



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PENSIONES Y DESIGUALDAD EN EL INGRESO EN
MÉXICO. UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A:

IVÁN ISRAEL BAUTISTA MATA



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. RICARDO UVALLE BERRONES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, JULIO 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.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Fundamentos de la desigualdad y la seguridad social	6
1.1. El análisis de políticas públicas	7
1.2 El estudio sobre la desigualdad en el ingreso	12
1.2.1. La desigualdad en el ingreso como problema público	18
1.3. El sentido de la seguridad social	22
1.3.1. Función redistributiva de la seguridad social y el papel de las pensiones	29
1.3.2. Estructura y clasificación de los regímenes pensionarios	36
Capítulo 2. Contextualización. La seguridad social en México	48
2.1. El surgimiento de la seguridad social en el mundo	49
2.2. El desarrollo de la seguridad social y los regímenes de pensiones en México	55
2.2.1. Estructura y funcionamiento de las pensiones	61
2.2.2. Crisis del esquema de beneficio definido	66
2.2.3. La reforma en pensiones: del beneficio definido a la contribución definida	73
Capítulo 3. Modelo de análisis de los sistemas de pensiones en México desde el enfoque de políticas públicas	83
3.1. ¿Cómo se mide la desigualdad en el ingreso?	84
3.2. Medición de la desigualdad en el ingreso en México	91
3.3. Análisis y propuesta de política pública dentro del marco de las coaliciones promotoras	102
Conclusiones	113
Bibliografía	117

Introducción

La desigualdad surge en varios ámbitos de la vida humana, es un fenómeno que se inserta en la estructura social, política y económica. La pertinencia de considerarla como un problema suficientemente importante para tomar acciones al respecto desde la administración pública por medio de políticas depende de los efectos perniciosos que se considere que pueda llegar a tener.

En la esfera económica, la desigualdad se hace presente por medio de la distribución del ingreso entre los individuos u hogares de una sociedad. En la medida que el ingreso esté más distribuido, reduciendo las diferencias existentes entre las personas, esa sociedad será más igualitaria. Por otro lado, si existen grandes diferencias entre los ingresos percibidos por los individuos en una sociedad, esta será más desigual.

Al momento en que se estudia la desigualdad económica, es necesario observar la estructura del ingreso percibido por los individuos u hogares de una sociedad. De esta forma, se podrá entender su composición, así como identificar los conceptos de ingreso más importantes y que mayor proporción representan del total. En esta investigación se hace notar la importancia que tienen las transferencias gubernamentales, en específico las pensiones, en el monto total del ingreso de los hogares mexicanos.

Las transferencias gubernamentales realizadas a través del pago de pensiones representan entre el 16% y el 20% del total del ingreso de los hogares en México. Esto refleja la importancia que tiene la intervención gubernamental dentro de la

distribución del ingreso, razón por la cual, a lo largo de la investigación se destaca que la estructura y atributos de la política pensionaria determinan en gran medida el nivel de desigualdad económica -medida por medio del ingreso-. En el caso mexicano, la política pensionaria opera en un contexto de transición debido a que en el año 1995 sufrió un cambio importante, pasando de un esquema de beneficio definido con efectos redistributivos a uno de contribución definida, el cual, al estar basado en el ahorro individual, pierde su función redistributiva y por lo tanto, incrementa el nivel de desigualdad.

El objetivo de esta investigación es explicar los atributos que caracterizan a la política pensionaria en México para identificar los canales a través de los cuales determina el nivel de desigualdad en el ingreso. Para lograr el objetivo se parte de la pregunta ¿en qué medida la política pensionaria correspondiente a la Ley del Seguro Social de 1995 y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 2007 determina el nivel de desigualdad en el ingreso en México? La hipótesis de la investigación es que el nivel de desigualdad en el ingreso en México está determinado por un diseño no redistributivo de la política pensionaria contemplada en la Ley del Seguro Social de 1995 (Ley del IMSS) y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 2007 (Ley del ISSSTE).

La hipótesis se contrasta mediante un estudio cuantitativo de la desigualdad en el ingreso de los hogares en México durante el año 2016, en el cual se contempla la distribución del ingreso como variable dependiente de las transferencias realizadas por medio de pensiones. La selección de dicha estrategia metodológica se debe al

hecho de que el ingreso, al estar representado en cantidades monetarias, se constituye como una variable de naturaleza cuantitativa. El análisis cuantitativo tiene como fin identificar los atributos que caracterizan la variable de ingreso, como son su distribución y su descripción a través de estadísticos de tendencia central o de dispersión. Para esta investigación, la base de datos utilizada es la correspondiente a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2016.

La investigación se divide en tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primero se desarrollan los conceptos básicos y se delimita la teoría dentro de la cual estará desarrollada la tesis. El objetivo del capítulo es encontrar en la teoría la respuesta a la pregunta de investigación. Para ello, se inicia describiendo en qué consiste el análisis de políticas públicas y su importancia dentro de los estudios sobre el gobierno y la administración pública. Posteriormente, se desarrollan los atributos de la seguridad social, así como su función de protección social y económica, destacando esta última.

En el segundo capítulo se describe la evolución de la seguridad social en México, haciendo énfasis en la política pensionaria. Este capítulo busca poner en contexto cómo es que en el país surgieron los programas de protección social y las razones por las que se implementó un régimen pensionario de beneficio definido. En la parte final de este capítulo se describen las razones por las que, en la década de 1990, la política pensionaria de beneficio definido entró en crisis, haciendo necesaria su reforma a un régimen de contribución definida. En ese sentido, se describen los

atributos que caracterizan al sistema reformado con el fin de dar paso a su análisis en el tercer capítulo.

El último capítulo de la tesis corresponde a la contrastación empírica de la hipótesis. Se inicia explicando la lógica de las mediciones tradicionales de la desigualdad en el ingreso. Realizado esto, se miden y caracterizan los rasgos más importantes de la variable ingreso en México tomando como referencia los datos de la ENIGH 2016, lo cual refleja la importancia que tienen las pensiones en la reducción de la desigualdad.

Dado que la reforma en pensiones implicó que el ahorro se convirtiera en un factor determinante del monto de la pensión, el tercer capítulo muestra la relación existente entre ingreso y ahorro por medio de una regresión lineal. El modelo se hizo a partir de los logaritmos de los valores de ingreso para cada unidad de observación, para así mostrar la variación porcentual del ahorro por cada peso extra en cada quintil de la distribución del ingreso. Con esto, se obtuvo que, entre mayor ingreso, mayor es el porcentaje de ahorro en los hogares.

La parte final del tercer capítulo analiza una propuesta de política para reducir el efecto negativo en la desigualdad en el ingreso a raíz de la reforma del esquema pensionario. Para ello, se enfatiza que cualquier recomendación de política implica el cambio de otra preexistente, por lo que, a través del marco de las coaliciones promotoras, se analizan los canales por medio de los cuales se puede llevar a cabo la propuesta de esta investigación.

Por último, la tesis concluye que las pensiones representan un porcentaje significativo del total de los ingresos en los hogares mexicanos, a tal punto que,

cuando se mide la distribución del ingreso tomando en cuenta las pensiones, se obtiene una reducción de la desigualdad a diferencia de su medición sin tomarlas en cuenta. Derivado del análisis de los datos, se obtiene que la política pensionaria en México determina en gran parte el nivel de desigualdad en el ingreso.

Capítulo 1. Fundamentos de la desigualdad y la seguridad social

La desigualdad tiene múltiples dimensiones y puede ser abordada a través de diferentes enfoques. La pertinencia de considerarla como un problema dependerá de la óptica desde que se estudie y así surgirá la necesidad de combatirla o no por medio de políticas públicas. En este capítulo se hace una revisión teórica que observa la distribución desigual del ingreso como un factor que genera estragos en el desempeño económico de los países, razón por la cual necesita ser vista como prioridad de atención gubernamental.

Este capítulo tiene como finalidad delimitar el terreno teórico sobre el cual se desarrollará la investigación y acotar los principales conceptos que servirán de guía para el entendimiento general del trabajo. Para ello, la estructura de este apartado constará de tres partes. La primera versa sobre las políticas públicas, su conceptualización y el papel que juegan como herramienta de gobierno. La segunda parte está dedicada al estudio de la desigualdad desde dos grandes perspectivas: (1) la justicia social y (2) el enfoque socioeconómico. Realizado esto, se hace explícita la visión que se adoptará para el desarrollo de la investigación y además se delimita su análisis al terreno de la desigualdad en el ingreso, así como el enfoque teórico que considera que tiene efectos negativos para el crecimiento económico para así apreciarla como un problema que amerita de atención gubernamental.

La tercera parte del capítulo se centra en los principales atributos de la seguridad social, buscando establecerla como una variable que impacta en la distribución del ingreso, lo cual tiende a generar desigualdad. Para ello, se hará énfasis en los

regímenes de pensiones, ya que son la forma en que la seguridad social protege el ingreso.

1.1 El análisis de políticas públicas

Como parte de los estudios sobre el gobierno y sus procesos decisorios, surge el enfoque de las políticas públicas como un esfuerzo interdisciplinario para analizar la forma en que se problematizan situaciones en la esfera pública y cómo se llevan a cabo medidas específicas para su atención. El enfoque permite de igual forma, enmarcar el quehacer gubernamental en un contexto complejo por la cantidad de actores que influyen en la articulación de soluciones públicas.

El análisis de políticas públicas constituye un enfoque de aproximación que busca la integración de modelos e investigaciones desarrolladas por todas aquellas disciplinas que estén orientadas a las políticas llevadas a cabo por los gobiernos (Parsons, 2007: 32). Su utilidad está en la aplicación de diversos marcos y técnicas que permiten entender las dinámicas de construcción de problemas y soluciones públicas.

Las políticas públicas giran en torno a los procesos de decisión y puesta en práctica de las acciones gubernamentales en contextos donde convergen distintas fuerzas y estructuras sociales, políticas y económicas. Su desarrollo en el ámbito teórico es el resultado del reconocimiento de que los asuntos públicos son tan complejos que para su atención es necesario generar conocimiento especializado que permita vislumbrar el costo y las consecuencias del actuar de la administración pública (Aguilar, 1996).

Las políticas públicas son la forma en que se definen y construyen problemas públicos que llegan a la agenda de políticas y cómo es que los gobiernos articulan determinadas medidas de actuación o no actuación para atenderlos. En otras palabras, es qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y qué efectos tiene lo que hace (Parsons, 2007: 31). Las políticas constituyen el objeto de estudio del análisis de política pública.

El punto de partida para el análisis de políticas públicas es el reconocimiento de lo público ya que las políticas se ocupan de aquellos ámbitos de la vida que son colectivos y por lo tanto requieren de regulación o intervención gubernamental o social para la adopción de medidas comunes (Parsons, 2007: 37). El campo donde se desenvuelven las políticas es la esfera pública, razón por lo cual se articulan como un instrumento para gobernar.

Toda política encubre una teoría del cambio que, por su naturaleza colectiva, se da en el ámbito de lo público. El cambio que busca una política se identifica por medio de los objetivos, instrumentos y contenido de las acciones gubernamentales encaminadas a generar efectos o impactos sobre el tejido social (Thoening y Meny, 1992: 96).

El cambio que busque toda política será sobre alguna situación en específico que genere descontento o insatisfacción y, por lo tanto, será considerada como problemática. Es por ello que la definición del problema público, además de representar el inicio de la política, definirá el marco sobre el cual se formularán las posibles soluciones y las acciones a emprender por parte del gobierno.

La forma en la cual se articula y enuncia un problema es crucial para la formulación de una política de respuesta. Los conceptos que se utilicen para describir o clasificar un problema moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o solución. En este proceso, los valores, creencias, ideologías e intereses influyen en la percepción de la realidad, así como en la teoría del cambio que encubrirá una política (Parsons, 2007: 120).

Las políticas públicas suponen una elección y discriminación de valores. Al seleccionar un problema también se está optando por desechar otros. Los valores provienen de un conjunto de supuestos los cuales servirán para articular la forma en la que se decidirán y delinearán los métodos así como la teoría del cambio para dar respuesta a determinados problemas (Merino, 2007: 35).

Debido a la diversidad de valores y creencias que pueden influir en la forma de percibir la realidad, es que se genera conflicto al momento de definir un problema público y en la formulación de alternativas que puedan significar un cambio o solución. Este conflicto se da principalmente entre grupos que cuentan con los medios para influir por medio de movilización, participación y organización, en la definición de la agenda de políticas (Thoening y Meny, 1992: 116).

Una vez seleccionado de forma explícita la situación a atender por medio de intervención gubernamental es necesario trazar un mapa de ruta que determine las vías de acción realmente factibles que permitan responder a las causas del problema. Además de esto, el gobierno debe estructurar una argumentación para justificar las acciones que emprenderá, tomando en cuenta sus limitaciones (Merino, 2007: 41).

Dentro del conflicto que implican las políticas públicas por la diversidad de valores y creencias, cuando se define el problema y se estructuran las vías de acción para atenderlo necesariamente hay grupos ganadores y perdedores. Es por esta razón que los actores involucrados entran en un proceso de negociación. En este sentido, como parte del análisis de política pública, surge el marco de las coaliciones promotoras (Cabrero, 2000: 200).

El marco de las coaliciones promotoras es un marco conceptual del proceso de las políticas desarrollado para resolver problemas que involucran grandes conflictos de y discusiones técnicas (Sabatier y Weible, 2010: 203). Además, permite entender bajo qué condiciones y supuestos una política es estable en el tiempo así como explicar las condiciones bajo las cuales puede cambiar.

El objeto de estudio de esta investigación es la política pensionaria en México. En el tercer capítulo, a partir del marco de las coaliciones promotoras, se hace un análisis para explicar los valores que involucró su diseño y se propone una teoría del cambio que sirva como guía para un cambio en la política a partir de la desigualdad en el ingreso y los efectos negativos que puede tener para la economía de un país.

El análisis de política pública permite generar conocimiento especializado y aprendizajes que funcionen de guía para formular alternativas a problemas públicos. Gobernar por medio de políticas públicas fortalece la democracia ya que involucran procesos que obligan a expresar, discutir y lograr acuerdos respecto de lo que debe o no atender el gobierno, mediante qué instrumentos y con qué fines (Arellano y Blanco, 2016: 40).

En el proceso de las políticas públicas, los problemas se conceptualizan y se presentan al gobierno para que sean solucionados; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y eligen soluciones de política; luego, esas soluciones se implementan, se evalúan y se revisan. Los debates sobre las políticas públicas entre actores durante las audiencias legislativas, litigios y reglamentaciones administrativas incluyen generalmente controversias muy técnicas sobre la gravedad de un problema, sus causas y los probables impactos de sus soluciones. Entender el proceso de las políticas requiere prestar atención al rol que tales debates tienen en el proceso general (Sabatier, 2010: 5 - 6).

Generalmente, este proceso implica períodos de una o más décadas, ya que esa es la duración mínima de la mayoría de los ciclos de políticas públicas, desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación para realizar una evaluación razonablemente imparcial del impacto de un programa. Algunos estudios sugieren que se necesitarían períodos de veinte a cuarenta años para comprender de forma razonable el impacto de diversas condiciones socioeconómicas y para acumular conocimientos científicos sobre un problema (Sabatier, 2010: 6).

Un último factor que complica el proceso de las políticas públicas es que la mayoría de las discusiones involucran valores e intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria. Dados estos intereses, las discusiones sobre políticas públicas rara vez se asemejan a debates académicos respetuosos. En cambio, la mayoría de los actores son tentados a presentar evidencia en forma selectiva, a tergiversar la postura de sus adversarios,

a coaccionar y desacreditar a sus opositores, y generalmente, a distorsionar la situación en beneficio propio (Sabatier, 2010: 5).

El análisis presente en el tercer capítulo de esta investigación hace énfasis en que el proceso de políticas es largo en el tiempo y que toda recomendación al respecto debe hacerse entendiendo de qué forma una política puede cambiar y bajo qué supuestos. Además, se hace tomando en consideración las limitaciones y magnitudes de los cambios. Las políticas al contener valores y creencias sólo pueden cambiar por medio de aprendizajes y experiencias suficientemente perdurables que permitan alterar pensamientos profundamente arraigados.

La siguiente parte del capítulo hace referencia a la desigualdad en el ingreso y las razones por las que debe ser considerada como un problema que amerita intervención de política pública. Toda política debe diseñarse para atender las causas de un problema, en este sentido y siguiendo la hipótesis de la investigación, la política pensionaria en México se ve como un factor determinante del nivel de desigualdad, razón por la cual amerita ser analizada y de esta forma emitir recomendaciones que permitan alterar sus componentes.

