volver a emplearse después de un par de años. También genera limitantes a los jóvenes para que alcancen retiros favorables y sea el Estado quien se encargue de la población adulta en pobreza, mientras las empresas privadas de ahorro ganan grandes cantidades de dinero.

Por eso la necesidad de cambiar el sistema actual, creado con visión empresarial, por uno un sistema de pensiones que garantice una calidad de vida a los trabajadores que se encuentran por pensionarse y evitar en el futuro una crisis económica y social. Encontrar una alternativa que asegure a los trabajadores en el futuro, un retiro digno, benéfico, costeable y seguro por el resto de su vida, que sea un componente no solo desde un punto de vista económico y financiero, sino también social, psicológico y político.

Hacer que se cumpla con uno de los derechos fundamentales de los trabajadores, que es el derecho a una pensión o jubilación, para devolver el esfuerzo y tiempo consagrado a ese oficio y a determinada empresa y garantizar condiciones de vida suficientes para enfrentar los normales cambios y ajustes de la tercera edad relacionadas con la salud y otros aspectos, que hacen que su pensión o la posibilidad de tenerla, se convierte en la forma más eficaz de garantizarles una vida digna, un mínimo vital que le permita obtener calidad de vida.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

La seguridad social es una de las funciones más importantes del actual Estado moderno, es el mecanismo más adecuado para el mejoramiento integral de los económicamente débiles. El objetivo común de los regímenes de pensiones es garantizar la seguridad de los ingresos de las personas cuando se retiran, mediante el pago de prestaciones en dinero que pueden constituir una vida decorosa.

Los trabajadores que llegan al final de su vida laboral, lo que buscan es un sistema de seguridad social que los proteja y cobije con beneficios que le permitan un nivel de vida modesto durante su vejez. Sin embargo, el actual sistema de pensiones dista mucho de cumplir con este objetivo y desemboca un principal problema, pobreza en la vejez.

Aunque el sistema fue diseñado para generar mayores tasas de ahorro para los trabajadores, han sido las instituciones financieras quienes más se han beneficiado de las transacciones financieras que se hacen a través de la bolsa de valores. El actual sistema si genera mayores ganancias, si obtiene mayores retribuciones por las transacciones realizadas en el sistema financiero, pero ninguna de estas ganancias es canalizada a las cuentas de ahorro de los trabajadores.

En la actualidad, los trabajadores que lleguen al final de su vida laboral y que deseen pasar una vejez en descanso, les será imposible si el salario con el que se pensione es igual al salario mínimo. En México, solamente el 5% de la población ocupada (52 millones de trabajadores) gana más de 5 salarios mínimos, lo que quiere decir, que la mayoría de los trabajadores está ganando entre 1 y hasta 3 salarios mínimos al mes. Con estos datos, un trabajador a lo largo de su vida laboral aporta solo el 6.5% de su salario como cuota obligatoria, esto derivará en una pensión o tasa de reemplazo de apenas 26% para el trabajador promedio.

La baja densidad de contribución resultante de la informalidad es otro reto importante al que se enfrenta el sistema mexicano de pensiones. La informalidad genera efectos negativos causados por las bajas tasas de empleo y el desaprovechamiento del bono demográfico. Lo más grave de que no se haya

aprovechado este bono demográfico, es que, si ahora es complicado el panorama para los jóvenes, este será peor cuando esta generación llegue a la tercera edad.

Se estima que, para lograr una pensión suficiente en los siguientes años, los trabajadores tendrían que ahorrar desde ahora 15% de su salario, lo cual es también imposible, por lo bajo de los salarios y los precios altos de la canasta básica.

Esta problemática genera que los trabajadores que decidan retirarse lo hagan en una situación desfavorable y con un bajo nivel de ahorro. Lo anterior traerá como consecuencias, que los adultos mayores vivan una vida en pobreza debido a su precaria e indigna pensión.

Por lo que el estado debe garantizar un sistema de pensiones que asegure un retiro digno a los trabajadores, un sistema basado en principios de solidaridad para garantizar a la clase trabajadora un retiro apropiado.

## **OBJETIVO.**

Analizar la problemática reciente del sistema de pensiones en México durante el periodo de 1997 a 2018, y proponer una alternativa de sistema solidario encaminado a mejorar el ingreso de los trabajadores para su vejez.

## **HIPÓTESIS**

Los problemas más relevantes que tiene el actual sistema de pensiones en México durante el periodo de estudio son los siguientes:

- El sistema de pensiones en México cuenta con porcentajes de comisiones por arriba del promedio de los países pertenecientes a la OCDE.
- Los recursos de los trabajadores están expuestos al libre mercado generando incertidumbre al trabajador sobre sus recursos y rendimientos.
- La tasa salarial de retorno que esperan los trabajadores es dos veces menor en comparación con lo otorgado en el antiguo régimen.
- Existe colusión entre las Afores que impide a los trabajadores contraten de manera eficiente a la que más le convenga.
- Los rendimientos otorgados no son incentivos suficientes para lograr que el trabajador aporte más recursos a su Afore.

## METODOLOGÍA

La metodología que se utiliza en esta investigación es el método deductivo, que consiste en obtener conclusiones particulares a partir de leyes, principios validados y comprobados con anterioridad, y el método descriptivo, que se utiliza para recoger, organizar, resumir, presentar, analizar y generalizar los resultados de las observaciones. Este método implica la recopilación y presentación sistemática de datos para dar una idea clara de la problemática planteada<sup>1</sup>.

La investigación parte de una descripción sobre el marco histórico de la seguridad social, así como los conceptos básicos referente a ésta. Se empieza describiendo su origen y conceptualización de la seguridad social en los países europeos que sirven como base para el desarrollo de los demás sistemas de pensiones alrededor del mundo. Posteriormente se describe de manera detallada la evolución del sistema, pero enfocada al caso mexicano para dar un sustento histórico sobre el cual funciona el sistema de seguridad social hoy en día.

De igual forma se expondrán los beneficios y riesgos del sistema de pensiones solidario y las ventajas y desventajas del sistema de contribución definida, así como la insistencia e influencia de los diversos organismos internacionales para cambiar el modelo de seguridad social, basado en la solidaridad social, por un modelo con visión empresarial y enfocado a la individualización. Al analizar la información se obtendrá una conclusión sobre el funcionamiento de ambos sistemas y visualizar cual es el mejor para combatir la pobreza en la vejez.

Por otro lado, se explorarán los factores nacionales que influyeron en el cambio de modelo, sus impactos y sus consecuencias económicas, con la finalidad de tener claridad de la crisis actual del sistema de pensiones y lo que representa para los trabajadores al final de su vida laboral.

El método descriptivo explora la información de variables como el empleo, crecimiento, ahorro, inversión y salarios para evidenciar que el modelo de pensiones

---

<sup>1</sup> Hernández Sampieri Roberto (2014), *Metodología de la Investigación*, 6ta edición México DF, McGRAW-HILL.

individual no cumplió con los objetivos planteados y que, por el contrario, lo único que se consiguió, es que los trabajadores no sepan con certidumbre si obtendrán una pensión suficiente al finalizar su vida laboral.

Finalmente se presentará una alternativa que modifique al actual sistema de pensiones con el objetivo de mitigar la pobreza en la vejez. Al no haber una certeza de los beneficios que otorga el sistema de pensiones actual, surge la necesidad de retomar el elemento solidario y su introducción al sistema de pensiones, para mejorar la vida de las personas en edad de retiro y cumplir con el objetivo general de otorgar una vejez decorosa.

## **CAPÍTULO I. Antecedentes históricos del sistema de pensiones en México.**

La seguridad social a nivel mundial surge con el alemán, Otto Von Bismarck (1815-1898) como el padre de los sistemas de seguridad social para los trabajadores y, a la par, de los sistemas de pensiones. La intención del sistema era evitar un posible levantamiento social ante la situación económica precaria que atravesaba Alemania a finales del siglo XIX. Alemania, como los países que hoy calificamos como industrializados, fueron quienes pasaron por las diversas fases de la revolución industrial y tuvieron que hacer frente a las consecuencias sociales y económicas de su proceso de industrialización que creó toda clase de problemas, entre los cuales, la pobreza extrema era el más evidente e irónico, ya que durante este proceso existían muchos pobres en medio de una gran abundancia.

El alivio a la pobreza de miles de personas se consideraba ya como una obligación de algunos particulares como: fundaciones religiosas que proporcionaban a los pobres algún refugio provisional y cierto sustento, o los gremios medievales que ayudan a sus miembros en la adversidad y sus familias. A partir de estos modestos comienzos en diferentes países, se fue elaborando algún tipo de legislación de beneficencia con el objetivo de mitigar el sufrimiento de los pobres y proporcionarles algún alojamiento, por lo que el Estado empieza a adquirir responsabilidad en este campo y comienza con sufragar la acción con fondos públicos y con aplicación universal.<sup>2</sup>

Dentro de esta industrialización surgieron diferentes tipos de obreros como los de las fábricas que dependían por completo del cobro regular de sus salarios y que, si dejaban de percibirlos al quedar desempleados, enfermos, por accidentes laborales o por alcanzar una edad demasiado avanzada para trabajar, podían muy bien verse reducidos a la indigencia. Es a partir de estos problemas que surgen intentos de proteger a las masas laborales con diversas formas como: cajas o bancos de ahorro patrocinados por el Estado, que obligaba a los empleadores mantener a los trabajadores enfermos o heridos; difusión de las asociaciones de ayuda mutua que

---

<sup>2</sup> Valerio Castro Novo (1980). La revolución industrial; vers. castellana de Jaime Riera r. y Luis Ángel Fernández. Barcelona: Oikos-Tau.

proporcionaban una modesta ayuda en la enfermedad o vejez y pólizas de seguro de vida que ayudaban con los gastos de funerales a los familiares.

Es de esta manera como poco a poco van apareciendo diversas prestaciones para atender a los grupos de población que se encontraban en pobreza y elevar el nivel y calidad de vida de los hombres y mujeres trabajadores. Consecuentemente va surgiendo el significado de seguridad social en los países industrializados.

Es así como la seguridad social a lo largo de su historia ha experimentado una evolución, tanto en su concepto como en su concepción debido a su proceso de industrialización y urbanización que la ha convertido en una de las funciones más importantes del Estado en las sociedades modernas. Funciones como asegurar un ingreso a la población y de esta manera combatir la pobreza en los grupos menos favorecidos.

### **Caso Mexicano.**

La definición que hace el Ing. Miguel García Cruz, quien fue presidente de la Comisión Técnica y Redactora de la Ley del Seguro Social, sobre lo que él considera que es la seguridad social, es la que más está apegada a principios de solidaridad y conciencia de clase, ya que hace de esta materia un asunto de primerísima importancia para todos los sectores activos de la economía nacional:

*“La seguridad social es un derecho natural, de observancia obligatoria y aplicación universal para el logro solidario de una economía autentica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa. Se prepare el camino a las generaciones venideras y sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva”<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Párrafo obtenido del libro: “Teoría del Seguro Social”, Bonilla Marín Gabriel, México: nacional 1945.

Por lo que la política social es un conjunto de normas y principios que tienden a establecer cauces capaces de garantizar a la mayoría de la población, la elevación de sus índices de bienestar social, acortando las grandes diferencias sociales y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza nacional. Garantiza permanentemente el bienestar de la colectividad, mediante una justa distribución de la renta nacional, para proporcionarle a las mayorías, los medios económicos, políticos y sociales que le permitan desarrollarse en condiciones de libertad, dignidad, seguridad y confianza en sus vidas.

El origen histórico de la Seguridad Social mexicana se observa desde la época del porfiriato, cuando los campesinos, los obreros, las clases medias, intelectuales y otros representantes sociales organizaron grandes movimientos y luchas sociales y políticas en el transcurso de la Revolución Mexicana, 1910-1917.

Debemos recordar que la Revolución Mexicana es la respuesta a un gobierno que venía suprimiendo el bienestar social de los mexicanos, principalmente de los campesinos y obreros que se encontraban en la pobreza, desnutrición, ignorancia, injusticia, entre otros.

Los obreros y campesinos principalmente demandaban cosas básicas como: jornadas laborales de ocho horas, un salario mínimo, indemnizaciones por accidentes laborales, pensiones, descanso dominical obligatorio, abolición de las tiendas de raya, por mencionar las más importantes. Es así como unas demandas tan sencillas pueden convocar a grandes sectores sociales a constituir grandes movimientos.

El congreso constituyente de 1917, en la redacción de la constitución plasma las demandas y propuestas económicas, sociales, políticas e ideológicas de los mexicanos. El artículo 123 constitucional es donde están los principales derechos y obligaciones de los trabajadores al igual que se consagra seguridad social como derecho.

Los derechos de los trabajadores se venían gestando de manera portentosa, incluso Francisco I. Madero se había comprometido con la clase obrera a presentar iniciativas de ley para pensionar a los obreros de minas o de la industria en caso de

haber sufrido algún accidente y de pensionar a familiares de los trabajadores en caso de que estos perdieran la vida. El primer proyecto de ley de trabajo se formula en 1913 por varios diputados donde se establecía un capítulo para seguridad social, que no se pudo discutir ni aprobar debido a los acontecimientos mismos de la Revolución.

De esta manera, el tema de seguridad social no se formuló por azar, sino por la misma Revolución, bajo principios de justicia social. El contenido del artículo 123 fue la expresión más sólida de entereza social que reclamaba la sociedad mexicana, que, en ese momento histórico, estaba formada mayormente por campesinos y obreros. Artículo que se redactó de manera sencilla y elocuente pero que tenía como principio fundamental el derecho del trabajador en México.

A partir de 1917 México va construyendo una nueva nación donde el derecho al trabajo y la previsión social, en particular, forman parte esencial de la organización social, política, económica e ideológica de México. Es así como:

- En agosto de 1925 se crea la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.
- En septiembre de 1929 se reforma el artículo 123 y se pide la expedición de una Ley del Seguro Social.
- En 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo
- En 1932 el congreso faculta al poder ejecutivo para expedir una Ley del Seguro Social pero que por los acontecimientos políticos no se emite.

Finalmente, el 19 de enero de 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social, donde se reafirmó que el Seguro Social es un servicio público nacional, con carácter obligatorio y se constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social. Pasaron 26 años desde 1917, para echar andar la primera institución en materia de seguridad social.

Es de destacar las palabras que dirige el primer director del IMSS, el Lic. Ignacio García Téllez, en una carta dirigida al presidente Manuel Ávila Camacho, ante la oposición de diversos sectores patronales para aceptar el esquema de seguridad social. Palabras que dejaban ver la sensibilidad y claridad de lo que representaba la seguridad social en aquel momento histórico:

*“El pueblo no podía descansar su estabilidad en desnutridos, analfabetos, familias que viven en la promiscuidad, madres campesinas agotadas; no hay efectiva justicia social sin paz en los estómagos, en los cerebros y en la vida de los marginados ... mientras haya hambre en el pueblo y mientras haya sectores marginados no podrá haber salud ni avance. No podemos estructurar un régimen nacional estable si el mejoramiento social se funda en minorías privilegiadas y no se amplía el bienestar colectivo del pueblo, pues sin justicia social no hay verdadera democracia; la verdadera seguridad social está en que nos sintamos todos parte de una unidad y que los que más tienen aporten sus recursos para los que menos o nada tienen”.<sup>4</sup>*

## **ISSSTE**

Para el año de 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En enero de 1960 surge la Institución ISSSTE, como el sistema específico de la Seguridad Social para los trabajadores del Estado. En el mismo año surgió el Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE.

Por tanto, la Previsión Social son producto del movimiento revolucionario de 1910-1917. Pasa a formar parte sustancial, irrenunciable, de los trabajadores y de la sociedad mexicana y se sientan las bases para regular las relaciones entre los trabajadores y el Estado, así como entre los trabajadores y los patrones.

---

<sup>4</sup> Entrevista a Ignacio García Téllez, en Revista Solidaria, núm. 1, México, Dirección de Publicaciones del IMSS, 1943, p. 10.

## **1.1 Funcionamiento, beneficios y riesgos del régimen de contribución solidaria.**

Tenemos que tomar en cuenta que el régimen de contribución solidaria también es conocido como régimen de beneficio definido (BD) o de reparto, el cual surge como uno de los primeros regímenes predominantes en América Latina durante la primera mitad del siglo XX. La modalidad de este tipo de régimen nace de un pacto social que consistía en el que el gobierno protegía a las empresas, las empresas protegían a los trabajadores y los trabajadores, que son la base del desarrollo de cualquier empresa, contribuían conjuntamente a mejorar las condiciones sociales de la población, financiando los sistemas de seguridad social y programas de capacitación laboral de los trabajadores formales.

En México, el sistema de pensiones solidario comenzó en 1925 con la extinta Dirección de Pensiones Civiles (principal antecedente del ISSSTE) y se extendió en 1943 para los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS. En ambos esquemas las aportaciones de los trabajadores activos, más las contribuciones de los patrones y del gobierno federal financiaban el pago de pensiones de los trabajadores cuando se retiraban.

Las pensiones y otras prestaciones que brinda este régimen de solidaridad están casi siempre especificadas con relación al salario del trabajador. Las prestaciones son pagadas con las contribuciones que se establecen sobre la base del salario o con ingresos fiscales, es así como el trabajador afiliado al sistema de pensiones acumula derechos futuros a prestaciones, pero no acumula recursos.

El sistema funciona mediante variables como lo son: el salario del empleado, los años de cotización, la edad de jubilación, entre otros., además de que garantizan al trabajador al momento del retiro, el pago de pensión hasta su defunción y para sus beneficiarios durante lo estipulado en el plan.

Como todos los sistemas, los planes públicos de contribución solidaria presentan fortalezas y debilidades, entre los beneficios de estos sistemas destacan las siguientes:

## Cuadro 1

### Beneficios del Sistema de Contribución Solidaria.

1. Existe certeza y seguridad sobre el monto del ingreso que obtendrán los trabajadores al final de su vida laboral.
2. Mantiene la solidaridad intergeneracional entre los trabajadores. Las generaciones que han concluido sus vidas activas pueden beneficiarse de un ingreso cuando se retiren.
3. Apoyan la política social de cualquier Estado para mantener vigente el objetivo fundamental de la previsión social, que es el mejoramiento del bienestar de los miembros de la sociedad. De esta forma, contribuyen en la redistribución del ingreso y a mitigar la pobreza en la vejez.
4. Los beneficios se independizan de la incertidumbre de las fluctuaciones del mercado. Las pensiones las da y garantiza el Estado con recursos públicos.
5. Por no tener fines de lucro, por no estar sometidos a la competencia entre múltiples administradoras privadas, y por no incurrir en costos innecesarios, tienen costos de operación más bajos, salvo por las ineficiencias generadas por malas administraciones.

Como riesgos dentro del sistema podemos encontrar las siguientes:

<b>Cuadro 2</b>	
<b>Riesgos del sistema de contribución solidaria.</b>	
1.	La más importante es que presentan déficit recurrente, lo que representa un costo para el Estado, que se tiene que pagar con recursos fiscales, que se podrían destinar a otros fines.
2.	El sistema confronta el riesgo demográfico, ya que el monto de la pensión se tiene que pagar durante más tiempo y la proporción de los jubilados y pensionados aumentará en relación con el número total de trabajadores asalariados o activos, provocando mayor desequilibrio entre ingresos y gastos.
3.	Dependen de la actividad económica y en consecuencia se enfrentan a los riesgos del mercado laboral. El desempleo es un factor que disminuye el número de trabajadores activos y consecuentemente los ingresos del sistema.
4.	Un aspecto político que enfrenta la administración de estos sistemas es que el Estado no siempre es buen administrador (aunque nada garantiza que los privados si lo sean).
5.	Los requisitos para obtener una pensión de vejez son relativamente bajos en términos de tiempo cotizado y la pensión es calculada en base a los últimos sueldos, lo que ocasiona que algunos se beneficien de pensiones mucho mayores a lo que les correspondería si se tomara en cuenta lo que cotizaron.

El sistema de contribución solidaria es un sistema que se ha criticado por diferentes instituciones nacionales e internacionales, ya que es un sistema que presenta como principal problema el crecimiento de la relación beneficiarios/aportantes, que se produce básicamente por el envejecimiento de la población. Sin embargo, estos factores afectan tanto a los regímenes de prestaciones solidarias como a los del sistema individualizado, representando un riesgo para las personas y para el Estado.

El costo de estos sistemas aumenta constantemente como consecuencia de varios factores. En primer lugar, los regímenes maduran, es decir, que con el transcurso de los años el número de beneficiarios con derecho a la pensión completa continúa aumentando. En segundo lugar, el envejecimiento de la población origina el incremento de gastos en concepto de pensiones. En tercer lugar, **los gastos excesivos en la administración y la ineficiencia en su gestión aún no han sido superados**. Y, por último, la situación del empleo, ya que los fondos de pensiones pasan a ser una parte de la carga resultante del desempleo y la informalidad, porque reduce considerablemente los fondos disponibles con la contracción de cotizantes activos y de los ingresos procedentes de las contribuciones, cayendo en un déficit actuarial.

A la fecha, aún no existe consenso sobre cuál es el mejor sistema a seguir; solamente existe consenso, en todos aquellos países con sistemas de pensiones solidarios, sobre la necesidad de llevar a cabo cambios a los mismos.

### **1.2 Causas y motivos que originaron la desaparición del régimen de contribución solidaria y la implantación del nuevo régimen de cuentas individuales de 1997.**

Como se expresó en el apartado anterior, el sistema de pensiones de contribución solidaria tenía como principal problema el financiamiento, el déficit actuarial originado por la relación negativa entre cotizantes y pensionados. Otro argumento que se vertió con base a la viabilidad financiera del sistema de pensiones solidario es que el envejecimiento de la población hizo que la esperanza de vida se fuera incrementando y que la relación entre cotizantes y pensionados fuera de poco más de 6 a 1.

A partir de la década de 1970, en México comenzaron las recurrentes crisis económicas que cambiaron el escenario, no sólo para los sistemas de pensiones, sino para la totalidad de la actividad económica pública y privada. La situación obligó

a tomar medidas tendientes a disminuir la carga que, para el Estado, representaban los sistemas de pensiones.

En un entorno cada vez más complicado por elementos como deuda pública, rezago en las tasas de crecimiento económico, inflación, depreciación de la moneda, apertura a inversionistas extranjeros, perfil de la población cambiante en lo relativo al envejecimiento y acceso a la educación, hizo necesario que se llevara a cabo un proceso de reforma radical al sistema de pensiones con la finalidad de que los trabajadores obtuvieran mayores beneficios al momento de su retiro, acorde con la situación que prevaleciera en el país. Al menos, ese fue el diagnóstico que se tuvo en un principio.

El nuevo modelo de pensiones propuesto por el Banco Mundial planteaba que los trabajadores del IMSS pasaran de un sistema de beneficios definidos, manejados bajo la responsabilidad del Estado, a otro de ahorro forzoso de cuentas individuales, manejadas por instituciones privadas.

Las ventajas aducidas al nuevo sistema podrían resumirse en cuatro puntos.

- **Primero.** - Prevenir una posible crisis financiera de las instituciones de seguridad social que por lo general no habían constituido reservas suficientes; fortalecer al mismo tiempo el mercado de capitales y el ahorro financiero con corrientes seguras de recursos y con la creación de un nuevo segmento de intermediarios financieros (Afores y Siefos), así como disponer de una nueva fuente de financiamiento gubernamental.
- **Segundo.** - Reducir en el muy largo plazo las erogaciones al presupuesto nacional derivadas del envejecimiento demográfico, así como transferir los riesgos de mercado del manejo de reservas o fondos —por variaciones en las tasas de interés o dividendos— a la economía de los trabajadores. Buscar el aligeramiento de la carga acumulada de enormes pasivos laborales asociados al ISSSTE e IMSS.
- **Tercero.** - Separar la administración del aseguramiento de riesgos probables como la invalidez, enfermedad, muerte prematura, de eventos ciertos, como el de la vejez.

- **Cuarto.** - Evitar el manejo político de los fondos y reservas, y fortalecer el nexo ideológico entre el esfuerzo individual y la recompensa posterior expresada en la cuantía de la pensión.

Con la finalidad de superar los desequilibrios financieros que presentaban los dos sistemas públicos de pensiones de contribución solidaria más importantes del país, como un preámbulo a las reformas estructurales de 1995 y 2007, el 1 de mayo de 1992 entró en vigor un programa complementario a los sistemas de pensiones de ambos institutos llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual se concibió como un esquema financiero de capitalización individual, que otorgó derechos de propiedad sobre los recursos a los trabajadores, con aportaciones obligatorias bimestrales para los patrones de 2% del salario para retiro y 5% para vivienda. Este sistema es actualmente identificado como SAR-92 y se puede considerar como el esquema que dio origen a las pensiones basadas en la contribución definida.

El paso decisivo fue la aprobación, en 1995, de la reforma al sistema pensionario del IMSS, que cubre a trabajadores del sector privado formal y que entró en vigor el 1o de julio de 1997. Esta reforma significó la sustitución del esquema de solidaridad por uno de capitalización total, basado en cuentas individuales.

### **1.3 Funcionamiento, ventajas y desventajas del régimen de cuentas individuales.**

La aparición de las cuentas individuales se da en Chile en el año de 1981 como mecanismo de financiamiento sustitutivo o parcial del sistema de pensiones solidario.

Se da una significativa expansión del nuevo modelo en América Latina, y más tarde, en algunos países de Europa del Este y abrió un interesante y no pocas veces acalorado debate sobre los objetivos, alcances y principios inherentes a su funcionamiento. Uno de los objetivos explícitos de estos sistemas fue mejorar los niveles de sustentabilidad de los esquemas de pensiones. Sin embargo, los problemas de cobertura, el bajo nivel de tasa de reemplazo, y los altos costos de

administración para el trabajador, son factores que hacen que este tema continúe siendo muy polémico entre los defensores y detractores de las cuentas individuales.

El sistema de cuentas de capitalización individual se basa en el ahorro y la capitalización individual, esto es, el monto de la pensión a obtener dependerá del saldo existente en dicha cuenta individual. Dentro de la misma cuenta se administrarán las aportaciones periódicas realizadas por el trabajador, el patrón y el gobierno durante toda la vida laboral.

Este sistema se distingue del régimen anterior, en el hecho de que el primero está organizado a partir de un mecanismo de reparto donde se conoce previamente el monto del beneficio, mientras el segundo está apoyado en un mecanismo de ahorro personal donde el monto de la pensión depende del saldo acumulado en la cuenta individual.

Los nuevos sistemas pensionarios de contribución definida del IMSS y del ISSSTE, que se construyeron con las reformas respectivas a cada Instituto (1997 y 2007), consideran como componentes integrales tres seguros con diferentes modalidades y tipos de financiamiento:

- a) Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), es un primer pilar que adopta el modelo de capitalización individual con administración e inversión pública y privada (afores y siefores).
- b) Seguro de invalidez y vida (IV), opera con contribuciones obligatorias y como un fondo de reparto de beneficios definidos e interactúa con el pilar de cuentas individuales para el otorgamiento de beneficios.
- c) Seguro de riesgos de trabajo (RT), que al igual que el seguro anterior se financia con contribuciones obligatorias, pero en este caso exclusivamente del patrón, opera como un fondo de reparto e interactúa con el pilar de cuentas individuales para el otorgamiento de beneficios.

Funciona de manera mixta, es decir, entre una empresa pública y una privada. La empresa pública (IMSS e ISSSTE) se encarga de los servicios de afiliación de los trabajadores, supervisión del pago de contribuciones, registro de semanas y años de

cotización, verificación de cumplimiento de requisitos para obtener una pensión, y se realiza directamente por los dos institutos públicos y su red de delegaciones.

Por otro lado, la empresa privada se encarga de la administración e inversión de los recursos de las cuentas individuales, así como al otorgamiento de rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia, que realiza por parte de las Afores, Siefores, y aseguradoras privadas especializadas en seguros para el retiro.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro, (AFORE), son instituciones financieras privadas, distintas a un banco, y que tienen por objeto administrar e invertir los recursos de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, por medio de la sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (SIEFORE), que se encargan de generar mayores rendimientos obtenidos de inversiones en el sistema financiero y así incrementar el saldo de ahorro de los trabajadores.<sup>5</sup> Fueron creadas por la Ley del Seguro Social de 1995 e iniciaron su operación el 1° de Julio de 1997.

El sistema de pensiones de contribución definida ha sido presentado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como la mejor opción para superar los problemas de financiamiento que presentan los sistemas de beneficios definidos. Dentro de sus ventajas o fortalezas se pueden encontrar las siguientes:

---

<sup>5</sup> CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro)

### Cuadro 3

#### Ventajas del sistema de cuentas individuales

1. Se encuentran completamente fondeados ya que el valor presente de los ingresos siempre es igual al valor presente de los pasivos.
2. Los recursos que acumulan los trabajadores a lo largo de su vida laboral originan un aumento en el ahorro nacional que debería generar una mayor inversión, aumento del empleo formal y mayor crecimiento económico.
3. Los recursos ahorrados de los trabajadores contribuyen al desarrollo de los mercados de capital, lo cual en la medida en que la inversión de estos recursos se realice en forma óptima se impulsa positivamente al crecimiento económico.
4. Los sistemas de capitalización individual fomentan una cultura previsional, ya que el monto de la pensión del trabajador se determina en función de la acumulación de las contribuciones aportadas y ahorro voluntario que realice durante su vida laboral.
5. El trabajador periódicamente conoce el monto de sus recursos, los costos de gestión y las tasas de rendimiento que permiten aumentar el valor de los recursos aportados.

Entre las principales desventajas que se han identificado en la operación y resultados de este sistema, destacan las siguientes:

#### **Cuadro 4**

##### **Desventajas del sistema de cuentas individuales**

1. Falta de solidaridad entre las generaciones y de redistribución del ingreso, lo cual agudiza las desigualdades sociales.
2. Los gastos de gestión para los trabajadores por concepto de comisiones, costos de seguro de renta vitalicia y de sobrevivencia son muy elevados debido a que son sistemas basados en administración privada, de carácter competitivo y sujetos a los mecanismos del mercado.
3. Los sistemas de capitalización individual tienen un sistema diferenciado entre hombres y mujeres, ya que las mujeres asumen en forma directa las desventajas que enfrentan en el mercado de trabajo, como son bajos salarios y menores años de contribución, así como también, una mayor esperanza de vida que en este contexto origina que obtengan una menor pensión en promedio que los hombres.
4. Los sistemas de capitalización individual hasta ahora no han representado una solución para otorgar pensiones al mercado informal de trabajo, ni se ha probado que los importantes recursos ahorrados conduzcan al crecimiento económico.
5. El sistema está expuesto a los grandes riesgos vinculados con la incertidumbre económica (recesión o depresión, expansión, auge o boom, declive o desaceleración), sobre todo en una economía globalizada y por lo tanto el beneficio es desconocido, por no existir certeza respecto a la tasa de rendimiento y a la integridad de los capitales acumulados.

Los regímenes de contribuciones definidas dependen de la actividad económica y en consecuencia se enfrentan a los riesgos del mercado laboral, dependen del rendimiento de las inversiones y, por ende, de los riesgos del mercado de capitales.

## **CAPÍTULO II. Análisis económico y social de las dos leyes de pensiones del IMSS (1973/1997) e ISSSTE (1983/2007).**

El gobierno federal realiza la primera reforma a la Ley del Seguro Social en 1997, asegurando que mediante el sistema de cuentas individuales los trabajadores podrán obtener una pensión digna; además que se lograría reducir la carga fiscal de las pensiones.

La reforma de corte neoliberal, sustentada en los principios de libre mercado, mostró desde sus inicios serias deficiencias, donde el principal pilar afectado fue el acceso a una pensión digna, sin desconocer la falta de cobertura y calidad del servicio de salud. Esto es debido, a que se persiguió el crecimiento económico basado en competencia internacional, liberación comercial y en la privatización de bienes y servicios que anteriormente proporcionaba el Estado.

Esto provocó que en México los patrones de acumulación de capital, el modelo de reproducción social y los indicadores demográficos cambiaran y, por ende, los sistemas de pensiones también fueran reformados para dar una cobertura universal y mantener un sistema fondeado que cubriera sus pasivos. La solución no fue otra que, la de adoptar un nuevo modelo basado en la administración privada con aumento en los tiempos de aportación y edad de retiro. Con este cambio se aseguró, que la reforma traería pensiones dignas y justas a los trabajadores.

De acuerdo con el reporte de evaluación de la Auditoría Superior de la Federación<sup>6</sup> al sistema privado de cuentas individuales, el denominado “Sistema de Ahorro para el Retiro” muestra condiciones de capitalización escasas para garantizar una pensión digna, dando como resultado una tasa de reemplazo promedio apenas superior a una cuarta parte (26%) del último salario del trabajador activo.

Es por lo anterior, que el propósito de este análisis es explicar que variables fueron cruciales para impulsar una reforma de tal magnitud; como los cambios demográficos afectaron a los sistemas de pensiones; como la dinámica económica

---

<sup>6</sup> Auditoría 68 GB, “Sistema Nacional de Pensiones”, SHCP, Cuenta Pública 2015.

y la falta de creación de empleos formales repercute en la sostenibilidad de un sistema de pensiones solidario.

### **Cambios en la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de 1974.**

México comenzó, hace más de 30 años, una transformación en su economía dirigida al libre mercado, a la competencia internacional, volcada a privilegiar al sector externo, ubicando a las empresas privadas en el centro de la conducción de la economía nacional. El Estado paso de ser el conductor de la economía en los años cuarenta del siglo XX, al causante del déficit público y de la deuda externa a finales de los años setenta. A partir de los años ochenta, sus funciones se modificaron hacia un Estado mínimo, subsidiario y facilitador de las transferencias de los resultados del trabajo de la sociedad a los grandes capitales.

Con un estado minimizado, México comienza a instaurar reformas estructurales basadas en la nueva apertura comercial y financiera, modificando las nuevas bases de acumulación y funciones del estado. Es en los años noventa donde encontramos las reformas de segunda generación, cuyo mejor ejemplo son las realizadas a los institutos de seguridad social.

El argumento principal para que se pensara en una reforma a la Ley del IMSS de 1973 y se terminara con el sistema de pensiones de beneficio definido, fue el proceso de envejecimiento demográfico. México, en el año de 1970 contaba con una población total de 48 millones 225 mil 238 personas, de la cual, 12 millones 955 mil 057 personas se encontraban económicamente activas, es decir, solamente el 27% de la población hacia algún tipo de aportación a los sistemas de seguridad social y la población de 60 años y más sumaba un total de 2 millones 709 mil 238 personas<sup>7</sup>.

Para el año de 1995 las cifras demográficas cambiaban de manera drástica. Dentro del mismo documento de “Estadísticas Históricas de México”, del INEGI, la

---

<sup>7</sup> Estadísticas Históricas de México, Tomo 1, INEGI, segunda edición 1990.

población total ahora era de 91 millones 158 mil 290 personas, la población económicamente activa (PEA) sumaba la cantidad de 35 millones 844 mil 545 personas, que en porcentajes representaba el 39% y las personas de más de 60 años llegaba a 5 millones 969 mil 643 adultos mayores.

En 25 años, la población aumentó 42 millones 933 mil 052, de las cuales solamente 22 millones 889 mil 488 se incorporaron al mercado laboral de manera formal, además de que había 3 millones 260 mil 405 adultos de 60 años y más, nuevos. Esto refleja el proceso de envejecimiento que se gestaba en México desde finales de 1970.

Y es que hay que recordar que la generación de empleos, la afiliación a instituciones de seguridad social y a apostar por un modelo de pensiones de beneficio definido, se debió a que el gobierno mexicano, en los años cincuenta y sesenta, mantuvo el crecimiento de la economía y empleo mediante el gasto y la inversión pública, el crecimiento del PIB fluctuaba entre el 3% y 4% anual y una inflación de 3%, a este periodo se le llamó “desarrollo estabilizador”.

El déficit del gobierno era controlable gracias al auge petrolero y la venta de éste que alcanzaba a financiar el elevado gasto público. El empleo presentó una tendencia creciente, principalmente en el sector industrial y de servicios, ya que su participación había pasado de 21% en 1950, a 24% en 1960 y para 1970 ya representaban casi el 30% de la población económicamente activa.

Sin embargo, después de la década de 1970, las principales variables macroeconómicas de México empezaban a cambiar dramáticamente. El déficit comercial y el endeudamiento externo eran signos de la falta de crecimiento sano de la economía mexicana. El aumento del gasto gubernamental sin que se incrementaran los ingresos trajo el déficit fiscal y déficit en la cuenta corriente con el exterior. La inflación aumentó también y otros factores sociales trajeron como consecuencia que; el déficit fiscal como proporción del PIB pasara de 2.5% en 1971 a 10% en 1975; el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 0.9 mil de millones de dólares en 1971 a 4.4 mil de millones de dólares en 1975; la deuda pública creció de 6.7 mil millones de dólares en 1971 a 15.7 miles de millones

de dólares en 1975 y; la tasa de inflación aumentó de 3.4% en 1969 a 17% anual promedio entre 1973 y 1975<sup>8</sup>.

Para finales de los setentas e inicios de los ochentas, México tenía que afrontar la crisis de la deuda, la fuerte recesión y los procesos de reajustes macroeconómicos, necesarios a los modelos neoliberales de organización de la economía, entre ellos el sistema de pensiones solidario que se empezaba a vislumbrar como incosteable. De 1970 a 1990 la economía mexicana dio importantes giros que afectaron sustancialmente al empleo. Hubo pérdida de trabajos en los grandes establecimientos, la acentuación de los procesos de terciarización del empleo en actividades de pequeña escala se agudizó provocando el cierre de empresas mexicanas y reducción de su personal asalariado. Los ingresos reales de los trabajadores se redujeron y el número de personas por familia que trabajaban se incrementaron para reunir un ingreso que les permitirá subsistir.

Durante este periodo, la industria, aunque creció, no lo hizo tan rápido ni con la tecnología adecuada para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo. Así las cosas, el sector servicios absorbió parte de la fuerza de trabajo excedente en la forma de empleos urbanos informales como el servicio doméstico, vendedores ambulantes, y otras actividades de baja productividad e ingreso. Empezaba a formarse la “economía informal”.

La perspectiva de envejecimiento de la población que se proyectó hace más de treinta años, modificó la realidad y estructura de la población, hubo cambios en la reducción de las tasas de mortalidad en casi todos los grupos de edades y una mayor esperanza de vida.

No obstante, el factor que más influyó dentro de este proceso tuvo que ver con la dinámica económica. La falta de crecimiento económico dejó claro que la creación de empleos formales no fue la necesaria para compensar la relación entre activos y pensionados, que el estado no capitalizó a la gran masa de población joven que se gestaba en los setentas y ochentas, lo que impulsó el crecimiento de actividades

---

<sup>8</sup> Ortiz, Mena Antonio, Desarrollo Estabilizador, México, 1969.

informales y sin ningún tipo de seguridad social y que la caída de los ingresos de los trabajadores redujera de manera significativa las tasas de cotización al IMSS, que de haber hecho lo contrario, los fondos para el sistema no se hubieran colapsado de forma tan radical.

A inicios de los años noventa, el IMSS acepta una reforma estructural que separa el financiamiento de la prestación de servicios y que se observa en 2 aspectos cruciales: primero, la sustitución del sistema de pensiones basado en la solidaridad intergeneracional y la administración pública, por un sistema de aportación definida, individual y administrada por privados; segundo, sentaron las bases para la creación de un sistema de salud público-privado que abrió las puertas a la inversión privada para generar y administrar servicios contemplados en los seguros sociales.

Teniendo en cuenta el contexto económico y social que atravesaba México después de los setenta, a continuación, se explicará de manera breve los cambios en ambas leyes, así como los requisitos para obtener una pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

### **Ley del Seguro Social 1974**

De acuerdo con la Ley del Seguro Social de 1974, el régimen de pensiones comprende los artículos:137 al 159 y del 167 al 171.

Para la pensión por cesantía en edad avanzada, según el artículo 171 de la LSS de 1973, el subordinado puede gozar del porcentaje que le hubiese correspondido por vejez, en razón a la edad que tenga al momento de realizar el trámite, conforme al cuadro 5:

**Cuadro 5. Porcentajes de pensión por edades en cesantía y vejez (LSS 1973).**

Edad	% de pensión
60	75
61	80
62	85
63	90
64	95
65	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley del Seguro Social 1973.

Lo anterior se apoya en un elemental concepto laboral estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que manifiesta el derecho de recibir una prestación compensatoria del trabajador cuando se encuentre en el ocaso de su vida, a efecto de entender la necesidad del disfrute de una sobrevivencia decorosa cuando se han perdido las facultades para el desempeño de una labor activa.

Para pensionarse por vejez, las semanas de cotización son de 500, donde la pensión otorgada al trabajador es vitalicia y se aplica la conservación y reconocimiento de derechos tanto para él como para su familia (artículo 137 y 138 de la LSS 1973).

De la misma forma el Artículo 167 LSS 1974 señala: "*las pensiones anuales de vejez se compondrán de una cuantía básica y de incrementos anuales computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales reconocidas al asegurado con posterioridad a las primeras quinientas semanas de cotización*", según la cuantía básica y los incrementos serán calculados conforme el cuadro 6:

<b>Cuadro 6. Excedente de 500 semanas cotizadas (LSS 1973).</b>		
<b>SMGDF</b>	<b>Cuantía Básica</b>	<b>Incremento anual.</b>
Hasta 1	80%	0.563%
De 1.01 a 1.25	77.11%	0.814%
De 1.26 a 1.50	58.18%	1.178%
De 1.51 a 1.75	49.23%	1.430%
De 1.76 a 2.00	42.67%	1.615%
De 2.01 a 2.25	37.65%	1.756%
De 2.26 a 2.50	33.68%	1.868%
De 2.51 a 2.75	30.48%	1.958%
De 2.76 a 3.00	27.83%	2.033%
De 3.01 a 3.25	25.60%	2.096%
De 3.26 a 3.50	23.70%	2.149%
De 3.51% a 3.75	22.07%	2.195%
De 3.76% a 4.00	20.65%	2.235%
De 4.01 a 4.25	19.39%	2.271%
De 4.26 a 4.50	18.29%	2.302%
De 4.51 a 4.75	17.30%	2.330%
De 4.76 a 5.00	16.41%	2.355%
De 5.01 a 5.25	15.61%	2.377%
De 5.26 a 5.50	14.88%	2.398%
De 5.51 a 5.75	14.22%	2.416%
De 5.76 a 6.00	13.62%	2.433%
De 6.01 límite superior	13%	2.450%

Fuente: Ley del Seguro Social 1973.

Así mismo en dicho precepto legal se menciona que para determinar la cuantía básica de la pensión por vejez se debe:

- Obtener el salario diario promedio de las últimas 250 semanas de cotización.

- Expresar el resultado en veces el salario mínimo general vigente (SMGV) a la fecha en que el asegurado se pensiona.

Otra característica importante es que las pensiones eran revisadas cada año que se modificaba el salario mínimo del extinto Distrito Federal (artículo 172 LSS 1973). Además, tenías derecho a disponer en una sola exhibición de los recursos de retiro 97, retiro 92 y vivienda 92.

### **Ley del Seguro Social 1997**

Este sistema tiene como base la existencia de cuentas individuales de contribución definida. En él las pensiones dependen de lo que se acumule a lo largo de la vida laboral a través del esfuerzo de los trabajadores, y su monto depende tanto de las aportaciones como de los rendimientos obtenidos y las comisiones que apliquen las AFORES.

Bajo lo regulado por los artículos 157, 159 y 164 de la LSS de 1997, el trabajador que cumpla con los requisitos de ley puede pensionarse por cesantía en edad avanzada o vejez mediante:

- una renta vitalicia, la que debe contratar con una aseguradora, para que esta reciba los recursos de la cuenta individual y le cubra periódicamente una pensión durante toda su vida, o
- un retiro programado, se pacta con una Afore, quien es la responsable de fraccionar el saldo de su cuenta individual para el pago mensual de su pensión.

Para determinar el importe del beneficio que corresponda, ambas entidades realizan una serie de cálculos actuariales considerando especialmente la esperanza de vida del solicitante.

Las características y los requisitos que hay que cumplir en la Ley del IMSS de 1997 para obtener una pensión son:

- Haber cotizado un mínimo de 1.250 semanas de cotización.
- Tener 60 a 65 años.
- Tener los derechos vigentes.

La cantidad que recibas dependerá del monto que tengas acumulado en la cuenta individual que administra tu fondo.

En resumen, en la Ley 97 para pensiones de cesantía y vejez, la pensión se cubre con lo que tengan en la cuenta individual y si no alcanza, se cubre una pensión garantizada que equivale a un mes del SMGDF (salario mínimo general del Distrito Federal)<sup>9</sup>, esto significa que, bajo la Nueva Ley, el beneficio no se conoce de antemano, éste dependerá de los rendimientos que obtenga la Afore elegida.

Con el régimen actual de pensiones, cada trabajador ahorra de forma individual a través de su cuenta de ahorro, y además puede incrementar su ahorro para mejorar su pensión. Lo único que garantiza la nueva Ley del IMSS es un salario mínimo.

Con esta pequeña explicación entre ambos regímenes de pensión en el IMSS, se observa el deterioro que ha sufrido la seguridad social en México. Los trabajadores pierden su derecho a una pensión vitalicia, no hay una certeza de obtener una pensión digna y para obtener mayores rendimientos en su cuenta individual, dependerán de su afore y de que el sistema financiero no sufra caídas. Se ha dejado en manos del sector financiero su futuro, donde con claridad se observa que la capitalización individual en México ha caído en el riesgo de preponderancia del interés financiero más que de la seguridad social.

Por eso insistir en un sistema de pensiones de cuentas individuales, administradas por capital privado, en un contexto de precariedad laboral, estancamiento económico, polarizada distribución del ingreso y falta de regulaciones adecuadas, puede agravar las condiciones de la seguridad social, de sostenibilidad financiera, baja cobertura y de un alto costo social.

---

<sup>9</sup> Ahora su medición es con la UMA (unidad de medida y actualización) y ya no con el Salario mínimo, además de que ya no se llama Distrito Federal sino Ciudad de México.

El cuadro 7, muestra las principales diferencias y requisitos (más no son todas) para recibir una pensión con las leyes del IMSS de 1973 (sistema de reparto) y de 1997 (sistema individual).

<b>Cuadro 7.</b>		
<b>Requisitos para pensionarse en el IMSS.</b>		
<b>Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez</b>		
<b>Conceptos</b>	<b>Ley de 1973</b>	<b>Ley 1997</b>
Semanas de Cotización	500	1250
Aumento de la pensión cada año según el salario mínimo vigente.	Anual conforme a la inflación.	No se actualiza
Cálculo de pensión	Salario promedio últimos 5 años	Monto en la cuenta individual (afore) más los rendimientos obtenidos.
Asignaciones familiares	No	Si
Pago adicional de aguinaldo equivalente a un mes de pensión	Si	No
Duración de la pensión	Vitalicia	Dependiendo del cálculo inicial de esperanza de vida del asegurado.
Pensión de Viudez	Si	No
Servicios médicos vitalicios en el IMSS.	Si	No

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes del Seguro Social de 1973 y 1997.

## **Cambios en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 1983 (ISSSTE).**

Después de 10 años de entrada en vigor la primera reforma a la seguridad social (IMSS 1997), los gobiernos panistas de la supuesta “transición” empiezan un embate contra los derechos adquiridos por los trabajadores del Estado, en especial, el derecho a la jubilación, con el argumento de que el sistema que se tenía solamente privilegiaba a unas minorías de trabajadores frente a un número de mujeres y hombres sin empleo y sin seguridad social. Se sostenía que era inequitativo que el Estado invirtiera millones de pesos, provenientes de las finanzas públicas, para el beneficio de unos cuantos. Bajo esta concepción del gobierno y su política rapas de eliminar las responsabilidades del Estado con la sociedad y dejarlas en manos de la iniciativa privada, era indispensable reformarse la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Esta reforma, al igual que la del IMSS en 1997, se propuso sin hacer un balance ni una evaluación de los impactos que las reformas tuvieron en los países latinoamericanos. En países como Chile, que cuentan con este sistema de cuentas individuales, implicaron cambios en sus políticas de seguridad social, ya que el ahorro que se obtenía por medio de este sistema no lograba financiar y garantizar una pensión digna, por lo que el gobierno seguía aportando recursos públicos para sostener el modelo, con un alto costo económico y social.

A pesar del contexto económico y social que vivía México, de precariedad del empleo, informalidad, desempleo y bajos niveles de ingreso, el gobierno de Felipe Calderón en conjunto con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTSE), impusieron la nueva ley del ISSSTE, sin consultar a los trabajadores. La Iniciativa de "reforma" careció de consenso. Fue una clara imposición, colmada de severos desaseos en la misma técnica parlamentaria.

Pero lo relevante es que los dos motivos fuertes que se esgrimieron: quitar presión a las finanzas públicas y mejorar los servicios, particularmente los médicos, no han sido cumplidos.

Después del IMSS, el ISSSTE es la segunda institución más grande de México en lo que se refiere a seguridad social. Por lo que la reforma a las pensiones de los trabajadores del estado fue un paso decisivo para el gobierno federal, encabezado por Felipe Calderón, para desaparecer el sistema de solidaridad y dar paso al nuevo sistema privado de capitalización individual con miras a constituir un nuevo sistema nacional de pensiones.

La reforma al ISSSTE afectó la estructura de seguros y prestaciones que la Ley de 1983 otorgaba con la intención de equipararlos a la Ley del Seguro Social de 1997. En la Exposición de Motivos, de la iniciativa presentada por el diputado Samuel Aguilar Solís del PRI, dice:

*“La situación actual del ISSSTE es estructuralmente similar a la que guardaba el IMSS antes de la reforma de 1997, pero aún más anacrónica y grave. La transición demográfica y epidemiológica, así como la ampliación de beneficios sin el correspondiente aumento en cotizaciones, han tenido un efecto devastador en la salud financiera del Instituto.*

*Para facilitar la portabilidad de los derechos de seguridad social, la iniciativa agrupa, sin eliminar ninguno, los 21 seguros, servicios y prestaciones que tiene la ley vigente del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de servicios sociales y culturales. Los cuatro seguros son de: (i) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; (ii) invalidez y vida; (iii) riesgos del trabajo; (iv) salud.”<sup>10</sup>*

La política de reforma estructural que se hizo a la seguridad social y los resultados que ha arrojado la reforma del IMSS de 1997, revela notoriamente que la reforma de la seguridad social del ISSSTE es de naturaleza fiscal y financiera, porque solo

---

<sup>10</sup> Iniciativa presentada el 15 de marzo de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

asegura los trabajadores un sistema mínimo de pensiones y salud, no asegura un sistema de pensiones digno y justo.

Los principales cambios que se originaron en la nueva ley del ISSSSTE son los siguientes:

1.- El nuevo régimen obligatorio pasa de 21 seguros de la Ley de 1983 a 4 seguros en la ley 2007 como se muestra en el cuadro 8:

<b>Cuadro 8. Seguros de carácter obligatorio, Artículo 3 y 4 de la nueva ley.</b>	
<b>Ley 1983</b>	<b>Ley 2007</b>
<p>21 seguros:</p> <p><b>I.</b> Medicina preventiva;</p> <p><b>II.</b> Seguro de enfermedades y maternidad;</p> <p><b>III.</b> Servicios de rehabilitación física y mental;</p> <p><b>IV.</b> Seguro de riesgos del trabajo;</p> <p><b>V.</b> Seguro de jubilación;</p> <p><b>VI.</b> Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;</p> <p><b>VII.</b> Seguro de invalidez;</p> <p><b>VIII.</b> Seguro por causa de muerte;</p> <p><b>IX.</b> Seguro de cesantía en edad avanzada;</p> <p><b>X.</b> Indemnización global;</p> <p><b>XI.</b> Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;</p>	<p>4 seguros</p> <p><b>I.</b> De salud;</p> <p><b>II.</b> De riesgos del trabajo;</p> <p><b>III.</b> De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y</p> <p><b>IV.</b> De invalidez y vida.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicio.</p> <p><b>I.</b> Préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda;</p> <p><b>II.</b> Servicios sociales y</p> <p><b>III.</b> Servicios culturales.</p>

**Cuadro 8. Seguros de carácter obligatorio, Artículo 3 y 4 de la nueva ley.**

Ley 1983	Ley 2007
<p><b>XII.</b> Servicios de integración a jubilados y pensionados;</p> <p><b>XIII.</b> Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;</p> <p><b>XIV.</b> Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de estas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;</p> <p><b>XV.</b> Préstamos a mediano plazo;</p> <p><b>XVI.</b> Préstamos a corto plazo;</p> <p><b>XVII.</b> Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;</p> <p><b>XVIII.</b> Servicios turísticos;</p> <p><b>XIX.</b> Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;</p> <p><b>XX.</b> Servicios funerarios; y</p> <p><b>XXI.</b> Sistema de ahorro para el retiro.</p>	

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes del ISSSTE de 1983 y 2007.

2.- En el caso de pensiones, se migra del sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales, como en el caso del IMSS. Serán los trabajadores los que financien su seguridad social, eximiendo al Estado de su responsabilidad; por lo tanto, el trabajador será el que dependiendo de las aportaciones que haya

generado, puede ser objeto a una pensión que le ayude a sobrevivir por todo el tiempo que le duren sus aportaciones, o bien a conformarse únicamente con una pensión garantizada que le otorgará el Estado.

3.- Para poder aspirar a una PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, el trabajador deberá contar con 25 años de cotización (antes eran solamente 10 años de servicio) y una edad de 60 años.

4.- El trabajador para poder aspirar a una PENSIÓN POR VEJEZ (equiparable a la Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios), deberá contar con 25 años de cotizaciones (antes 15 años de servicio), así como una edad de 65 años (antes 55 años).

5.- Desaparece la Pensión por jubilación en la actual ley, la cual era dada a los trabajadores que tuvieran 30 años o más de servicio en el Instituto, con derecho al pago de una pensión equivalente al 100% del sueldo, correspondiente al promedio del sueldo básico disfrutado en los últimos tres años.

6.- La Nueva Ley del ISSSTE considera un nuevo esquema para los trabajadores en activo, donde tendrán la opción de recibir o no un BONO DE PENSIÓN DEL ISSSTE.

- Los trabajadores que OPTEN POR RECIBIR UN BONO DE PENSIÓN DEL ISSSTE, se les depositará a su cuenta individual y en él se les reconocerá sus derechos que hayan generado hasta el día de la entrada en vigor de la nueva Ley (1º. de abril de 2007) con el fin de permitirles migrar inmediatamente al nuevo sistema de cuentas individuales, es decir aceptarán registrarse por la Nueva Ley.
- Los trabajadores que NO OPTEN POR RECIBIR UN BONO DE PENSIÓN DEL ISSSTE y que hasta antes del 31 de diciembre de 2009 hayan cotizado 30 años o más (hombres) y 28 años o más (mujeres), tendrán derecho a la PENSIÓN POR JUBILACIÓN, conforme a la vieja Ley del ISSSTE de 1983 (artículos 60), siempre y cuando así lo hayan requerido.

Aquí es importante resaltar que los trabajadores que hayan decidido pensionarse bajo la ley de 1983, tendrán derecho a recibir la pensión por jubilación, pero ahora será bajo una tabla de incrementos graduales que fija una edad mínima de retiro, que es de 51 años hombres y 49 mujeres, que se incrementará durante el transcurso de 19 años, hasta completar la edad de 60 y 58 años, respectivamente, en el 2028. De acuerdo con la Ley del ISSSTE, los trabajadores seguirán la siguiente tabla:

<b>Cuadro 9</b>		
<b>Años</b>	<b>Edad mínima de Jubilación Trabajadores.</b>	<b>Edad mínima de Jubilación Trabajadoras.</b>
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 en adelante.	60	58

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes del ISSSTE de 2007.

Para los trabajadores que se pensiones por RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS, la nueva ley les condicionó incrementos graduales que fija una edad mínima de 56 años, hasta completar la edad de 60 años en el 2018, como lo muestra el cuadro 10:

<b>Cuadro 10</b>	
<b>Años</b>	<b>Edad para pensión por edad y tiempo de servicios</b>
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes del ISSSTE de 2007.

De la misma forma, los trabajadores que decidan obtener una pensión por CESANTÍA EN EDAD AVANZADA tendrán que cumplir con lo que establece el cuadro 11:

<b>Cuadro 11</b>	
<b>Años</b>	<b>Edad para pensión por cesantía en edad avanzada.</b>
2010 y 2011	61
2012 y 2013	62
2014 y 2015	63
2016 y 2017	64
2018 en adelante	65

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes del ISSSTE de 2007.

Los argumentos que se esgrimieron para derogar la Ley del ISSSTE publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1983, fueron "coincidentalmente" los mismos que se dieron para la reforma a la LSS en 1995 (que entró en vigor a partir del 1°. de julio de 1997), con los mismos propósitos de:

1. Buscar Incrementar el ahorro interno del país para financiar mayor inversión y llevar la economía a una fase de crecimiento sostenido.
2. Mejorar la situación económica de los trabajadores en su retiro.
3. Dar acceso a los trabajadores a instrumentos financieros de ahorro.

Pero con todo lo que se ha podido analizar y observar a lo largo de estos veinte años desde que inicio la reforma a la seguridad social (IMSS e ISSSTE), la continuidad de las políticas económicas y los modelos de seguridad social promovidos por la tecnocracia zedillista, foxista y calderonista, los agudos problemas estructurales del empleo formal y el impacto devastador de la creciente contratación externa, terciarización y el outsourcing, es bueno preguntarse si ¿el futuro financiero de las Nuevas Leyes del IMSS e ISSSTE son prometedores?