1.2 El estudio sobre la desigualdad en el ingreso

El estudio de la desigualdad ha sido objeto de un gran número de debates. Esto debido a que su abordaje se ha efectuado a través de diversos enfoques, resaltando principalmente dos grandes campos: los que han centrado su análisis en aspectos normativos y aquellos que la explican como variable dependiente de mecanismos socioeconómicos. La diversidad de perspectivas que han abordado la desigualdad

es resultado de que no puede reducirse a un solo espacio, llámese ventaja económica, de recursos, calidad de vida o capacidades (Sen, 2010: 11).

Desde un enfoque normativo, la desigualdad es considerada como el asunto a tratar por excelencia dado que se percibe como un hecho que viola los principios de la justicia social (Atkinson y Bourguignon, 2000: 41). Ello debido a que su presencia se considera como algo desleal e injusto, pues supone la existencia de ventajas de determinados grupos o individuos sobre otros.

La perspectiva de la justicia social (Rawls, 1971) requiere establecer un conjunto de principios que articulan la noción de lo que es justo que sirvan como marco para orientar la sensibilidad moral. Implica escoger entre diferentes disposiciones que determinan la división de ventajas entre los miembros de la sociedad con el fin de suscribir un convenio que establezca participaciones distributivas correctas.

Desde los principios de la justicia social, las desigualdades encuentran su base en las diferencias existentes entre los individuos, por lo que la noción de justicia implica que las personas sean consideradas de la misma forma independientemente de las influencias de su posición social. Por lo tanto, sociedades más justas son a la vez más igualitarias.

Para generar condiciones igualitarias en el sentido de la justicia social, en primera instancia es necesaria la existencia de una estructura institucional que refleje la capacidad mínima de un sentido de la justicia; es decir, que todos tengan derechos iguales. En este sentido, el requisito básico es que las reglas no se establezcan de tal forma que generen condiciones donde grupos específicos de la población estén en posiciones de ventaja sobre otros.

En la esfera de lo jurídico y, en armonía con la visión de la justicia social, a pesar de que todos los seres humanos nacen simplemente siendo seres humanos, la sociedad genera diferencias entre ellos. Por lo tanto, la primera vía para hacer iguales a los individuos entre sí es recurrir a la ley como mecanismo correctivo, ya que ésta instituye los derechos a través de los cuales se pueden disminuir las brechas entre los miembros de la sociedad que se traducen en desigualdades (Przeworski, 2010: 128).

En las democracias, el establecimiento de derechos no necesariamente implica que las personas tengan las mismas oportunidades efectivas de influencia en el ámbito político. Esto es, a pesar de que las reglas sean iguales para todos los individuos, los resultados en la toma de decisiones colectivas estarán mayormente influenciados por aquellos que cuenten con mayores recursos políticos (Przeworski, 2010: 129- 130).

Si bien los estudios normativos sobre la desigualdad arrojan una amplia visión de cómo entender este concepto, sus alcances siguen estando dentro de principios morales cuyo fin es establecer tipos ideales en torno a la noción de lo que es o no justo. En contraste, esta investigación busca explicar la desigualdad a partir de variables que puedan ser analizadas de forma empírica, no porque se pretenda menospreciar la perspectiva de la justicia social, sino porque se parte de la idea de que es necesario estudiar aquello que sea medible para así encontrar mecanismos causales que arrojen conocimiento sobre cómo puede ser atendida una situación considerada como problemática.

Así, desde una visión empírica, el conflicto para abordar la desigualdad estriba, más que en principios de justicia social, en la manera de hacer progresar las condiciones de vida (Piketty, 2015: 10). Sólo un análisis minucioso de los mecanismos socioeconómicos que producen la desigualdad podría otorgar un aporte tanto al estudio del concepto como a la forma en que se diseñan políticas para combatirla.

La dimensión de la desigualdad que es menester de esta investigación es la desigualdad económica. Cabe señalar que, incluso centrando el análisis en este ámbito, la desigualdad económica se puede interpretar de diversas formas dependiendo de cuál de las dos categorías del concepto se esté estudiando, ya sea la monetaria o la no monetaria (Atkinson y Bourguignon, 2015). Dentro de este marco, este trabajo versará en torno a la categoría monetaria.

Para entender los tipos de desigualdad económica en su categoría monetaria es necesario diferenciar entre dos elementos: riqueza e ingreso. La riqueza se identifica como el valor acumulado de los activos en posesión de una persona o un grupo de ellas en un punto determinado del tiempo. Por otro lado, el ingreso, en contraste con el carácter acumulativo de la riqueza, es un flujo referido a la cantidad de recursos disponibles que un individuo u hogar recibe de forma periódica durante un de tiempo determinado (Galbraith, 2016: 1-2).

El ingreso se concibe como un concepto aún más amplio ya que está conformado por todas aquellas ganancias en dinero o cuasi dinero, ingresos de capital y transferencias de gobierno que un individuo recibe. Al valor resultante de la suma de los elementos constitutivos del ingreso se le resta el valor de los impuestos

directos que apliquen para cada uno, así se obtiene el monto total de los ingresos de una persona (Gornick y Jäntti, 2013: 7).

La desigualdad en el ingreso se observa a través de la distribución de los ingresos percibidos entre los miembros de una población determinada (Altamirano y Flamand, 2018: 21). Entre más concentrada esté la distribución hacia un grupo de individuos, hogares o familias, mayor será el grado de desigualdad existente. Esta dimensión específica de la desigualdad es la que se utilizará para efectos del análisis de esta investigación.

La desigualdad en el ingreso ha sido analizada como una consecuencia natural del proceso de desarrollo económico en los países (ver Kuznets, 1955). Dicho supuesto señalaba que los insumos necesarios para que una economía se desarrollara plenamente eran el ahorro y la inversión. Estos insumos a su vez no podían provenir de otra fuente más que de los grupos más ricos en una sociedad, lo cual inevitablemente generaba concentración de ingresos como resultado de los rendimientos generados por sus inversiones y ahorros.

Siguiendo el argumento de Kuznets (1955), la concentración de ingresos como consecuencia del proceso de desarrollo económico generaba que, al mismo tiempo, fuera creciendo el grado de desigualdad. Sin embargo, alcanzado cierto punto del desarrollo en donde las condiciones de un país fueran tales que se fomentara el empleo y, por lo tanto, la generación de ingresos por parte de la población, la desigualdad que en el inicio del proceso de desarrollo se comportaba de forma incremental comenzaría a decrecer como resultado de la igualación de oportunidades y desconcentración del ingreso.

Si del proceso de desarrollo económico necesariamente se siguiera una reducción natural del nivel de desigualdad en el ingreso, no cabría pertinencia alguna para estudiar los mecanismos que generan este tipo de desigualdad y, por lo tanto, habría que centrarse únicamente en la forma en cómo pueden desarrollarse los países. Sin embargo, el decrecimiento de los niveles de desigualdad en el ingreso responde más a procesos de coyuntura y de acciones de política pública emprendidas por los gobiernos (Piketty, 2014).

No se puede esperar que la desigualdad en el ingreso se resuelva de forma natural y como parte de un ciclo, sino que por medio de políticas públicas es como pueden reducirse sus niveles. No obstante, sabiendo que las decisiones y acciones gubernamentales permiten modificar las situaciones consideradas como desiguales en una sociedad, es preciso explicar, en primera instancia, por qué esta intervención es necesaria.

La idea de que algo amerita intervención gubernamental implica que una situación se considere como un problema público. Problematizar supone juzgar un asunto como indeseable, lo cual estará en función de los criterios utilizados al momento de diagnosticar determinados fenómenos (Bardach, 1998: 17). En ese sentido, las políticas públicas implican una intervención gubernamental cuyo fin es modificar una situación considerada como un problema público.

Toda política encubre una teoría causal que armonizará y determinará la acción gubernamental con los objetivos que busque alcanzar, así como los mecanismos para lograrlo (Thoening y Meny, 1992). Por ello, resulta de gran importancia establecer la teoría causal a través de la cual la desigualdad en el ingreso se puede

considerar como un problema que merece ser atendido por medio de la acción gubernamental. Vislumbrándolo es como se pueden identificar los aspectos específicos susceptibles de atención de política pública.

1.2.1. La desigualdad en el ingreso como problema público

En el terreno de la teoría económica surgen dos visiones contrapuestas respecto a la desigualdad en el ingreso y sus efectos en el crecimiento económico. En primera instancia, se le considera como algo positivo, ya que su existencia fomenta las condiciones para que la economía de un país crezca. En contraste, existe la visión en la que la distribución desigual del ingreso se traduce en bajas tasas de crecimiento económico, por ello su atención por medio de políticas públicas surge como prioridad para los gobiernos.

Las desigualdades pueden presentarse en diversos ámbitos de la vida social, por lo que su efecto se manifiesta de múltiples formas dependiendo del tipo del que se trate. La desigualdad en el ingreso trastoca principalmente la esfera de lo económico, razón por la cual se analizará su efecto en el desempeño de las economías en los países. Realizado esto, se pretende estudiarla como un problema que merece atención por medio de políticas públicas.

Los efectos más notorios de la desigualdad en el ingreso son las consecuencias que tiene sobre el crecimiento económico. En el debate en torno a ello se han identificado principalmente dos posibilidades: que el impacto sea positivo o negativo. Por un lado, la desigualdad en el ingreso fomenta el crecimiento económico si los impuestos sobre la renta alientan la acumulación de capitales retirando la menor cantidad de ingreso posible a aquellos grupos de la sociedad que

más tengan. Si, por el contrario, las tasas impositivas sobre el ingreso están estructuradas de forma progresiva buscando efectos redistributivos, el nivel de crecimiento sería menor dado que retirarían una mayor parte del ingreso a aquellos que más lo perciben, generando así que acumulen menos (Mirrlees, 1971).

De igual forma, en contextos donde el ingreso es desigual, la acumulación a través del ahorro puede ser un factor determinante para fomentar el crecimiento económico. Este ahorro se da principalmente entre los grupos que mayores ingresos perciben dado que la propensión al consumo dentro de este sector tiende a ser menor en comparación con las personas que obtienen menores ingresos (Kaldor, 1955-1956). En este sentido, a mayor desigualdad y ahorro por parte de sólo unos individuos, incrementa la posibilidad de que una economía crezca.

En contraste con la visión que indica que la desigualdad en el ingreso puede ser favorable para el crecimiento económico, hay otra corriente de enfoques que, con base en evidencia empírica, hacen notar el impacto negativo que pueden tener las distribuciones excesivamente desiguales de ingreso para la economía en los países.

La existencia de desigualdad en el ingreso, de forma general, produce debilidades en el mercado interno ya que afecta las decisiones de inversión y consumo por parte de los individuos (Esquivel, 2015: 26-28). Esto tiene sus repercusiones en el crecimiento económico, ya que, además de darse en niveles bajos, se comporta de forma excluyente; es decir, no todos tienen el mismo beneficio conforme la economía avanza.

En contextos democráticos cuya distribución del ingreso es desigual, se crea un ambiente poco propicio para la inversión. En primera instancia, si la desigualdad llega a un nivel inaceptable a juicio del electorado, los votantes insistirán en aquellas alternativas de política pública que impliquen una mayor carga impositiva a quienes generen más riqueza, así como a las personas que perciban mayores ingresos. Lo anterior reduce de manera significativa los incentivos para invertir y, a su vez, afecta de forma negativa las tasas de crecimiento económico (Alesina y Rodrick, 1994).

En situaciones más extremas, un alto nivel de desigualdad puede generar malestar e inconformidad entre la población a tal grado que los derechos de propiedad pueden verse amenazados, creando así un ambiente de incertidumbre e inestabilidad poco atractivo para la inversión (Alesina y Perotti, 1996). Estas condiciones impactan de forma directa en el crecimiento de la economía.

Si bien la desigualdad en el ingreso puede afectar al crecimiento económico a través de diversos canales, el de mayor importancia para el desarrollo de esta investigación es aquel que se gesta por medio del ahorro. Esto debido a que la política a analizar a lo largo del trabajo tiene su mayor sustento en la capacidad de ahorrar por parte de los individuos.

Aquellos que mayores ingresos perciben a lo largo de su vida ahorran una mayor fracción que quienes tienen menores ingresos (Dynan, Skinner y Zeldes, 2004). Esto tiene como consecuencia que los mercados financieros sean imperfectos, dado que la capacidad de inversión por parte de las personas depende principalmente de su nivel de ingreso.

La inversión que dejan de hacer las personas con menores ingresos es principalmente aquella que se destina al capital humano; es decir, la que potencia las capacidades de las personas para poder desarrollarse, siendo la educación el ejemplo más claro de ello. Las personas, en este sentido, pueden optar por dejar de lado la educación de tiempo completo si no pueden hacerse de los recursos necesarios para ello (Cingano, 2014: 10-13).

Quienes cuentan con menores ingresos, entonces, tienden a satisfacer solamente sus necesidades más inmediatas de consumo, es por ello que no destinan parte de lo que perciben al ahorro (Bertola, 1993). En contraste con ello, quienes cuentan con mayores ingresos, consumen un porcentaje menor de éstos, permitiéndose así ahorrar en promedio entre el 15% y el 25% de ellos (Stiglitz, 2012).

Las distribuciones desiguales en el ingreso reproducen los esquemas de desigualdad en la capacidad de ahorro. Aquellos que más perciben, ahorran más. Situación contraria a la de quienes cuentan con menores ingresos y que no cuentan con el poder suficiente de acumulación, dado que destinan mayor parte de los ingresos que tienen al consumo.

La desigualdad en los ahorros, reflejo de la distribución desigual de los ingresos, limita entonces la capacidad de inversión por parte de los individuos, sobre todo en aquello concerniente al capital humano, lo cual impacta de forma significativa al potencial de producción e innovación de cualquier país, dando como resultado que el crecimiento económico se vea afectado en gran medida (Esquivel, 2015: 27).

Debido a que la desigualdad en el ingreso repercute a través de distintos canales en el crecimiento económico, pero especialmente en la capacidad de ahorro que

tienen las personas, no debe dejarse de lado. De esta manera se observa que la desigualdad ya no es un asunto que se trate meramente de justicia social, sino un fenómeno que realmente genera estragos económicos y, de no atenderse, se corre el riesgo de tener tasas de crecimiento cada vez menores.

1.3. El sentido de la seguridad social

Una vez delimitado el estudio de la investigación en la desigualdad en el ingreso y su impacto negativo en el crecimiento económico dadas las distorsiones que genera en el ahorro y en la inversión, se buscará describir la relación causal que la desigualdad en el ingreso tiene con la seguridad social. El objetivo de realizarlo es encontrar un área potencial de atención de política pública por medio de la cual se puedan amortiguar los efectos negativos de la distribución desigual del ingreso.

Para efectos de la investigación, la desigualdad en el ingreso se considerará una variable dependiente de la seguridad social. Ello estriba en la idea de que esta última tiene funciones de distribución respecto a los beneficios que otorga, así como de protección ante posibles eventualidades que pongan en riesgo la estabilidad económica de las personas.

El objetivo de este apartado es analizar la seguridad social como una de las instituciones estatales de mayor relevancia para la protección de las personas, así como la forma en que la administración pública se convierte en la vía a través de la cual se puede garantizar. Una vez logrado lo anterior, se describirá el canal específico a través del cual la seguridad social tiene repercusiones en la distribución del ingreso.

La seguridad social se refiere a la búsqueda por alcanzar un mayor bienestar; donde la capacidad de protección de la sociedad ante factores que afectan la seguridad material de las personas se convierte en un elemento básico a garantizar por parte de las instituciones estatales. Esto se traduce en la satisfacción de un conjunto de necesidades que dependen de la provisión y consumo de determinados bienes y servicios. En un sentido económico, la categoría más básica del bienestar está vinculada con la protección del ingreso ante posibles eventualidades, entre las cuales se pueden destacar las siguientes (Villagómez, 2013: 13):

- Muerte prematura, lo cual implica dejar a los dependientes (en caso de que existan) en condiciones financieras restringidas.
- Vejez, que puede tener como consecuencia la pérdida de ingreso total o parcial en relación con los ingresos obtenidos durante la vida laboral activa.
- Invalidez como consecuencia de accidentes o enfermedades que pueden conducir a la pérdida permanente del empleo y de los ingresos generados a partir de éste.
- Enfermedades o padecimientos cuyo tratamiento es prolongado o costoso.

Estas eventualidades tienen la característica de presentarse en ambientes de incertidumbre. Es decir, los individuos realmente no pueden saber cuándo se presentarán ni bajo qué circunstancias, simplemente son riesgos ante los cuales están expuestos. La forma de proteger a las personas ante estas situaciones toma la forma de seguros contra riesgos (Villagómez, 2013: 13-14).