Los resultados que vemos hasta ahora son todo lo contrario, pues se ha constatado como las AFORE (grupos financieros) han incrementado sus ganancias por el cobro de comisiones en el manejo del dinero de los trabajadores y, por el contrario, los trabajadores han visto disminuidas sus aportaciones al tener menos dinero, desde luego por el cobro de comisiones, en relación a lo que realmente ingresa a su favor en su cuenta individual y lo que se genera de rendimientos; asimismo es evidente como cada vez más el IMSS y el ISSSTE carecen de infraestructura, medicamentos, instrumental quirúrgico y personal médico para atender a la población derechohabiente, entre ellos a los actuales pensionados.

## **2.1 Análisis y resultados de las variables de inversión, ahorro y crecimiento económico después de las reformas a las leyes de seguridad social.**

Para llevar a cabo la reforma a la seguridad social, el gobierno federal se empeñó en hacer énfasis en todas las ventajas y bondades que ésta traería si se implementaba un sistema, donde, empresas privadas hicieran uso de los recursos ahorrados por los trabajadores y ese dinero, a través del mercado financiero, fuera canalizado primero a: generar mayores tasas de ahorro interno, mayor inversión productiva y con ello generar un círculo virtuoso de crecimiento económico, que en el mediano plazo se traduciría en un mejoramiento de los ingresos de los trabajadores y en la creación de más empleos formales.

Sin embargo, la realidad fue otra. El país no generó mayores tasas de ahorro interno, ya que en 1997 el ahorro interno era 25% y en 2002 bajo a 19%, la inversión

paso de 5% en 1997 a -1.1% en 2002 y el PIB decreció de 3.1 a 0.8%<sup>11</sup> respectivamente. Por lo que las ventajas y bondades puestas en el capital privado, en 5 años no impulsaron el crecimiento económico que se requería ni generaron mejores condiciones económicas para los trabajadores.

**El ahorro interno**, también conocido como ahorro nacional o ahorro interno bruto, es el proceso mediante el cual una economía reserva parte de su ingreso o producto y lo utiliza para generar ingresos en el futuro. Los particulares, las empresas y los gobiernos ahorran. El ahorro constituye la principal limitación al gasto mundial en inversión es por eso por lo que desempeña un papel macroeconómico crucial<sup>12</sup>. Debido a que el gasto en inversión proporciona un vínculo clave que conduce a la productividad y el crecimiento del ingreso real, para que la economía avance a un ritmo aceptable se requiere una adecuada oferta de ahorro.

Se ha sostenido que el ahorro financia el proceso de inversión interna el cual es un requisito indispensable para alcanzar tasas de crecimiento económico sostenido, que al fin y al cabo permiten mejorar el bienestar de la comunidad. De lo anterior podría inferirse que el ahorro determina el crecimiento económico, sin embargo, el ahorro es un tema extraordinariamente complejo, y muchos aspectos del proceso aún no se comprenden en su totalidad.

Aquí se generan dos preguntas que han estado en el debate sobre si ¿el ahorro es el que ocasiona el crecimiento, o el crecimiento es el que genera el ahorro? El Fondo Monetario Internacional señala lo siguiente:

*“...en efecto, existen razones para creer que se producen efectos positivos en ambas direcciones. El efecto positivo del ahorro sobre el crecimiento es el más directo: un mayor nivel de ahorro incrementa la tasa de crecimiento del producto al producir una acumulación más rápida de capital.*

---

<sup>11</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/>

<sup>12</sup> Ver FMI (1995), p. 74.

*La evidencia empírica sugiere que el crecimiento del ingreso también ejerce un efecto positivo sobre el ahorro. El examen de los datos provenientes de los países de elevado ahorro y alto crecimiento de Asia Oriental, por ejemplo, sugiere que esos países experimentaron un elevado crecimiento antes de que se incrementaran sus tasas de ahorros”<sup>13</sup>.*

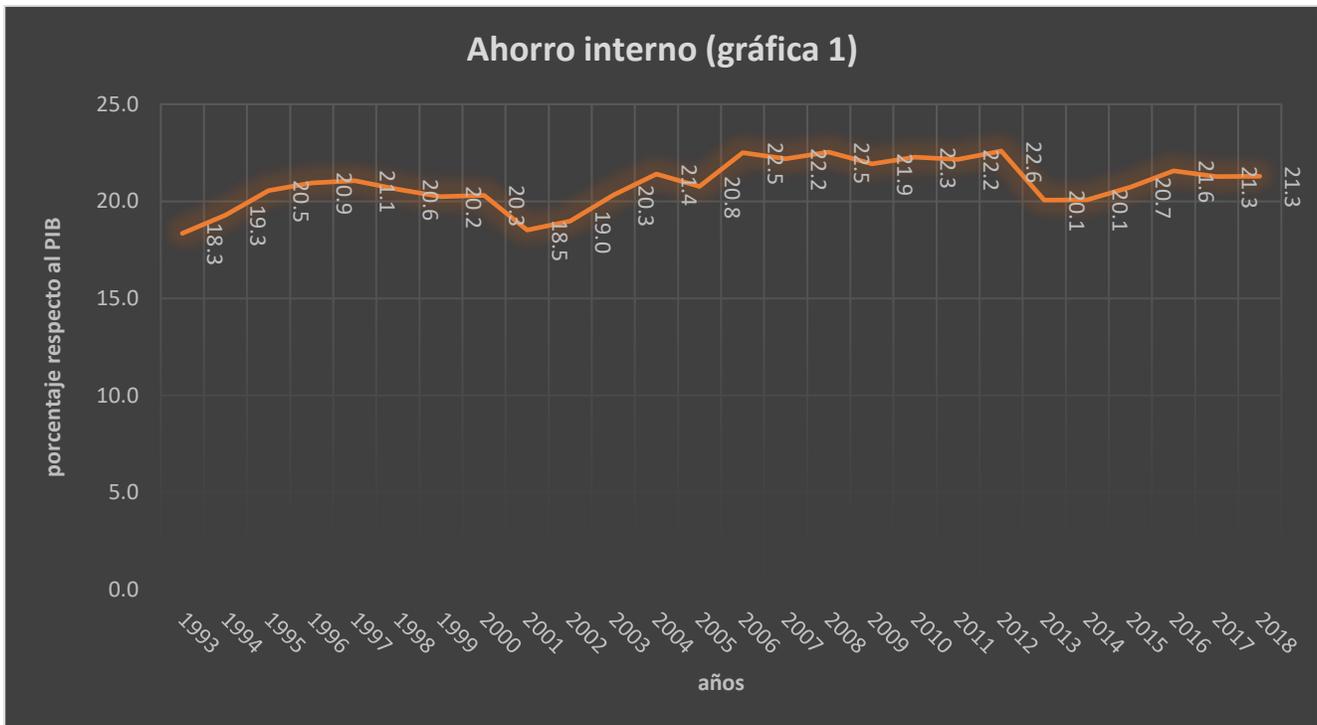
El éxito de este hipotético círculo virtuoso radica, primero, en que el ingreso disponible se traduzca realmente en mayores recursos ahorrados; y segundo, en que dichos ahorros sean canalizados con eficiencia hacia actividades productivas. Cualquiera sea la relación de causalidad, el contar con abundantes recursos financieros no siempre conduce al crecimiento económico, toda vez que el ahorro puede ser destinado a inversiones improductivas, a crear un nivel de capacidad instalada superior a la necesaria, de acuerdo a la demanda agregada, o a financiar el proceso de inversión en el exterior a través de la adquisición de activos externos (Anzola, 1990).

El ahorro es un tema de discusión siempre presente en los diversos ámbitos académicos, políticos y sociales. Es así, porque el ahorro es considerado un elemento esencial en el proceso de acumulación de capital y para el crecimiento económico.

De acuerdo con cifras del INEGI, el ahorro interno ha mostrado una tendencia estable, con ligeras caídas como lo muestra la gráfica 1.

---

<sup>13</sup> FMI, Perspectivas de la economía mundial, 1995, pág. 26.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI), Indicador Trimestral del Ahorro Bruto.

De acuerdo con las cifras publicadas por el INEGI, el Ahorro Bruto Interno (ABI), representó en 2018 el 21.3% respecto al PIB, cifra que ascendió a 4.99 billones de pesos, con base en cifras desestacionalizadas. Un nivel marginalmente superior al promedio histórico de 20.85% reportado en los últimos 26 años.

En términos comparativos a nivel internacional, México está mejor posicionado en materia de la participación relativa del ahorro interno con respecto al PIB, con algunas naciones como Argentina y Brasil, pero son países que no se han caracterizado por su mejor desempeño.

En tanto que la comparación con naciones como Chile y China, la relación del ahorro con respecto al PIB de México de 21.3% está por debajo de la de ellos, las cuales ascienden a 23.8% y 47.4%, respectivamente.

Aquí se demuestra que uno de los pilares fundamentales de la reforma, sobre generar una mayor tasa de ahorro, no se cumplió. Los argumentos que sustentaban

que el sistema de cuentas individuales promovería el ahorro y con ello un ciclo de crecimiento económico falló.

**Inversión Fija Bruta (productiva):** en la contabilidad nacional para medir el PIB, la inversión se define como el flujo de gasto que aumenta el *stock físico* de capital del sector empresarial y del Estado, por ejemplo, en carreteras, escuelas, construcción de viviendas, fabricación de maquinarias, construcción de fábricas y de oficinas que hace que aumente la capacidad de una economía para producir en el futuro. Las tasas de inversión dependen tanto de la demanda de capital como de la oferta de ahorro<sup>14</sup>.

De manera que la inversión o la formación bruta de capital fijo permite incrementar los niveles de actividad económica en el país, ya que dicho flujo, dada una demanda de bienes y servicios, produce empleos y posibilita la puesta en marcha del aparato productivo del país. En consecuencia, da posibilidad de que países en desarrollo, como México, alcancen las metas de crecimiento económico determinadas que requiere.

El Indicador de la Inversión Fija Bruta (IFB) proporciona información sobre el comportamiento mensual de la inversión fija, integrada por los bienes utilizados en el proceso productivo durante más de un año y que están sujetos a derechos de propiedad. Ésta muestra cómo una gran parte del valor agregado bruto en la economía se invierte en lugar de ser consumida.

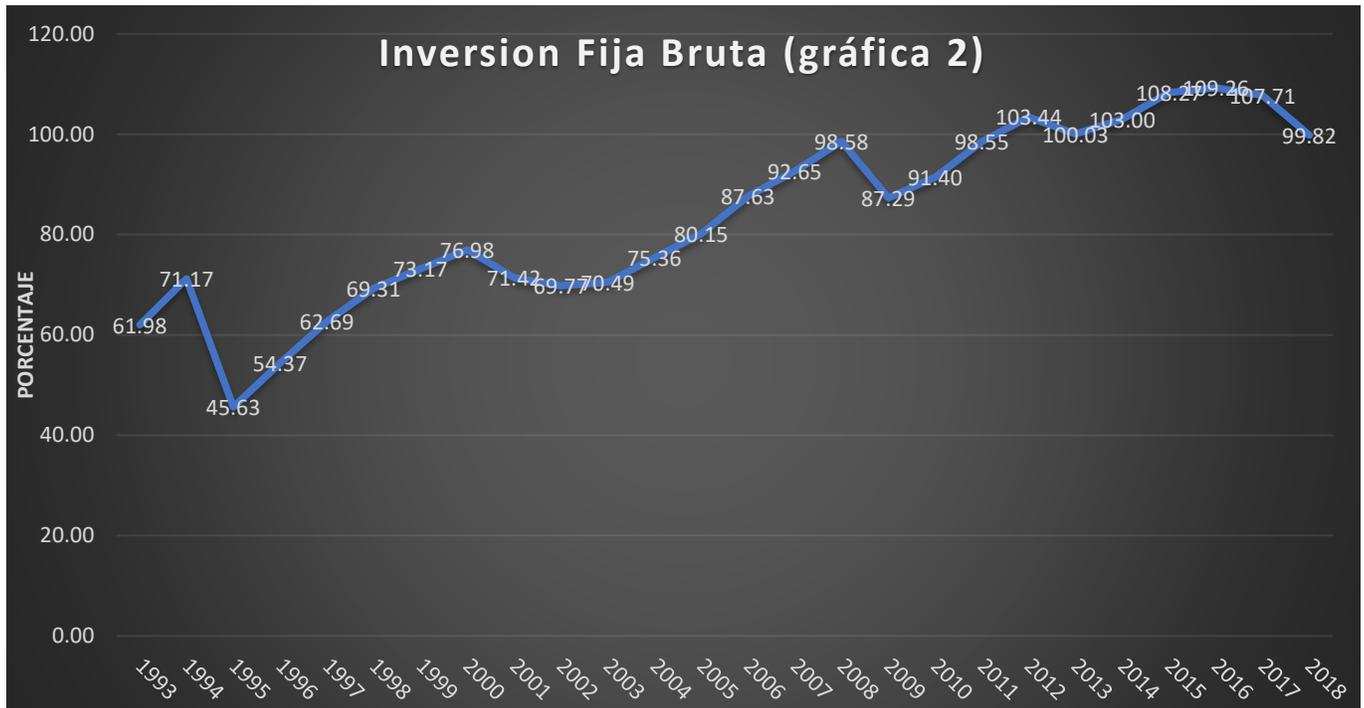
Los datos mensuales de la Inversión fija bruta están disponibles desde el mes de enero de 1993 y se expresan en índices de volumen físico con base fija en el año 2013=100. En este sentido, se toman las series desestacionalizadas o de ajuste estacional de series económicas; ya que esta metodología remueve influencias intra-anales periódicas que dificultan diagnosticar o describir el comportamiento de una serie al no poder comparar adecuadamente un determinado mes con el inmediato anterior. Analizar la serie ajustada ayuda a realizar un mejor diagnóstico

---

<sup>14</sup> Macroeconomía, octava edición, Dornbusch y Fischer, 2002.

y pronóstico de la evolución de la inversión, ya que facilita la identificación de la posible dirección de los movimientos que pudiera tener la variable en cuestión, en el corto plazo.

La gráfica 2 muestra el comportamiento de la inversión fija bruta de 1933 a 2018.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI), Indicador Mensual de la FBCF.

Aunque con marcados altibajos y a un ritmo modesto, se ha elevado la participación de la inversión dentro del producto total. Sin embargo, los montos son muy deficientes y desde luego es insuficiente para sustentar tasas elevadas de crecimiento del PIB.

Partiendo de las identidades básicas macroeconómicas, la inversión es financiada por el ahorro, sea éste nacional o sea ahorro extranjero, por lo que en los modelos de crecimiento y en la tradición desarrollista se considera al ahorro como el precursor de la inversión (acumulación en el stock de capital) que ha de impulsar a largo plazo el crecimiento.

Para muchos parece indistinto cuál es origen de la inversión mientras ésta se realice: si es financiada con ahorro nacional o ahorro externo. parecería no ser una distinción menor; sin embargo, esta distinción es muy importante.

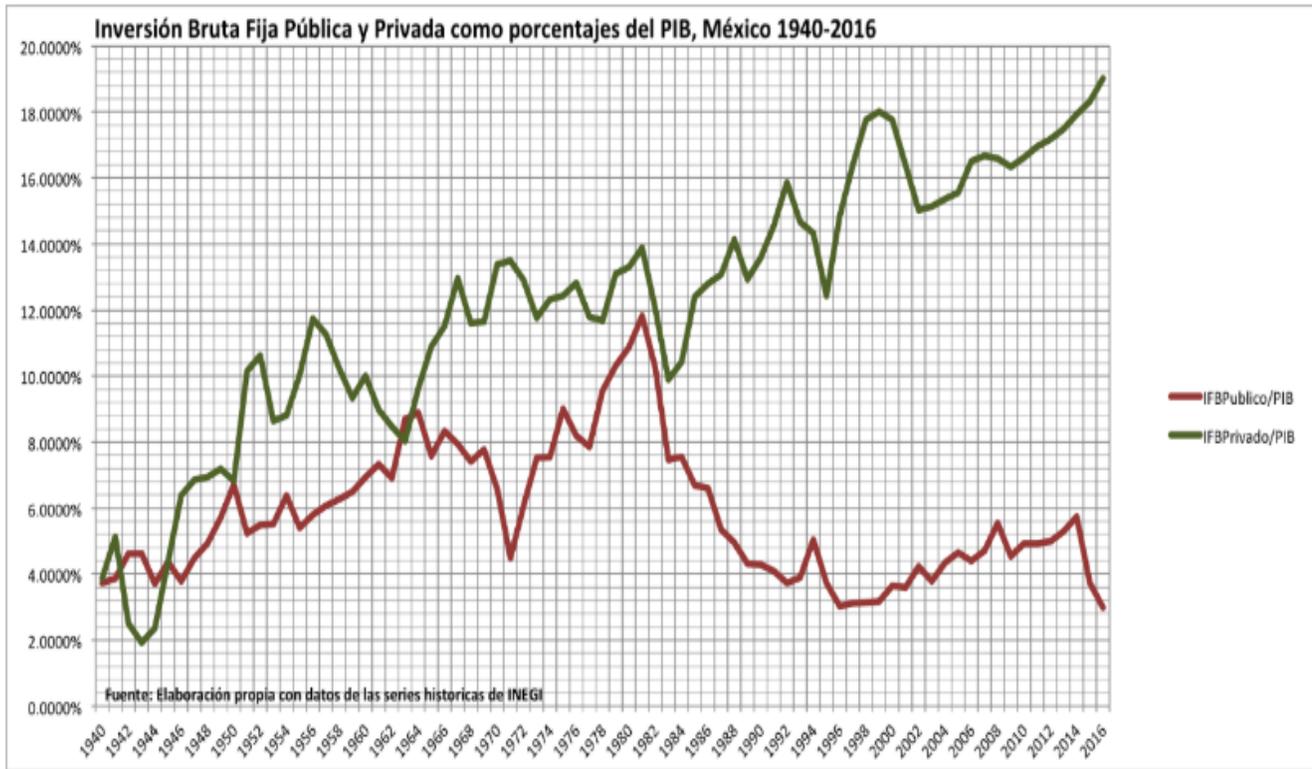
La distinción principal es que la inversión pública tiene alta rentabilidad social. ¿Por qué? Porque tradicionalmente la inversión pública se concentra en el desarrollo de infraestructura que impacta de manera transversal a la sociedad, en bienes y servicios públicos, en cosas críticas como la salud, la educación, las comunicaciones, la generación de electricidad, por decir unas cuantas.

Esta rentabilidad social de la inversión hace que la gran mayoría de la sociedad se vea beneficiada por la inversión, y que, por lo tanto, mejore sus niveles de capital humano, mejore la productividad tanto de las personas como de las actividades económicas que suceden a su alrededor, y dota al país de capital físico que permite el desarrollo de regiones y de la expansión de sectores de la economía.

Esto no implica que la inversión privada no sea útil o no pueda contribuir de muchas formas al crecimiento y a la sociedad; sin embargo, la inversión privada es menos transversal, no se concentra en el desarrollo de infraestructura y sus efectos suelen ser muy localizados dentro de la industria en cuestión.

La gráfica 3, tomada del sitio periodístico FORBES de 2017, nos muestra como se ha comportado la inversión pública y la inversión privada de 1940 a 2016.

Gráfica 3

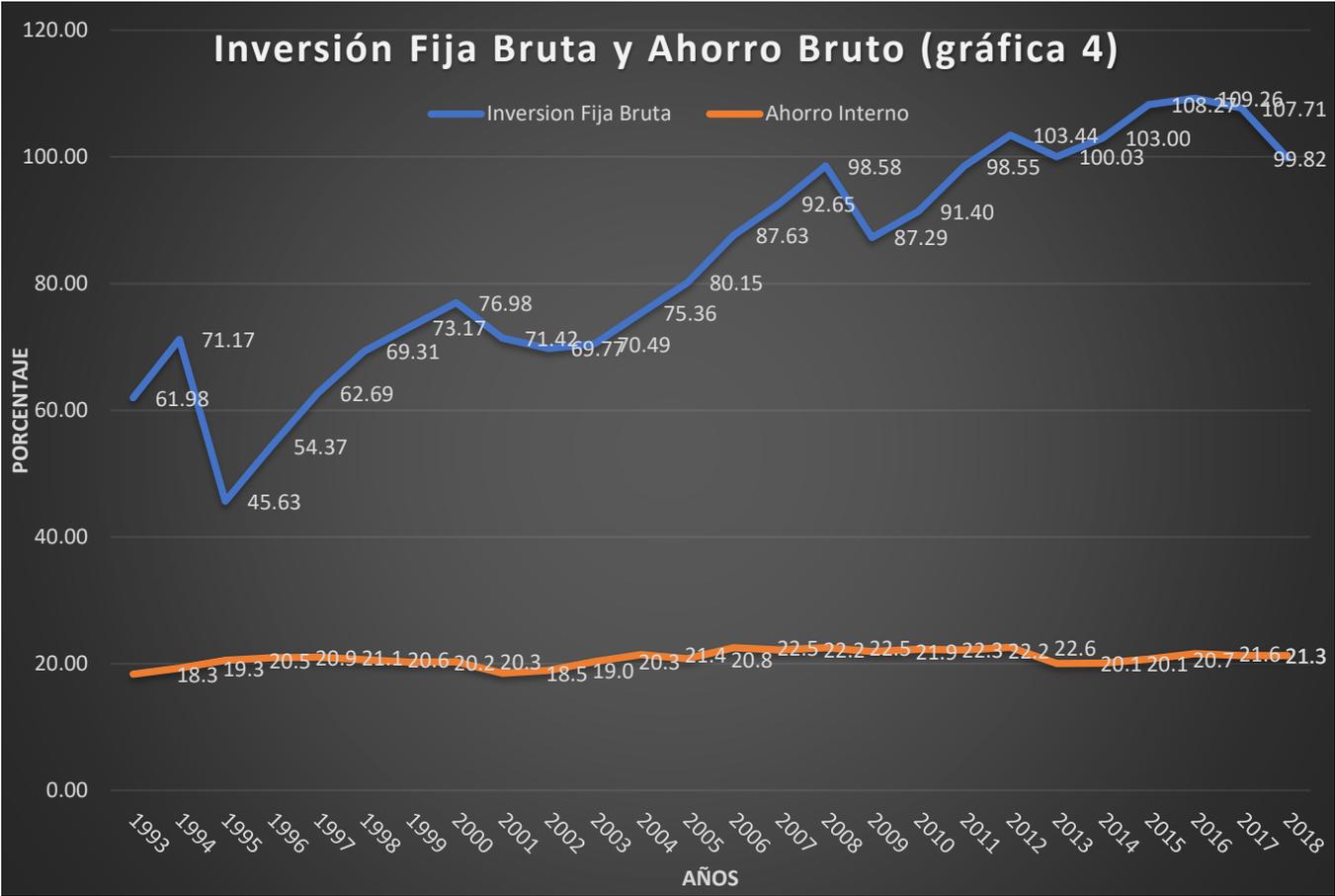


Al observar la evolución de la inversión tanto pública como privada desde 1940 podemos ver que la inversión total como porcentaje del PIB ha mantenido un porcentaje estable por la mayor parte del periodo. El cambio que se mencionó anteriormente ha sido una sustitución de inversión pública por inversión privada, particularmente tras las crisis de deuda de los años ochenta y el auge de las privatizaciones al comienzo de la década de los noventa. Sin embargo, a pesar de mantener niveles de inversión totales más o menos estables, el crecimiento de la economía se ha estancado.

Una hipótesis, como ya se esbozó desde el inicio, es que la inversión pública tiene una mayor rentabilidad social y, por lo tanto, tiene más impacto en términos de productividad y acumulación de capacidades que terminan por contribuir al crecimiento.

Ahora, si ponemos estas 2 variables en un mismo plano, la perspectiva cambia.

Como se mencionó en los párrafos anteriores, existen varias teorías que sostienen que estas dos variables se relacionan entre sí y el crecimiento de una de ellas lleva al incremento de la otra. Sin embargo, para México esta teoría no se cumple, como lo demuestra la gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI).

A parte de presentar un estancamiento, con respecto al tamaño relativo con la economía, el ahorro interno bruto muestra un preocupante descenso en los últimos dos años, situación que puede ser una seria limitante para la disponibilidad de recursos que **impulsen a la inversión**.

Esta insuficiente inversión se explica por los niveles de ahorro prevaletentes, así como por los términos en que viene operando el sistema financiero que no alienta el crecimiento del ahorro a un ritmo que sería deseable ni lo canaliza de manera eficiente a la inversión.

Algunos países de ingreso medio, como México, son pobres en ahorro interno, por lo que recurren al ahorro externo, financiado a través de préstamos o mediante inversiones extranjeras directas que logran incrementar su tasa de acumulación de capital, pero tiene poco impacto en ella, en la medida en que los desequilibrios de cuenta corriente están asociados con tipos de cambio apreciados, aumentos artificiales en sueldos y salarios reales y altos niveles de consumo. En consecuencia, la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo es relativamente alta y el país se endeuda no para estimular la inversión y el crecimiento, sino para consumir.

La reducida tasa de ahorro ha sido complementada de manera parcial con el ahorro proveniente del exterior, sin embargo, no se ha podido integrar a éste último los eslabonamientos productivos locales, para convertirse así en proveedores confiables de insumos. Lo anterior refleja la elevada heterogeneidad estructural de la economía mexicana y permite explicar los disímiles niveles de ingreso de su sociedad.

Aunque si bien es cierto que las reformas institucionales a la seguridad social y al sector financiero han ampliado el número de intermediarios y diversificado los instrumentos para ambos, los ahorradores y los demandantes del crédito, al tiempo que han fortalecido la regulación prudencial otorgándole mayor seguridad en su operación, no han contribuido de manera importante a elevar las tasas de ahorro ni de inversión.

Lo urgente para que crezca sostenidamente la economía es contar con una mayor y más diversa inversión con fuentes propias. Existen numerosas teorías que explican el crecimiento económico a través de otras fuentes diferentes a las altas tasas de inversión y ahorro. Sin embargo, debe destacarse que, aunque estos no constituyen el único “motor” del crecimiento, son una pieza principal.

Nuestro problema no es de recursos, de ahorro o de inversión, sino de la manera en que éstos se emplean y de las condicionantes tan abusivas que impiden que prospere la actividad económica.

**Crecimiento económico:** Para medir el nivel de crecimiento, se utiliza el PIB (Producto Interno Bruto) que es una medida estadística que cuantifica el valor total de los bienes y servicios producidos dentro de los límites geográficos de una economía en un periodo específico de tiempo. Con esta medida, el crecimiento económico se define como el incremento en la utilidad, o el valor de los bienes y servicios finales, producidos por la economía (de un país o región) en un lapso específico.

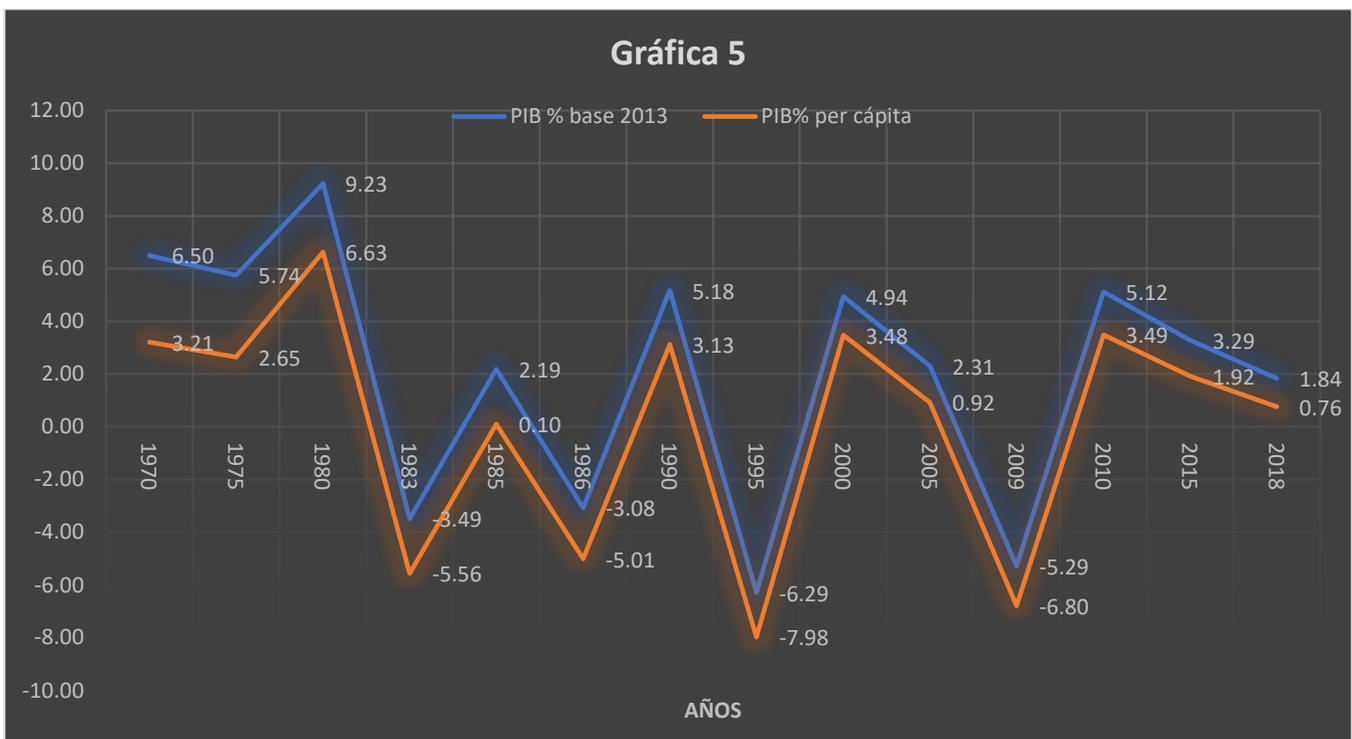
La opinión general considera a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, la proporción del ingreso nacional que se ahorra e invierte y la tasa de mejoras tecnológicas como determinantes principales de la tasa de crecimiento de la economía. La capacidad de riqueza de un país es lo que lo diferencia de otro; por lo tanto, las políticas que emplea cada nación deben estar enfocadas siempre en el crecimiento económico, ya que, de esta manera, cuando se presenten tiempos de crisis, la caída y la recuperación será mucho más rápida.