Dado el ambiente de incertidumbre en el que se dan las situaciones de riesgo, ofrecer un seguro que proteja a las personas ante ello implica un costo que no todos

los sectores tienen la capacidad ni la disposición de cubrir. Esto genera cierta desatención a eventos cuya consecuencia provoca una interrupción del ingreso, creando un vacío que necesita ser cubierto con el surgimiento de instituciones estatales que tengan como fin mitigar los problemas con poca o nula atención por parte de otros actores como las aseguradoras privadas (Arrow, 1963: 946).

Para cualquier aseguradora privada, ofrecer protección a toda la sociedad en su conjunto resulta poco atractivo, dado que sería difícil soportar los costos de los riesgos a los que se enfrentan. Supóngase como ejemplo alguna empresa que brindara seguros de vida; es decir, que diera cierta cantidad de dinero a los familiares del asegurado en caso de que éste muera. Año con año, la aseguradora podría predecir la tasa de mortalidad y así saber cuánto dinero destinará por concepto del seguro proporcionado. Sin embargo, bajo alguna situación coyuntural como alguna guerra o epidemia que haga aumentar el número de muertes, los costos derivados de los seguros de vida podrían aumentar significativamente, superando la capacidad financiera de la aseguradora (Stiglitz, 2000).

Dados los costos que implican las situaciones de riesgo e incertidumbre ante las cuales están expuestos los individuos, la protección ante ello se convierte en una de las labores más básicas del Estado. En caso de no ser así, las personas quedarían expuestas y vulnerables, ya que el sector de las aseguradoras privadas no ofrecería protección ante estas eventualidades sin cobrar un precio igual a los beneficios brindados.

Siguiendo a Barr (1992), todo programa de protección brindado por el Estado a través de la administración pública debe configurarse de tal forma que busque el

logro de objetivos agrupados en tres grandes campos: (1) mantener la calidad de vida; (2) tener factibilidad administrativa y (3) reducir la desigualdad.

Mantener la calidad de vida de la sociedad implica que las instituciones estatales a cargo de brindar protección necesitan crear un ambiente tal que todas las personas mantengan un mínimo de bienestar, lo cual se ve reflejado en el aseguramiento de un ingreso suficiente para consumo a lo largo de la vida de los individuos (Atkinson, 1987). Además, este objetivo supone que el Estado garantizará que nadie enfrente una inesperada y prolongada pérdida o disminución de sus niveles de vida como consecuencia de situaciones coyunturales.

El segundo objetivo que responde a la factibilidad administrativa pretende que, dentro de las actividades propias de las organizaciones gubernamentales, exista poco espacio para las ambigüedades, buscando evitar todo abuso posible que se traduzca en corrupción, improvisación e ineficiencias administrativas. Cualquier programa de protección ante riesgos a cargo de la administración no debe generar distorsiones macro ni microeconómicas (Barr, 1992).

Por último, el objetivo de reducción de la desigualdad fomenta la generación de un sistema de protección que busca la redistribución del ingreso verticalmente. Es decir, de aquellos con más ingresos hacia los grupos o individuos de más bajos ingresos (Villagómez, 1999). De manera simultánea, se centra en disminuir la desigualdad de forma horizontal; es decir, otorgando beneficios que no dependen de factores como el origen étnico o la cantidad de ingresos, sino que están en función de la edad o del tamaño de la familia (Barr, 1992).

La protección en el sentido de los objetivos estatales debe entenderse como un conglomerado institucional que ofrece a los individuos seguridad y certidumbre contra situaciones de riesgo y que implica una de las funciones más importantes del Estado. Este tipo de instituciones, por su naturaleza y función, son de carácter social y su cobertura se extiende a beneficios en forma de dinero o de cuidados médicos (Barr, 1992). Es por ello que este tipo de protección recibe el nombre de seguridad social.

La seguridad social se erige como una de las formas que adopta el conjunto de medidas que tiene como objetivo la protección de las personas ante situaciones que impliquen riesgos. Es por esta razón que se define como la prevención y protección institucional de los estándares más básicos de vida con los que cuentan los individuos ante cualquier adversidad que enfrenten, ya sea como resultado de privaciones sociales o económicas como la vejez; de invalidez como consecuencia de accidentes; o enfermedades cuyo tratamiento sea largo y costoso (Burgess y Stern, 1999).

La seguridad social, al cumplir principalmente con funciones de bienestar y de protección (Ferrara, 1980), se constituye como uno de los elementos más importantes tanto para el desarrollo social como económico de las personas dado que de no existir y, por lo tanto, el que la sociedad no cuente con sus beneficios, el ingreso obtenido en algún punto de su vida podría reducirse de manera significativa o incluso desaparecer (Villagómez, 2013: 14).

Tipología de la seguridad social

La seguridad social se divide principalmente en dos grandes categorías (Myers, 1993), cada una de las cuales contiene determinados tipos de seguros dependiendo de los programas que ofrezca con fines de protección, así como de la duración del tiempo en que los beneficiarios hagan sus contribuciones. La primera categoría se identifica por contar con programas de riesgo a largo plazo y la segunda por constar de protección de corto plazo.

Los programas de largo plazo envuelven tres categorías de seguros: por vejez, defunción, y por incapacidad. En los seguros por vejez, el beneficiario paga cuotas preestablecidas a lo largo de su vida hasta alcanzar cierta edad y cumplir con ciertos requisitos para el retiro. Realizado esto, el asegurado tendrá el derecho de gozar de los beneficios del programa. Los seguros por defunción tienen como fin proteger a los familiares de la persona afiliada al esquema de seguridad social al momento en que ésta muere. Para ello, se les da una determinada cantidad de dinero durante un periodo de tiempo acotado o a lo largo de su vida. Por último, la protección por concepto de incapacidad o invalidez consiste en la provisión de dinero al beneficiario durante su periodo de recuperación en caso de que, en el ejercicio de sus actividades cotidianas, sufra algún accidente o contraiga alguna enfermedad que le impida obtener ingresos.

Siguiendo con la tipología de Myers (1993), los seguros que se desprenden de la categoría de seguridad social de protección de corto plazo son de desempleo, enfermedad, atención médica y maternidad. Estos se caracterizan por contar con un límite de tiempo en el cual pueden disfrutarse sus beneficios.

Los seguros por desempleo consisten en una retribución monetaria a lo largo de un cierto número de semanas una vez que el beneficiario está sin trabajo. La atención médica es la prestación de servicios de salud o reembolsos de dinero en caso de que el beneficiario o su familia sufran de alguna enfermedad. El seguro por maternidad radica en servicios médicos, así como remuneraciones periódicas en dinero.

Dentro de la tipología de Myers (1993), Barr (1998) subdivide la protección de largo y corto plazo en cinco sistemas de acuerdo con su naturaleza y con el tipo específico de riesgo que atienden en: (1) asistencia social; (2) beneficios universales; (3) planes obligatorios; (4) protección voluntaria subsidiada; y (5) protección social.

Los sistemas de asistencia social son administrados y financiados por parte del gobierno. Los beneficios y pagos de este tipo de sistemas están basados en las necesidades individuales, mismas que son determinadas ya sea de forma discrecional o con base en los ingresos percibidos y tienen como fin mantener un cierto estándar de bienestar.

Los sistemas de beneficios universales cubren toda la población dentro de un país y las contribuciones que los asegurados hagan de forma monetaria difieren según ciertos elementos demográficos, tales como la edad, la residencia y el estatus familiar. Esto genera que la relación entre la contribución y el beneficio no sea proporcional, es decir, que quienes perciben mayores ingresos aportarán un mayor porcentaje de ellos al sistema. Sin embargo, no por ello recibirán mayores beneficios, sino que quienes más carencias tienen serán quienes resulten más beneficiados.

Los sistemas de planes obligatorios son aquellos en donde el empleador está obligado por la legislación aplicable a establecer un conjunto de beneficios certeros a sus empleados. Este tipo de protección es administrada ya sea sólo por el empleador o en colaboración con alguna agencia privada que ofrezca servicios al respecto.

La protección voluntaria subsidiada consiste en que el gobierno fomente a los individuos que se protejan ante ciertos riesgos. Como incentivo, esta protección corre a cargo de las agencias gubernamentales en forma de subsidios que cubren parte del costo del seguro. Este tipo de sistemas son administrados por organizaciones privadas o por el propio gobierno.

Por último, el sistema de protección social involucra una serie de beneficios definidos en cantidad por ley y que se prestan bajo ciertas condiciones previamente especificadas. En la legislación se establecen las contribuciones que los beneficiarios deben hacer. El costo de este tipo de protección es cubierto en parte por estas contribuciones y en parte por fondos gubernamentales. Este sistema es administrado por el gobierno, es de carácter obligatorio y aplica para los trabajadores.

1.3.1. Función redistributiva de la seguridad social y el papel de las pensiones

La seguridad social, en cualquiera de sus tipos y sistemas, cumple con una función de protección del ingreso en el momento en que, dadas determinadas circunstancias, las personas sufren una interrupción en sus ganancias (Sainsbury, 1999). En este sentido y, con fines de la investigación, se hará énfasis en cómo la

seguridad social, por su carácter y concordancia con los objetivos estatales, cuenta con un sentido distributivo y que, por lo tanto, necesita considerarse como un elemento importante al momento de estudiar la desigualdad en el ingreso.

Un seguro contra riesgos de carácter privado tiene una estrecha relación entre los pagos realizados por el asegurado y los beneficios que recibe. En contraste, la seguridad social no cuenta con una relación directa entre las contribuciones realizadas y la protección ofrecida, sino que proporciona seguros que redistribuyen los beneficios entre todos los asegurados, sin tomar en cuenta si contribuyeron de forma monetaria en mayor o en menor medida (Stiglitz, 2000).

Partiendo de la premisa de que la seguridad social cuenta con un sentido de protección del ingreso (Villagómez, 2013) y reducción de la desigualdad (Barr, 1992 y Stiglitz, 2000), la búsqueda de mecanismos y políticas que atiendan los motivos que generan inseguridad económica tales como (1) la vejez, (2) la cesantía en edad avanzada, (3) la muerte prematura y (4) accidentes o enfermedades que conduzcan a la invalidez se convierten en una parte medular de cualquier programa de protección social (Redja, 1994).

La inseguridad económica implica la existencia de riesgo a corto o largo plazo de que un individuo sufra alguna reducción o cese de sus ingresos. La vejez plantea la posibilidad de que, llegada a una edad de retiro, una persona no haya realizado cierta acumulación de dinero que le permita mantener su calidad de vida hasta el momento de su muerte (Solís y Villagómez, 1999).

La cesantía en edad avanzada es una situación en donde un individuo se encuentra fuera del mercado laboral y que además tiene pocas posibilidades de ser empleado

debido a que ya ha alcanzado cierta edad que reduce sus capacidades para realizar alguna actividad. Lo anterior supone un cese en sus ingresos, dejándolo en una situación de vulnerabilidad e inseguridad económica (Myers, 1993).

La muerte prematura de alguna persona que sea la principal fuente de ingresos de algún hogar deja en vulnerabilidad a sus dependientes ya que éstos deberán asumir la responsabilidad de cubrir gastos extraordinarios derivados de la muerte. De igual forma, en caso de que el asegurado previo a morir haya contraído deudas, los dependientes se adquirirán la responsabilidad de pagarlas y buscar otras formas de generar ingresos (Myers, 1993).

Los accidentes o enfermedades que conduzcan a la invalidez de algún individuo de tal forma que no pueda realizar sus actividades de trabajo implica una situación de vulnerabilidad ya que vería interrumpida su fuente de ingresos temporal o permanentemente. Esta situación puede agravarse más en caso de que la persona, para el tratamiento de su invalidez, tenga que realizar gastos médicos sin tener una forma de obtener ingresos (Redja, 1994).

En caso de no ser atendidos los riesgos de interrupción de ingreso que enfrentan las personas en situación de vejez, cesantía en edad avanzada, muerte prematura e invalidez, derivan en problemas sociales más grandes por la vulnerabilidad que implican. Esto es, dejarían a las personas debajo de un cierto estándar de calidad de vida, ya que no podrían enfrentar dichas situaciones por no contar con los ingresos suficientes.

Con el fin de evitar problemas de vulnerabilidad económica, surge la necesidad de que el Estado, a través de la seguridad social, ofrezca alguna protección económica

y de ingreso a las personas en situaciones de riesgo. Una forma de hacerlo es obligando a los individuos a adquirir seguros gubernamentales o privados que les permitan hacerse de recursos a lo largo de toda su vida y que, al momento del retiro del mercado laboral alcanzada cierta edad o por algún accidente, tengan la capacidad y suficiencia económica para enfrentar estas situaciones y así mantener cierto estándar de vida hasta su muerte (Stiglitz, 2000).

En la búsqueda de sustituir los ingresos laborales de las personas y que estas no corran el riesgo de quedar vulnerables económicamente, los esquemas de seguridad social articulan, dentro de sus programas de protección, sistemas que otorgan cierta cantidad de dinero a los individuos asegurados cuando se retiran del mercado laboral. Dichos sistemas reciben el nombre de regímenes pensionarios (Burtless, 2006).

Los regímenes pensionarios, al formar parte de los esquemas de seguridad social, siguen el sentido de protección y redistribución de los beneficios y del ingreso entre las personas aseguradas. El grado de redistribución atribuido a un determinado régimen pensionario depende de cómo estén estructuradas las fórmulas de contribución por parte de los asegurados, del monto de dinero otorgado por la propia pensión y de cómo operan las reglas de elegibilidad de los beneficios por algún régimen en especial. La lógica de los regímenes de pensiones con amplia cobertura de beneficiarios se basa en redistribuir los ingresos de las personas que estén trabajando en activo hacia aquellas que por cuestiones de edad o invalidez se hayan retirado del mercado laboral y, por lo tanto, no puedan generar ingresos suficientes

para mantener sus estándares de vida, reduciendo las desigualdades que puedan existir en la distribución del ingreso (Burtless, 2006).

El que dentro de los esquemas de seguridad social existan regímenes pensionarios parte de una premisa de protección y distribución del ingreso. Retomando que los individuos ubicados en la parte de la población que mayor ingreso reciben ahorran entre el 15 y el 25% de sus ingresos totales (Stiglitz, 2012), se asume que estos tienen mayor capacidad de contar con recursos al momento de su retiro. En contraste, las personas que obtienen menores ingresos, al no tener tanta capacidad de ahorro, por sí mismas no podrían hacerse de los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades al momento del retiro. Es por ello que, para proteger a este sector de la sociedad, el Estado configura regímenes pensionarios que redistribuyan el ingreso de quienes lo perciben en mayor medida hacia aquellos que tienen menos.

Los regímenes pensionarios son una forma de ver la intervención estatal, no sólo por seguir una lógica de protección y redistribución del ingreso, sino por el carácter obligatorio que adquieren para cualquier persona asegurada bajo los esquemas de seguridad social. Esta obligatoriedad se justifica por cuatro motivos: (1) incertidumbre sobre el futuro, (2) selección adversa, (3) protección contra la imprudencia y (4) protección contra la miopía (Thompson y Upp, 1997).

Debido a que los individuos tienen incertidumbre sobre su futuro dado que no pueden saber con exactitud las condiciones que tendrán al momento de retirarse del campo laboral, ya sea por vejez o por discapacidad, tienden a no considerar en sus planes de vida las necesidades que podrían presentarse en el retiro. Un trabajador joven puede que no tome en cuenta si, cuando se retire, tendrá una

familia de gran tamaño ni el estado de salud con el que contará en ese momento. Además, la inflación también se convierte en un elemento de riesgo ya que no puede anticiparse a largo plazo, por lo que, en dado caso que un individuo haya realizado alguna inversión, no sabrá los retornos que tendrá (Stiglitz, 2000). Dadas estas condiciones de incertidumbre que derivan en que los individuos no anticipen sus necesidades futuras, específicamente al momento del retiro y, a propósito de que no queden expuestas a la vulnerabilidad económica, es que el Estado, en el marco de sus capacidades, hace obligatorio que las personas aseguradas bajo los esquemas de seguridad social entren a algún régimen pensionario.

La selección adversa supone un problema de información dado que las compañías privadas de seguros no pueden saber de forma exacta los riesgos ante los cuales está expuesta una persona, por lo que resulta poco atractivo brindarle algún tipo de protección, sobre todo porque no se pueden anticipar de manera precisa las situaciones que podrían dejarla fuera del mercado laboral y, por lo tanto, cubrir el costo de su pensión. Es por ello que, el Estado por medio de sus agencias, al ser el único ente capaz de darle obligatoriedad a la participación de las personas en algún régimen pensionario, puede generar las condiciones de que los riesgos que signifiquen una interrupción del ingreso puedan ser absorbidos de mejor forma (Thompson y Upp, 1997).

El hecho de que el Estado haga obligatoria la participación de los asegurados por los esquemas de seguridad social en algún régimen pensionario con motivo de la protección contra la imprudencia parte del supuesto de que, si los miembros de una sociedad cuidan y mantienen sin excepción alguna a absolutamente todos aquellos

en situación de edad avanzada o con alguna discapacidad y que hayan dejado de percibir ingresos, genera incentivos para que una persona no ahorre nada a lo largo de su vida, ya que sabe de antemano que tomarán cuidado de él. Un régimen obligatorio de pensiones permite que aquellos que decidan no ahorrar nada, destinen cierta parte del ingreso que generen a lo largo de su vida a contribuir al propio sistema o a que hagan sus propios ahorros para que así solventen sus necesidades al momento del retiro (Musgrave, 1968).

La protección contra la miopía es una metáfora en la que un individuo, dentro de sus planes de vida, contempla su retiro. Sin embargo, en caso de que no exista algún régimen obligatorio, no verá por completo el riesgo que significaría la reducción o pérdida de sus ingresos por trabajo; por lo que ahorrará, pero en una cantidad insuficiente. Al momento en que el Estado hace obligatorio un régimen pensionario corrige esa miopía sobre el retiro, estableciendo un monto mínimo de pensión para que, en caso de que un individuo no haya ahorrado lo suficiente, pueda tener una compensación que le permita mantener su estándar de vida (Thompson y Upp, 1997).

En resumen, el establecimiento de regímenes pensionarios obligatorios por parte del Estado a través de los esquemas de seguridad social resulta de gran importancia para que los individuos no enfrenten vulnerabilidades a causa de la interrupción de sus ingresos en el momento de su retiro. Por otro lado, las pensiones juegan un gran papel en la forma en cómo se configura la desigualdad ya que es una forma de transferir ingresos de las personas que más tienen a aquellas que, por situaciones de edad o discapacidad, no pueden obtener ingresos de trabajo.

1.3.2. Estructura y clasificación de los regímenes pensionarios

Si bien la idea de incorporar regímenes pensionarios a los esquemas de seguridad social parte de una idea de protección y redistribución del ingreso, estos tienen diversas clasificaciones. Como se verá a continuación, cada tipo de pensión tiene su propia forma de articularse, teniendo efectos redistributivos distintos y afectando al desempeño económico de manera distinta.

Los regímenes pensionarios se clasifican según los beneficios que otorgan y el tipo de contribuciones de los trabajadores en dos tipos: (1) régimen de beneficios definidos y (2) régimen de contribuciones definidas (Musgrave, 1981). Ambos tienen en común estar articulados sobre tres pilares (Creighton y Pigott, 2006). El primero de ellos se refiere a establecer beneficios mínimos de jubilación; esto es, en caso de que las contribuciones o ahorros de una persona al momento de su retiro sean inferiores a cierta cantidad previamente fijada en la legislación, el gobierno a través de sus agencias de seguridad social le pagará la cantidad faltante para llegar al ingreso mínimo.

El segundo pilar que sirve como base para articular los regímenes de beneficio definido y contribución definida consiste en que la cantidad de dinero que reciba una persona al momento de su retiro estará en función de las contribuciones que haya realizado al esquema de seguridad social por concepto del cobro de impuestos específicos o ahorros obligatorios durante su vida laboral activa. El tercer pilar implica que ambos tipos de regímenes están configurados de tal forma que permiten el ahorro individual fuera de los esquemas de seguridad social, con el fin de que un

individuo pueda disponer de más dinero al momento de retirarse (Creighton y Pigott, 2006).

Régimen de beneficios definidos

Los regímenes pensionarios de beneficio definido consisten en que, una vez que el asegurado por el esquema de seguridad social haya alcanzado los requisitos de retiro¹, se le dará de forma periódica una pensión hasta el momento de su muerte. El monto de la pensión se especifica por adelantado y está determinado a partir de una fórmula que consiste en dos componentes. El primero de ellos es un cálculo del monto básico de la pensión como porcentaje -usualmente entre el 20 y el 30%- del promedio total de ingresos que el asegurado haya obtenido a lo largo de su vida laboral activa. El segundo componente de la fórmula es un porcentaje adicional -entre el 1 y el 2% del mismo promedio de ingresos- que se agrega al monto total de la pensión. Este se suma por cada año extra que el asegurado haya trabajado con respecto al mínimo necesario para tener derecho a pensionarse (McGillivray, 2006). A pesar de ello, se establece un techo máximo de beneficios, de tal forma que ninguna persona puede recibir beneficios cuyo monto rebase el límite previamente fijado.

Los regímenes pensionarios del tipo beneficio definido cuentan a su vez con suplementos para los dependientes del asegurado, como pueden ser atención médica o incluso alguna extensión de la propia pensión. De igual forma, su principal característica es que son contributivas; es decir, todos aquellos asegurados por un

¹ Estos requisitos consisten en alcanzar una determinada edad o años trabajando y un tiempo mínimo de contribución al esquema de seguridad social.

determinado esquema de seguridad social contribuyen en mayor o menor medida según los ingresos que perciban. Del monto total de las contribuciones, se financian los beneficios de todos, sin existir una relación directa entre estos y el porcentaje del ingreso que una persona haya destinado al esquema de seguridad social, teniendo así efectos redistributivos. Dada esta situación, las contribuciones de los trabajadores en activo sostienen las pensiones de aquellos retirados (Scheubel, 2013).

Las fórmulas bajo las cuales se calcula el monto de la pensión de beneficio definido pueden hacerse pensando en redistribuir el ingreso entre los asegurados. Esto es, a las personas cuyo promedio de ingresos totales obtenidos a lo largo de su vida laboral sea menor, se les puede considerar un mayor porcentaje que aquellos a quienes hayan generado mayores ingresos. En este tipo de pensiones, así como se establece un techo máximo, el gobierno garantiza un límite mínimo de beneficios, de tal forma que a ningún asegurado, al momento de su retiro, se le dará menos de lo previamente fijado por la autoridad competente (McGillivray, 2006). La permanencia de este tipo de pensiones depende en gran parte de la capacidad gubernamental por captar tanto impuestos como las contribuciones de los asegurados, ya que de ello depende su financiamiento.

Los regímenes pensionarios de beneficio definido, a pesar de tener efectos redistributivos y seguir el sentido de la seguridad social, son sumamente vulnerables a variables demográficas. Dicho lo anterior, su permanencia y sostenibilidad no solamente dependen de la capacidad gubernamental por captar impuestos y

contribuciones, sino también de las tendencias y cambios de la tasa de natalidad, así como de la esperanza de vida.

La tasa de natalidad y la esperanza de vida no afectan de forma separada los regímenes pensionarios de beneficio definido sino que, cuando la primera decrece y la segunda se incrementa, comienzan a notarse los efectos negativos en la sostenibilidad de las pensiones de este tipo. Recordando que el carácter contributivo de este régimen implica que los trabajadores en activo mantienen las pensiones de los retirados, hay una relación directa entre ellos, misma que se puede expresar con la fórmula $\frac{n}{p}$ donde n es el número de trabajadores en activo y p el número de pensionados, y cuyo resultado representa la cantidad de trabajadores que están pagando la pensión de una persona retirada (McGillivray, 2006).

Una vez que la tasa de natalidad se reduce en un tiempo aproximado de entre quince y veinte años comienza a hacer notar sus efectos en los regímenes de beneficio definido. Esto debido a que menos nacimientos suponen una menor cantidad de potenciales trabajadores en la posibilidad de realizar contribuciones a un determinado esquema de seguridad social. Además, si la esperanza de vida aumenta, el tiempo en el que se debe pagar la pensión también incrementa, de tal forma que la hace más costosa.

Cuando la cantidad de nacimientos y de trabajadores en activo se reduce y la esperanza de vida aumenta incrementando a su vez el costo de la pensión, llega el momento en que p será mayor a n , de tal forma que $\frac{n}{p} < 1$. Dicho de otra forma, habrá más pensionados que personas contribuyendo, generando problemas de

financiamiento. Esta situación puede agravarse aún más en países donde la tasa de desempleo y de trabajadores informales sea grande, ya que ello implica que un gran número de personas no están afiliadas a algún esquema de seguridad social y que, por lo tanto, no habrá contribuciones para financiarlo.

Régimen de contribuciones definidas

Como respuesta a los riesgos y posibles problemas que generan los esquemas de beneficio definido, surge la otra vertiente de pensiones dentro de su clasificación por el tipo de contribución y beneficios: los regímenes de contribución definida. A continuación se explican sus diferencias en cuanto a su estructura y sus capacidades redistributivas.

Los regímenes de contribución definida especifican el monto de las contribuciones que los trabajadores deberán hacer a lo largo de su vida laboral activa. Sin embargo, no establecen los beneficios que se obtendrán al momento de su retiro. A pesar de ello, incluyen, al igual que el régimen de beneficio definido, una garantía de pensión mínima a la que podrán acceder las personas (Musgrave, 1981).

Con el fin de evitar problemas de financiamiento generados por la relación entre la cantidad de personas laborando y las retiradas, en este tipo de régimen las contribuciones son individuales. Esto quiere decir que cada persona, a partir de lo que aporta al esquema de seguridad social, financia únicamente su propia pensión. Para ello, funcionan en dos fases, la primera de ella es de acumulación y la segunda de desacumulación [sic].

La fase de acumulación se presenta cuando una persona comienza a trabajar y, por lo tanto, entra a un esquema de seguridad social. Durante todo el tiempo que dure su vida laboral activa, cierta parte de su ingreso, de forma obligatoria, se destinará a los ahorros que se transformarán en su pensión al momento que se retire (Creighton y Piggott, 2006).

En primera instancia, cuando la persona entra a un esquema de seguridad social debido a que inició su vida laboral activa se le asigna, por medio de alguna organización financiera o a través del propio sistema de seguridad social, una cuenta individual. Conforme vaya generando ingresos por concepto de su salario, se le retendrá de forma obligatoria cierto porcentaje, mismo que se depositará en la cuenta que se le fue asignada.

La organización de seguridad social o financiera que tenga a cargo la cuenta individual invertirá todo el dinero que se vaya depositando, con el fin de que así genere rendimientos, los cuales pertenecerán y se mantendrán en la cuenta de la persona asegurada. Esto se hará de forma permanente durante el tiempo que la persona haga sus contribuciones. De manera periódica se le informará sobre las ganancias obtenidas por sus ahorros y, al momento en que se retire, se convertirán en su pensión.

La fase de desacumulación [sic], consiste en que, cuando el trabajador cumple con los requisitos necesarios para retirarse, tiene el derecho de disponer de los recursos acumulados en su cuenta. La persona pensionada bajo este régimen tiene la opción de que la agencia a cargo de administrar su cuenta le entregue todo el dinero

disponible o que lo convierta en anualidades, de tal forma que se vaya reinvertiendo para que genere mayores recursos (Creighton y Piggott, 2006).

En caso de que alguna persona no haya generado en su cuenta los suficientes recursos o estén debajo de un límite establecido, entonces el gobierno a través de la instancia correspondiente subsidiará su pensión, de tal forma que ésta sea de la cantidad mínima garantizada. Si la persona muere y aún quedan recursos en su cuenta de retiro, se le pueden pasar de forma directa a sus familiares o dependientes.

Los regímenes de contribución definida necesitan de una importante regulación y coordinación debido a que permiten en gran medida la participación del sector privado a través de organizaciones financieras. Un primer reto en materia de regulatoria son las contribuciones por concepto de seguridad social hechas por los trabajadores. Esto porque, bajo un régimen pensionarios de contribución definida, las aportaciones obligatorias que realizan los asegurados deben aumentarse si se pretende que su pensión sea suficiente para mantener sus estándares de vida al momento del retiro (Laboul y Yermo, 2006).

Los regímenes pensionarios de contribución definida durante su fase de acumulación suponen que los trabajadores, al escoger dónde adquieren su cuenta individual, realizan decisiones de inversión. Las organizaciones financieras a cargo de administrar las cuentas de retiro ofrecen distintas tasas de rendimiento, así como diferentes niveles de riesgo. Es por ello que el segundo reto de regulación está en la búsqueda de mecanismos que no dejen expuestos a los trabajadores cuando

deciden cómo invertir sus contribuciones, ya que corren el riesgo de perderlas en mercados financieros (Laboul y Yermo, 2006).

Si bien el régimen de contribución definida surge como respuesta a las vulnerabilidades demográficas de las pensiones de beneficio definido, no queda exento de estar expuesto a situaciones de riesgo. Esto debido principalmente a la incertidumbre propia de los mercados financieros generada por la inflación y por las tasas de retorno de inversión (Brown, 1997).

Durante la fase de acumulación en el régimen de contribución definida, un trabajador corre el riesgo de que la inflación suba a mayor nivel que las tasas de retorno ofrecidas por la organización financiera a cargo de su cuenta de retiro. Lo anterior genera una situación tal que, al momento de retirarse, sus ahorros no son suficientes para mantener su estándar de vida (Brown, 1997).

Cabe señalar que los riesgos de los regímenes de contribución definida se asumen de forma individual, no de forma colectiva ni distribuida entre los asegurados por algún esquema de seguridad social. Esto genera que se pierda, en cierta medida, su sentido original de protección y redistribución tanto de beneficios como del ingreso.

Además de asumir de manera individual los riesgos generados por la inflación y el comportamiento de las tasas de retorno de inversión en mercados financieros, un trabajador cuya pensión está bajo el régimen de contribución definida corre por sí solo los riesgos típicos que resultan en reducción o pérdida del ingreso como son enfermedades o accidentes que conduzcan a la incapacidad (De Deken, Ponds, y Van Riel, 2006). Lo anterior, sumado a que cada persona es responsable del monto

total de su propia pensión, conduce a que las personas tengan que trabajar más años, aumentando así la edad promedio de retiro con el fin de hacerse de los ahorros suficientes para mantener sus estándares de vida (Bailliu y Reisen, 1998).

Para garantizar que las personas cuenten con ingresos suficientes al momento de su retiro, el régimen de pensiones por contribución definida pone como centro de atención la capacidad de ahorro con la que cuentan las personas. De forma obligatoria, cierta parte del salario de los trabajadores se destina a sus cuentas de retiro. Sin embargo, el monto total disponible en estas dependerá de qué tanto perciban por concepto de salario. Entre más gane un individuo, en términos absolutos, mayor será la cantidad de dinero que disponga para retirarse. Caso contrario, si una persona percibe menores ingresos, tendrá menos dinero en su cuenta y, por lo tanto, tendrá que ahorrar de manera adicional a las contribuciones para el retiro obligatorias.

Las pensiones bajo el esquema de contribución definida transforman los ahorros que una persona hace durante su vida laboral activa en sus ingresos al momento del retiro. Esta situación genera que los esquemas de distribución de ingreso se reproduzcan, dado que a mayor ingreso, mayor ahorro y, por lo tanto, -bajo este régimen- mayor será el monto de la pensión.

Recapitulando, la desigualdad económica se hace más visible en las distribuciones del ingreso. Entre más desiguales resulten éstas, aumenta la posibilidad de que genere estragos en el crecimiento económico, razón por la cual resulta un tema necesario para la agenda de política pública. En este sentido, una alternativa para

la acción gubernamental está en buscar los mecanismos que influyen en la forma en cómo se redistribuye el ingreso, uno de ellos es la seguridad social.

El sentido de la seguridad social está en la protección de las personas dentro de una sociedad ante situaciones de riesgo que impliquen la pérdida total o parcial del ingreso. La forma en que cumple con ello es a través del establecimiento de regímenes pensionarios, los cuales se dividen en dos tipos: (1) beneficio definido y (2) contribución definida. Por medio de ellos se puede redistribuir el ingreso.

Los regímenes pensionarios cumplen con la función de sustituir los ingresos de un trabajador al momento en que este se retira. En el régimen de beneficio definido, el monto de la pensión es una proporción del total de los ingresos que un trabajador haya generado a lo largo de su vida laboral activa. El efecto redistributivo de este régimen se logra si, a quienes hayan obtenido menores ingresos, se les concede una mayor proporción de sus ingresos al momento de determinar su pensión que a aquellos que hayan percibido mayores ingresos.