Existe un amplio consenso con relación a que la economía mexicana experimentó una estrategia de crecimiento muy exitosa durante el periodo 1945-1970 y que desde fines de los años sesenta comenzaron a aparecer graves problemas estructurales que avisaban sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Fueron el incremento del endeudamiento externo (1970-1976) y luego el auge petrolero (1978-1981) los factores que recuperaron transitoriamente las tasas de crecimiento de las décadas anteriores. La crisis de balanza de pagos de 1982-1983 resultó ser el elemento final que definió una nueva estrategia de crecimiento basada principalmente en la privatización de la actividad productiva y en la apertura internacional (comercial y financiera) irrestricta.

Este proceso lo explica de manera ejemplar Loria, Eduardo: *“A pesar de que México entró en un intenso proceso de inserción en la globalización, lo cierto es que el crecimiento del producto ha sido decepcionante. Si bien durante la década de los ochenta hubo un entorno económico mundial de lento crecimiento, en los años siguientes hubo una importante recuperación que no se observó en la economía mexicana, por lo que la explicación debe buscarse en dos hechos importantes. Por*

un lado, en la mala gestión estatal que fue incapaz de generar o concretar los cambios estructurales e institucionales de largo alcance que permitieran construir un nuevo basamento para la acumulación y el crecimiento, fincados en una nueva modalidad de industrialización; y, por otro lado, en la apuesta errónea de que el libre comercio y las privatizaciones, en ausencia de dirigismo gubernamental –mejor expresado en una política industrial moderna–, generarían por sí mismas un nuevo y más alto sendero de crecimiento”.(2009:38)

La gráfica 5 muestra el crecimiento económico de 1970 a 2018, así como el PIB per cápita.



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.

Durante el periodo 1975-1981 la economía mexicana aprovechó las oportunidades que le ofreció el marco mundial de crecimiento generado por el auge de la posguerra. Esos factores junto con la aplicación de políticas sectoriales pertinentes lograron una rápida y exitosa industrialización del país. En consecuencia, la economía mexicana experimentó el mayor crecimiento del producto per cápita de su historia moderna (6.63%).

A pesar de estos estimulantes resultados macroeconómicos, muchos problemas estructurales no fueron resueltos y afloraron desde fines de los años sesenta y junto con los choques en los términos de intercambio de 1981 y 1982, provocaron finalmente una severa crisis de balanza de pagos (1983) y el derrumbe de la estrategia de crecimiento que hasta entonces se había seguido. En 1983 se pone en marcha un nuevo estilo de crecimiento basado en la liberalización internacional irrestricta, pero los resultados en términos de crecimiento económico han sido decepcionantes.

Los cambios en los entornos político y económico han debilitado notablemente los encadenamientos productivos en la medida que se ha observado una preocupante reducción de la eficiencia de la inversión (gráfica 2) , que desemboca en una pobre influencia sobre el crecimiento económico y sobre el mercado laboral.

Debe destacarse que desde mediados de los años ochenta, en que aparentemente se eliminaron las trabas para la plena y rápida incorporación de la economía mexicana a la globalización, que llevaron a multiplicar la importancia del comercio y de la inversión externa, no se ha logrado recomponer una eficiente estructura de acumulación y de crecimiento económico. Más bien, parecería que ha operado una transición destructiva<sup>15</sup> de la que hasta ahora no han logrado perfilarse condiciones de recuperación.

Así, la economía mexicana se ha caracterizado por registrar tasas de acumulación de capital menores que el crecimiento demográfico, por lo que el desempleo crece sostenidamente en el tiempo y los niveles de vida se reducen sin que aparezca ningún factor que corrija esta tendencia. En consecuencia, los conflictos redistributivos y sociales afloran.

---

<sup>15</sup> Término que hace alusión –pero en sentido inverso– al de “destrucción creativa” de Schumpeter.

## **2.2 Recomendación del Banco Mundial para el nuevo sistema de pensiones.**

El modelo de contribución solidaria fue fuertemente criticado por las instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su inviabilidad financiera y su inevitable quiebra si se seguía manteniendo el modelo de reparto.

Bajo la ideología neoliberal, el Banco Mundial en 1993 propone al estado mexicano un modelo de pensiones que se adapte al nuevo escenario demográfico del país, a través de un sistema de capitalización individual, que más bien es una tendencia más amplia hacia la privatización. El Banco Mundial argumenta las dificultades financieras con que tropiezan la mayoría de los regímenes públicos de pensiones solidarios, ya que tienen como defectos:

- Altas contribuciones sobre los salarios.
- Evasión y mora.
- Asignación inadecuada de recursos fiscales.
- Inversión ineficiente y pérdida de oportunidades para aumentar el ahorro.
- Pesada y creciente deuda pensional.
- Estímulo al déficit fiscal y a la inflación.
- Impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad y el empleo.

El BM y el BID, criticaron a los sistemas públicos de pensiones por su alta fragmentación, desigualdades, desequilibrios financieros y fiscales que obstaculizaban la movilidad laboral, por la nula posibilidad de que las contribuciones fueran reconocidas en otros regímenes pensionarios. Además, se criticó fuertemente el “inadecuado” manejo administrativo y financiero de las entidades de Seguridad Social.

Es bajo ese contexto, que, en América Latina, incluyendo a México, los gobiernos empezaron a buscar alternativas y a organismos internacionales, para que realizaran estudios que arrojaran observaciones y recomendaciones para la reestructuración de los sistemas de seguridad social en el bloque continental. El

caso más conocido a nivel continental es el modelo chileno que se implementó en el año de 1981.

La influencia de estos organismos internacionales en los países latinoamericanos fue lo que condujo a que se implementarán los sistemas de capitalización individual, donde privatizaron, total o parcialmente, la gestión de los fondos de pensiones de los trabajadores y la provisión de las pensiones. Los déficits actuariales y financieros de los “antiguos” programas de pensiones por el envejecimiento de la población fueron argumentos centrales que esgrimieron los gobiernos y los organismos internacionales para la reforma.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo realizaron diversas críticas a los sistemas de pensiones en América Latina y propusieron una reestructuración a los mismos. Entre sus principales críticas encontramos las siguientes<sup>16</sup>:

- ❖ Su baja cobertura, pues cubrían en promedio sólo 38% de la población económicamente activa (PEA) y se pagaban pensiones a 31% de los mayores de 60 años.
- ❖ Su alta fragmentación, dada la existencia de regímenes diferenciados para los diversos grupos según actividad u ocupación;
- ❖ La fragmentación, a su vez, generaba desigualdades tanto en la cobertura como en las prestaciones, lo que usualmente era causa de desequilibrios financieros y fiscales y un obstáculo a la movilidad laboral dada la posibilidad limitada o nula de que los aportes o contribuciones fueran reconocidos en otros regímenes.
- ❖ Su fragilidad financiera por el desequilibrio entre los beneficios y las contribuciones, las reservas acumuladas eran escasas o nulas, por lo que se recurría de manera creciente a transferencias adicionales del Estado;

---

<sup>16</sup> Envejecimiento sin crisis: informe sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial, 1994.

- ❖ La alta evasión en el pago de contribuciones;
- ❖ La caída de la relación activo-pasivo, dado el envejecimiento progresivo de la población y la maduración de los sistemas de pensión; y
- ❖ El inadecuado manejo administrativo y financiero de las entidades de seguridad social.

Bajo estos argumentos, los organismos internacionales recomiendan a los gobiernos del bloque continental, a reestructurar su sistema de pensiones y retomar tres pilares que ellos mismos recomiendan. Con esas reformas se crearía un sistema de pensiones óptimo, encaminado a generar mayor estabilidad y crecimiento económico. Los tres pilares recomendados fueron:

- 1.- Un sistema de beneficio definido obligatorio, no fondeado y manejado públicamente;
- 2.- Un sistema de contribución definida obligatorio (capitalización individual), fondeado y manejado por privados; y
- 3.- Ahorro voluntario.

Con la implementación de estos 3 pilares en el sistema pensionario de los diferentes países latinoamericanos, verían diversos resultados positivos, más no suficientes. Entre los efectos positivos tenemos que:

- 1.- Mejoró la sostenibilidad fiscal al disminuir prestaciones en exceso generosas para algunos sectores en los sistemas antiguos;
- 2.- Si bien los costos de transición en algunos casos fueron más altos de lo previsto, los efectos de las reformas en las finanzas fiscales en general fueron positivos;

3.-Permitieron mejorar la equidad, ya que los gobiernos recortaron las prestaciones generosas del sistema antiguo que necesariamente dependían de transferencias regresivas de los trabajadores más pobres a los más ricos;

4.-Los niveles de las prestaciones hoy tienen una relación más directa con los aportes realizados, lo que estimula la participación de los trabajadores en el sistema;

5.- Incentivaron el desarrollo de mercados de capital al encauzar los ahorros hacia inversiones en fondos de pensiones administrados por el sector privado.

Pero después de una década, los países que retomaron las recomendaciones del Banco Mundial muestran más resultados negativos que positivos, pues las reformas generaron disparidades en el sistema de pensiones. Por un lado, las reformas que se implementaron en los diferentes países no consideraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza; no lograron ampliar la cobertura de los sistemas de jubilación y pensión, dejando a más de la mitad de los trabajadores mexicanos y latinoamericanos sin siquiera un vestigio de seguridad de ingresos en la edad avanzada; inequidad de género, expresada en jubilaciones de menor monto para las mujeres; alto costo de administración privada: altas comisiones cobradas por las administradoras y alto costo fiscal de transición que ha resultado, algunas veces, en reducción de otros servicios de importancia vital.

Es así como, para el año de 2005, para tratar de remediar las fallas en el sistema de pensiones y al ver que las reformas se vieron estancadas en la región, el Banco Mundial presenta su informe *“Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno”*, donde se aclaraba y actualizaba la perspectiva acerca de la reforma de pensiones, incorporando las lecciones aprendidas, mejorando la forma de proceder en el futuro. Este informe incorpora 2 pilares más a los originalmente planteados.

Pero el concepto original del Banco Mundial no tuvo cambios sustanciales con la incorporación de estos dos pilares, por el contrario, se siguió manteniendo la idea central de pasar del reparto a la capitalización individual; de la gestión pública a la

gestión privada; de regímenes de previsión social colectivos a regímenes de previsión individuales; de la solidaridad al individualismo y del contrato social al contrato privado.

Con esto, Mesa-Lago (2004) advirtió que México tuvo que enfrentar 11 desafíos derivados de la reforma al sistema de pensiones:

1. Caída de la cobertura de la fuerza laboral.
2. Alto y sostenido costo administrativo.
3. Alto y prolongado costo fiscal de la transición.
4. Acentuación de la inequidad de género.
5. Creciente incumplimiento del pago de cotizaciones.
6. Fallas entre la competencia entre las administradoras.
7. Acumulación de capital, pero falta de evidencia de que haya tenido un impacto positivo en el ahorro nacional.
8. Posible desarrollo del mercado de capitales, pero falta de diversificación de la cartera de inversiones.
9. Variable rendimiento real de la inversión.
10. Falta de evidencia de que el monto de la pensión en el sistema privado sea mayor que en el público.
11. Erosión de la Solidaridad.

También hay que destacar que durante la presentación del informe del Banco Mundial, varios especialistas de la CEPAL, OIT y ministros de presupuesto y finanzas de varios países latinoamericanos formularon agudas críticas sobre la evaluación de los sistemas privados de pensiones en América Latina, en el sentido de que este tipo de reformas no aumentaron la cobertura, no garantizaron pensiones dignas, no reducen los costos fiscales de los sistemas, no garantizan las condiciones para su autofinanciamiento ni el saneamiento de los sistemas en el largo plazo.

La crítica más profunda que debe hacerse a las recomendaciones que emitió el Banco Mundial a los países latinoamericanos, es que, la privatización propuesta ha

fallado en resolver los problemas de los sistemas de pensiones. Chile, que fue el primer país en América Latina que implanto el sistema de cuentas individuales y que su experiencia posteriormente se adoptó como prototipo para las reformas a los sistemas de pensiones en distintos países de Latinoamérica, sufrió una gran crisis derivado de estas reformas y por ello, en 2008 llevo a cabo una revisión profunda al régimen de pensiones para resolver la conflictividad social que había provocado las pensiones de cuenta individual. Fue así como se decidió incluir en el régimen un **aporte provisional solidario**.

Los sistemas pensionarios son relativamente una nueva área, impulsada por el Banco Mundial que ha estado aumentando sus préstamos y actividades de soporte técnico en esta actividad desde 1990. El BM participa activamente en el desarrollo de nuevos esquemas, tanto para trabajadores del sector privados como empleados del sector público. Como muestras de esta participación activa, ha emprendido reformas mayores a los sistemas de pensiones en Letonia, Polonia, Argentina, Colombia, Perú, Uruguay, Bolivia y México, donde ha brindado soporte técnico a través de diversos estudios para justificar el abandono de los sistemas de pensiones solidarios en favor de los sistemas individuales.

Sin embargo, en México, tras dos décadas de reformas privatizadoras, el sistema de pensiones del IMSS e ISSSTE siguen mostrando poca eficiencia y capacidad. La baja cobertura, los altos costos fiscales de la transición de un modelo a otro, los altos costos administrativos, el riesgo de las fluctuaciones del mercado financiero, la desigualdad de género en las pensiones, reformas vinculadas o condicionadas a organismos nternacionales y reformas que se han llevado sin dialogo social adecuado y terminan siendo impuesta, es lo que ha ocasionado que nuestro sistema de pensiones se encuentre fragmentado, que ponga en riesgo el futuro de los trabajadores, que impacte negativamente en la estructura social y en las estimaciones de pobreza en la vejez. Que las tendencias anuncian el fracaso de la promesa de otorgar mejores pensiones.

El diseño de la reforma y las tendencias del sistema privado de capitalización individual en México, en particular el que rige para los trabajadores asalariados

afiliados al IMSS (1995/1997), ponen en entredicho su viabilidad, y releva su carga ideológica y los intereses económicos alrededor de la reforma, dejando a un lado los intereses colectivos. Que derivado de las reformas se dio lugar al nacimiento de una nueva y rentable industria financiera privada, las AFORES.

### **2.3 Iniciativa privada como administrador del ahorro de los trabajadores (AFORES).**

En julio de 1997 cuando está en marcha el nuevo sistema de pensiones mexicano, se pone fin a un sistema tradicional de reparto y se opta por un sistema de capitalización individual en el que los trabajadores se ven obligados a realizar aportaciones a entidades financieras privadas y tener ahorros para cuando lleguen a la vejez.

Es así como nacen las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), que son instituciones financieras privadas de México, que administran fondos de retiro y ahorro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y recientemente de los afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Su funcionamiento está regulado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su finalidad es que todos los trabajadores puedan contar con una pensión al momento de su retiro y a partir de 2005 empezaron a ofrecer sus servicios a todos los mexicanos. Cualquier trabajador, ya sea del servicio público o privado puede abrir una cuenta en una AFORE y ahorrar para su futuro. Cuando los recursos de la AFORE no son suficientes para la pensión, el trabajador recibe una pensión garantizada del gobierno mexicano, equivalente a 1 salario mínimo (2 mil 650.8 pesos actuales al mes) y que se actualizará el mes de febrero todos los años conforme al INPC.

Entre las actividades principales, las Afores realizan:

- Atracción de cuentas por medio del contacto con el ahorrador.
- Administración de cuentas, lo que incluye envíos de estados de cuentas, estar conectado con la base de PROCESAR para reportar cargos y abonos a las cuentas, así como traspasos de cuentahabientes.
- Servicios al cliente, como resolver dudas, atender quejas y reclamaciones, atender solicitudes de retiros parciales (desempleo y matrimonio), etc.
- Inversión de los ahorros del cliente en las SIEFORES correspondientes.
- Llevar el registro de los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda.
- Administrar e invertir el ahorro del trabajador en la Siefore que elija el trabajador y obtener rendimientos para el ahorrador con muy poco riesgo.

Anteriormente, los recursos pensionarios de los trabajadores del IMSS o ISSSTE eran administrados por la institución en una sola cuenta colectiva, sin obtener rendimientos. El nuevo sistema, como ya se ha mencionado, basa su funcionamiento en la actividad de entidades privadas en régimen de competencia dentro del mercado. Cada Administradora compite con las demás en la atracción de afiliados a través de la oferta de mejores rendimientos y mejores comisiones por los servicios financieros prestados.

El cuadro 12 muestra las AFORES que empezaron en 1997 y las que actualmente existen.

<b>Cuadro 12</b>		
<b>Principales AFORES en México 1997,2008 y 2018</b>		
<b>Afores 1997</b>	<b>Afores 2008</b>	<b>Afores 2018</b>
Banamex	Banamex	Citibanamex
Bancomer	Bancomer	
Banorte Generali	Banorte Generali	
HSBC	HSBC	
Inbursa	Inbursa	Inbursa
Principal	Principal	Principal
Profuturo GNP	Profuturo GNP	Profuturo GNP
XXI Banorte	XXI Banorte	XXI Banorte
Santander		
SURA	SURA	SURA
	Afirme Bajío	
	Ahorra Ahora	
	Argos	
	Azteca	Azteca
	Coppel	Coppel
	Invercap	Invercap
	Ixe	
	Metlife	
	PensionISSSTE	PensionISSSTE
	Scotia	

Fuente: Elaboración propia con información de CONSAR

De las Afores que se registraron en 1997, quedan pocas; el mercado se ha recompuesto varias veces, sobre todo desde que comenzó la regulación de las comisiones hace una década, lo que afectó la rentabilidad de muchas administradoras y las obligó a retirarse.

Estas mismas cuentas individuales en cada AFORE, está formada por tres “subcuentas”. Las subcuentas que integran la cuenta individual y que son administradas por cada AFORE son:

1. **Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez:** en esta cuenta se depositan las aportaciones que realizan el gobierno, el patrón y el trabajador.
2. **Subcuenta de Vivienda:** se depositan los recursos que deposita el patrón y que se canalizan al INFONAVIT a través del Fono Nacional de Vivienda y donde la AFORE solo interviene en el registro e información de los recursos.
3. **Subcuenta de Aportaciones Voluntarias:** aquí se depositan los recursos que el patrón y/o trabajador ahorran voluntariamente para aumentar los ahorros de este último.

Es por lo que hoy en día hablar del manejo y administración de los recursos financieros es complicado, más aún si los recursos a que hacemos referencia son los que el trabajador ahorra durante su vida laboral.

Este sistema de fue implementado en Chile en 1981 en la época del dictador Augusto Pinochet, donde la situación económica era controlado por Milton Friedman y sus Chicago Boys. Una década después, fue adoptado por países que ya tenían una fuerte presión sobre sus finanzas públicas, como México, Colombia, Perú, República Dominicana y otros de América Latina y Europa del Este.

En Chile, cada trabajador, durante 39 años, ahorró el 10% de su salario para pagar una pensión equivalente al 65% de su sueldo, nivel muy cercano al que recomienda la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de 70%, pero para los chilenos resulta insuficiente para sostener su vida en retiro.

En México todavía no se pensiona ningún trabajador bajo este nuevo esquema, se espera que esto ocurra en 2022, sin embargo, los resultados no son muy alentadores. La experiencia chilena nos da una muestra de lo que será el futuro de

las pensiones en México con un sistema privado o de instituciones privadas, que administran los ahorros de los trabajadores.

Las contribuciones obligatorias a las AFORES son de 6.5%, con lo que se espera obtener una tasa de remplazo de menos de 30%, menos de la mitad de lo que están recibiendo los chilenos actualmente. Anteriormente, quienes comenzaron a cotizar un día antes del 1 de julio de 1997, pudieron alcanzar una pensión de alrededor del 60% del último salario. El postulado de que cada trabajador es capaz de ahorrar suficiente para costear una pensión igual o mayor a su último salario se reduce a menos del 10% de los cotizantes.

El cuadro 13 muestra una comparación rápida entre los sistemas de pensiones entre los dos países.

<b>Cuadro 13</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
Años de operación	41	21
Numero de cuentas	9.96 millones	61.58 millones
Recursos administrados	2.66 billones de pesos	2.80 billones de pesos
Ahorro voluntario respecto de los recursos	2.70%	1.30%
Cuentas con ahorro voluntario	10.90%	6.10%
Contribución obligatoria al sistema de pensiones	10%	6.5%
Tasa de remplazo	65%	30%

Fuente: Elaboración propia con información de CONSAR y la OCDE.

Si en Chile ya hay movilización en las calles que demanda el fin a la privatización de los ahorros de los trabajadores, en México, esto no tardara en ocurrir en menos de cinco años, cuando las personas empiecen a pensionarse bajo este esquema.

Esto se debe principalmente a que las AFORES no han cumplido con su propósito que se les dio desde un principio, que era el de:

1. Promover el necesario ahorro interno que requiere la reactivación económica.
2. Obtener un rendimiento óptimo, que diversifique el riesgo y la protección del patrimonio del recurso ahorrado por los trabajadores evitando que haya pérdidas que permitan la pulverización en los fondos invertidos.
3. Promover un sistema de pensiones justo, equitativo y viable financieramente.
4. Asegurar la administración transparente de los recursos de los trabajadores.
5. Acumular un monto que le permita gozar de una pensión digna, vitalicia y móvil al trabajador.
6. Una apertura en el mercado financiero que lograría mayor competencia entre las mismas ofreciendo mejores rendimientos al trabajador, entre otras.

Sin embargo, ningún postulado de los anteriores se ha cumplido de manera plena, alguno se lleva a cabo a medias y otros simplemente no se cumplen.

Como ejemplo tenemos que, una vez implementado el sistema, existiría mayor apertura en el mercado financiero y, por ende, mayor competencia entre las AFORES, ofreciendo mayores beneficios a los ahorradores. Pero la realidad es otra. Los mecanismos actuales no fomentan la competencia entre ellas, por el contrario, algunas AFORES parecen coludirse para realizar prácticas monopólicas.

En mayo de 2017 la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), multo con un total de 1,100 millones de pesos a las AFORES: XXI Banorte, Sura, Profuturo GNP y Principal por realizar prácticas monopólicas<sup>17</sup>. Concretamente, se les acusa de haber sostenido acuerdo entre ellas para reducir los traspasos entre AFORES, con lo que reducirían sus costos y aumentarían sus utilidades.

---

<sup>17</sup> <https://www.cofece.mx/sanciona-cofece-a-afores-por-pactar-convenios-para-reducir-los-traspasos-de-cuentas-individuales/>

El mercado de las AFORES, con prácticas como estas, lo que busca es solamente aumentar sus utilidades y beneficios, así lo sentencio la COFECE en su reporte: *“Al convenir limitarlos, disminuyen sus incentivos a ofrecer un mejor servicio, y eliminan la posibilidad de que los trabajadores puedan premiar o castigar a su Afore según su grado de satisfacción”*.

Estas instituciones privadas ganas, y bastante, administrando el dinero de los trabajadores. Aquí no se reivindica la “libertad”, pero a la hora de repartir las utilidades de este sistema forzoso, se llevan todo, unos cuantos oligopolistas.

Se estima que el 70% de la población en México no tendrá derecho a una pensión digna por parte de alguna institución de Seguridad Social, ya que no cuentan con un empleo formal, además de que en el esquema de las AFORES se requiere haber cotizado aproximadamente 24 años al Seguro Social y menos del 30% de los trabajadores logra cumplir esta condición.

## **Comisiones**

Otro factor que causa que las AFORES no puedan proporcionar una pensión digna a los trabajadores en el momento de su retiro, se debe a las altas comisiones que cobran por administrar los recursos. La AFORE cobra comisiones por administrar las cuentas individuales de los trabajadores y solo puede cobrar comisiones sobre el activo administrado.

De acuerdo con la OCDE, México se encuentra entre los 10 países que cobran más como porcentaje de los activos administrados<sup>18</sup>. Las comisiones que han cobrado las AFORES han sido altas y fueron muy altas en los primeros 10 años de su existencia.

Para ponerlo en perspectiva, en los primeros 10 años, si aportábamos \$600 mensuales en la cuenta individual, sólo se invertían \$465 ya que el resto se lo cobraba la AFORE por concepto de comisiones. Hoy en día, a pesar de que las

---

<sup>18</sup> Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México

AFORES han disminuido más de 70 puntos base las comisiones que cobran en la última década, éstas siguen siendo altas en comparación con otros administradores financieros nacionales e internacionales.

El cuadro 14 muestra las comisiones cobradas por la Siefore básica en 1997, 2017 y 2018:

Cuadro 14			
Comisiones para la Siefore básica, 1997-2017-2018.			
Afore	1997	2017	2018
Azteca	N/A*	1.10	1.08
Citibanamex	26.15	0.99	0.98
Coppel	N/A	1.10	1.08
Inbursa	N/A	0.98	0.97
Invercap	N/A	1.10	1.08
Metlife	N/A	1.10	N/A
PensionISSSTE	N/A	0.86	0.85
Principal	13.85	1.09	1.07
Profuturo	26.15	1.03	1.02
SURA	25.85	1.03	1.02
XXI Banorte	23.08	1.00	0.99

Fuente: Elaboración propia con información de CONSAR.

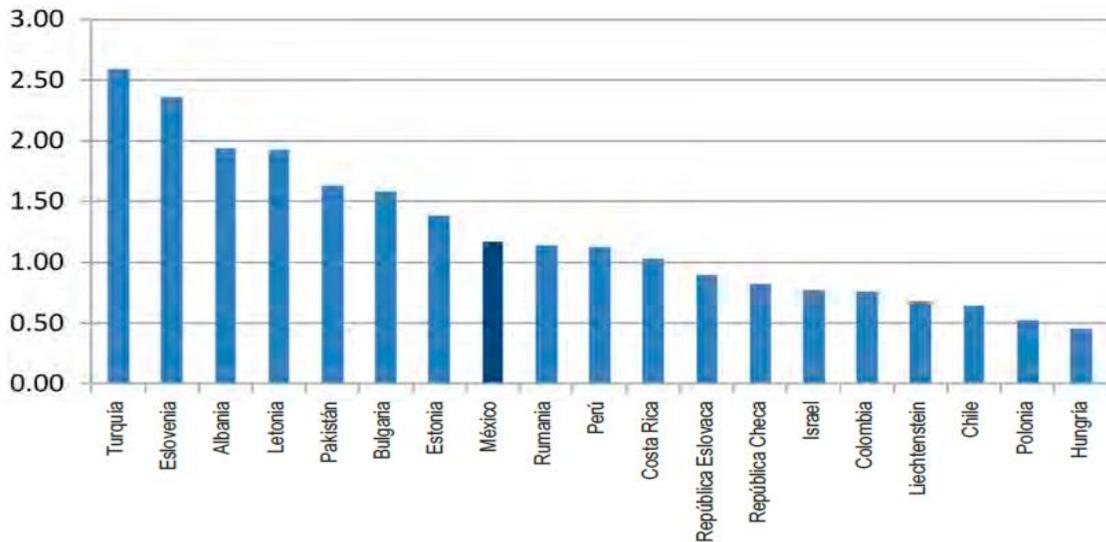
\*No Aplica N/A

Como se observa, las comisiones bajaron desde 1997 a la fecha, sin embargo, se siguen mostrando comisiones elevadas si las comparamos con países como Chile, donde la comisión mínima que cobra una Administradora de Fondos de Pensión (AFP) es de 0.41%, mientras que en México la **comisión** mínima que **cobra** una AFORE es de 0.85%, lo que quiere decir que es poco más del doble que una AFP chilena. Tenemos que en países como Polonia y Hungría no se pasa de 0.5% como lo muestra la gráfica 6.