El régimen de beneficios definidos, por su estructura, resulta vulnerable ante cambios en la tasa de natalidad y de mortalidad. Esto debido a que, si se llega al momento en que los trabajadores en activo son menores en número a los pensionados, puede caer en insolvencias financieras. Con el fin de evitar que eso pase, se estructura el segundo tipo de régimen, el de contribución definida.

La contribución definida consiste en que el trabajador durante su vida laboral activa hace contribuciones y ahorros en una cuenta administrada por alguna organización financiera que le ofrece tasas de retorno y que maneja cierto nivel de riesgo de inversión. Las ganancias que se generen a raíz de lo anterior serán el monto de la

pensión con el que el trabajador contará al momento de su retiro. A pesar de ello, la inflación se constituye como un factor a considerar dado que puede tener como resultado que, al momento del retiro, la pensión sea insuficiente para mantener cierto estándar de vida.

Las pensiones, tanto de beneficio definido como de contribución definida, son un reflejo de los ingresos que una persona hace a lo largo de su vida laboral activa, ya que se constituyen como una proporción de estos. Por esta razón, reproducen las distribuciones del ingreso; en otras palabras, si dentro de una sociedad trabajando en activo la distribución de sus ingresos es desigual, al momento de su retiro y hacerse acreedores a recibir una pensión, la distribución seguirá siendo desigual y correrá el riesgo de acrecentarse.

Dados los riesgos demográficos y de inversión a los que se enfrentan los regímenes pensionarios, aunado a los estragos que pueden generar en la distribución de ingreso y, por lo tanto, al crecimiento económico, es que se necesita visualizar todo ello desde la perspectiva de política pública. Esto con el fin de pensar en alternativas de intervención gubernamental que busquen cambiar esa situación y que así no derive en un problema aún más difícil de resolver.

En los siguientes capítulos se describirá, con base en la teoría y conceptos utilizados en este apartado, cómo se ha configurado la seguridad social en México, el tipo de pensiones que ofrece y su repercusión en la distribución del ingreso, lo cual permitirá observar la forma en que esta situación se constituye como un problema público. Una vez hecho lo anterior, se analizarán alternativas desde la perspectiva de política pública para enfrentar las vulnerabilidades de los regímenes

pensionarios causadas por el comportamiento demográfico, así como por las decisiones de ahorro e inversión y, así, enfrentar la desigualdad en el ingreso.

Capítulo 2. Contextualización. La seguridad social en México

La seguridad social se erige como una de las instituciones estatales más importantes para proteger a la población ante riesgos que deriven en la reducción o pérdida de sus ingresos. Con el fin de ilustrar lo anterior, en este capítulo se describirá el desarrollo histórico de la seguridad social, comenzando con su surgimiento en el mundo hasta cómo ha evolucionado en México.

Con el marco teórico y conceptos desarrollados en el primer capítulo, en este apartado se analizará la evolución histórica de la seguridad social en México para así vislumbrar cómo se ha configurado como política pública. Para seguir con el sentido de la investigación se hará énfasis en la relación que la política de seguridad social tiene con el ingreso de las personas.

Cabe señalar que desde que comenzó la política de seguridad social en México, los planes pensionarios que ofrecía respondían al tipo de beneficio definido. Fue hasta finales del siglo XX cuando se dio la reforma en pensiones para pasar a un régimen de contribución definida. Es por ello que en la última parte de este capítulo se describirá el contexto bajo el cual se dio la reforma y cómo es que operan las pensiones actualmente.

El objetivo de la revisión histórica y contextual de este capítulo es problematizar el funcionamiento de las pensiones en México dadas las condiciones de desigualdad bajo las cuales operan. Así, se visualizarán como una variable que reproduce la distribución del ingreso y que, incluso, puede hacerla más desigual.

2.1. El surgimiento de la seguridad social en el mundo

La seguridad social, entendida como la prevención y protección institucional de los estándares más básicos de vida con los que cuentan los individuos ante cualquier adversidad que enfrenten (Burgess y Stern, 1999: 43), surgió en el marco del Estado benefactor. Cabe señalar que no necesariamente comenzó con fines de protección, sino con el objetivo de conciliar alianzas y apoyo entre grupos de trabajadores y el gobierno.

El primer lugar en el mundo donde comenzaron a implementarse programas cuyo fin era brindar protección fue Alemania. Una vez culminado el proceso de unificación de Estados independientes para conformar el imperio alemán, el cual sería el primer país en Europa en tener una transición hacia un Estado con carácter benefactor² entre los años 1870 y 1880, la turbulencia política causada por movimientos disidentes de grupos obreros y católicos marcaría la dirección de la política social (Scheubel, 2013: 77).

Hacia finales de la década de 1870 y principios de 1880 en Alemania, bajo la administración del canciller Bismarck, se instauró el primer programa de protección social. En principio, se ideó con el fin de calmar las disidencias del grupo obrero y que, de esa forma, no se corriera el riesgo de que el poder del recién unificado imperio se debilitara.

² El Estado de bienestar se identifica por brindar programas de carácter social de cuatro tipos: beneficios en dinero; asistencia médica, educación y alimentación; y vivienda (Barr, 1992: 742).

La política de protección social instaurada durante el mandato de Bismarck se centraba únicamente en el grupo de obreros y contaba con las siguientes características (Mesa-Lago, 1999: 356):

- Contar con diferentes programas para distintos tipos de riesgos sociales, siendo el seguro de desempleo; de atención médica; y de pensiones los más relevantes.
- Tener cobertura únicamente entre trabajadores asalariados, especialmente a quienes se desempeñaran en áreas urbanas.
- Financiar su costo por medio de contribuciones tripartitas hechas por el empleador, el asegurado y el Estado.
- Ofrecer beneficios directamente relacionados con las contribuciones realizadas.

La política de protección social del imperio alemán durante el siglo XIX fue el primer antecedente en todo el mundo de programas en su tipo. Además, por primera vez se ofrecían seguros en forma de pensiones para proteger a las personas al momento de su vejez o en caso de discapacidad, lo cual, hasta entonces, era algo en lo cual los gobiernos no tenían interés en brindar (Sass, 2006). Las primeras pensiones durante el mandato del canciller Bismarck respondían a un régimen de beneficios definidos y únicamente eran para trabajadores retirados por vejez o por invalidez.

Para que una persona pudiera acceder a una pensión por vejez tenía que haber hecho contribuciones por al menos los treinta años previos a su retiro. Por otro lado, el requisito para gozar de una pensión por invalidez era que el trabajador

contribuyera al programa por lo menos durante cinco años (Scheubel, 2013: 91). Cabe señalar además que bajo el sistema pensionario alemán, las agencias encargadas de administrarlo todo eran comités locales conformados tanto por empleados como por empleadores y las pensiones no ofrecían ningún tipo de beneficio adicional para los dependientes del asegurado (Arza y Johnson, 2006).

Los programas de protección implementados en la Alemania de Bismarck fueron los primeros en seguir el sentido de protección propio de la seguridad social. Sin embargo, dada la cobertura tan focalizada, la relación existente entre las contribuciones y los beneficios brindados, así como el número limitado de seguros que ofrecían, los programas no contaban con una lógica redistributiva. Además, la protección de los estándares más básicos de vida se reducía únicamente al gremio de los trabajadores.

Fue hasta los primeros años de la década de 1940 cuando en Inglaterra se instauró el primer esquema que reunía todos los elementos y el alcance para ser considerado como un sistema de seguridad social. Con la publicación del Reporte Beveridge en 1942 se dio paso a la construcción de un sistema de mayor cobertura y más sentido social que los programas alemanes del siglo XIX (Thane, 2006).

Dentro del reporte Beveridge se identifican los siguientes elementos y que permitieron crear el primer esquema de seguridad social contemporáneo (Mesa-Lago, 1999):

- Unificación de los programas de protección -atención médica, seguro de desempleo y pensiones- bajo un mismo esquema y cuya administración

estaría a cargo de agencias gubernamentales; no por comités de trabajadores.

- Estandarización de las condiciones para entrar y salir del esquema de seguridad con el fin de evitar arbitrariedades o que se le negara el servicio a una persona de manera injustificada.
- Ampliación de la cobertura del seguro. En cuanto a sus beneficiarios, el seguro se extendería a toda la población sin importar el trabajo que los asegurados desempeñen y, del mismo modo, se aumentarían los riesgos ante los cuales se brindaría protección.
- Redistribución del ingreso. Las contribuciones ya no serían determinantes para brindar protección, sino que los asegurados aportarían en mayor o menor medida según los ingresos que obtuvieran y todos recibirían los mismos beneficios.

A partir de la instauración de la protección social en Alemania a finales del siglo XIX y de la institucionalización de la seguridad social en Inglaterra en la década de 1940, en varias regiones del mundo comenzaron a implementarse esquemas de este tipo; América Latina no fue la excepción. De acuerdo con la evolución y alcance de los esquemas de seguridad social en la región, se pueden clasificar en tres grupos: (1) países pioneros, (2) países intermedios y (3) países tardíos (Mesa-Lago, 1999: 358). Cabe señalar que la característica más marcada en cada uno de ellos es que la agenda de la política de seguridad social fue delineada por dos fuerzas: los grupos de presión³ y el gobierno.

³ Principalmente las fuerzas armadas, sindicatos obreros, empleados del gobierno y profesores.

Países pioneros

Este grupo está conformado por Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Cuba. En estos países los sistemas de protección social comenzaron a emerger en la década de 1920. Sin embargo, su estructura carecía de integración debido a la existencia simultánea de varios subsistemas; cada uno focalizado hacia alguna asociación gremial -inicialmente el ejército, banqueros y empleados del gobierno; posteriormente se extenderían hacia los campesinos y autoempleados- y contaba con administración, esquema de beneficios, así como legislación propios (Mesa-Lago, 1999).

La instauración de programas de protección social en estos países respondió a su grado de desarrollo industrial, lo cual a su vez fomentaba el auge de asociaciones gremiales capaces de ejercer presión para influenciar la agenda gubernamental. Es por ello que se generó una excesiva estratificación de los programas de protección social, la cual se traducía en que solamente las personas pertenecientes a alguno de los gremios podían estar aseguradas, es por ello que sólo la población urbana gozaba de sus beneficios; excluyendo a la gran cantidad de gente asentada fuera de las ciudades.

La estructura de este primer tipo de esquemas causaba confusión legal por su complejidad administrativa, dando espacio a que los individuos estuvieran afiliados a más de un subsistema, haciendo más costoso el financiamiento de los seguros. Fue hasta las décadas de 1960 y 1970 cuando, en los países de este grupo, se hicieron reformas con fines de universalización de los subsistemas, apegándose así al sentido de la seguridad social.

Países intermedios

En este grupo se ubican Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Estos países comenzaron a adoptar políticas en la materia a partir de la década de 1940 por lo que, a diferencia de los pioneros, no implementaron programas de protección social como consecuencia de su grado de industrialización sino por la influencia de lineamientos básicos promovidos por la Organización Mundial del Trabajo⁴ (OIT) y por los principios del reporte *Beveridge* de Inglaterra. Por esta razón, estos esquemas responden al concepto de seguridad social.

La principal característica de los esquemas de seguridad social en estos países fue que su administración estaba a cargo de una sola instancia estatal que, a su vez, era responsable de afiliar a todo tipo de población, independientemente de a qué gremio perteneciera. Sin embargo, antes de que la configuración de este tipo de sistemas en la década de 1940, cada país ya contaba con algún tipo de protección para los grupos de mayor influencia en su territorio, principalmente el ejército y los sindicatos de trabajadores (Mesa-Lago, 1999).

Países tardíos

En esta clasificación se encuentran dos subgrupos: (1) países de Centroamérica y el Caribe con excepción de Costa Rica y Cuba; y (2) países que fueron colonias inglesas y que se independizaron entre las décadas de 1960 y 1970. Dentro del primer subgrupo, los esquemas de seguridad social aparecieron hasta la década de

⁴ Algunos de los lineamientos a los que se hace referencia son la “Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida” de 1944 (núm. 67); la “Recomendación sobre la asistencia médica” de 1944 (núm. 69); y el “Convenio sobre la seguridad social” (norma mínima) de 1952 (núm. 102). Documentos disponibles en https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_221650/lang-es/index.htm (última consulta el 30-01-2019).

1950 y estaban unificados en gran medida. Sin embargo, su alcance no estaba más allá de la capital y las principales ciudades, por lo que su mayor reto estaba en asegurar a toda su población, dado que las personas afiliadas eran muy pocas.

Respecto al segundo subgrupo, si bien Inglaterra había establecido un sistema de protección en sus colonias, fue hasta después de que éstas se independizaron cuando pudieron implementar un verdadero esquema de seguridad social. Su política tenía la característica de contar con protección universal y de ser relativamente solvente en su financiamiento (Mesa-Lago, 1999).

2.2. El desarrollo de la seguridad social y los regímenes de pensiones en México

Los primeros antecedentes de la implementación de un programa de protección social en el mundo se caracterizaban por estar sumamente fragmentados. No obstante, para hacer referencia a un verdadero sistema de seguridad social, el esquema de beneficios debe comprender, entre cosas, servicios de salud y maternidad; seguros de retiro, desempleo, de riesgo y accidentes en el trabajo; y apoyo a la vivienda (Solís y Villagómez, 1999: 7).

Siguiendo la clasificación de Mesa-Lago (1999), por la evolución y características de su política de seguridad social, México se ubica dentro de los países intermedios, ya que fue hasta la década de 1940 cuando comenzó a adoptar esquemas de este tipo. Sin embargo, antes de la instauración de un sistema de seguridad social, en México ya se contaba con programas de protección, los cuales estaban focalizados a grupos muy identificados, principalmente al gremio de los trabajadores y del

ejército. A continuación se explican las razones por las que este desarrollo histórico se configuró de esa forma.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la demanda de servicios de salud y de mejora de las condiciones de trabajo fue una constante de lucha política, la cual se convertiría más tarde en uno de los motores de la revolución mexicana (Pozas, 1992: 28). Fue hasta el año de 1911 cuando, bajo la administración maderista, se articuló el primer proyecto de protección social para obreros, en el cual se especificaban las condiciones mínimas de seguridad y salubridad dentro de talleres y fábricas, así como la inclusión de seguros en caso de accidentes de trabajo (Pozas, 1976: 96).

Dado el corto tiempo que duró la administración maderista, las intenciones de crear un sistema de protección social quedaron solamente como proyecto. Sin embargo, el tema volvió a la agenda una vez instaurado el Congreso Constituyente en 1917. Con el fin de que la constitución retomara las demandas sociales que dieron origen a la revolución, entre ellas aquellas del grupo obrero, se acordó que en el artículo 123 se incluyeran los derechos referidos a la materia laboral y la previsión social (Pozas, 1976).

En las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917 se especificaban las obligaciones que configuraban un sistema de protección social. La fracción XIV indicaba que los patrones serían los responsables de indemnizar a sus empleados en caso de que estos, con motivo o en ejercicio de su trabajo, sufrieran algún accidente que causara su incapacidad o su muerte. De igual forma,

si los trabajadores adquirían alguna enfermedad, el patrón cubriría los gastos derivados de esta (Pozas, 1976: 100).

Por otro lado, la fracción XXIX señalaba la obligación del Estado de crear órganos administrativos a cargo del establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de cesantía y de accidentes de trabajo (Pozas, 1976: 100). Lo anterior representó los primeros esfuerzos por institucionalizar un sistema de protección social. Sin embargo, la legislación reglamentaria del artículo 123 constitucional se promulgó hasta 1921 bajo la administración de Álvaro Obregón.

En 1920, con el fin de desconocer el gobierno de Venustiano Carranza, Álvaro Obregón junto con los caudillos Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta redactaron el Plan de Agua Prieta. Además de tener el apoyo caudillista, lo cual implicaba el respaldo del ejército, Obregón concilió alianzas con la recién creada Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).

El éxito del Plan de Agua Prieta que derivó en que Obregón asumiera la presidencia en 1920, implicó el inicio de un régimen cuya permanencia se basaba en relaciones de carácter corporativista⁵. Esto es, con el fin de que el gobierno lograra la subordinación de las grandes organizaciones de masas, se estableció un sistema de representación de intereses; en este caso, del gremio obrero y militar.

Como resultado de la relación corporativista entre el gobierno de Obregón con la CROM y el ejército, en 1922 se promulgó la Ley de Accidentes Industriales donde se regulaban la atención médica y las indemnizaciones por motivo de accidentes en

⁵ Véase, para un análisis más profundo sobre el corporativismo, Schmitter, 1992.

el trabajo. De igual forma, en 1926 se expediría la Ley de Pensiones Civiles de retiro con la que los empleados ganaban el derecho a pensionarse una vez cumplidos los 55 años de edad o por estar imposibilitados para trabajar y la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército Nacional (Pozas, 1976: 30).

Continuando con la legislación en materia laboral, en 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo, donde se establecían mayores obligaciones por parte de los patrones en materia de protección laboral, y además se elaboró el proyecto para la creación de un seguro social. Sin embargo, dada la resistencia puesta por los empresarios y el sector patronal, el proyecto daría frutos una década después.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y como resultado de la nacionalización de la red ferroviaria y de las compañías petroleras, los programas de pensiones y de protección en el trabajo se incluyeron en los contratos colectivos de trabajo de los empleados en estos sectores (Villagómez, 2013). Esto inició una tendencia de mayor estratificación del trabajado más allá del sector obrero, por lo que se retomaba en la agenda la instauración de un seguro social universal.

A partir de 1938, el partido en el poder fortaleció sus redes de relación corporativista con la inclusión de organizaciones de masas y líderes de los sectores campesino y popular (Córdova, 1979). Aunado a la creciente estratificación de los sindicatos de trabajadores en diversos ámbitos, la representación de intereses se ampliaba, por lo que la protección social exclusiva para el gremio obrero y militar comenzaba a ser insuficiente, ya que campesinos y trabajadores de otras áreas tales como la generación y distribución de la electricidad, así como empleados de la banca de

desarrollo, demandaban en común servicios de salud y de seguro de enfermedades o invalidez.

Comenzada la década de 1940, dada la adopción de una política económica orientada hacia la industrialización del país y la ampliación de la red corporativista del gobierno, surgió la necesidad de implementar una política de seguridad social. Es decir, un esquema que no estuviera fragmentado y cuyos beneficios se extendieran hacia toda la población y no únicamente a ciertos sectores.

Con el fin configurar una política de seguridad social que ayudara a alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social trazados por el modelo de sustitución de importaciones, en 1943, durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho, se expidió la Ley del Seguro Social, dando paso al surgimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Con ello, se aseguraron condiciones mínimas de protección a los empleados y a la clase obrera asalariada de las empresas privadas, cumpliéndose así con la Ley Federal del Trabajo en materia de protección laboral y seguridad social (Chande, 2000).

El IMSS se estructuró técnicamente conforme al modelo de la OIT, esto es, su administración estaba a cargo del gobierno y los beneficios otorgados tenían el carácter de integrales; además, su financiamiento se haría de forma tripartita entre trabajadores, patrones y gobierno. Es por ello que se estableció un impuesto sobre nómina a través del cual tanto empleadores como empleados realizarían las contribuciones correspondientes. El hecho de que el impuesto se cobrara sobre nómina derivó en que se excluyera del servicio a trabajadores que no laboraran en alguna organización formalmente constituida. Así, el esquema de beneficios,

además de proteger al trabajador, también aseguraba a sus familiares directos (Frenk, González Block, Knaul y Lozano, 1999).

Al finalizar el periodo presidencial de Ávila Camacho en 1946, los servicios del IMSS presentaban diversos problemas, como son falta de equipo y la necesidad de contratación de servicios médicos a través del servicio particular. Con ello, el crecimiento en los servicios de seguridad social fue muy limitado. De 1944 a 1946 fueron incorporados 246,537 trabajadores, cuando la población ocupada ascendía a 6,500,000, de los cuales 3,836,000 eran obreros industriales. Para el último año del gobierno de Miguel Alemán en 1952, la población asegurada por el IMSS ascendió a 434,557 y durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines el total de asegurados fue de 899,504 (Pozas, 1992: 50).

Se estima que para 1958 el IMSS cubría alrededor del 7% de la población y el 9% de la fuerza laboral (Villagómez, 2013:14). Para Pozas (1992), la seguridad social tuvo cambios notables durante el sexenio de Adolfo López Mateos. Se observó una tendencia a mantener los gastos administrativos y de operación del IMSS en niveles bajos. En cambio, se destinaron grandes cantidades a la construcción de obras. Esta política de ampliar los beneficios sociales se extendió a los trabajadores al servicio del Estado y para 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a través de la reforma del artículo 123 al darle rango constitucional a los derechos sociales y laborales de los servidores del Estado.

La creación del ISSSTE sirvió para unificar los servicios y prestaciones de los empleados gubernamentales. A pesar de ese esfuerzo, los empleados de empresas

públicas de sectores estratégicos como Pemex, instituciones bancarias, Ferrocarriles Nacionales, la Comisión Federal de Electricidad e inclusive trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no entraban en el esquema del Instituto, sino que contaban con su propio sistema de seguridad social (Frenk, González Block, Knaul y Lozano, 1999).

Por su parte, en 1961 se emite la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas lo cual daría paso a la creación del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), el cual entró en funciones a partir de 1976 (Sánchez y Villa, 2017: 13). Con ello, el ejército, la marina y la fuerza aérea contaron con su propio esquema de seguridad social fuera del IMSS y del ISSSTE.

2.2.1. Estructura y funcionamiento de las pensiones

Para la década de 1970, en México quedaron constituidos principalmente cuatro tipos de esquemas de seguridad social: (1) el ofrecido por el IMSS, (2) el del ISSSTE, (3) el ISSFAM y (4) los articulados por empresas públicas de sectores estratégicos. Cada uno de ellos tuvo un sistema de beneficios distintos. Sin embargo, la prestación en común en los cuatro, y que es objeto de esta investigación, es la existencia de regímenes pensionarios.

La seguridad social sigue un sentido de reducción de la desigualdad y de protección del ingreso (Barr, 1992). Las situaciones ante las cuales una persona puede ver reducido o interrumpida su obtención de ingresos se deben a (1) la vejez, (2) la cesantía en edad avanzada, (3) la muerte prematura y (4) accidentes o enfermedades que conduzcan a la invalidez (Redja, 1994). El aseguramiento hacia ante estos riesgos es la implantación de un régimen pensionario.

Dado el sentido de la seguridad social y la función de las pensiones, los principales esquemas de seguridad social existentes en México a partir de la década de 1970 establecieron sistemas pensionarios cuyo objetivo era proteger a los asegurados ante las cuatro situaciones de riesgo que derivan en la pérdida o reducción del ingreso. Con fines redistributivos y, además, con motivo de la representación de intereses propio del corporativismo aún existente, cada modelo pensionario se estructuró de distinta forma; a pesar de ello, todos respondían a un régimen de beneficios definidos.

El régimen pensionario del IMSS era de beneficios definidos y funcionaba como un esquema de reparto. Hasta el 1 de julio de 1997 fue conocido como Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM). Se financiaba con aportaciones del patrón, el trabajador y el gobierno (75, 25 y 5% respectivamente). Para la pensión de vejez, el asegurado requería de una contribución mínima de 500 semanas y tener 65 años de edad o 60 en caso de cesantía en edad avanzada. Para la pensión de invalidez se requería una cotización mínima de 150 semanas.

Las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número de semanas de aportación que excedían el periodo mínimo de contribución de 500 semanas. El monto de la pensión estaba determinado por el promedio del salario base de los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo. La cobertura de afiliados directos al IMSS para 1960 fue del 10% de la población económicamente activa (PEA), aumentando a 19% en 1976 y a 27% en 1995. Por último, las reservas derivadas de este esquema de pensiones debían ser invertidas en bonos del

gobierno federal o en otros valores de emisores aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Solís y Villagómez, 1999: 112-114).

El ISSSTE, encargado de ofrecer servicios de seguridad social a los servidores públicos, tuvo una cobertura del 2.9% de la PEA en 1967, aumentando a 5.5% en 1976 y a 6% en 1996. El pago de las pensiones de este esquema se realizó sobre el sueldo básico hasta por una cantidad que no rebasara 10 veces el salario mínimo. Cada trabajador tiene una cuota fija de 8% del salario base de cotización. Para calcular el monto de la pensión se toma en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento. Este monto va de 50% cuando se tienen 15 años de cotización hasta 100% con 30 años cotizados (Solís y Villagómez, 1999: 114-116).

El ISSSTE otorga pensiones por: (a) jubilación, (b) retiro por edad y tiempo de servicios, (c) invalidez, (d) causa de muerte, y (e) cesantía en edad avanzada. Finalmente, la inversión de las reservas financieras del ISSSTE debe hacerse en condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez. Asimismo, los ingresos y egresos de los seguros, prestaciones y servicios, y fondos especiales se registran contablemente por separado: seguro de riesgos de trabajo, seguro de enfermedades y maternidad, las pensiones y demás seguros (Solís y Villagómez, 1999: 114-116).

El ISSFAM comenzó a otorgar pensiones por concepto de: (1) retiro; (2) por quedar inutilizado en acción de armas, (3) en otros actos de servicio, o (4) en actos fuera de servicio; y (5) por haber cumplido veinte años o más de servicio. Para el año de 1996 este esquema pensionario llegó a cubrir a 229,152 miembros de la armada. El

financiamiento del sistema ha sido por medio de cuotas -fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- y por aportaciones del gobierno. Para el cálculo del monto de la pensión se considera el salario del beneficiario al momento de su retiro (Solís y Villagómez, 1999: 117).

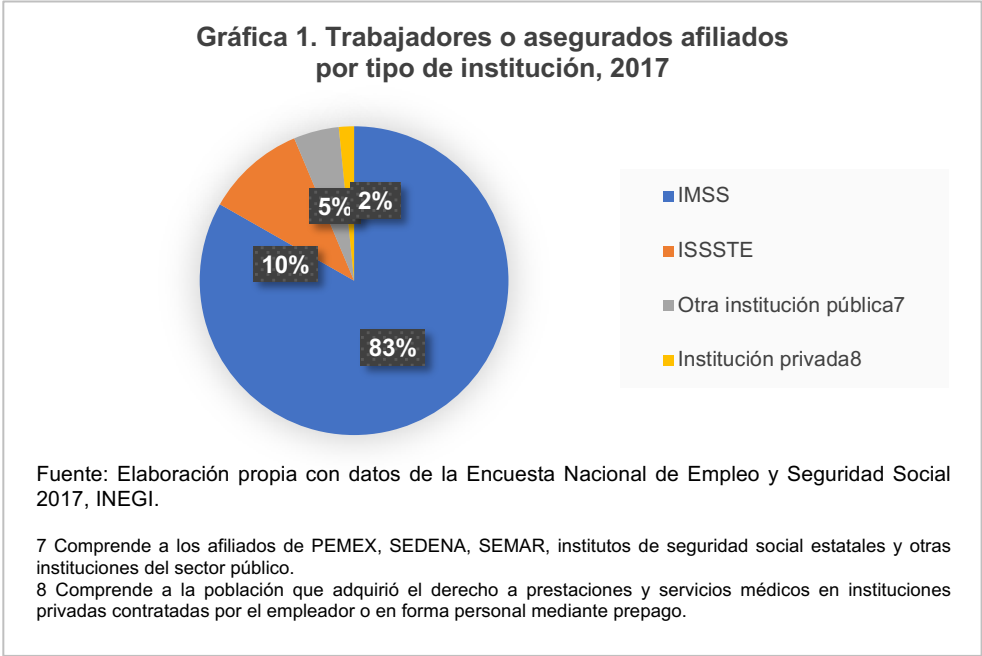
Dentro de los esquemas pensionarios de las empresas públicas, por su cobertura, destacan el del PEMEX y los de compañías electricistas (Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad). El esquema de beneficios se estructuró de manera similar en ambos sistemas: el financiamiento se hacía por medio de contribuciones de los trabajadores y del gobierno. El monto total de la pensión en ambos casos se calculaba tomando como base el salario del trabajador y el tiempo de servicio (Solís y Villagómez, 1999: 117). Si bien Luz y Fuerza del Centro desapareció en 2009, se respetaron los contratos colectivos de trabajo que incluían pensiones (Sánchez y Villa, 2017: 14).

Los esquemas del IMSS, ISSSTE, ISSFAM y de las empresas estatales, por su cobertura, son los más grandes en el país. Sin embargo, las entidades federativas y los gobiernos locales llegan a contar con sistemas pensionarios propios, de tal forma que en México existen más de 250 programas de este tipo, operados y financiados tanto con dinero público como privado (Sinha, 2014: 73).

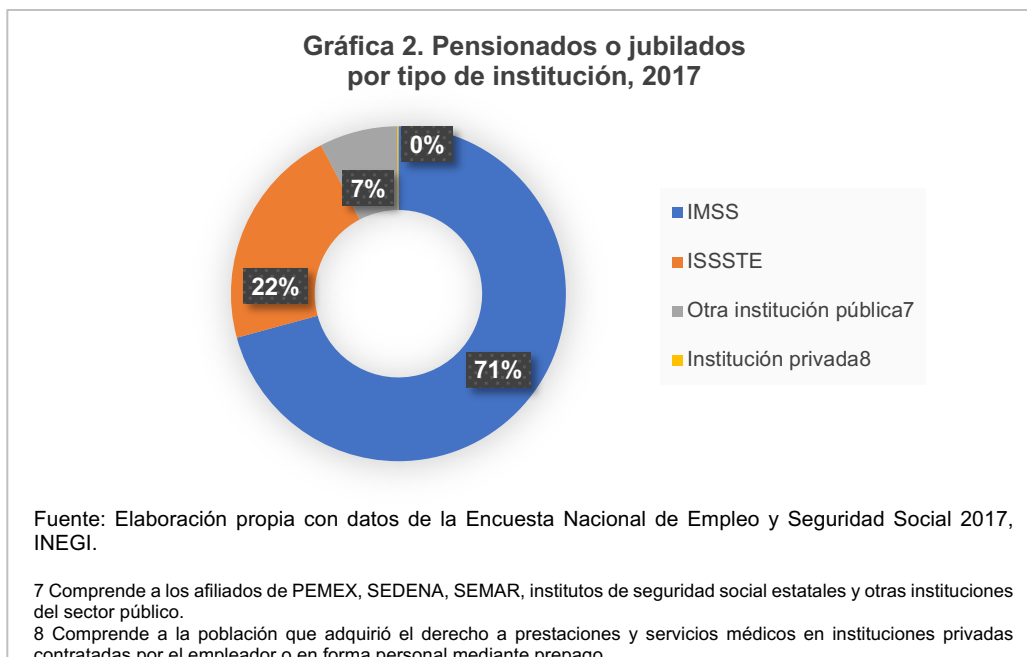
En 2017, el 82.7%⁶ de la población en México (102,279,313 personas) reconocieron estar afiliadas a algún esquema de seguridad social o al Seguro Popular (INEGI,

⁶ De acuerdo con los principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2017 del INEGI. Documento disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf (última consulta el 30-01-2019).

2017). Sin embargo, sin tomar en cuenta este último -dado que no funciona como un esquema de seguridad social- únicamente el 54.3% de la población total (55,540,109 personas) es beneficiaria de la seguridad social, de los cuales únicamente 20,673,259 personas son trabajadores en activo; los demás son dependientes o familiares del asegurado. Es decir, la seguridad social cubre únicamente al 37.22% de la población económicamente activa (INEGI, 2017).



Además de la fragmentación y existencia de múltiples esquemas pensionarios en México, el IMSS es el instituto que concentra a una mayor cantidad de trabajadores y cuando se trata de pensionados, la situación sigue siendo similar. En 2017 se tuvo registro de 4,000,378 pensionados (INEGI, 2017) distribuidos de la siguiente forma.



2.2.2. Crisis del esquema de beneficio definido

Los esquemas de beneficio definido, para su supervivencia y sostenibilidad, dependen de las dinámicas demográficas -principalmente esperanza de vida y tasa de natalidad- así como de la capacidad gubernamental por captar los impuestos en forma de contribuciones a la seguridad social. Un menor número de nacimientos implica una disminución en la cantidad de potenciales trabajadores en la posibilidad de contribuir a algún esquema de seguridad social. Por su parte, si la esperanza de vida aumenta, el tiempo en el que se debe pagar la pensión también incrementa, siendo así más costosa.

México, al contar con sistemas de beneficio definido, no quedó exento de sus vulnerabilidades, razón por lo cual se tuvieron que adoptar medidas de política pública encaminadas a la reforma de los esquemas pensionarios, reconfigurando

su modelo de financiamiento. De esta forma, se buscó remediar el desequilibrio financiero en el que cayó el pago de las pensiones a los beneficiarios.

México no fue el único país que se vio en la necesidad de modificar la política pensionaria debido a desequilibrios financieros y al cambio en las tendencias demográficas, sino que fue parte de toda una ola de reformas en la materia en América Latina. Chile fue el pionero en la modificación de su sistema de pensiones; en 1981 pasó de un esquema de beneficio definido a uno de contribución definida (Villagómez y Antón, 2013).