## Gráfica 6

### Comisiones cobradas en 2013 como porcentaje de los activos administrados a finales de 2013, en los países miembros de la OCDE y de IOPS

Como porcentaje de los activos administrados



Fuente: OECD Global Pension Statistics.

Hablando de comisiones máximas también hay diferencias: mientras que en Chile una AFP tiene permitido cobrar un monto máximo de 1.54%, en México el monto es de 1.10%, es decir, aquí aparentemente es más baja, pero esto tiene un matiz importante que hace que en nuestro país al final el cobro sea más elevado para cualquier trabajador, a pesar de que el porcentaje de comisión aparentemente es menor.

Esta es la diferencia: en Chile se cobra comisión por cada aportación que hace un trabajador, mientras que en México una AFORE cobra su comisión sobre el saldo total. Para entenderlo mejor: cuando un trabajador en Chile hace una aportación a su fondo de pensión de 500 pesos por ejemplo, se le cobra la comisión (1.54%) sobre esa aportación; mientras tanto en México se cobra la comisión (1.10%) sobre lo que se va acumulando en el saldo del fondo para el retiro, es decir que si un trabajador acumula 500 mil pesos, la AFORE le aplica su comisión sobre esa cantidad, y aunque aquí el máximo que puede cobrar una Afore es de 1.10% (y no

1.54% como en Chile) las AFORES obtienen más dinero al cobrar ese 1.10% porque lo aplican sobre el saldo total del fondo del retiro del trabajador.

Cuando un mexicano está desempleado, su AFORE le sigue cobrando la comisión calculándola sobre el saldo total que tenga en su cuenta para el retiro; en tanto en el modelo chileno cuando alguien deja de trabajar, la AFP deja de cobrarle comisiones porque allá se cobra sobre aportaciones y no sobre saldos.

Con los datos proporcionados se observa que los únicos beneficiados por el nuevo sistema de capitalización individual ha sido solo uno, los socios de las AFORES. El sistema de ahorro para el retiro individual no funciona en países pobres y tampoco funciona bien en países ricos. Las inmensas aportaciones a las fortunas de los dueños de las AFORES provienen de las inicuas comisiones cobradas a los trabajadores.

Ningún sector de la economía crece tanto como el de las Afores. Entre 2010 y 2016, obtuvieron ingresos por 173 mil millones de pesos y utilidades netas por más de 60 mil millones de peso, de acuerdo con la CONSAR. Cuatro de ellas (Siglo XXI Banorte, Banamex, Sura y Profuturo) se quedaron con 65% de los ingresos, y el año que terminó (2018) lo cerraron con ingresos cercanos a 30 mil millones de pesos y utilidades por unos 10 mil millones de pesos, tomando en cuenta sus comisiones y gastos.

En septiembre de 2017, la CONSAR registro utilidades para las AFORES de 22 mil 345 millones de pesos, cifra récord para un septiembre desde que la autoridad tiene registro. Es decir, los ingresos que registran las Administradoras de Fondos para el Retiro por comisiones sobre saldo acumulado se ubican en niveles récord, a pesar de que la autoridad presiona a la baja en el cobro de comisiones.

Los recursos que maneja el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), a través de las Siefores, suman, en 2018, la cantidad de 3.4 billones de pesos<sup>19</sup>, el

---

<sup>19</sup> <http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=2>

equivalente al 14.5% como participación del PIB, como lo muestra la gráfica 7 y crecen día con día.

**Gráfica 7**



Fuente: <http://www.amafore.org/indicadores-relevantes>

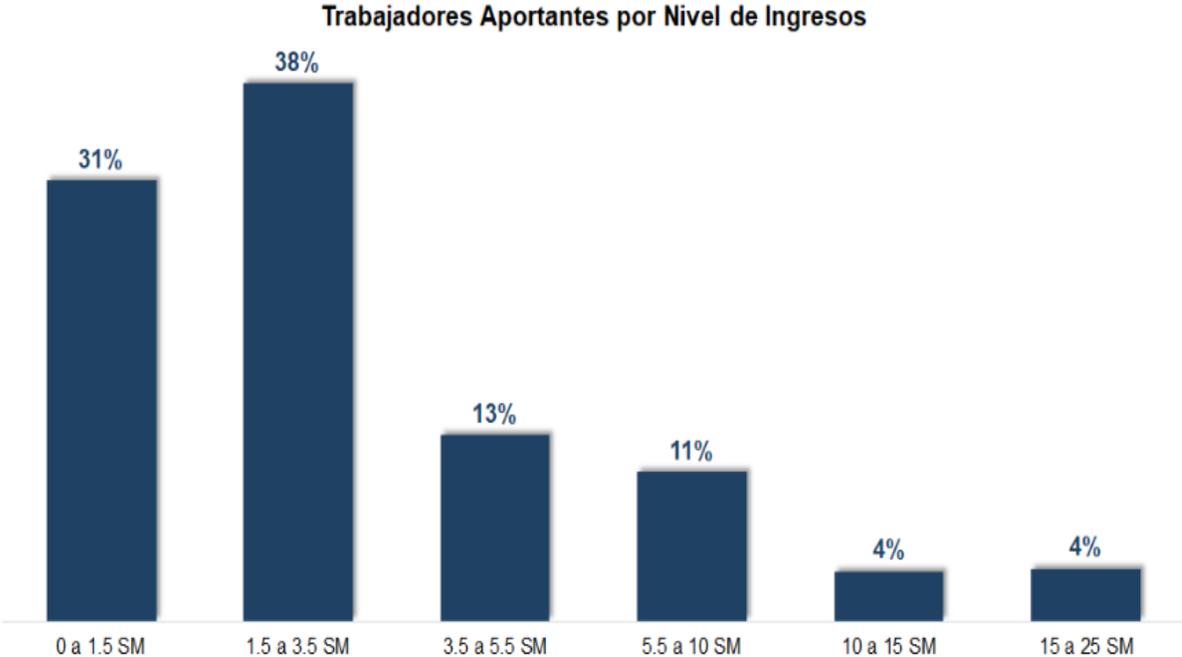
Es inaceptable que mientras la rentabilidad para los accionistas de las Afore ha sido consistente a lo largo de los años, el sistema sea insuficiente en su diseño actual para ofrecer una pensión digna a los trabajadores que se retiren bajo sus reglas.

Es claro que los bajos rendimientos que obtenidos hasta hoy no se deben a las bajas tasas de interés, sino al desmesurado cobro de comisiones que está absorbiendo literalmente los recursos de los trabajadores. Las AFORES han despertado la posibilidad de hacer un buen negocio, sin riesgos, tanto para grupos nacionales, como extranjeros. Grupos financieros que se han apropiado de la banca de México, aseguradoras internacionales que han hecho a un lado a las aseguradoras nacionales y que buscan la captación de recursos. Un negocio sin riesgos para ellas, ya que están trabajando exclusivamente con el dinero de los trabajadores.

Como se hizo mención en el apartado anterior, la apuesta del Banco Mundial es a las aportaciones voluntarias para poder cerrar la brecha entre la necesidad del jubilado y la pobre expectativa en su ahorro para el retiro. Desafortunadamente, las condiciones económicas actuales de nuestro país no son las adecuadas para que el trabajador pueda destinar alguna cantidad de su salario para incrementar sus fondos de retiro.

La gráfica 8 muestra el porcentaje de cotización por rango de salario a septiembre de 2018.

**Gráfica 8**



Fuente: <http://www.amafore.org/indicadores-relevantes>

La pregunta obligada es: ¿Podemos esperar ahorros suficientes cuando el 69% de los cotizantes cuenta con un ingreso inferior a 3.5 salarios mínimos, equivalentes a poco más de 8 mil pesos<sup>20</sup> por mes? La idea del Banco Mundial de impulsar un ahorro voluntario suena en primer momento bien, pero primero se debe brindar a

<sup>20</sup> Salario mínimo 2018 equivalente a 88.36 pesos.

los trabajadores las condiciones económicas y laborales que les permitan ir más allá del nivel de subsistencia en que se encuentran actualmente.

El sistema fue un éxito para robustecer los mercados financieros y obtener utilidades descomunales para los dueños de las AFORES, pero un fracaso para otorgar buenas pensiones, al tiempo que ha ocasionado una carga creciente al Estado, que se desentiende del problema y lo deja, aparentemente, en manos de los trabajadores, quienes deben consolidar las reservas monetarias suficientes que les permitan acceder a una pensión adecuada a sus necesidades. Decimos aparentemente, porque al menos hasta hoy, parece que está en manos de empresas que lucran con estos fondos.

A la luz de esta problemática y con la experiencia que se ha obtenido de otros países, con los datos disponibles en la actualidad, cuando han transcurrido ya más de veinte años del inicio del nuevo sistema, cabe preguntarse por la eficiencia relativa de las Administradoras ¿la rentabilidad obtenida es suficiente para generar los recursos que aseguren una pensión “digna” a los retirados?

## **CAPÍTULO III. Sistema de contribución individual, un sistema que genera pobreza en la vejez.**

### **3.1 Elementos teóricos alrededor del tema.**

La capacidad de las personas de disponer de bienes en general, económicos y no económicos, constituye un elemento clave de la calidad de vida en la vejez. En este sentido, la seguridad económica (pensión) de las personas mayores se define como la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida. (Guzmán, 2002)

Sin embargo, surge la discusión sobre quien debería ser el proveedor de estos recursos económicos, o si estos recursos debieran ser provistos por el estado o el sector privado, o quién de ellos es quien mejor administra los recursos de la clase trabajadora.

Muchos economistas en el siglo XVIII sostenían que el estado debía fomentar activamente el comercio y la industria y que, el papel del estado debería ser limitado al dejar hacer al sector privado y no intentar regular su actividad económica, ya que ésta, por si sola, se encargaría de asignar eficientemente los intereses de la sociedad. Por otro lado, pensadores sociales del mismo siglo miraban preocupados las graves desigualdades, la miseria en la que vivían las clases trabajadoras y los paros en los que se veían envueltos frecuentemente, que no estaban de acuerdo con estos supuestos y desarrollaron teorías que explicaban lo que veían y además sugerían como reorganizar a la sociedad. Unos economistas asociaban los males al capital privado y otros veían a éste como una virtud.

La seguridad social se ve inmersa en esta discusión ya que los estados modernos asumieron hace tiempo la responsabilidad de velar por los más necesitados, asumiendo gastos sobre la seguridad social. Las pensiones, en muchos aspectos son considerados formas de seguro contra determinados riesgos, son vistos como seguros privados. Por ejemplo, la asistencia médica cubre los gastos médicos lo mismo que hace una póliza médica privada, por lo que ambas partes satisface la

misma necesidad. Otro ejemplo es el de las pensiones, mientras que el sector privado cubre al trabajador la cantidad económica que en promedio haya invertido lo largo de su vida en su pensión, el sector público lo hace de igual forma dependiendo de las semanas que haya cotizado al instituto al que pertenece. La confusión de estas dos funciones ha sido uno de los principales factores que ha llevado a la discusión sobre si las pensiones deben estar a cargo de manos privadas o en manos del estado.

Ambas ideas tienen algo en común, que son, fallas en su funcionamiento. A continuación, expondré tanto las fallas del mercado como las fallas del estado de acuerdo con Josep Stiglitz<sup>21</sup>.

Las fallas del mercado están plagadas de imperfecciones como:

- Información imperfecta.
- Competencia limitada.
- Limitada cobertura.
- Costos excesivos y,
- Riesgos financieros.

Este tipo de imperfecciones ha provocado que la clase trabajadora obtenga una tasa de rendimiento baja, debido en parte, a los elevados costos administrativos como las cuantiosas comisiones que se cobran al trabajador. Además de que un plan pensionario privado como el de las AFORES, este sujeto a la evolución de la bolsa de valores, que, de tener alguna caída o problemas inflacionarios, los ahorros de los trabajadores se verán afectados.

Fallos del Estado:

- Información limitada.
- Limitaciones impuestas por los procesos políticos.
- Control limitado de la burocracia.

---

<sup>21</sup> Stiglitz Joseph E., *La economía del Sector Público*, 3era edición, Barcelona: A. Bosch 2002, 389p.

- Corrupción.
- Transparencia

Los sistemas solidarios se ven afectados por las imperfecciones que el mismo estado genera, provocando que la redistribución del ingreso, el cálculo de una pensión acorde a las aportaciones realizadas, el equilibrio fiscal y el funcionamiento del sistema se vean perjudicados, llevando al sistema a la quiebra inminente.

Sin duda los mercados fallan, pero la pregunta es ¿Qué fallos son más viables de corregir?

Con los elementos expuestos se puede concluir que la viabilidad de corregir las fallas del estado es más alta que corregir las fallas del mercado, ya que, es más probable cambiar las ineficiencias internas del estado como una alta burocracia, ineficiencia laboral, corrupción y la falta de transparencia de recursos, que incidir en las decisiones tomadas por las empresas, por los inversionistas o cualquier otro ente económico que dependa de la actividad del libre mercado.

Por lo tanto, el sistema de pensiones, al ser un bien preferente, debería ser provisto por el estado ya que impone a los individuos un servicio por su propio bien, además de que genera una redistribución del ingreso y suple las ineficiencias e insuficiencias del mercado en la provisión de pensiones a los trabajadores.

### **3.2 Sistema individual que genera pobreza en la vejez.**

El goce de una pensión adecuada permite a las personas mayores satisfacer las necesidades objetivas que agregan calidad a los años, y disponer de independencia en la toma de decisiones. Además, mejora su autoestima, al propiciar el desempeño de roles significativos y la participación en la vida cotidiana como ciudadanos con plenos derechos.

Así, un buen sistema de seguridad social, que garantice una pensión digna, es la contra cara de la pobreza en tanto permite generar las condiciones para un envejecimiento con dignidad y seguridad.

Desde 1943, con la creación del MSS, la seguridad social en México ha intentado fungir como uno de los pilares de la seguridad económica de la población adulta, buscando evitar situaciones de necesidad y pobreza mediante la redistribución de los ingresos de aquéllos que pueden generarlos hacia los que ya no pueden hacerlo. Desafortunadamente, las crecientes presiones en los esquemas de pensiones individualizadas, así como una planeación inadecuada de su funcionamiento y capitalización, han propiciado que sean pocos los avances en seguridad social, no se ha logrado una ampliación de la cobertura y un mejoramiento de los beneficios otorgados por las distintas AFORES.

En México, como en otros países, las implicaciones que traerá consigo el envejecimiento demográfico es un tema que adquiere gran relevancia en la actualidad. A nivel individual, el envejecimiento no se vive igual en hombres y en mujeres; por ejemplo, las mujeres tienen mayor esperanza de vida, la mayoría no recibe ingresos por jubilación o pensión y presentan menores tasas de participación económica; en consecuencia, todo ello las coloca en una situación de vulnerabilidad mayor a la de los hombres.

Actualmente, se está viviendo una evidente y grave crisis en el sistema de pensiones por retiro; esto de debido a que algunos piensan que fue la deficiente administración de los antiguos regímenes lo que ocasiono la crisis; para otros, a la problemática que surge de la mutación de un sistema de reparto, a uno de capitalización individualizada; otros más, consideran que la crisis deviene de un incorrecto enfoque actuarial, tanto del método de financiamiento de este tipo de retiro, como del avance de la medicina preventiva, que ha ocasionado un aumento en la edad con capacidad para laboral y una disminución en el índice de mortalidad. México, a 20 años de las reformas al IMSS y a más de 10 años al ISSSTE, vive una gran problemática en torno a este tema.

Puede afirmarse, por desgracia, que las normas de seguridad social vigentes se han alejado de los fundamentos de ésta, es decir, se han hecho a un lado los conceptos de solidaridad y determinar que la administración del tipo de pensiones

de corte individual se ubique en el terreno de la especulación, lo que, a mi criterio, es inaceptable.

Hoy en día, no solo en Latinoamérica, sino también en Europa como en otras partes del mundo, se observa que el Estado benefactor está desapareciendo paulatinamente; Gustavo Cazares García comenta lo siguiente al respecto:

*“ No obstante la oposición a las ideas neoliberales y sus políticas de privatización, los políticos partidarios de las mismas progresistas fueron alcanzando el poder constituyendo gobiernos que han puesto en práctica tales ideas, socavando la idea del Estado benefactor y transformando a través de la privatización, una de sus principales instituciones como lo es la seguridad social, que, fundamentalmente, con la admisión de entes particulares en el otorgamiento de prestaciones que tradicionalmente lo hacían los organismos de seguridad social, como lo son las prestaciones por retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y vida, ha dejado de ser propiamente social y no en si porque sean particulares quienes ahora intervengan, sino porque estos lo hacen con un objetivo muy claro, que es, la obtención de lucro sin importarles propiamente la idea informadora de la seguridad social que es la solidaridad, sustituyéndola por principios de egoísmo, que, como la historia lo ha demostrado, pero la flaca y tendenciosa memoria de los gobernantes pretenden olvidarla, lo único que ha producido es mayor pobreza y desprotección de aquellos integrantes de la gran masa de la población que son los trabajadores quienes únicamente siguen siendo solo propietarios de su fuerza de trabajo, propiciando todo ello, como lo apuntamos en el inicio de este apartado, no solo un freno a la seguridad social, sino un retroceso, haciendo cada día más difícil de alcanzar su principio de universalidad e integridad”.*<sup>22</sup>

De lo anterior puede afirmarse que, a este nuevo sistema le es inherente la ideología neoliberal, adecuada para exacerbar el individualismo, poner el mercado como valor supremo, minimizando al Estado y quitándole su responsabilidad social, pero

---

<sup>22</sup> Cazares García, Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2005, pp. 25 y 26.

ampliando y profundizando su poder en favor del capital financiero. El actual sistema vino a sustituir un sistema solidario, para financiar un sistema que pagará pensiones a menor costo y con mayores beneficios para las corporaciones privadas que tienen como finalidad exclusiva, el lucro.

En efecto, hasta hace pocos años el estado, con las deficiencias que fueren, había asumido importantes responsabilidades sociales como son la salud, la maternidad, los riesgos profesionales, la cobertura de fondos de pensiones, etc., responsabilidades que obviamente propendían al bienestar de la población, especialmente de la población creadora de riqueza: la población trabajadora y su familia.

Las políticas de ajuste y de estabilización durante los años ochenta, supusieron recortes en el gasto estatal y recesión económica y ambos fenómenos afectaron al gasto social en general y, a la seguridad social en particular. Salarios reales a la baja, crecimiento de la desocupación, menor capacidad de generar empleo y altas tasas inflacionarias, alteraron a la seguridad social, que se sustenta sobre cuotas.

El enfoque imperante que tiene el sistema individual cuestiona la ineficiente participación del Estado en la función del bienestar, proponiendo que el sector privado puede ofrecer mejores bienes y servicios incluidos los del tipo social.

Bajo la lógica neoclásica se afirma que son los propios individuos los que pueden velar por su bienestar, ya que estarían en condiciones de elegir entre diferentes opciones que le otorga el libre mercado, aquello que le reditué una mayor utilidad y que el manejo privado de los fondos de pensiones significaría, primero, que el sector privado puede manejar de manera más rentable y con mayores beneficios el fondo de ahorro de cada trabajador y segundo, que éste puede escoger libremente entre distintas administradoras, la que le asegure mayor beneficio y ganancia.

El planteamiento es impecable bajo la lógica neoclásica, pero amerita algunas reflexiones. En un escenario que está orientado a beneficiar las relaciones de mercado, las desigualdades han crecido y uno de los riesgos de que el mercado

actuó sin regulaciones determinadas, en su caso por el Estado, puede significar ampliar los problemas que viene arrastrando la seguridad social, como son, su falta de cobertura universal, su ineficiencia y problemas de calidad.

A casi veinte años de que entró en vigor la llamada nueva Ley del Seguro Social, las razones que se expresaron para justificar la creación del sistema individual, no ha demostrado en los hechos que este nuevo sistema de pensiones sea superior al anterior, toda vez que:

Las comisiones que cobran las AFORES y que representan en promedio las dos terceras partes de lo que periódicamente se deposita en las cuentas individuales de los trabajadores, impiden que el trabajador al concluir su vida laboral reúna los recursos necesarios para contar con una pensión suficiente. En tal virtud, en un futuro mediato el gobierno federal será quien, con nuestros impuestos, en 99% de los casos cubrirá la llamada “pensión garantizada” en sustitución de las AFORES. En suma, las AFORES no sólo no han resuelto la emergencia que se pretendió con su constitución, sino que están creando una problemática aún mayor que la que se vivía en 1995.

Pasando a los datos sobre el problema de pobreza en la vejez, tenemos lo siguiente.

En México, 8.9% de la población total, tiene 65 años o más, es decir alrededor de casi 10 millones de personas. La mayoría son mujeres, pero la proporción cambia según el rango de edad: entre los 60 y 69 años, hay 88 hombres por cada 100 mujeres, y después de los 70 años, 83 hombres por cada 100 mujeres (INEGI 2015). El problema más importante de esta población es la pobreza: casi la mitad vive en dicha situación. Cuatro de cada diez personas mayores, que representan el 41% de esa población en México, están en situación de pobreza. En total, 34.6% vive en pobreza moderada y 6.6 % en pobreza extrema, de acuerdo con los datos más recientes del Coneval 2017. Dentro del mismo estudio, también señala que sólo cuatro de cada diez personas mayores (39%) tienen acceso a servicios de salud públicos. De ellas, 31.5% utiliza el Seguro Popular o los servicios de la Secretaría

de Salud, mientras que 46.5% usa el ISSSTE, IMSS, los servicios de salud de PEMEX o similares.

Otro tema importante es las pensiones para mujeres, que sin duda deja mucho que hablar. De acuerdo con un estudio de la CEPAL de 2018, México está entre los cinco países de América Latina que tienen la mayor proporción de trabajadoras ocupadas en sectores de baja productividad y que no están afiliadas a un sistema de seguridad social, siendo el caso de 94 de cada 100. Es la nación de la zona de América Latina, con la mayor brecha en el monto de las pensiones que reciben hombres y mujeres, al separar 42% en favor de los hombres. También se coloca en los primeros cinco donde hay menos cobertura de seguridad social para sus mujeres trabajadoras, cuatro de cada diez, sólo detrás de Honduras, Bolivia, Paraguay y Perú, y se acentúa el problema conforme más joven son. Entre 20 y 24 años la proporción se reduce a tres de cada 10. La Cepal expone que, si bien algunas economías incorporan a las trabajadoras domésticas al seguro social público, lo hacen bajo un régimen especial, en el que no existe la obligación legal del empleador.

Los salarios de hombres y mujeres, que tienen un comportamiento creciente y similar desde el inicio de la carrera laboral y hasta cerca de los 29 años de edad. Es a partir de ese momento que comienzan a separarse y la brecha alcanza un máximo a los 47 años, cuando el salario de los hombres es 24% mayor que el de las mujeres (Castañón y Rodríguez, 2017). Por lo anterior, se desprende que las carreras salariales de las mujeres son, por lo general, más precarias que las de los hombres. Ello incidirá negativamente en el monto que logren acumular al momento de su retiro, que es el principal determinante de sus ingresos en la vejez.

Teniendo en mente también que las mujeres suelen tener carreras laborales con frecuentes interrupciones en la formalidad, se destacó que ellas tendrán más dificultades que los hombres para alcanzar los requisitos que actualmente exige la Ley del IMSS para obtener una pensión contributiva (1,250 semanas de cotización).

Por lo tanto, derivado de las condiciones del mercado laboral mexicano, un número importante de mujeres podría no contar con ingresos suficientes para enfrentar la vejez, una vez llegada la jubilación y caer en situación de pobreza. Lo anterior se acentúa si tomamos en cuenta que un elevado y creciente porcentaje de hogares dependen, fundamentalmente, de los ingresos de una mujer (jefas de familia).

Otro dato importante es que de ese 41% de la población en edad de retiro continúa trabajando. Si bien algunas de estas personas lo hacen para mantenerse activas (16%), la mayoría (83%) trabaja porque necesita un ingreso. En particular, 48% de esa población adulta mayor que aún trabaja no cotiza, ni cotizó, a ningún instituto de seguridad social. Es decir, el retiro laboral en México no es sinónimo de pensión para muchos; de hecho, para algunas personas adultas mayores el retiro no es una opción toda vez que requieren continuar generando ingresos.

En cuanto al acceso a las pensiones, este depende de haber cumplido con los requisitos que establece cada uno de los sistemas de pensiones a los que pudo haber estado inscrito el trabajador. Las estimaciones demográficas vinculadas al universo laboral coinciden que para 2050 solo 25% de los mayores de 60 años recibirá alguna pensión, en una población estimada de 30 millones en el rango de la tercera edad. Es decir, en 30 años una persona nacida en México después de 1985 tiene el 40% de probabilidad de vivir en condiciones de pobreza como adulto mayor.

De los 30 millones de trabajadores, solamente un tercio de los económicamente activos cotiza en alguna institución de seguridad social<sup>23</sup>. El resto, a falta de tal protección vive ya, o está condenado a transcurrir su vejez en la pobreza y de empelarse bajo cualquier condición de salario para simplemente sobrevivir.

Además, los sistemas públicos de pensiones tienen un déficit de más de 150% del producto interno bruto, que gravita sobre las finanzas públicas, según un estudio

---

<sup>23</sup> <https://www.gob.mx/consar/acciones-y-programas/informacion-estadistica-61340>

reciente de la firma Lockton, Ernst & Young (EY) y el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF).

La falta de ahorro, los salarios precarios, la informalidad y la pérdida de poder adquisitivo son algunas de las razones que pueden llevar al país a que, en 2050, vivan en condiciones de pobreza los adultos mayores. Algunas de las razones por lo que ahorrar se vuelve complicado es la pérdida de poder adquisitivo, así como el alto nivel de personas que trabajan en la informalidad, que son 30 millones que no cotizan al IMSS o ISSSTE.

Las reformas legales de 1997 para pasar de un sistema de pensiones solidario, a otro de contribución definida, si bien han quitado cierta presión a las finanzas públicas, están muy lejos de resolver el sentido de todo sistema de retiro: satisfacer las necesidades de seguridad y protección del ser humano.

Así es como el actual sistema de pensiones, y como se ha afirmado en el capítulo anterior, ofrece tasas de remplazo demasiado pequeñas, la mayor parte de los futuros pensionados bajo el nuevo régimen obtendrá sólo la pensión mínima garantizada y una escandalosa cantidad de trabajadores no tendrá ni siquiera acceso a ésta, debiendo conformarse con el retiro de las aportaciones.

México tendrá una significativa y creciente población de viejos en pobreza en un futuro cercano, es un problema que se va a convertir en una bomba social. El sistema de pensiones actual no fue constituido por varios pilares, como podría ser una pensión universal, sino que dejó toda la responsabilidad de obtener una pensión en el trabajador. Desde un inicio se sabía que cada individuo no podría ahorrar lo suficiente para generar su pensión.

En caso de no actuar ante las actuales condiciones de seguridad social y económica de este segmento de población, hacen que el panorama para las siguientes décadas sea desalentador.

Aunque se ha planteado en diversos foros, estudios o recomendaciones internacionales la urgencia de hacer cambios en el sistema de pensiones, como

subir el porcentaje de las aportaciones, pero no se ha hecho nada para realmente mejorar el monto de la pensión que reciba un trabajador al momento de pensionarse. Es un hecho que, si no hacemos algo para mejorar las pensiones, en los próximos 30 o 40 años seremos un país de personas viejas y pobres. Así vivirá la mayoría de los viejos en México: condenados a no gozar de seguridad social, buenos servicios de salud ni pensión, y orillados al subempleo y lejos de su familia.

El sistema actual de pensión muestra su incapacidad para ofrecer pensiones a la gran mayoría de trabajadores, sobre todo, a las generaciones jóvenes. Un sistema que, junto a las AFORES, se han convertido en una fábrica de viejos pobres, con el aval del Estado. Se ponen en entredicho su viabilidad, así como de los supuestos y promesas esperadas, lo que, por otro lado, releva su carga ideológica y los intereses alrededor de la reforma.

Las tendencias del sistema privado de pensiones anuncian desde ya un desastre social y fiscal de enormes proporciones. El sistema funciona bien para unos cuantos, pero no es solución para la mayoría. El sistema funciona bien como fuente extraordinaria de recursos prestables para el gobierno federal, pero no para detonar con estos fondos la inversión pública que tanto requiere el país para crecer y generar empleos.