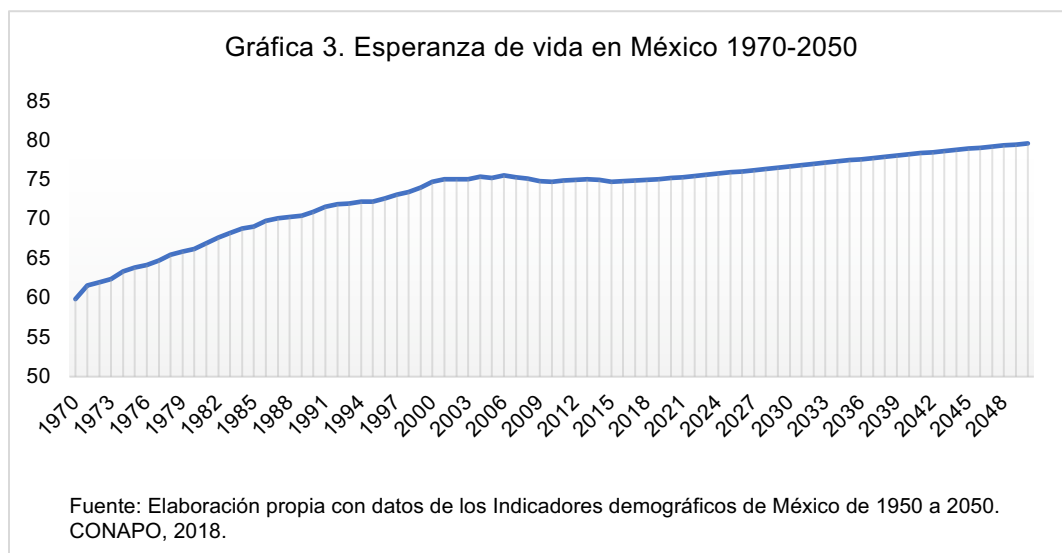
Las reformas a la política pensionaria en América Latina respondieron a un modelo de sustitución donde el sistema público de beneficios definidos se cerró- y a partir de ello, las personas ya no podían tener derecho a una pensión de este tipo- para ser reemplazado por un programa caracterizado por ser de contribución definida, completamente financiado y administrado por el sector privado. Sin embargo, en México, el sistema adoptado difería de los demás por contar con administración y financiamiento mixtos, tanto público como privado (Mesa-Lago, 2006).

El caso chileno fue el más súbito de todos; los impactos de la reforma se hicieron notar de inmediato. En 1973 el 79% de la población económicamente activa tenía derecho a una pensión. Para el año 1982, después de la reforma, únicamente el 29% contaba con acceso a pensión (Mesa-Lago, 2009: 8).

La urgencia por reformar los sistemas pensionarios, así como el grado de cambio que implicaría dependió de las condiciones propias de cada país. En México, el diagnóstico del cual se partió para estructurar la política de transición de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida identificó lo siguiente:

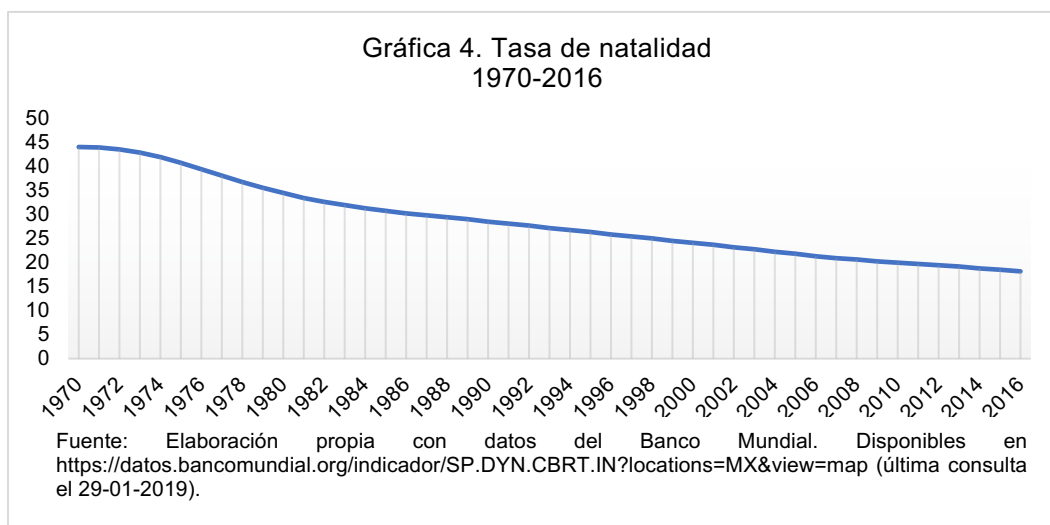
- *Cambio demográfico*

La viabilidad financiera de un régimen pensionario de beneficios definidos depende, sobre todo, de qué tantos trabajadores en activo estén realizando sus contribuciones, así como del número de personas pensionadas. En México, para el año 1960, la población total era de 35 millones de personas, de las cuales únicamente el 5.6% eran mayores de 60 años y más del 55% estaban por debajo de los 20 años de edad dando como resultado que existieran cien trabajadores por cada cuatro pensionados (Grandolini y Cerda, 1998: 5-6) .Para las décadas posteriores, la esperanza de vida comenzó a crecer de 59.85 años en 1970 hasta los 70.93 años en 1990. Dado que una pensión de beneficio definido se paga hasta que el asegurado muere, al aumentar la esperanza de vida incrementa el tiempo de pago y, por lo tanto, su costo.



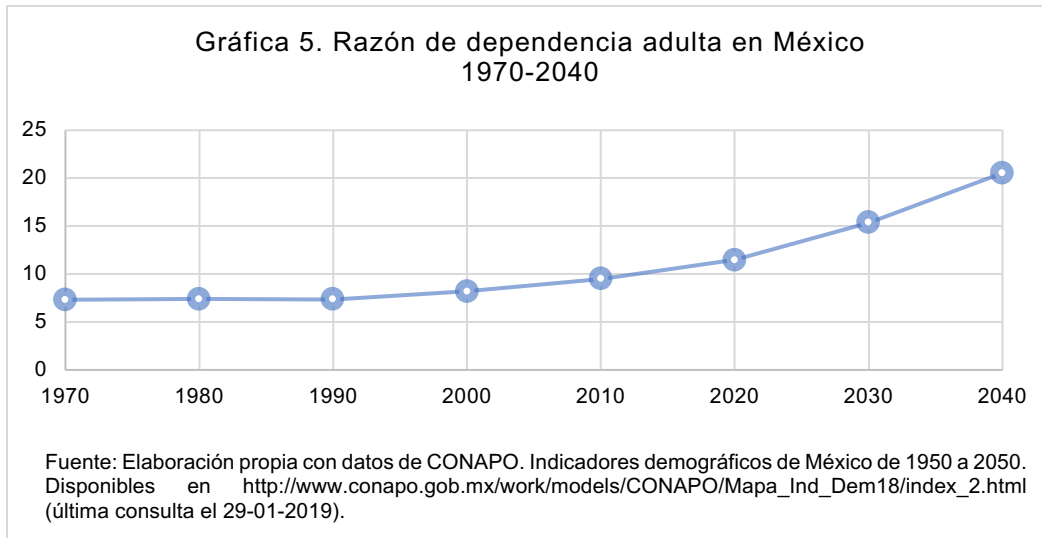
El aumento de la esperanza de vida a partir de 1970 -y por lo tanto, el incremento del costo de la pensión- en conjunción con la caída de la tasa de natalidad para el mismo periodo de tiempo, supuso que la población económicamente activa se

renovara de forma más lenta. Con ello, el número de personas laborando aumentaba en menor proporción que la cantidad de pensionados. Para 1970 había 44 nacimientos por cada cien mil habitantes; cifra que decreció de forma constante, pasando a 28 nacimientos por cada cien mil habitantes en 1990 y hasta 18 nacimientos en 2016.

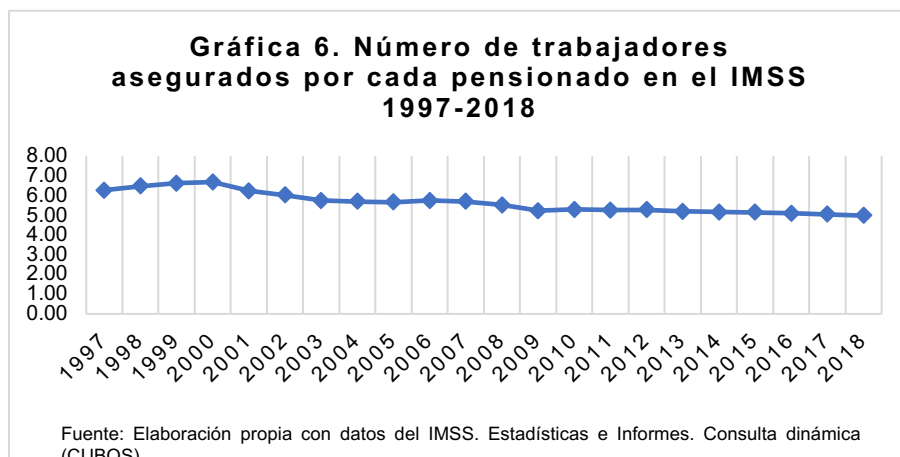


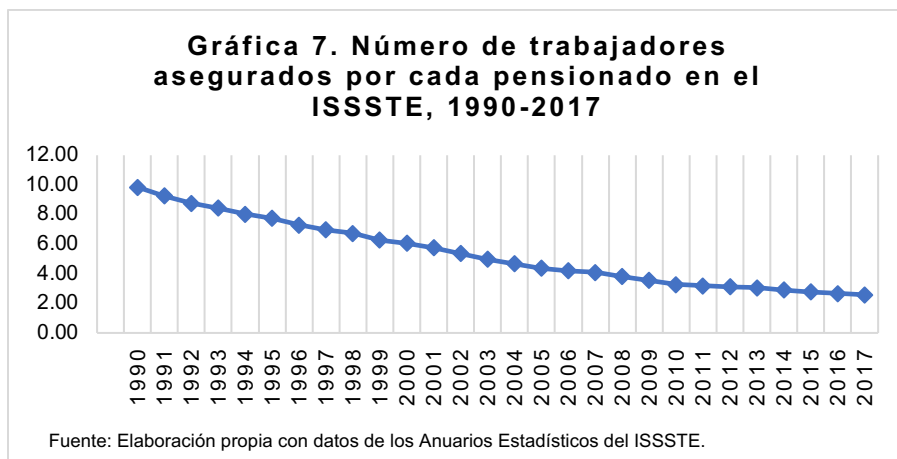
El aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad en el mismo periodo de tiempo implicó que, al haber cada vez menores nacimientos, las personas en edad de 65 años y más comenzaban a incrementar su proporción en relación con la población total, dando como resultado que la razón de dependencia adulta en México incrementara⁷.

⁷ Es la medida comúnmente utilizada para medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edades económicamente inactivas por parte de la población en edades económicamente activas. Es el cociente que resulta de dividir a las personas que por su edad se definen como dependientes (mayores de 64 años de edad) entre las que se definen como económicamente productivas (de 15 a 64 años) dentro de una población (CONAPO, 2018).



El aumento del número de personas en edad de 65 años o más comenzó a tener como consecuencias grandes presiones fiscales para la sostenibilidad del sistema pensionario de beneficio definido, ya que el número de contribuyentes en relación con la cantidad de pensionados era cada vez menor. En el caso del IMSS, el número de trabajadores asegurados en activo por cada pensionado en 1997 fue de seis personas, cifra que se mantuvo hasta el año 2000. Pero a partir de ese año, el número fue disminuyendo hasta contar con casi cinco trabajadores en activo por pensionado en 2018.





El ISSSTE, al igual que el IMSS, comenzó a enfrentar la misma situación. En 1990 existían casi diez personas en activo por cada pensionado. Sin embargo, la cifra comenzó a disminuir de manera constante durante los siguientes años a seis trabajadores activos por pensionado en el año 2000 y a únicamente dos en 2017.

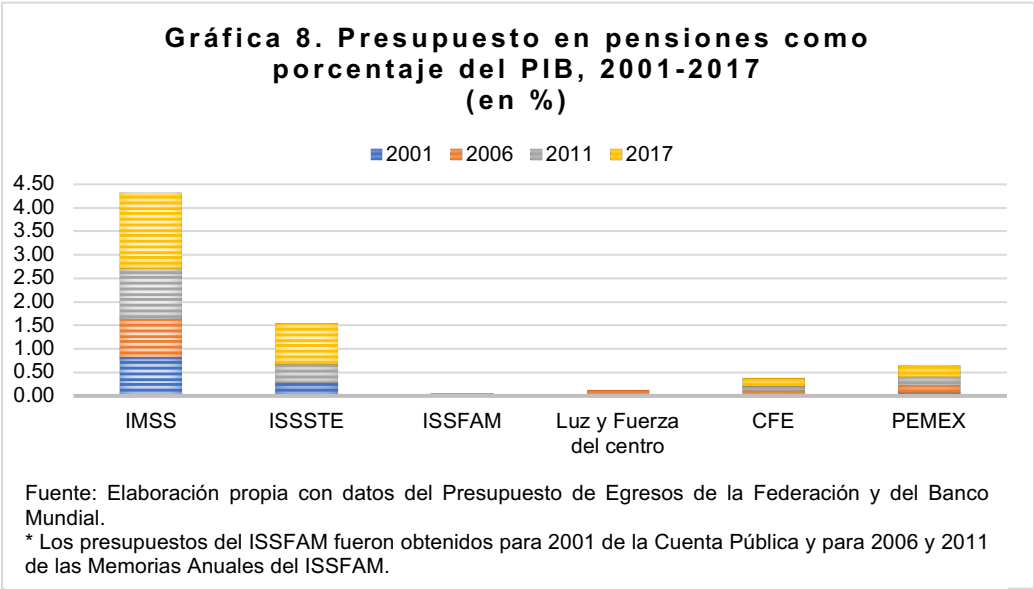
- *Desequilibrio financiero*

El origen corporativista de la seguridad social en México implicó que los beneficios recibidos por los asegurados fueran demasiado generosos y que, además, se extendieran a sus familiares. El esquema de beneficios y la creciente esperanza de vida comenzaron a provocar repercusiones financieras, dado que los contribuyentes no serían suficientes para solventar los gastos de los beneficiarios en el mediano y largo plazo.

Originalmente, en el IMSS las contribuciones eran del 6% del salario del trabajador y el aseguramiento no se extendía a su familia. En 1991, la contribución aumentó al 7%, en 1993 al 7.5%, y en 1996 a 8.5%. De esos porcentajes, el 3% se destinaban al seguro de invalidez y vida y otro 3% al seguro de retiro y cesantía en edad avanzada. Sin embargo, el aumento del porcentaje de contribución no correspondía

con la ampliación de los beneficios, entre los cuales se incluyeron gastos médicos a pensionados y sus dependientes; ayuda asistencial; incremento de la pensión mínima y de la pensión por viudez; así como la reducción de semanas de cotización, pasando de 700 a 500. Para que existiera una verdadera relación entre los beneficios y las contribuciones, estas tuvieron que haber aumentado al 23.3% del salario de los afiliados (Villagómez y Antón, 2013: 3-4).

El IMSS pagaba, en promedio, durante 18 años la pensión al trabajador y otros 12 años más a sus dependientes cuando este moría. Es decir, el costo de la pensión se financiaba durante 30 años por cada asegurado, cuando el requisito para que una persona se pensionase era solamente de 500 semanas -casi 10 años-. Derivado de esta situación, en 1994 se calculó que el déficit en el financiamiento de las pensiones durante los siguientes 75 años sería del 141% del PIB (Grandolini y Cerda, 1998: 8).



2.2.3. La reforma en pensiones: del beneficio definido a la contribución definida

El cambio de política pensionaria en México fue ideado para resolver el problema de desfinanciamiento de la seguridad social y que así, el cambio demográfico causado por el aumento de la esperanza de vida y la caída de la tasa de natalidad no repercutiera en la estabilidad de las finanzas públicas del país a largo plazo. Dada esta problemática, la alternativa de política que se adoptó estructuraría una nueva forma de financiamiento de las pensiones, pasando de un régimen de beneficio definido a uno de contribución definida.