La información analizada muestra las enormes carencias de la población adulta mayor en México en materia de pensiones, la falta de cobertura de los sistemas de pensiones de cuentas individuales y su impacto en la vejez, muestra la insuficiencia de los recursos generados y otorgados a los trabajadores y no evita la pobreza en la vejez, a la vez que no permite a la población de edad avanzada, se retire de la actividad económica. Así mismo, se evidencia que la amplitud, cobertura y monto de las pensiones influye drásticamente en la estructuración social. También se demuestra que una pensión en el sistema solidario favorecía la posibilidad de pertenecer a estratos sin pobreza en la vejez, mientras que el sistema de contribución definida mantiene en condiciones de pobreza a casi todo aquel que recibe una pensión de éste.

### **3.3 Informalidad laboral y sus afectaciones en el sistema de pensiones.**

Una manera de acercarse a la definición de informalidad es retomando los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las referencias históricas de la OIT acerca del estudio del sector informal se asocian con el desarrollo sistemático de las estadísticas. En 1982 la Resolución I aprobada en la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) exhortó a los países a que, dada la escasez de estadísticas pertinentes en la materia, era deseable que se desarrollaran metodologías y programas de recolección de datos apropiados sobre el sector urbano no estructurado y las actividades rurales no agrícolas.

A partir de estos planteamientos, y ante la necesidad de disponer y/o mejorar, según los casos, las estadísticas del sector informal, los institutos de estadísticas de los países de la región empezaron a introducir preguntas para afinar la captación de los datos sobre la situación en el empleo y para determinar el tamaño de la unidad de producción. En el terreno estadístico, lo anterior estimuló un amplio desarrollo metodológico y conceptual que posibilitó arribar a una primera aproximación de la población que trabaja en el sector informal, sobre la base de las siguientes categorías ocupacionales: (a) trabajadores por cuenta propia o independientes con exclusión de los grupos ocupacionales integrados por profesionales y técnicos; (b) trabajadores familiares no remunerados; (c) empleadores y asalariados del sector privado en establecimientos de cinco o menos ocupados; y (d) trabajadores del servicio doméstico, con un tratamiento separado.

La informalidad, o el empleo informal, ha sido un factor de impacto negativo dentro de la seguridad social. Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, uno de los principales problemas que enfrentan los adultos mayores y los jóvenes actualmente, es la falta de empleos que brinden las prestaciones de ley necesarias que les permitan en un futuro alcanzar una pensión, ya no digamos digna, pero una pensión mínima garantizada que ayude a cubrir sus necesidades básicas.

La informalidad ha jugado un factor de gran relevancia dentro de la economía actual, ya que, dentro de este sector económico, la mayoría de la población ha encontrado

una forma de emplearse, particularmente visible en las zonas urbanas, en donde primero fue identificado, y se explica como el resultado de la presión que ejerce el excedente de mano de obra sobre el empleo, ante una insuficiencia de puestos de trabajo en el sector moderno. Esto obliga a la población a buscar sus propias soluciones mediante la venta o la prestación de servicios que le den un sustento económico, lo que ha orillado a que la PEA tenga como única opción ocuparse dentro de la informalidad.

De acuerdo con el INEGI, el empleo informal, o medición ampliada de informalidad, tiene las siguientes categorías: el trabajo no protegido en la actividad agropecuaria, el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como los trabajadores subordinados que, aunque trabajan para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social<sup>24</sup>.

Pero este fenómeno se da, debido a que la economía mexicana ha registrado un crecimiento de la actividad económica relativamente bajo, en los últimos 20 años o después de las reformas a la seguridad social, este alcanzó un promedio de 2,6% anual, lo que ha resultado insuficiente para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo. México presenta una alta y persistente incidencia de informalidad en el empleo que comprende aproximadamente a un 60% de los trabajadores del país.

El comportamiento del mercado laboral en México ha sido inquietante en las últimas dos décadas, ya que el crecimiento desbordante de la economía informal ha generado la proliferación de puesto de trabajo precarios, de muy baja productividad, realizados en muy pequeñas empresas por individuos que cuentan con un escaso o nulo capital físico y un bajo nivel de calificación, donde se ven obligados a inventarse distintos medios de supervivencia, rasgo que se constata a diario en todo el territorio nacional.

Contrariamente a las predicciones de la reforma a la seguridad social, donde el sistema de cuentas individuales generaría crecimiento económico y con ello

---

<sup>24</sup> <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=informalidad#tabMCcollapse-Indicadores>

empleos formales y que suponía que este tipo de trabajo tendería a desaparecer con el tiempo, su crecimiento ha sido explosivo y hoy en día no podría decirse que se trata de un fenómeno temporal o residual. De hecho, la economía informal al último trimestre creció de manera considerada, llegando en 2017 a aportar el 22.7% del PIB del país<sup>25</sup>.

La expansión persistente de la informalidad no puede ser vista con pasividad. Lejos de constituir una opción ante el desempleo, o un medio de hacer frente a los shocks estructurales del mercado de trabajo, el volumen y el desmesurado crecimiento de la informalidad en años recientes representa uno de los problemas medulares del desarrollo económico y social del país y un tema que afecta a la seguridad social y que reclama atención urgente.

Este vasto y diverso mundo de la economía informal constituye una fuente importante de precariedad, de pobreza y de niveles muy bajos de productividad, en lo que se debate una proporción mayoritaria de la población económicamente activa. Su magnitud significa un cuantioso desperdicio de recursos y una merma del potencial productivo de la sociedad en su conjunto, que tiene un impacto negativo de consideración en el desarrollo económico y en el sistema de pensiones del país.

Como se ha dicho, al ser informal, este modo de trabajo o empleo, las personas que laboran en ella se ubican fuera del sistema de seguridad social al no contribuir ni beneficiarse de él. Esto significa que una amplia capa de población trabajadora queda marginada de la principal red institucional de protección social, pero, además, esto incide en una mayor estrechez de la base real de sustento para la construcción del sistema mismo de seguridad social.

El tamaño del sector informal está estrechamente ligado no solo al nivel de desarrollo económico del país, sino que tiene implicaciones importantes en la cobertura del sistema de pensiones. Esto sucede porque a mayor dimensión del sector informal, mayor tiende a ser la debilidad del sector público para abarcar sus

---

<sup>25</sup> <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/pibmed/>

instrumentos a la base total de la estructura del sistema de pensiones. Al mismo tiempo, se va mermando el ingreso público, se deteriora la calidad y la cantidad de los servicios que prestan los sistemas de seguridad social, se crean presiones para diversificar las inversiones de las AFORES en instrumentos más riesgosos.

Los resultados de la última Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), indican que, en el segundo trimestre de 2018, todas las modalidades de empleo informal sumaron 30.5 millones de personas, para un aumento de 3.3% respecto al mismo lapso de 2017 y representó 56.6% de la población ocupada. De manera detallada, 14.8 millones conformaron específicamente la ocupación en el sector informal, cifra que significó un incremento de 4.7% anual y constituyó 27.4% de la población ocupada; 7.6 millones corresponden al ámbito de las empresas, gobierno e instituciones; 5.9 millones al agropecuario y otros 2.2 millones al servicio doméstico remunerado.

Volviendo a los principales sistemas de pensiones, IMSS e ISSSTE, de la PEA total, 56 millones de personas, solo el 40% esta cubierta, si tenemos que, en el IMSS, existen 19.9 millones de personas, mientras que para el ISSSTE la cifra corresponde a casi 3 millones.

Por lo que el trabajador afiliado después del 1 de julio de 1997 le será muy difícil, trabajando en la informalidad, acumular el total de semanas necesarias para adquirir una pensión y no tendrá los beneficios de la seguridad social para él y sus familiares.

Entre las razones por las que la cobertura del sistema de pensiones no ha evolucionado como debiera, se enlistan la pronunciada informalidad en el mercado de trabajo y la precaria situación económica de la población. Los niveles de cobertura son precarios, entre otras razones, porque los mecanismos de pensiones dependen del desempeño de los mercados de trabajo formales. *“El problema reside en que, si las empresas son informales o, son formales, pero mantienen relaciones informales con sus empleados, no serán socios adecuados del estado para hacer cumplir la ley utilizando mecanismos obligatorios para garantizar una adecuada cobertura social de la población” (Tuesta, 2014).*

Es por eso por lo que la informalidad y la baja cobertura, son dos aspectos que dan cuenta de la crisis de los sistemas de seguridad social. De ahí que no se cumpla el principio clásico y básico de la seguridad social referido a la extensión de protección y previsión social a toda la población. Por ello ante el crecimiento de la informalidad y la precariedad laboral, pareciera ser cada vez más difícil lograr cobertura universal.

La creación de mecanismos como el Programa de Pensión para Adultos Mayores, alivia un poco la situación económica de quienes no están cubiertos por alguno de los mecanismos de retiro; sin embargo, no son suficientes y su impacto a las finanzas públicas es elevado. La Auditoría Superior de la Federación reportó que hasta 2013 se habían erogado 22 mil 555 millones de pesos destinados a *“4.9 millones de personas adultas mayores de 65 años en adelante, que representaron el 86.0% de los 5.7 millones de personas de este tipo de población que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributiva”*, (ASF, 2013).

En México llama la atención que grandes empresas han impulsado la informalidad en la distribución y comercialización de sus productos. Como ejemplo más claro es la venta de tarjetas telefónicas de Telcel, la venta de productos congelados como BONICE, etc.

Por lo tanto, las nuevas ocupaciones se concentran en actividades precarias en donde el ingreso que se percibe se encuentra entre uno y dos salarios mínimos, o no llega al mínimo. En estos últimos casos se trata en general de actividades por cuenta propia, la mayoría de las veces de tiempo parcial, en donde el ingreso que obtiene el trabajador por la venta de sus productos o la prestación de sus servicios en el comercio informal no alcanza el equivalente a un salario mínimo. Esto se corrobora si se observa que el grueso de las ocupaciones que se han generado, en la gran mayoría de los casos no por voluntad del trabajador, sino por debilidad del mercado.

El sector informal se constituyó como una válvula de escape para la creciente masa laboral y de jóvenes que están en busca de su primer empleo. La informalidad

desplazó al empleo formal como fuente principal de trabajo de la población y ahora, está encontrando resistencias. La que había sido la gran “bolsa” de absorción de empleo en los últimos años, está llegando a sus límites. Una razón es la contracción de la masa salarial, que es la fuente que alimenta a un volumen cada vez mayor de población informal.

Esta informalidad tiene diversas causas, pero particularmente se debe a la falta de crecimiento económico sostenido que permita construir un ciclo de larga duración; a las transformaciones efectuadas en el proceso productivo, especialmente de los sectores y mercancías que se han mundializado, lo que ha abierto más la brecha de productividades al interior del país y a los efectos de la política económica, que ha incentivado la informalidad.

Se considera que para poder absorber productivamente a los ciudadanos que año con año pasan a formar parte de la población económicamente activa que demanda empleo, el PIB debe tener un crecimiento superior al 7%, siempre y cuando la demanda laboral sea de 1 millón 140 mil personas y que por cada punto de crecimiento del PIB se genere una demanda de 150 mil trabajadores (OIT).

El comportamiento de la estructura económica y social destaca la agudización de los desequilibrios sectoriales, una especialización productiva que privilegia las actividades de ensamble, la estructuración de cadenas productivas y de valor con los socios externos, con poca incidencia en el desarrollo del mercado interno, en la creación de empleos, y en la incorporación de sectores de la pequeña y mediana industria. La competencia en el mercado internacional se basa principalmente en bajos salarios y con ello desarticula aún más el fortalecimiento de la productividad que debiera estar basada en el mejoramiento de la capacidad productiva en la que recursos humanos eficientes y mejores salarios son parte sustancial de dicho proceso.

Todo ello da paso al estancamiento en la creación de empleo formal, crecimiento de la informalidad, de los contratos por obra determinada, así como a la creación de puestos de trabajo sin prestaciones sociales, determinando niveles de ocupación

caracterizados primordialmente por la precariedad y bajos ingresos. Como resultado de estas transformaciones, la creación de empleo asalariado ha ido muy por detrás de la demanda. Los datos que dan cuenta de la magnitud de la situación que la economía informal genera.

Ya no podemos hablar, entonces, de un sector compacto y aislado, sino que se trata de una problemática que requiere de toda nuestra atención porque los efectos negativos, en términos sociolaborales, penetran incluso la calidad del empleo en las estructuras formales.

Garantizar condiciones mínimas de acceso universal a las prestaciones de protección social es una tarea para todos los involucrados en la lucha por conseguir condiciones de vida dignas para los trabajadores.

### **3.4 Reforma laboral y su impacto en la seguridad social.**

México, a diferencia de otros países latinoamericanos, ha impulsado desde principios de los años ochenta una estrategia de corte neoliberal que se ha mantenido prácticamente imperturbable por más de treinta años. La aprobación de la reforma laboral es parte del paquete de reformas estructurales que la tecnocracia neoliberal viene impulsando y aplicando desde 1983 y hasta 2018. La reforma laboral no constituye un cambio, sino la continuidad de una política económica que ha desmantelado el Estado social mexicano y que coloca a las actuales y futuras generaciones de trabajadores en situación de precarización laboral.

Los gobiernos de Salinas de Gortari y de Zedillo habían pretendido llevar a cabo casi la misma reforma laboral, que en los gobiernos de Vicente Fox y Calderón se impuso, pero fracasaron. Para nadie era desconocido que el Banco Mundial en su informe anual de 1986 había hecho esta propuesta, como parte de la modernización de las relaciones de trabajo que requería el “libre mercado” en la globalización. Tampoco era desconocido que ese modelo de reforma ya se venía aplicando a varios países latinoamericanos como Chile en 1985, Colombia en 1990, Argentina en 1992, entre otros.

Para el año 2000 con la transición del partido en el gobierno, Vicente Fox gana la presidencia y asegura que las viejas prácticas de hacer política se acabaron, que México crecería económicamente y que se generarían 1 millón 200 mil empleos cada año, como lo había prometido en su campaña. Pero una vez elegido presidente, esta promesa de empleos no cumplió siquiera con la quinta parte.

El empleo se convirtió en el área en que mayor incapacidad mostro el gobierno. Y es que en 5 años de gobierno no se creó un solo empleo permanente, al contrario: se pierden los que ya había, como lo demuestran los datos oficiales de derechohabientes del IMSS en el cuadro 15:

<b>Cuadro 15</b>			
<b>Mes y año</b>	<b>Total</b>	<b>Permanente</b>	<b>Eventuales</b>
Dic. 2000:	12,732,430	11,026,370	1,706,060
Dic. 2005:	13,184,863	11,048,231	2,136,632
Ene. 2006:	13,115,571	10,974,296	2,141,275

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS.

De 2000 a 2005, vemos que solo se lograron 21 mil 861 empleos permanentes, en solo 5 años. Pero para enero de 2006, se pierden 73 mil 935 de esos empleos, todos de la economía formal. En cambio, los únicos empleos que crecen son los eventuales, en 735 mil 215 empleos en 5 años. Desde entonces se ve una clara tendencia de crear cada vez más empleos eventuales, que no permita a los trabajadores generar antigüedad, ni mucho menos, asegurar semanas de cotización en los institutos de seguridad social para poder acceder a una pensión en el futuro.

Basta decir que INEGI preveía en estas fechas, que el crecimiento total de la población fuera para octubre de 2005 de 105.8 millones de habitantes, pero con sorpresa reconoció que los datos reales fueron de 103.088 millones de habitantes, porque se calcula que 2.7 millones de personas salieron de México en busca de trabajado a E.U.A, un promedio de 400 a 500 mil personas por año, de 2001 a 2005.

Podemos afirmar que en cantidad y calidad el empleo del sexenio “del cambio” fracasó, dejando una múltiple secuela social que hoy en día sigue afectando a los jóvenes, a quien con tal política laboral solo se les ofrece: muy escaso empleo eventual o informal, la emigración a E.U.A o la delincuencia en el país.

El denominador común de la reforma laboral ha sido flexibilizar la norma acorde con las nuevas relaciones de trabajo, porque las normas pasadas, eran rígidas y contrarias a la modernidad que exigían los tiempos<sup>26</sup>.

El 30 de noviembre de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, el cual entró en vigor el primero de diciembre de 2013. De acuerdo con el informe presentado por la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, la reforma consistió en realizar 363 modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. Se realizaron modificaciones a 226 artículos; se incluyeron 57 nuevas disposiciones; 43 preceptos se ampliaron con nuevos párrafos o fracciones, y se derogaron en forma parcial o total 37 artículos.

Con esta reforma, Felipe Calderón Hinojosa, quien fue presidente de la República en el periodo de 2006 a 2012, dio su último paso en la estrategia laboral que se fue construyendo a lo largo de su sexenio y del pasado. Pese a haberse autodenominado como el “presidente del empleo”, Felipe Calderón cerró con saldo negativo en materia laboral. De acuerdo con cifras del INEGI, el empleo informal, al final de su sexenio, se incrementó en casi 1.3 millones de personas, la población en la informalidad representa más de la mitad de la población ocupada.

La falacia sobre la cual se sustentó la reforma laboral fue la flexibilidad laboral, la cual se entiende simplemente como la eliminación de todo tipo de obstáculos estatales para que los mecanismos de libre mercado se encarguen de asignar el empleo, determinar los salarios, impulsar la productividad de las relaciones

---

<sup>26</sup> Informe Anual del Banco Mundial 1986.

laborales y propiciar la competitividad de la economía, elementos necesarios para la inserción de la economía mexicana en el proceso de globalización.

En este sentido, el gobierno federal insistió que con la reforma a la ley laboral sería posible la creación de miles de empleos. Dichas reformas incluyeron esquemas como:

- Ofrecer nuevas modalidades de contratación, con lo que se pretende generar las condiciones para que un mayor número de personas puedan integrarse a puestos de trabajo de la economía formal.
- Periodos de prueba.
- Contratos de capacitación inicial.
- Contratos para el trabajo de temporada.
- Regular la subcontratación de personal u outsourcing.
- Brindar seguridad jurídica a los mexicanos que van a laborar en el extranjero.
- Reconocer el teletrabajo o el trabajo a distancia haciendo uso de las tecnologías de información.
- Incorporar la definición de trabajo decente que promueve la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual está acorde con la definición de trabajo digno establecido en la constitución.
- Propiciar mejores condiciones de trabajo a grupos vulnerables como son: los trabajadores eventuales y del campo, los domésticos y los mineros, entre otras.

Fue una propuesta de flexibilización y de supuestos avances en materia laboral, sin embargo, no existieron mecanismos de contrapeso para regular el mercado laboral y garantizar la seguridad social a la clase obrera. Esta reforma solo represento una grave profundización del proceso de precarización laboral de los trabajadores del país.

La introducción de las figuras de contrato temporal (inclusive por horas), de período de prueba y contrato para capacitación es atractiva para los patrones, pero es lesiva para los trabajadores. En particular, este es el caso del contrato temporal, ya que

significa que, aun contando con prestaciones de ley, al trabajador le será más difícil acumular el mínimo de semanas trabajadas necesarias para alcanzar una pensión en el IMSS. Además, los contratos a prueba y para capacitación, le abren amplias posibilidades al patrón para contratar personal por tiempos reducidos, sin gastos derivados de un despido. Y no hay, en los hechos, mecanismos que permitan un control de los posibles abusos.

En conjunto, la iniciativa busca flexibilizar las condiciones de contratación y despido. Dichas condiciones no son por sí mismas, las causantes de la reducida creación de puestos de trabajo estables y bien remunerados. Basta un poco de economía elemental para observar que el bajo crecimiento económico, está detrás de la precarización de los puestos de trabajo y de la escasa generación de ocupaciones asalariadas de calidad.

En la iniciativa de ley, específicamente en la exposición de motivos, se observa que los argumentos fueron una edición fresca de los argumentos detrás de los cambios en la Ley del Seguro Social ocurridos en los años noventa.

Las instituciones laborales que fueron pensadas para un mundo en que los trabajadores permanezcan durante su vida laboral en una empresa, donde exista la posibilidad de realizar carreras dentro de la misma, presten sus servicios en empresas grandes y logren acumular una antigüedad suficiente para optar por una jubilación al final de su trayectoria laboral, ya no existen.

El propósito inicial de la reforma laboral de dar acceso al mercado laboral a más mexicanos y facilitar la generación de más y mejores empleos formales para atender las necesidades más básicas de los mexicanos, dista mucho de estarse cumpliendo.

Uno de los principales impactos de esta reforma laboral a los sistemas de seguridad social, es el llamado “outsourcing”.

Se considera que la subcontratación (outsourcing) como una figura de carácter productivo industrial de doble arista: por un lado, está la necesidad de promover la especialización, el desarrollo y la promoción de la tecnología, el desarrollo de

profesionistas, etc.; pero por otro, se degrada por prácticas evasivas de prestaciones mediante la implementación de planeaciones fiscales, laborales y de seguridad social.

Al hacer un comparativo sobre el empleo en México de finales de 2012 con el último trimestre de 2018, se puede comprobar que hay retrocesos en materia laboral o que los avances han sido muy pocos.

Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), revelan que a partir de que se reformó la LFT en 2012, las personas ocupadas tuvieron un menor salario con el paso del tiempo. Mientras en el cuarto trimestre de 2012 el 9% de la población ocupada recibía hasta un salario mínimo, para diciembre de 2018 la cifra fue de 12%.

El porcentaje de mexicanos que recibían por su trabajo entre uno y dos salarios mínimos también se engrosó, del 26% en la última parte del 2012, a 32 % en diciembre de 2018.

Otro dato que refuerza esta reducción en las percepciones salariales de los trabajadores es que el sector que ganaba entre dos y tres salarios mínimos se redujo, al pasar del 27 por ciento en 2012 a un 22 por ciento en 2018.

Es por ello por lo que aun cuando existe un récord de inscripciones en el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual registró a 3.5 millones de afiliados el sexenio pasado –lo que indica que hubo más empleos en la formalidad–, las condiciones del trabajo son cada vez más precarias debido a que los salarios son menores que en años anteriores.

De este modo, cuando la reforma se aprueba, los dos grandes institutos de seguridad social, IMSS e ISSSTE, sufren un gran golpe. Primero, porque las prestaciones, pensiones y servicios de salud no tendrán el financiamiento apropiado, hay que mencionar que para el caso del IMSS, sus ingresos provienen principalmente de 3 fuentes: 1) de las aportaciones tripartitas que se reciben por parte de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, incluidas las

multas, recargos y actualizaciones; 2) de los intereses y rendimientos obtenidos de la inversión de las reservas y disponibilidades y, 3) de los ingresos derivados de las ventas y servicios en tiendas, centros vacacionales y velatorios. De los ingresos totales 68.3% corresponden a las cuotas obrero-patronales, 20.2% a las aportaciones del Gobierno Federal y el restante 11.5% a productos de inversiones y otros ingresos. Por lo que, si se deja de crear empleos formales y recibir cuotas patronales, se deja sin su principal fuente de ingresos al IMSS y la prestación de servicios sociales se deteriora, como ocurre actualmente. Esto, por otro lado, tuvo un efecto principal, que fue garantizar el crecimiento del sector privado en la venta de servicios de salud con calidad, por supuesto, a quien pueda pagarlos y dejando fuera de la seguridad social a buena parte de la población asalariada.

Segundo, que al regularizarse el contratismo a través de terceros (outsourcing), los patronos omiten sus compromisos laborales, a la vez que los contratistas desconocen a los trabajadores y su personalidad jurídica con la empresa, dejándolos fuera de toda protección social. Se omite la responsabilidad solidaria del artículo 13 de la Ley Federal del Trabajo y se permite la coexistencia, en una misma empresa, de trabajadores con funciones homólogas, pero con salarios y prestaciones diferentes. Esta elusión afecta de manera significativa las cuota obrero-patronal y presiona aún más las finanzas del IMSS e ISSSTE.

*“Se estima que la evasión al IMSS por outsourcing suma 40 millones de pesos diarios. Y cada vez son más pequeñas y medianas industrias las que recurren a él. Hasta 86 por ciento de los trabajadores contratados pertenecen a firmas que incumplen leyes fiscales y laborales. La Cámara de Diputados ubicó en 525 mil millones de pesos el desfaldo fiscal ocasionado por la tercerización (outsourcing) durante 2005 y el primer trimestre de 2010”.* (Leal F., 2012). Este fenómeno ubica a México en el lugar 19 a nivel mundial en el uso del outsourcing, según estimaciones del INEGI 2017, con 2.7 millones de trabajadores “contratados” bajo este sistema. En los últimos cinco años, uno de cada siete trabajadores ha sido contratado vía outsourcing y es en la CDMX donde se contrató a la mitad de esos trabajadores.

Las obligaciones generadas por esos trabajadores en caso de estar contratados según las regulaciones vigentes alcanzarían casi 302 mil millones de pesos, pero sólo generaron 23 mil millones de pesos a finales de 2017<sup>27</sup>.

Como es natural, las pensiones de los trabajadores se verán reducidas puesto que se reduce la aportación al fondo de retiro. Se deduce que la calidad de los empleos es precaria y este es un fenómeno que se ha extendido hasta nuestros días.

La creciente exteriorización de las relaciones laborales y el establecimiento de nuevas formas de contratación laboral se han convertido en uno de los cambios más significativos del mercado laboral de México, con costos y repercusiones todavía no dimensionados cabalmente. Ciertas evaluaciones estiman que del universo total que integra la población económicamente activa, el número de trabajadores sin seguridad social llega a 60% de ésta.

Los derechos que considera la seguridad social en el país se merman por las prácticas simulatorias y evasivas que realiza un número creciente de empresas a fin de ver favorecidas sus finanzas, sin importar los prejuicios que ocasionan a los trabajadores.

Muchos empresarios se justifican con que tienen que enfrentar mayores competencias en el ámbito local y en el global y han asumido que sólo pueden resolverlo por medio de ahorros en la mano de obra, invariablemente aduciendo la reducción de costos de las nóminas de las empresas.

Resulta claro que la subcontratación y la intermediación laboral se presentan cada vez con mayor frecuencia y en diversas formas, como la subcontratación de producción, de obra, de servicios, de tareas y de mano de obra, así como por la contratación de servicios laborales temporales, la contratación por tiempo parcial, la eventual, la contratación de servicios profesionales por honorarios o, incluso, contrataciones con la férula de "asociados en servicios independientes", todas ellas

---

<sup>27</sup> <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20172018/06-Cap02.pdf>

sin duda fuera de los esquemas salariales y previsionales de la economía formal e institucional.

Estas figuras no responden a la dimensión de las relaciones laborales legales establecidas, sino que se trata de intermediaciones simuladas entre el trabajador y el verdadero patrón, o incluso con falsas fórmulas de autoempleo o de asociaciones, en las que el trabajador aparentemente presta servicios por su cuenta, cuando en realidad lo hace por subordinación.

En los últimos años el IMSS e ISSSTE han enfrentado sucesivas situaciones económicas y financieras graves que han puesto en riesgo su viabilidad y el futuro de los derechos de los trabajadores. Los motivos que han orillado a estas instituciones a tales situaciones han sido diversos, pero uno de ellos, insoslayable, es el incumplimiento, la evasión y la elusión por parte de algunos patrones, precisamente en el pago de las Cuotas Obrero-Patronales.

De la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la LSS se desprende que aproximadamente, el 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra sin protección alguna por lo que a seguridad social se refiere, siendo que ésta es un derecho constitucional. Lo anterior, no se debe pasar por alto debido a que la seguridad social no sólo implica atención médica, sino también, un sistema de pensiones que permita a los trabajadores un retiro digno. Sin embargo, el sistema pensionario está en una situación severamente amenazada por los esquemas abusivos de outsourcing.

Si no se quiere seguir aumentando la exclusión social ni seguir extendiendo de manera irresponsable la precariedad laboral entre los asalariados, es preciso concebir a la protección del empleo desde otro ángulo: es necesario proteger más al individuo que al puesto de trabajo en sí y fortalecer el sistema de seguridad social. Si tomamos en cuenta el tamaño del empleo informal y la lentitud en la generación de empleo formal, es evidente que la seguridad social deberá tender a ser universal y apoyarse en la **solidaridad** y en la asignación de los recursos de manera eficiente.

Con estos datos estadísticos acentuamos dos situaciones. En primer lugar y como ya se mencionó, el IMSS e ISSSTE prestan un servicio fundamental en el país al ser los principales prestadores de servicios de seguridad social. Bajo su custodia se encuentra cubierto poco menos de la mitad de la población los cuales dependen casi en su totalidad de sus servicios. Respecto a los cotizantes, resulta el hecho de que la gran mayoría coticen con salarios bajos y gran parte de esto se debe a la subdeclaración. Por ello, es determinante que el IMSS e ISSSTE cuenten con finanzas sanas, ya que, entre otras causas, la evasión generada por el uso abusivo de este mecanismo daña severamente la economía de ambos institutos de seguridad social.

Al respecto, se calcula que la evasión al IMSS mediante el uso de ciertos tipos de ambigüedades puede llegar incluso a los 6 mil millones de pesos anuales. En adición a las estadísticas presentadas en los párrafos precedentes, se calcula que los ingresos del IMSS por concepto de pagos de COP, cae 6.4% al año.

Se puede concluir que el outsourcing aprobado en la reforma laboral de 2012 ha propiciado la tergiversación y el abuso de esta figura, lo que ha permitido a ciertas empresas del ramo obtener grandes utilidades a costa de los derechos de los trabajadores y de las finanzas de los institutos de seguridad social.

## **CAPÍTULO IV. Población, empleo, salario y su impacto en el sistema de pensiones.**

El capítulo inicia dando las definiciones de las variables que se estudiarán en este apartado con la intención de tener claridad de su significado.

**Empleo:** Existen dos tipos de empleo: formal e informal. El empleo formal incluye a los trabajadores que tienen una relación laboral reconocida y que hacen cumplir sus derechos laborales (tales como seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo). A la inversa, el empleo informal engloba a los trabajadores que, aunque reciben un pago por su trabajo, no tienen una relación laboral reconocida y no pueden hacer cumplir sus derechos laborales.

De acuerdo con la OCDE, el empleo formal es el que más impacto tiene en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. La generación de empleos productivos es clave para fomentar el crecimiento económico, reducir la pobreza e incrementar la cohesión social. Al ser uno de los factores de producción, el empleo es una de las fuentes de crecimiento, es decir, para que un país produzca es necesario el trabajo.

**Población:** de acuerdo con el INEGI, la población está conformada por personas con características diversas, que comparten entre otras cosas el territorio, la historia, el idioma y algunas costumbres. Además de que se puede dividir en; población económicamente activa (PEA) que, de la población total, es el segmento integrado por personas de 15 y más años, ocupados o desocupados. En población rural, que se refiere a la gente que vive en localidades menores de 2 500 habitantes y población urbana es el conjunto de personas que viven en localidades de 2 500 habitantes o más.

**Salario:** En economía, el salario es la suma de cantidad económica y otros pagos que un trabajador recibe de forma periódica por parte del empleador como pago por su trabajo. Aunque existen numerosos conceptos asociados al salario, que van más

allá de la cantidad económica que recibe el trabajador y que tienen que ver con otros aspectos de la economía a nivel de laboral y contable, nos quedaremos solo con la definición aquí establecida.

Estas 3 variables que se estudian tienen en común una cosa. Cuando alguna de ellas sufre alguna variación, afecta de manera indirecta a la demás. De acuerdo con Robert Castel: *“los cambios en las sociedades tienen su origen en el aumento del desempleo y la caída de la condición salarial que se han inscrito en la dinámica actual de la modernización regida por las nuevas exigencias tecnológico-económicas.”*

A partir de los años 90, las características del mercado empiezan a cambiar y la precarización del empleo se constituye como otro rasgo distintivo de la vulnerabilidad a la que están expuestos los trabajadores. A finales de la década de 1990, en México y la mayoría de los países de la región, el aumento de asalariados sin contrato se constata, los trabajadores con contratos permanentes disminuyen, gran cantidad de trabajadores deja de recibir los beneficios de la seguridad social y también se observan disminuciones en la afiliación sindical.

Es así como se va estructurando una sociedad cada vez más desigual, más vulnerable y con un futuro más incierto en lo que respecta a su derecho de pensionares. Las condiciones laborales y económicas de la nueva sociedad canalizan capital hacia los mercados financieros y bancarios en inversiones a corto plazo, por lo que se limita el capital destinado a la producción. Con ello, se reduce la generación de empleo y a la presión a la baja de los salarios.

#### **4.1 Población.**

La transición demográfica que se ha experimentado en los últimos años no tiene antecedentes históricos y por tanto implica un desafío en cuanto a la implementación de políticas que resuelvan los problemas relacionados con la seguridad social.

En 1943, cuando se crea el sistema de pensiones solidario, México contaba con una población de casi 17 millones de personas, y para 1974 la cifra llegaba a 60 millones de habitantes, cifra que representaba 1.5% de la población de la Tierra. Durante este periodo existía un aparato productivo funcional con una oferta laboral amplia y los trabajadores eran beneficiados con seguridad social, por lo que la pensión de 1 trabajador estaba respaldada por las aportaciones de 10 trabajadores.

Para el año de 1980, México registraba ritmos de crecimiento demográfico acelerados, una tasa de 3.5% anual. Por lo que en el año de 1994 la cifra incrementó hasta llegar a 90 millones de mexicanos, debido a que la tasa de mortalidad disminuyó notoriamente gracias a los avances en medicina y en la calidad de vida. Al aumentar la esperanza de vida, se necesitaban mayores recursos para los trabajadores pensionados, ya que en años anteriores solo vivían entre 5 y 10 años más después de los 65; y para 1994 se incrementó a casi 20 años.

Este gran aumento en la población y esperanza de vida tuvo como consecuencia que las pensiones de los trabajadores cada vez estuvieran sustentadas por menos trabajadores activos; es decir, para 1994 cada pensión estaba respaldada por 3 o 4 trabajadores activos.

El aumento en la población desde 1943 y hasta 1994, no tuvo efectos positivos en la economía ni en el sistema de pensiones, por el contrario, perjudicó su funcionamiento, ya que la población aumentó, la oferta laboral se contraía y los trabajadores empezaron a ser contratados sin ningún derecho a seguridad social.

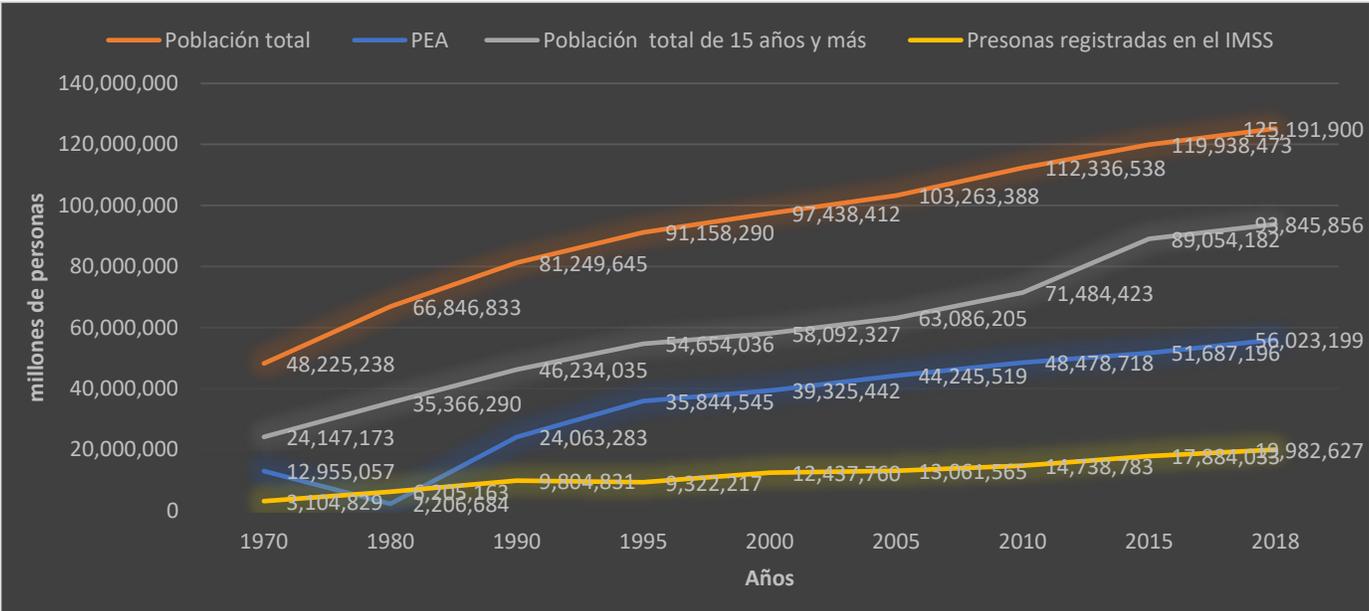
De acuerdo con diversas teorías, el crecimiento poblacional trae consigo efectos positivos a la economía, mayor fuerza laboral, mayor productividad, crecimiento económico y, por ende, el sistema de seguridad social sería beneficiado con más trabajadores activos sustentando las pensiones de los trabajadores retirados. Pero el caso mexicano no fue así, la tasa excesiva creó penurias agudas e inhibió el crecimiento económico.

Este efecto demográfico creciente se le denomina “bono demográfico”, que el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) ha

identificado como un potencial de crecimiento que resulta de los cambios en la estructura de edad de la población, especialmente cuando las personas en edad de trabajar —entre 15 y 64 años— son más que las personas dependientes —menores de 15 años y mayores de 65.

Este bono demográfico fue desperdiciado, es decir, durante las últimas décadas, México no ha generado las condiciones adecuadas y necesarias para poder capitalizar a una gran cantidad de población en edad de trabajar. Por el contrario, altas tasas de desempleo, el outsourcing, condiciones precarias laborales y las restricciones para acceder a la seguridad social, han provocado que todo este bono demográfico se redireccionara a actividades económicas informales, donde no acceden a prestaciones sociales y donde la mano de obra se ve desperdiciada en actividades con poca especialización. La gráfica 9 muestra el crecimiento de la población total, la población total que se encuentra en la edad de 15 años y más, la PEA y la población afiliada al IMSS de 1970 a 2018.

**Gráfica 9**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI) y el IMSS, consultas dinámicas (CUBOS).

La gráfica muestra que del total de la población de 15 años y más, es decir, casi 94 millones de personas, solo 56 millones se encuentran dentro de la PEA, las demás personas no realizaban ni buscaban activamente actividades remuneradas, por estar retirados, dedicados plenamente a sus estudios, ocupados de tiempo completo a tareas del hogar, incapacitados, o por estar desalentados ante la falta de oportunidades y no estar buscando activamente un trabajo remunerado.

Otra gran revelación es que las personas aseguradas por el IMSS desde 1970 a 2018 en comparación con la PEA es sumamente baja. Para el 2018, las 56 millones personas ubicadas en la PEA, solamente 19 millones 982 mil personas están registradas ante el IMSS, el resto de la población no cuenta con seguridad social, lo que representa un ingreso importante para el IMSS, ya que, si los 33 millones 803 mil restantes de PEA hubieran sido registrados al IMSS, las cuotas de obrero-patronales hubieran incrementado permitiendo mejorar los desequilibrios actuariales.

## **4.2 Empleo.**

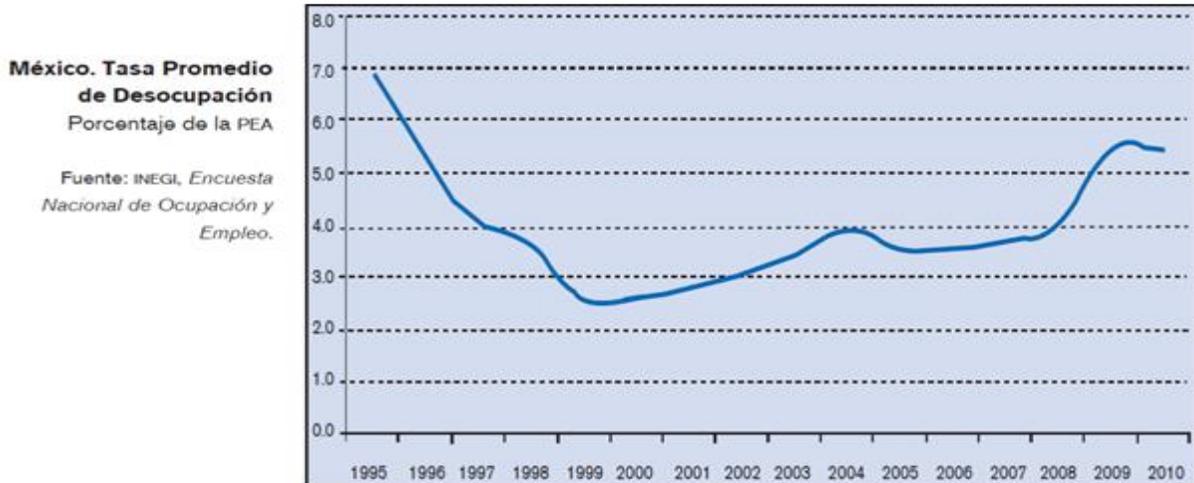
Una vez dimensionando el efecto demográfico por el que pasaba México, podemos visualizar el reto de empleo que enfrenta hoy en día nuestro país.

A partir de 1982, el crecimiento del empleo en el sector formal de la economía ha estado muy por debajo de las necesidades de generación de fuentes de trabajo estables y adecuadamente remuneradas que necesita México. Esta situación, que puede calificarse como de desequilibrio estructural del mercado formal de fuerza de trabajo, no se corrigió durante los años 1988-1994, en que la economía mexicana, después de haberse mantenido estancada, entró una etapa de expansión económica moderada bajo una nueva estrategia de crecimiento.

Dada la situación demográfica, para sostener la tasa de empleo – la participación del empleo con respecto a la población potencialmente activa- México debería crear cada año alrededor de 1 millón de nuevos empleos. Sin embargo, durante todo el

periodo 1982-1994 se generaron menos de 2 millones de nuevos empleos en el sector formal de la economía.

**Gráfica 10**



La PEA actualmente representa poco más del 50% respecto a la población de 15 y más años, y si bien su ritmo de crecimiento ha ido disminuyendo, sigue siendo alta en comparación con el ritmo de crecimiento del empleo remunerado. Por ejemplo, en 2004, el número de empleos requeridos para cubrir las necesidades del incremento anual de la oferta laboral era de poco más de 1 millón 100 mil<sup>28</sup>.

El incremento de los niveles de desempleo creció significativamente la informalidad en la economía y los ocupados sin protección social. En suma, según cifras oficiales, actualmente hay cerca de 1.5 millones de desocupados más que en 2000.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) estimó que la economía mexicana requiere un total 12 millones 246 mil 345 empleos que satisfagan las necesidades de los hogares, cantidad que representa la brecha labora y que se encuentra lejos de cubrir el ritmo anual de la PEA. Al mismo tiempo, se presenta una nueva característica: el empleo formal se parece cada vez más al informal. La evidencia señala que no solamente ha crecido el desempleo, sino que ha crecido la población ocupada sin prestaciones sociales, así como los empleos

<sup>28</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/default.html>

informales. En materia de empleo, la poca generación de empleo ha golpeado al país en el peor momento demográfico. Se ha esfumado de hecho el llamado “bono demográfico”.

Las recesiones y las reformas estructurales, especialmente la hecha al sistema de pensiones que sufrió México desde el siglo pasado, han golpeado en el peor momento: cuando la pirámide demográfica se ensancha con mayor rapidez en su parte media –formada por adultos en edad de trabajar— y cuando el flujo anual de jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo es más vigoroso.

De los 20 millones de jóvenes que accedieron a la edad adulta entre 2010 y 2019, y que en algún momento podrán incorporarse a la actividad (70% de ellos en promedio), si acaso uno de cada diez podrá contar en algún momento con un contrato de trabajo que cuente con todas las prestaciones de ley (1.4 millones).

Nueve de cada diez jóvenes trabajadores engrosarán las filas del autoempleo, la informalidad, el empleo precario o el desempleo, con alta probabilidad de dibujar una trayectoria laboral inestable que combine ese conjunto de situaciones de continua entrada y salida de la ocupación de baja calidad.

Después de la reforma a las pensiones de 1997, donde se había prometido un mejor mercado laboral y empleos para la población, derivado de las inversiones de los ahorros generados por los trabajadores e invertidos por las AFORES en el sector productivo, vemos que la PEA y la población de afiliada a algún instituto de seguridad social, se encuentran distantes.

La economía mexicana no ha sido capaz de generar el número total de empleos formales requeridos en ninguno de los últimos veinte años. Se desperdicio gran capital humano en la informalidad, no se ha logrado resolver la situación presupuestaria de los institutos de seguridad social, las AFORES no cumplieron con su objetivo de crear mejores condiciones laborales ni económicas a la población, no detonaron el desarrollo económico y los empleos han sido cada vez más escasos.

A lo largo de estos 20 años, resaltan programas orientados a jóvenes que se encuentran desempleados. En el periodo de 2002-2006 se creó el “Programa Nacional de la Juventud” y en el período actual 2018-2024 se creó el programa “Jóvenes construyendo el futuro”. Este tipo de programas nos indican que históricamente el desempleo ha afectado más a los jóvenes que se encuentran en edad de trabajar y que son ellos quienes más se ven afectados por las distorsiones existentes en el mercado de trabajo.

Si esta avalancha de nueva población joven que demanda ingresar al mundo laboral no enfrentara un crecimiento exasperadamente débil del empleo formal, que se advierte desde hace ya varios años, y se capitalizara con la creación de empleos formales cubiertos con seguridad social, el futuro para los institutos de seguridad social como el IMSS o el ISSSTE estaría asegurado. Con mayor capital humano en edad de trabajar, mayor porcentaje de tasas obrero-patronal y con estados financieros sostenibles, el sistema de pensiones de beneficio definido no hubiera desaparecido.

#### **4.3 Salario.**

Un último aspecto que destacar en este recuento de daños es lo que sucede con la masa salarial. El salario constituye uno de los derechos de toda persona que trabaja para un tercero, a través del cual puede disfrutar de una vida digna. El monto del salario, que se puede acompañar de otros beneficios y prestaciones, constituye el mínimo vital para la población asalariada.

México, a partir de la década de 1970 comenzó a sufrir una caída en el salario real provocando que la seguridad social se viera afectada por insuficientes tasas de aportación. El trabajador al ver que su salario era cada vez más reducido y con poca capacidad adquisitiva, provocó que las aportaciones de los trabajadores activos no fueran suficientes para mantener todos los beneficios que el sistema de beneficio definido otorgaba provocando su colapso. Los bajos salarios que percibían los trabajadores mexicanos no permitían que los trabajadores pudieran hacer

aportaciones mayores, por lo que los recursos eran cada vez menos y no alcanzaba para poder sostener a los trabajadores ya pensionados.

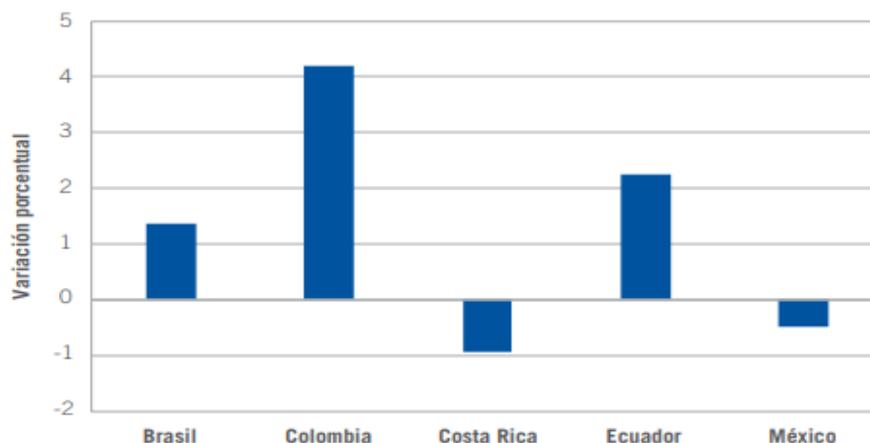
Las crisis macroeconómicas de 1976, 1982, 1985-86, 1995 y el 2009 dañaron más a los trabajadores formales, al caer el salario real. Éste no se recuperó en los años siguientes al nivel que tenía antes de cada crisis.

La OIT señala que México se mantiene entre los países del continente con menos participación de los ingresos que genera la economía y que solo 34 de cada 100 pesos que se producen en el país van a los salarios de la fuerza laboral, cifra que además se redujo en 4.08% en la última década<sup>29</sup>.

De 1997 a 2018, los salarios reales (aquellos que se expresan quitando el efecto de la inflación) han crecido en el país únicamente en 1.3% por año: pasaron de 267 a 354 pesos de 2018 por día. La desaceleración del salario se produjo en un contexto de ralentización del empleo, baja expansión del trabajo asalariado y mayores tasas de desocupación.

**Gráfica 11**

**América Latina (5 países seleccionados): crecimiento del salario promedio real, primer semestre de 2018 (Porcentajes)**



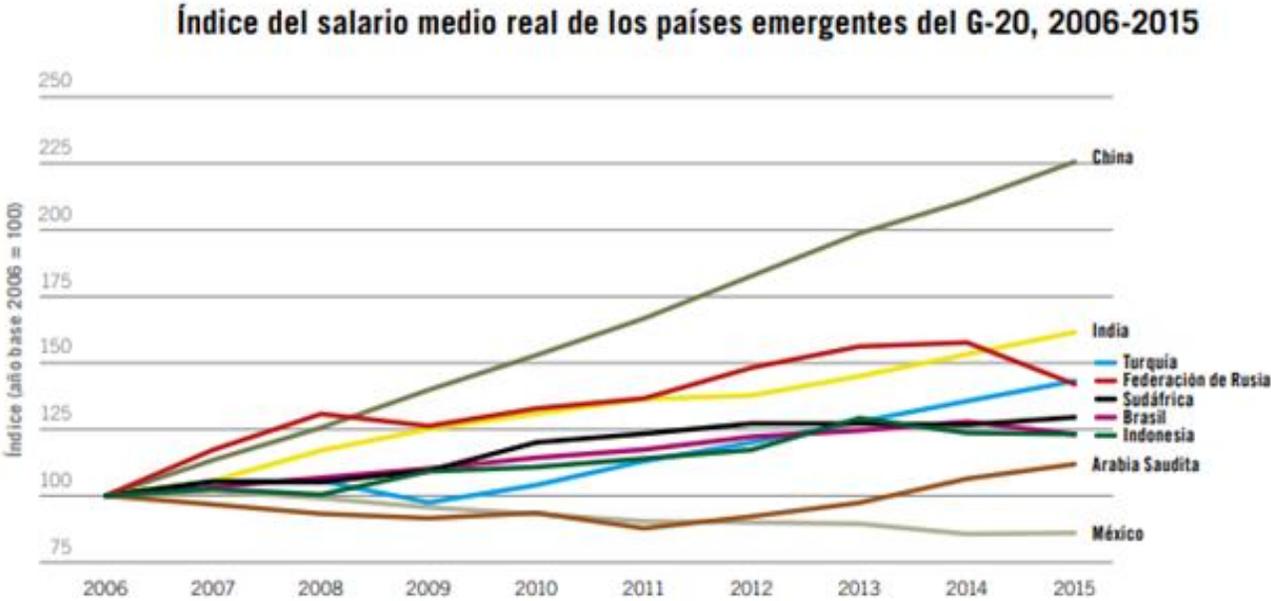
**Fuente:** OIT con base a información de las encuestas de hogares de los países. Países incluidos: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México.

<sup>29</sup> Panorama laboral 2018, América Latina y el Caribe, OIT, 2018.

La gráfica de arriba nos muestra que México es el segundo país, solo por encima de Costa Rica, donde el salario real ha mostrado poca capacidad de crecimiento. A pesar de que los trabajadores mexicanos son de los que más horas al año laboran en el mundo, son, a la vez, los que menos ingresos reciben en toda la región.

De acuerdo con el “INFORME MUNDIAL SOBRE SALARIOS 2017”, de la OIT, México es el país en donde el salario medio real menos ha crecido, como lo demuestra la gráfica 12.

**Gráfica 12**



Nota: Las cuantías correspondientes a 2015 son estimaciones preliminares, pues aún no se dispone de las estimaciones nacionales de todos los países.

Fuente: Estimaciones de la OIT basadas en fuentes nacionales oficiales.

A pesar de la cantidad de horas de trabajo de la plantilla laboral mexicana, su participación en los ingresos del PIB ha disminuido en la última década, pasando de 38.5 a 34.6% entre el 2004 y el 2017, de acuerdo con las cifras presentadas por la OIT. Contrario a lo que ocurrió en América Latina en el mismo tiempo, donde esta proporción pasó de 48.4 a 50.5%

La baja participación de las percepciones de los trabajadores en los ingresos de la economía en México es resultado de décadas en las que se ha favorecido más a los capitales que a los salarios y del aumento que ha tenido la economía informal en el país.

La principal razón de la baja cobertura en el actual sistema de pensiones es el bajo salario de los trabajadores. Los trabajadores del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) contribuyen con 6.5% de su salario mensual, mientras que los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) lo hacen con 11.3 %. Ambas tasas de contribución son de las más bajas de entre los países de la OCDE. Lo anterior conlleva a que las tasas de reemplazo, es decir, el porcentaje de su último salario que recibirían como pensión, sean también bajas ubicándose en menos de 30 %. La cantidad que los adultos mayores jubilados por las pensiones obligatorias recibirán no serán suficientes para cubrir sus gastos.

Otros factores que impactan en el sistema de pensiones es alto porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra en el sector informal y la movilidad de empleos que caracteriza a las nuevas generaciones.

Este fenómeno de caída del salario real está generando un gran problema para los trabajadores que lleguen al final de su vida laboral. No tienen garantizado un ingreso en el futuro. Las usuales prácticas de incrementar el salario sólo en la magnitud en la que lo hace la inflación ha estancado el ingreso de los trabajadores y está afectando su futuro de retirado. En realidad, no se puede hablar de un aumento sino de simplemente una compensación para mantener un mermado, de por sí, poder adquisitivo.

El sistema de pensiones se encuentra en un escenario crítico. Aunque el gobierno se ha esmerado en inculcar una cultura de ahorro, los incentivos que hasta ahora se han implementado para provocar que las personas ahorren, han sido insuficientes.

## **CAPÍTULO V. Sistema de pensiones solidario como alternativa.**

Antes, debe quedar claro que no existe un modelo único de seguridad social, ya que éste se debe adaptar a las circunstancias de cada país. Por ello, como su estructura y organización están determinadas por las condiciones de cada sociedad y de cada momento histórico, el sistema debe ser flexible y dinámico, con posibilidades de adaptarse a los cambios.

Por tanto, ¿qué se requiere para establecer un nuevo sistema de pensiones? Este capítulo tratará de dar respuesta a esta pregunta. Si bien es cierto, el problema de la seguridad social es un tema controvertido por las diferentes opiniones y propuestas que se han vertido, desde el tema financiero como social, es importante resolver esta situación antes de que se vuelva incontrolable y caer en una crisis social y económica.

En el caso de México, es evidente la necesidad de una reforma a fondo de todo el sistema de seguridad social, sustentada bajo los principios del derecho social y orientada a mejorar las condiciones de vida de la población, puesto que el sistema privado de pensiones, lejos de contribuir a la solución, agrava el problema cuando la pensión del asalariado se vuelve una mercancía más en manos las grandes empresas aseguradoras quienes se disputan la titularidad para obtener las mayores ganancias.

La propuesta de que el sistema solidario puede ser una alternativa se debe a que un sistema de pensiones no es de ninguna manera solo un asunto individual, tampoco es solo un contrato particular entre las financieras y el trabajador, sino es un compromiso del Estado y los trabajadores, donde el carácter colectivo y solidario impulse a la nación hacia el progreso social y a la protección del trabajador.

## **5.1 Deficiencias y problemas del sistema de pensiones solidario.**

Los problemas de los sistemas de pensiones de reparto en el mundo son fundamentalmente resultado de cambios estructurales -demográficos (caída en la tasa de natalidad y aumento significativo de las expectativas de vida de la población a la edad de jubilar); baja densidad de cotizaciones en un mundo donde han ido desapareciendo los empleos de por vida y de problemas fiscales que han llevado a varios países, con sistemas de reparto, a reducir el monto de las pensiones entregadas o ajustar las condiciones para obtener estas jubilaciones.

En el caso de México, la situación era similar, el sistema de reparto originado en 1943 con el IMSS, en la década de 1970 empezó a experimentar un cambio demográfico alarmante, un mercado laboral más fragmentado y por ende aportaciones insuficientes para el financiamiento de las pensiones. En muchas ocasiones, se pensionaba más años al trabajador que lo que él aportaba al sistema, es decir, muchas veces el trabajador solo cotizaba 10 años al sistema y en promedio se le pensionaba 12 años y si a esto se le suma el hecho de que, al morir, a la esposa se le seguía pensionando por aproximadamente 10 años, entonces el total de años de la pensión era de 22 años.

Las condiciones o requisitos establecidos para alcanzar una pensión no eran del todo adecuados, pues en este sistema bastaba simplemente con la acumulación de años de servicio, sin requerir un mínimo de edad y que como consecuencia los periodos de pensiones resultaban ser muy largos.

El importe de las pensiones alcanzaba en algunos casos a rebasar el 100% del último salario de cotización. Esto abría la oportunidad a prácticas indebidas como la de promover al personal que se encuentra cercano a obtener la pensión, para que su salario pensionable ascendiera 1 o 2 niveles al momento de pensionarse.

Otro gran problema además del cambio demográfico fue el uso inadecuado de las reservas, lo cual afectó principalmente al IMSS. Desde su principio, las reservas fueron utilizadas para mantener todas las necesidades financieras del IMSS y para financiar el seguro de enfermedades y maternidad, esto provocó que las reservas

bajaran en gran medida y una vez que llegó la primera generación de pensionados, no había las suficientes reservas para financiar las pensiones, lo que generó desde entonces, un pasivo laboral que hasta el final del sistema solidario no se pudo compensar.

Así, el sistema solidario enfrentaba una serie de presiones en sus finanzas públicas, originada en gran parte por los pasivos laborales que se fueron acumulando, el desequilibrio entre las contribuciones y las prestaciones otorgadas y el ineficiente manejo de los recursos.

## **5.2 Retos del estado de bienestar y del sistema de pensiones solidario.**

La teoría de Keynes fortaleció el desarrollo de una concepción del Estado y de su política social que culminó en el Estado de bienestar, que se apoyó en muchas instituciones relacionadas con aspectos de salud, educación, vivienda y pensiones, para responder a los problemas sociales.

Actualmente, el Estado de bienestar, con las nuevas tendencias políticas y económicas, difícilmente puede afrontar los desafíos sociales. El elevado desempleo, la polarización del mercado de trabajo y el aumento de la exclusión social sugieren que la seguridad social y los programas de redistribución del ingreso que constituyen la base del Estado de bienestar, no están siendo administrados de manera eficiente por el Estado. Desde esta perspectiva, el Estado de Bienestar dejó de ser un sistema que renunció a establecer derechos ciudadanos de carácter universal y a contrarrestar las desventajas originadas por el mercado.

También las minorías sociales y culturales con frecuencia se oponen a un régimen de seguridad social inclusivo y uniforme además de que han cobrado mayor intensidad las presiones que buscan reestructurar y reducir los elementos del Estado de bienestar.

Tampoco se puede permitir volver a tener un Estado de bienestar con exceso de control en la economía y en la sociedad, en la actualidad ya no se acepta la idea de un Estado de bienestar omnipotente. El Estado sin sociedad libre es totalitario, pero

la sociedad sin Estado es anárquica, afirmó el escritor Carlos Fuentes, y agregó: *“no debemos permitir ni una sociedad sometida al Estado, ni un Estado sometido al mercado”*<sup>30</sup>.

Ante la situación económica que enfrenta México y los ajustes estructurales hacia una economía de mercado, existen dudas respecto a la posibilidad de que los programas de seguridad social mantengan estabilidad financiera a largo plazo y logren un mejoramiento en las prestaciones que otorgan.

El análisis aquí vertido de los últimos veinte años sobre el sistema de pensiones actual subraya la ineficiencia, la preocupación y el interés acerca de la futura viabilidad financiera de las instituciones de seguridad social reformadas y que han reducido sus prestaciones de manera significativa y no han logrado ampliar su cobertura.

El sistema de pensiones solidario también tiene que enfrentar factores como el ritmo de crecimiento económico, el estancamiento del mercado laboral, las bajas contribuciones y un cambio demográfico inminente que limitan las posibilidades financieras del sistema. Sin embargo, existe la opinión generalizada de que, a pesar de la incapacidad del modelo vigente, para hacer frente a los problemas futuros, el gobierno debe garantizar un sistema de seguridad social universal, justo, equilibrado y solidario. Un sistema que genere, mediante medidas racionalizadoras, una mayor proporcionalidad entre prestación y cotización, para lograr una equidad.

Considerando esto ¿Qué papel desempeñará el Estado de bienestar en los mercados de trabajo actuales y del futuro? ¿hay un camino que no sea el mercado libre, relativamente sin trabas, ni un Estado de bienestar ampliamente intervencionista?

Sabemos que no solo los países en desarrollo, sino también los desarrollados, son incapaces de seguir financiando las políticas sociales en la forma centralizada tradicional. A la vez sabemos que la comercialización y la privatización de los

---

<sup>30</sup> Dictado en su conferencia magistral *“La humanidad en el siglo del disfraz y la simplificación ideológica”*, durante el seminario Libertad y justicia en las sociedades modernas, realizado en México, en 1993.

servicios sociales no pueden satisfacer las necesidades existentes de una forma suficientemente igualitaria. Por tanto, existen buenos motivos para considerar seriamente las propuestas relativas a la reorganización de las políticas sociales y a la reasignación de financiamiento gubernamental a las iniciativas que buscan la institucionalización de la mutualidad y la solidaridad desde abajo.

Con el nuevo sexenio presidencial, encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, se considera una nueva reforma al sistema de pensiones que tiene la intención de elevar a 70% la tasa de remplazo salarial de los trabajadores. Se pretende un incremento del actual monto de aportaciones, para pasar de 6.5% (porcentaje actual) al 10.5%, además un aumento de la edad de jubilación para pasar de los 65 años a los 68 años de edad, respetivamente. Con esta mezcla se podría alcanzar una tasa de remplazo del 70% como lo dictan los estándares internacionales.

Sin embargo, aunque aún no hay nada escrito, ya se deslumbran algunas deficiencias. El incremento del porcentaje de aportación, como lo plantea la administración, no podría hacerse de manera general ya que esto afectaría a los trabajadores que tienen sueldos muy bajos. Como se expuso con anterioridad, solamente 5% de la población ocupada (52 millones de trabajadores) gana más de 5 salarios mínimos, por lo que los demás trabajadores que se encuentran entre 1 a 3 salarios mínimos se ven afectados debido a que no cuentan con salarios suficientes que les permitan destinar mayor porcentaje al ahorro.

Para la implementación de estas medidas, lo óptimo, primero sería incrementar los salarios. Pero para que esto suceda, primero se tiene que obtener crecimiento económico, mayor productividad, menos informalidad y mayor inversión, el incremento al salario se daría por naturalidad. Referente a el aumento de la edad de retiro, es pertinente considerar una edad mayor ya que se tiene que ir consolidando el sistema hasta lograr un equilibrio fiscal, por lo tanto, tendrá que haber una generación de trabajadores que tenga que sacrificarse para que en un futuro los nuevos pensionados puedan gozar de un mayor beneficio.

Es claro que este nuevo Estado de bienestar y sistema solidario tienen el desafío y compromiso de garantizar la protección social, dentro del nuevo orden económico de apertura comercial. Por un lado, el sistema tiene el desafío de alcanzar una protección social universal y justa y, por otra parte, el Estado debe continuar con una función protagonista para asegurar la estabilidad social. Así la solidaridad se convierte en uno de los tres vértices que conforman el liberalismo social, complementados por la mano invisible del mercado y la mano firme del Estado para procurar justicia y protección social.

### **5.3 Régimen de contribución solidaria como alternativa a mitigar la pobreza en la vejez.**

Como se observa, los problemas sobre la seguridad social en México y en gran parte de América Latina no se han resuelto. Parece que las únicas soluciones que han encontrado los gobiernos, ha sido la de la salida fácil, dejar que las pensiones sean administradas por privados.

Las lecciones aprendidas de la experiencia de las reformas y modelos de financiamiento que los organismos internacionales propusieron dejan en claro que, en la actualidad se exige que los sistemas de pensiones deban cumplir además de sus objetivos sociales de otorgar una pensión digna, adecuada y capaz de prevenir la pobreza en la vejez, con otros propósitos como, la viabilidad financiera, generar ahorro para el desarrollo de los mercados de capitales, contribuir a la competitividad, etc.

La sostenibilidad de las pensiones no solo es un problema de encontrar recursos, sino también una cuestión para alcanzar muchos objetivos, particularmente al que se refiere al nivel de protección social (crecimiento sostenible, no inflacionario y cohesión social), a las exigencias demográficas y a la adaptación del contexto laboral.

La intención es que el rescate de la solidaridad social, como principio de la seguridad social, sirva como herramienta idónea para la transformación de una

sociedad globalizada y desarticulada, a una sociedad integrada e interrelacionada, comprometida con la justicia social e inspirada en la necesidad de disminuir, día a día, las asimetrías sociales, fuente proveedora de discriminación, racismo y desigualdad.

La alternativa de un nuevo sistema de pensiones no debe ser concebido bajo un manejo totalmente público, pero tampoco exclusivo del capital privado. La situación actual, vigoriza la preocupación actual sobre el futuro de la población en la tercera edad respecto a la pobreza. Bajo este marco hace su aparición un enfoque solidario, fundado en los derechos sociales y un pacto de cohesión social.

Desde esta postura, los nuevos planteamientos deben insertarse bajo un marco de solidaridad integral en la cual se combinen mecanismos públicos y privados.

Esto significa que se tendrá que hacer una reforma al sistema de pensiones dirigida a sistemas obligatorios integrados, equitativos, solidarios y financieramente sostenibles, sin acotar el espacio público en beneficio del privado, con una vinculación deseable entre protección social y mercado laboral, a fin de garantizar una vejez digna y segura.

La reforma chilena de marzo de 2008 marcó un hito para América Latina. Del mismo modo que Chile fue el primer país en establecer un paradigma nuevo en materia de pensiones, ahora señala la necesidad de cambios en la política y llama a la reflexión a los países que aceptaron el modelo de capitalización individual.

Chile llevo a cabo una reforma que exigía reconstruir un marco para responder de mejor manera a las necesidades de las personas de cara al riesgo de quedarse sin ingresos en la vejez; reconocer los estándares cambiantes de la sociedad y las responsabilidades a exigirse. Lo anterior implico: más conciencia sobre los riesgos, fortalecer la causalidad entre contribuciones y beneficios, reciprocidad de los aportes y sacrificios realizados por los trabajadores activos para acceder a una vejez digna y sin pobreza.

Nicaragua y Argentina son también ejemplo del regreso al sistema financiado por reparto. El primer país implemento un modelo de “Sistema Público Reformado”<sup>31</sup> y Argentina a través de la Ley 26.425 de 2008, estableció un “Sistema Integral Solidario”.

Ante esta situación, la premisa central es si estamos listos como país y si podemos ya pensar en un sistema de pensiones universal, que cubra a toda la población en pobreza extrema y que sea un elemento de cohesión social que permita a todos los mexicanos tener un esquema de protección social compartido.

Fundamentalmente el sistema que se propone aquí se concibe como un mecanismo proveedor de prestaciones de carácter universal (porque pretende atender las necesidades de todos los mexicanos) basado en los principios de solidaridad y distribución del ingreso de manera horizontal (entre miembros de una misma generación) y vertical (entre generaciones diferentes) y que tiene dos grandes ámbitos: **un sistema de reparto y un componente contributivo.**

### **Sistema de reparto.**

Las pensiones bajo este sistema se administran a través de un sistema de reparto. Esto significa que las cotizaciones sociales recaudadas en un momento dado financiarán las pensiones que se paguen en el futuro. Este sistema tradicional como cualquier otro que ocasione transferencias de rentas a lo largo del tiempo y entre los sectores de la población está sujeto a serios problemas. Uno de ellos aparece a primera vista como esencial: si no hay proporción adecuada entre lo que hoy se cotiza y lo que actualmente hay que pagar en pensiones, las cotizaciones no serán suficientes. Dicho de otra manera, si hay pocos cotizantes porque el desempleo es muy elevado, si se cotiza poco, porque los salarios son muy reducidos y, al mismo tiempo, si los jubilados son muy numerosos, el sistema puede no generar los recursos suficientes para funcionar con el equilibrio financiero.

---

<sup>31</sup> Informe de recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel de Pensione, con el apoyo en los trabajadores realizados por la Comisión Técnica Institucional (CTI), julio de 2006.

Esta consideración me parece equivocada ya que consiste en vincular el equilibrio solamente con la situación demográfica, sin tener en cuenta, al mismo tiempo, la evolución de las variables que condicionan el papel de la tasa de dependencia (relación entre pensionistas y población) en la ecuación del equilibrio financiero del sistema.

De ahí es posible deducir, cómo hacen Muñoz de Bustillo y Esteve<sup>32</sup>, que para que la financiación del sistema se desequilibre no basta con que aumente la tasa de dependencia que se modifica por factores demográficos, es decir, la relación entre el número de pensionistas y el de empleados. Más concretamente se puede establecer como hacen estos autores que:

*“La ruptura del equilibrio financiero de los sistemas de reparto sólo se dará si:*

$$TD > a + e + \pi$$

*donde TD es la relación entre pensionistas y población potencialmente activa; a, la tasa de actividad; e, la tasa de empleo y  $\pi$  productividad del trabajo”.*

Por lo tanto, la ruptura del equilibrio financiero estaría dada no sólo por el factor demográfico, sino por la incapacidad de operar sobre las otras variables.

Cómo como señalan estos autores, el margen de maniobra no tiene por qué considerarse estrecho si se tiene en cuenta la reducción de la PEA, la también baja tasa de empleo de nuestra economía y la reducida hipótesis de incremento de la productividad del trabajo que sería necesaria para compensar la variación del componente demográfico.

Resulta qué afirmar que la financiación del sistema llegara a bloquearse como consecuencia de la evolución demográfica es sencillamente un reduccionismo bastante simplista.

---

<sup>32</sup> R.R Muñoz de Bustillo y F. Esteve., *la economía básica de las pensiones y jubilaciones*, Ponencia en II Encuentro de Economía Pública, Salamanca 1995.

Este sistema de reparto funcionaría sí:

- Se reduce la tendencia al desempleo creciente que impide destinar recursos salariales actuales para rentas diferidas a una gran parte de la población
- La economía es capaz de recobrar ritmos más elevados de crecimiento económico<sup>33</sup>, pues, de hecho, el argumento generalmente utilizado para justificar la inoperatividad del sistema se produce más bien por una disminución del PIB que por el mayor número de pensiones que hay que pagar.
- El desempleo juvenil se deja de mantener como un fenómeno generalizado y constante, ya que esto reduce la vida ocupada de la población y en consecuencia el período y los salarios por los que puedan cotizar.
- Se deja de generalizar el empleo precario o de baja calidad, con salarios reducidos, que provoca baja capacidad de contribución social.
- Hay un crecimiento sostenible de la productividad del trabajo<sup>34</sup> y se dejan a un lado las estrategias espurias y globalmente ineficaces de competitividad que afectan el mercado laboral mexicano.

Además de que se deben crear medidas encaminadas a mejorar los siguientes rubros:

**La gestión y la gobernabilidad:** estos dos aspectos son fundamentales para el funcionamiento del sistema, ya que aquí los trabajadores y los empleadores podrán aportar sus contribuciones a la estructura de los programas de seguridad social con la finalidad de llegar a el mejor consenso político y social en beneficio del trabajador.

**El equilibrio financiero y el actuarial:** aquí se requiere un aumento de los ingresos y reducción de los gastos, lo que significa reducción de la evasión y morosidad de empresas mediante un sistema único que permita realizar todos los pagos fiscales

---

<sup>33</sup> Se requiere una alta tasa de crecimiento económico del 6 al 7% que sea capaz de: crear empleos formales en los sectores público y privado; elevar los salarios reales, promover planes concretos para la industria, el comercio y los servicios; disminuir el empleo informal y los flujos migratorios a Estados Unidos.

<sup>34</sup> De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la productividad laboral en México creció en apenas 0.3 % promedio anual entre 2002 y 2016, muy por debajo del promedio anual de los países miembros, 1.2 %.

en colaboración con las autoridades tributarias; un registro informático sobre todas las cuentas individuales de los asegurados; persecución efectiva de los transgresores; pago puntual de las cotizaciones por parte del Estado y la empresa y la unificación de los seguros sociales.

**Hacer más estrictas las condiciones de acceso:** elevar la edad de retiro o expandir los años de contribución requeridos para obtener el derecho a una pensión<sup>35</sup> y acompañar con medidas destinadas a incrementar las tasas de empleo, pues esta es la clave para el financiamiento futuro de la protección social.

**Eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas:** esto implica la uniformidad del sistema; que la legislación sea igual para todos los asegurados (con excepción justificada por el tipo de trabajo) en cuanto a: porcentaje de cotización, prestaciones y condiciones para adquirir el derecho.

**Cobro de cuotas a los pensionados bajo este modelo:** como se mencionó anteriormente, existen pensionados que cotizaron menos años de los que se les pensiona. A estos pensionados ya no se le cobra ninguna cuota, ya sea por el uso de servicios médicos o alguna prestación social, y además generan un gasto que ya no es compensado. Por lo tanto, el cobro de una cuota social a los ya pensionados ayudara a incrementar los ingresos al sistema de reparto. Esto permite que los pensionados sigan aportando, en menor medida, a la sostenibilidad financiera del sistema y dejan de ser solamente un pasivo laboral más.

**Se debe perfeccionar el sistema de reparto:** crear un marco normativo que comprenda los derechos y obligaciones de todos los actores sociales, pero que a la vez se establezcan mecanismos de control pertinentes y la armonización de la estructura del plan de beneficios con miras a garantizar equilibrio financiero del sistema.

Así que determinar los criterios de financiamiento y estructura de los beneficios en el componente solidario, es con el fin de no presionar las finanzas públicas

---

<sup>35</sup> Es posible elevar la densidad de las cotizaciones en la medida que se reconozcan las realidades del mercado laboral y se fortalezcan los incentivos a cotizar.

exigiendo más recursos de lo que realmente se pueda generar para proveer las prestaciones.

El número de personas que recibe una pensión en México es infinitamente inferior a la cantidad de adultos mayores que hay en el país. Garantizar una vida digna y el alivio de la pobreza en la vejez, es una tarea imprescindible.

### **Componente contributivo.**

Aquí se propone la creación de esquemas complementarios de retiro de carácter empresarial, cuyo costo pueda ser solventado directamente por las empresas y sus trabajadores, incrementando el potencial de las AFORES.

El eje conductor es jerarquizar y conciliar los actuales objetivos (derechos y viabilidad financiera), con base en un acuerdo político muy amplio, que permita compatibilizar varias estrategias para llegar a una cobertura amplia de las personas en edad de pensionarse, fortalecer la solidaridad y reforzar la capitalización individual a fin de lograr su eficiencia, no solo en términos macroeconómicos, sino también en la capacidad para maximizar los objetivos sociales, impulsando la competencia y reduciendo costos administrativos.

Si bien es cierto que se han incorporado cambios sobre la marcha y recientemente para mejorar algunos aspectos con miras a reducir las comisiones, diversificar el régimen de inversiones, propiciar mayores rendimientos a través de nuevos mercados instrumentos, la realidad exige cambios profundos para entender los objetivos sociales el sistema de pensiones.

Dentro de este rubro se perfeccionarían las áreas en su estructura, su gobernabilidad y la aplicación de las mejores prácticas en los fondos privados y públicos.

- Lograr una administración eficiente. Es garantizar la rentabilidad de las inversiones y minimizar más las comisiones, y

- Garantizar la seguridad financiera mediante la gestión del riesgo financiero y el aumento del retorno a las cotizaciones.
- Tomar medidas pertinentes para estimar montos de pensiones realistas de acuerdo con la densidad de cotización, pago de contribuciones, nivel salarial, tamaño de la empresa, etcétera.
- Implantar un conjunto de medidas destinadas a aumentar la cobertura de los no asalariados.
- Impulsar la cobertura a los jóvenes para contribuir al empleo de éstos a su formalización y al ahorro para su retiro.
- Eliminar o corregir las deficiencias del retiro programado a fin de disminuir el riesgo de que los pensionados agoten sus recursos antes de su fallecimiento, y
- Fortalecer el Pilar de ahorro voluntario a fin de recibir nuevos ahorradores.

Así con este sistema de reparto, complementado con una parte privada otorga la certeza de que la próxima generación de adultos mayores lleguen a la vejez sin padecer necesidades y no caer en algún tipo de pobreza severa.

Esta postura se hace presente ante la experiencia privatizadora poco exitosa en términos sociales en América Latina y se encamina a devolver al estado su responsabilidad en el bienestar social. Se dirige a conciliar la esfera de los derechos sociales con las finanzas públicas.

Por ende, las pensiones de las pensiones no deben ser reestructuradas desde el exclusivo punto de vista de la lógica económica externa, sino la lógica interna de los fines sociales que les son propios. Tiene que orientarse hacia la solidaridad integral sin privilegiar el asistencialismo y los planes privados.

La esencia de esta propuesta consiste en la búsqueda de una nueva distribución de los riesgos asumidos por los individuos y la sociedad para garantizar la seguridad económica en la vejez.

## VI. Conclusiones.

Al realizar la investigación referente al sistema de pensiones y sus problemáticas sobre su viabilidad y su garantía de brindar una vejez digna, alejada de la pobreza, se concluye lo siguiente:

Primeramente, la hipótesis se comprueba debido a que el análisis de los datos recopilados en la investigación muestra que el sistema de contribución definida tiene una tasa de retorno del salario del 26%, lo cual da señal de que ese porcentaje no alcanzará a los pensionados a cubrir las necesidades básicas para tener un retiro digno. Por el contrario, el sistema de reparto representa una tasa de retorno del salario del 60%, lo que lo hace más atractivo para los pensionados, además de su financiamiento puede ser costeable si se siguen las medidas correctivas propuestas.

Según las propuestas y los argumentos de la reforma, con ella mejoraría todo: las finanzas de la seguridad social, el monto de las pensiones, el nivel de ahorro interno y a la larga, la cobertura. Toda esta argumentación se fundamenta en que la privatización y el mercado hacen eficiente cualquier proceso económico social.

Sin embargo, los cambios a la LSS de 1977 y del ISSSTE en 2007, no cumplieron su objetivo de creación de empleo, crecimiento económico, ahorro nacional y aumento del salario. El sistema financiero no trajo consigo el crecimiento económico que se esperaba, sin embargo, los socios de las AFORES fueron los que si vieron resultados positivos de las reformas. Sus ganancias crecieron de manera considerable en los últimos años que pasaron a representar 14.5% como participación del PIB.

A partir de 1997 se observó que las variables de crecimiento económico, empleo y salario tienen una tendencia decreciente o estancada. El factor demográfico impactó negativamente a la economía al generar una PEA cada vez más creciente, pero sin las oportunidades de empleo, desperdiciando el bono demográfico en actividades de poca especialización, sin protección social y con salarios precarios.

Las propuestas internacionales del BM, OCDE y del BID no estaban encaminadas a proteger al trabajador del embate empresarial que se estaba gestando, al contrario, fueron sus propuestas las que abrieron las puertas al sistema financiero y a su voraz embate de desaparecer al estado de bienestar o reducirlo a lo más mínimo.

Las tendencias previsibles que se deducen del tipo de reforma, es de una parte, que no ampliará la cobertura, no tiene ningún mecanismo directo para hacerla, ni a corto, ni a largo plazo.

Tampoco no existe garantía de que mejoren las pensiones. La mejoría requiere de tres componentes para poder ocurrir:

- un crecimiento rápido y sostenido de la economía que eleve los salarios reales
- una rentabilidad real anual no inferior al 3% y de preferencia del orden del 5%.
- que el trabajador cotice regularmente y por más de 35 años.

El mismo análisis arroja la idea de que el sistema de pensiones no traía un cambio de fondo. Lo único que cambio de manera significativa fue quién administraba ahora los recursos generados por los trabajadores. Antes de la reforma, los ingresos de la pensión, se generaba por 3 aportaciones que eran: gobierno, patrón y trabajador. Quien administraba era la institución gubernamental y ella misma calculaba el monto de pensión. Después de la reforma, la fuente de ingresos para constituir el fondo de retiro eran los mismo, solo que, a diferencia, ahora todo era administrado por privados y el dinero ahora era expuesto a las fluctuaciones del mercado financiero.

Finalmente, no podemos dejar de señalar los riesgos que implica el introducir la lógica del mercado y la ganancia en un espacio de servicios públicos destinado a generar menos niveles de desigualdad y construir relaciones de solidaridad social.

Es evidente que la seguridad social debe permanecer en la esfera de lo público y como una cuestión de interés general.

## VII. Fuentes de información.

1. Alonso, Guillermo V. y Barchet Márquez, *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México*. V edición, México: Colegio de México, 2007, 400 pp.
2. Bonilla Marín, G. *Teoría del Seguro Social*. México: Nacional, 1945, 258 pp.
3. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derechos Humanos y Seguridad Social en América: Memoria del Seminario*, México, D.F., 1992, 318 pp.
4. Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Sistema de pensiones: Desafíos y oportunidades*. México D.F: EditorPas, 2004, 136 pp.
5. Etxezarreta, M., Idoate, E., Iglesias Fernández, J., Junyent Tarrida, Joan, *Que Pensión, Que Futuro: El estado de bienestar en el siglo XXI*, 1ª edición, Barcelona: Icaria, 2009, 167 pp.
6. García Nieto, H. U., *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México: Fundación Friedrich Ebert : Instituto de Estudios del Trabajo, 2004, 187 pp.
7. García Cruz, M., *La seguridad social: Bases, evolución, importancia económica, social y política*. México: s.n., 1955, 231 pp.
8. Ham Chande, R., Ramírez López, B.P., Valencia Armas, A. (Eds.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte, 2008, 291 pp.
9. Henry Richardson, J. *La Seguridad Social: Aspectos Económicos y Financieros*. Buenos Aires: VÍCTOR LERU S.R.L. 1962.
10. Informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. (1994). *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de*

*los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C: Autor, 1994, 458 pp.

11. Lomelí Vanegas, L., *La seguridad social en México: el reto de los próximos cincuenta años*, Economía Informa, Número 311, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
12. Mesa Lago, C., *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud: Experiencias y lecciones latinoamericanas*. 1ª edición, México: Fondo de Cultura Económica, 1986, 443 pp.
13. Morales Ramírez, M.A., *Modelos de financiamiento de las pensiones de vejez hacia una viabilidad social y financiera*. México D.F: Porrúa, 2012, 357 pp.
14. Oficina Internacional del Trabajo, *Introducción a la seguridad Social*. (3ª ed.). Suiza: Autor, 1984, 149 pp.
15. Ortega, M. y Solís de Alba, A.A., *Privatización y Despojo: las pensiones del ISSSTE*, 1ª. edición, México, D.F: ITACA, 2013, 156 pp.
16. Pulido, A., *El Bing Bang económico: El futuro del empleo y las pensiones*, Madrid: Pirámide S.A., 1997, 184 pp.
17. Solís Soberón, F. y Villagómez, A.F. (Eds.), *La Seguridad Social en México*. 1ª edición. México: Lecturas, 1999, 402 pp.
18. Torres López, J. (1996). *Pensiones Públicas: ¿Y mañana qué?* 1a. edición. España: Ariel, 1996, 215 pp.
19. Vásquez Colmenares G., P., *Pensiones en México: La próxima crisis*. 1ª edición. México: Siglo XXI editores, 2012, 231 pp.

#### **Páginas web.**

20. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2017). *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*. Recuperado el 8 de Enero de 2017 de <https://es.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad>

## VIII. Anexos.

### 8.1 Glosario de conceptos.

**Estado de bienestar:** El Estado de bienestar es aquel conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia. El Estado de bienestar hace uso de una política económica basada en la teoría macroeconómica de Keynes, que plantea el *“manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar seguridad colectiva para los desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos”*. (R. Muñoz de Bustillo ed.: *Crisis y futuro del estado de Bienestar*, Alianza Universidad, 1989, p. 25).

**Sistema de Pensiones de Beneficio Definido:** Son aquellos regímenes de beneficios definidos, en los cuales las prestaciones se financian mediante un contrato intergeneracional donde la generación activa aporta con una prima para las prestaciones de la generación ya retirada y para la acumulación de un fondo de reserva para futuras contingencias. Se dice que el sistema opera mediante endeudamiento entre generaciones, con el compromiso que cada próxima generación de jóvenes aportará para la generación que se retira. (Andras Uthoff. *“Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina”*, CEPAL, series: políticas sociales, num. 221, 2016, p.12).

**Sistema de Pensiones de Contribución Definida:** Es un régimen de contribución definida en que no se garantiza al individuo un nivel de beneficio o prestación. La capitalización es plena, pero individual. Se utiliza como sistema de ahorro obligatorio para el retiro, pero no para cubrir contingencias; la persona debe disponer de un seguro complementario para invalidez y muerte y al final del periodo de ahorro, el monto ahorrado se utiliza para comprar una prestación vitalicia o temporal. (Andras Uthoff. *“Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina”*, CEPAL, series: políticas sociales, num. 221, 2016, p.11).

## 8.2 Glosario de abreviaturas.

**AFORE:** Administradora de Fondos para el Retiro.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**BM:** Banco Mundial.

**COFECE:** Comisión Federal de Competencia Económica

**FMI:** Fondo Monetario Internacional.

**IMSS:** Instituto Mexicano de Seguridad Social.

**INPC:** Índice Nacional de Precios al Consumidor.

**ISSSTE:** Instituto de Seguridad Social y Salud de los Trabajadores del Estado.

**LSS:** Ley del Seguro Social.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo.

**PEA:** Población Económicamente Activa.

**SIEFORE:** Sociedad de Inversión de Fondos para el Retiro.