México no fue el primer país de América Latina en donde la reforma del sistema pensionario entró en la agenda. Chile, envuelto en una situación similar, fue el primero en transitar de un esquema de beneficio definido a uno de contribución definida en 1981. La solución vista en el caso chileno fue ganando terreno en la región, siendo adoptada por Perú -1993-, Argentina -1994-, Colombia -1994-, Uruguay -1996-, El Salvador -1998-, y Costa Rica -2001- (Mesa-Lago, 2006).

En México, a diferencia del caso chileno, la transición hacia una política pensionaria de contribución definida no fue de manera súbita. En principio, lo que se buscó fue un complemento para el financiamiento a las pensiones de beneficio definido, no una transición abrupta. Por ello, en el año de 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que serviría como un esquema complementario a la pensión de beneficio definido y de carácter obligatorio que funcionaría por medio de cuentas individuales de ahorro y que dio paso a la creación de dos nuevas contribuciones.

La primera del 2% del salario del asegurado por concepto de retiro y la segunda del 5% para vivienda (Grandolini y Cerda, 1998: 9).

Las contribuciones hechas por los asegurados a través del SAR serían invertidas en la banca comercial, con el fin de que generaran rendimientos y que estos fueran un complemento a la pensión de los trabajadores. Sin embargo, este sistema comenzó a enfrentar los retos propios de un régimen de contribución definida. En primer lugar, faltaba un marco regulatorio y de supervisión de las operaciones de inversión hechas por los bancos comerciales, razón por la cual en 1994 se creó la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que operaría como una agencia de regulación gubernamental. En segundo lugar, dado el vacío regulatorio con el que inició operaciones el SAR, los trabajadores llegaban a tener más de una cuenta a su nombre en distintos bancos ya que la decisión de dónde invertir sus contribuciones no dependía de ellos, sino de los empleadores (Grandolini y Cerda, 1998: 10-11).

La operación del SAR y los problemas administrativos y de coordinación que trajo consigo fueron motivación suficiente para idear una política que buscara solucionar los problemas de financiamiento de la seguridad social y que no sólo sirviera como un complemento al sistema de beneficio definido sino que cambiara por completo el esquema de pensiones. Sin embargo, no sería una labor sencilla dada la conexión que la política pensionaria tiene con la política fiscal y laboral, así como con los mercados financieros; además, tendría que tomarse en cuenta el tamaño del sector informal y las restricciones legales relacionadas con la protección constitucional de los derechos de los pensionados (Grandolini y Cerda, 1998: 11).

Con las dificultades que implicaría, el IMSS fue el primero reformar su sistema de pensiones. En 1995 se aprobó la Ley del Seguro Social (en adelante Ley 95) que sustituiría por completo el esquema de beneficios definidos de la Ley del año 1973. Un año más tarde se aprobó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Con esta legislación, en 1997 comenzó a operar el nuevo régimen de contribución definida (Villagómez y Antón, 2013: 6).

Dado que debían respetarse los derechos de los pensionados, cuando entró en operación el nuevo régimen de contribución definida, estos no perdieron su pensión. Los trabajadores que ya estaban afiliados al IMSS cuando se dio la reforma - generación de transición- tendrían que hacer sus contribuciones al nuevo sistema. A pesar de ello, cuando se retiren podrán decidir bajo qué régimen pensionarse, si por el de beneficio definido o por contribución definida. Por último, para las personas que se afiliaron después de la reforma, sería obligatorio el nuevo régimen (Villagómez y Antón, 2013: 8).

En el nuevo sistema de contribución definida del IMSS, cada trabajador afiliado cuenta con una cuenta a su nombre compuesta por tres subcuentas: (1) retiro, cesantía en edad avanzada, y vejez; (2) vivienda; y (3) aportaciones voluntarias. Las contribuciones son recaudadas por el propio IMSS, quien transfiere los recursos a las entidades financieras privadas que se crearon a raíz de la reforma exclusivamente para administrar los fondos de retiro y que reciben el nombre de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). Por su parte, los recursos para la vivienda son manejados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (Villagómez y Antón, 2013: 6).

Durante la fase de acumulación de la pensión, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 95, en sus artículos 167 y 168, los trabajadores, patrones y el gobierno federal son los encargados de hacer las cuotas, así como las aportaciones correspondientes a cada cuenta individual tomando como referencia el salario base de cotización⁸ de la siguiente forma:

Cuadro 1. Conformación de las cuentas individuales del IMSS

Subcuenta	Ramo	Cuota	Aportación
Aportaciones voluntarias	Aportaciones voluntarias	Voluntaria por parte del patrón y trabajador	Voluntaria
Vivienda	Vivienda (INFONAVIT)	Patrón	5% del salario base de cotización
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV)	Cesantía en edad avanzada y vejez	Patrón: 3.150% Trabajador: 1.125% Gobierno Federal: 0.225%	6.5% del salario base de cotización
	Retiro	Patrón: 2%	
	Cuota social	Gobierno Federal	Depende del salario del trabajador. Es adicional al 6.5% de RCV

Salario base de cotización del trabajador (número de salarios mínimos)	Cuota social
1	\$3.87077
1.01 a 4	\$3.70949
4.01 a 7	\$3.54820
7.01 a 10	\$3.38692
10.01 a 15	\$3.22564

Fuente: Elaboración propia con datos del artículo 168 de la Ley del Seguro Social (Última reforma en el DOF el 22-06-2018).

Los recursos acumulados en la cuenta individual son invertidos en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) cuya estructura es

⁸ De acuerdo con el artículo 27 de la ley 95, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

determinada por la CONSAR. Esta señala los límites de riesgo por tipo de instrumento de inversión (Villagómez y Antón, 2013: 7). Durante la fase de desacumulación [sic], la persona propietaria de la cuenta puede hacerse de sus recursos por motivo de vejez o cesantía en edad avanzada.

Si se desea disponer de los recursos con motivo de vejez, el artículo 162 de la Ley 95 marca que es necesario que la persona tenga 65 años de edad y haya cotizado durante 1250 semanas al IMSS. Por otro lado, para el caso de la cesantía en edad avanzada, conforme lo dispuesto en el artículo 154 de la misma ley, se requiere una edad mínima de 60 años y el mismo número de semanas cotizando que en la pensión por vejez.

En caso de que una persona, aun habiendo cotizado 1250 semanas, no tenga en su cuenta los recursos equivalentes al salario mínimo ajustado al Índice Nacional de Precios al Consumidor, los artículos 170 y 172 de la Ley 95 señalan la garantía de una pensión mínima. Esta está conformada por los recursos acumulados en la cuenta individual y por aportaciones del gobierno federal en una cantidad tal que se llegue al salario mínimo.

Reforma en pensiones del ISSSTE

Dado que la reforma en pensiones que entró en vigor en 1997 solamente alcanzó al IMSS, los asegurados bajo los esquemas del ISSSTE, ISSFAM o PEMEX siguieron gozando de una pensión del tipo beneficio definido. Es decir, el régimen pensionario comenzó a operar de forma diferenciada. Si bien el IMSS se vio obligado a reconfigurar el financiamiento de sus pensiones debido a las tendencias demográficas del país, el ISSSTE, siendo el segundo esquema de seguridad social

más grande en México, enfrentó los mismos problemas, razón por la cual modificó también su sistema pensionario.

En 2007 se reformó la Ley del ISSSTE. Entre los cambios que implicó se encuentra la transición del sistema de beneficio definido a un sistema de contribución definida o cuentas individuales obligatorio para los trabajadores de nuevo ingreso -a partir del 1 de abril de 2007- y opcional para quienes ya cotizaban desde antes. Para administrar el régimen de contribución definida o cuentas individuales se creó un nuevo órgano público desconcentrado del Instituto: el PENSIONISSSTE. De acuerdo con el artículo 101 de la nueva Ley del ISSSTE, las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la CONSAR. Las cuotas y aportaciones de las subcuentas están determinadas de la siguiente forma:

Cuadro 2. Conformación de las cuentas individuales del ISSSTE

Subcuenta	Cuota
Aportaciones voluntarias	Aportaciones voluntarias que generan rendimientos
Ahorro Solidario	Por cada peso que ahorre el trabajador, la aseguradora aportará \$3.25, con un tope máximo de 6.5% del sueldo básico
Aportaciones complementarias de retiro y ahorro a largo plazo	Depósitos voluntarios en la cuenta individual
Ahorro para el Retiro (SAR 92)	PENSIONISSSTE administrará los recursos acumulados en esta subcuenta y las aportaciones que se realicen a partir del 2008
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV)	Dependencias o entidades: 5.175% del sueldo básico
	Trabajador: 6.125% del sueldo básico
	Cuota social del Gobierno Federal: 5.5% del salario mínimo general

Fuente: Elaboración propia con datos del artículo 102 de la Ley del ISSSTE (Última reforma en el DOF el 22-06-2018).

Las reformas de 1997 y 2007 implicaron para el IMSS y para el ISSSTE el paso de un esquema de beneficios definidos a uno de contribución definida. En el caso de

otros esquemas de seguridad social como PEMEX o el ISSFAM, se sigue teniendo un régimen de beneficio definidos.

La estructura de las cuentas individuales hace que el monto de la pensión esté en función del ingreso que se percibe y, además, se centra en la capacidad de ahorro de las personas. Si a mayor ingreso mayor ahorro, el funcionamiento de la política pensionaria en México tiende a reproducir las distribuciones de ingreso.

Recapitulando, la seguridad social y las pensiones tuvieron su primer antecedente en los programas de protección social de la Alemania de Bismarck. En principio, fueron ideados con fines de conciliación política, razón por la cual su alcance estuvo limitado únicamente al grupo de los obreros. El sistema de protección alemán era administrado por comités conformados por los propios beneficiarios de los programas y no por una entidad gubernamental.

Fue hasta la década de 1940 cuando en Inglaterra se instauró una política que siguió los principios de protección y redistribución de la seguridad social y cuyo alcance se expandía a todos los grupos de la población, no sólo al de obreros. A partir de ello, este fue el modelo a seguir en el mundo en materia de seguridad social.

En México, los antecedentes de la seguridad social, al igual que en Alemania, se caracterizaron por estar en medio de coyunturas políticas y de tener fines de conciliación y respaldo. Dado el corte caudillista del gobierno mexicano en la década de 1920, las relaciones con el ejército eran de vital importancia para mantener un régimen estable. Para ello, se comenzaron a implementar programas de protección

focalizados hacia este grupo. Una vez ganado el apoyo militar, se sumó el respaldo de la CROM.

Por el corte corporativista y de representación de intereses que comenzó a forjarse, la agenda de política quedó influenciada por las agrupaciones de masas allegadas al gobierno. Fue hasta 1943 cuando, por la influencia del esquema inglés y las condiciones emitidas por la OIT, en México se creó el IMSS con el fin de iniciar una política de seguridad social. Años más tarde, en 1959, se creó el ISSSTE para asegurar a los empleados al servicio del Estado.

Siguiendo el esquema corporativista, la política de seguridad social contó con un amplio catálogo de beneficios, cuyo costo no necesariamente correspondía con las contribuciones hechas por los beneficiarios, entre ellas, las pensiones. Tanto el IMSS como el ISSSTE configuraron sistemas de beneficio definido. Sin embargo, la propia naturaleza de este tipo de regímenes comenzó a generar estragos en su financiamiento.

La situación se agravó aún más dadas las tendencias a la baja de la tasa de natalidad y el incremento de la esperanza de vida. Esto implicó el aumento del costo de la pensión, ya que el tiempo de su goce incrementó, pero no con ello el número de trabajadores en activo que sostenían el financiamiento de las pensiones de los retirados.

El decrecimiento del número de nacimientos implicó una mayor razón de dependencia adulta y una reducción importante de la proporción del número de trabajadores en activo por cada pensionado. Por esta razón, entró en la agenda de política la necesidad de reconfigurar el sistema de pensiones.

La solución al problema de financiamiento de las pensiones se retomó de la experiencia chilena y de América Latina en general, pasando de un esquema de beneficio definido a uno de contribución definida. En México, el primer paso se dio con la creación del SAR, buscando un cambio de manera incremental y no de forma tajante. Sin embargo, dado el funcionamiento del SAR y los problemas de operación, así como de regulación que enfrentó, la alternativa fue cambiar a un régimen de contribución definida.

El primer instituto en dar el paso hacia la contribución definida fue el IMSS en 1997, poniendo en marcha el funcionamiento de pensiones basadas en cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador. Este funcionamiento, durante la fase de acumulación, hace aportaciones obligatorias tomando como referencia su salario e implica la posibilidad de realizar aportaciones de manera voluntaria. Por su parte, el ISSSTE también reformó su sistema y pasó a un esquema similar al del IMSS.

En ambos casos, los recursos de las cuentas son invertidos en SIEFORES. Estas ofrecen distintos tipos de riesgo de inversión y generan rendimientos de tal forma que aumente la disponibilidad de dinero en cada cuenta individual. Una vez que los beneficiarios alcanzan ciertos requisitos de retiro, pueden iniciar la fase de desacumulación [sic] para retirar su dinero, transformándose así en su ingreso al momento del retiro.

Dadas las tendencias en la tasa de natalidad y la esperanza de vida, México será un país cuyo porcentaje de población en edad de retiro será mayor. De los cuales, su ingreso estará determinado en gran medida por el monto de su pensión. Además, debido al nivel de desigualdad existente en la distribución del ingreso y la

disponibilidad de ahorro de las personas, la actual política pensionaria reproducirá esa distribución.

Debido a las repercusiones que la desigualdad en el ingreso genera en el desempeño económico, es necesario pensar en alternativas de política centradas en las fuentes de ingreso con las que cuentan las personas, siendo las pensiones una de ellas. Las tendencias demográficas indican que, al existir cada vez más personas en edades de retiro, los ingresos por pensión cobrarán mayor importancia. En ese sentido, el siguiente capítulo estará centrado en analizar la correlación existente entre el ingreso y las pensiones en México y de esta forma, identificar áreas susceptibles de intervención gubernamental, bajo el enfoque de coaliciones promotoras, que contribuyan a reducir la desigualdad en el ingreso.

Capítulo 3. Modelo de análisis de los sistemas de pensiones en México desde el enfoque de políticas públicas

La desigualdad es un fenómeno difícil de medir dada la caracterización moralista que puede adquirir. Sin embargo, si se estudia a través de la variable ingreso se puede caracterizar de tal forma que sea viable su medición debido a la naturaleza cuantitativa que posee.

Es necesario hacer notar que aun midiendo la desigualdad por medio del ingreso no hay una frontera clara entre un nivel de desigualdad grave y uno aceptable. Al momento de medir la desigualdad en el ingreso lo más importante es la interpretación que se haga de los datos obtenidos, es por ello que el primer paso para hacerlo es analizarla gráficamente.

Al medir gráficamente la desigualdad en el ingreso, la atención debe centrarse en la distribución de la variable de interés, esto es lo que permitirá interpretar y detallar las razones por las que esa distribución adquiere determinada forma, así como identificar los grupos de la población más afectados y así idear acciones de política para intervenir. Es necesario especificar que, dada la naturaleza estadística de las mediciones de la variable ingreso, el estudio no se centra en alguna observación en particular, sino que se analiza a la variable en general.

El objetivo de este capítulo es explicar en qué medida la política pensionaria correspondiente a la Ley del Seguro Social de 1995 determina el nivel de desigualdad en el ingreso en México. En primer lugar, se detallan las mediciones gráficas de la desigualdad en el ingreso que se utilizarán para analizar el caso mexicano con el fin de interpretar los datos. Realizado esto, se medirá la magnitud

de la desigualdad en México a través de sus mediciones gráficas y tomando como fuente de información la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2016 realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Una vez descrito el tamaño de la desigualdad para el caso mexicano, se hará notar el papel que juegan las pensiones en la composición del ingreso de los hogares, analizando cómo es que éstas cumplen con una función redistributiva. Logrado esto, se retomará la estructura de la política pensionaria de la Ley 95 del IMSS para destacar, por medio de un modelo de regresión lineal simple, la pérdida del papel redistributivo de las pensiones que implicó su implementación.

Por último, se estudiará la pérdida de la función redistributiva de la política pensionaria de la Ley 95 del IMSS como un problema público necesario de intervención gubernamental y se realizarán recomendaciones viables de política pública en el marco de las coaliciones promotoras.

3.1. ¿Cómo se mide la desigualdad en el ingreso?

Una herramienta para medir la distribución del ingreso es el histograma. Su utilidad recae en que mediante una gráfica de barras construida para un conjunto de datos cuantitativos, la altura de cada barra representa la densidad o proporción de observaciones que caen dentro de un intervalo de valores para una variable cuantitativa, en este caso, cada barra corresponde al número de observaciones en un determinado nivel de ingreso. Para construir el histograma es necesario identificar el intervalo dentro del cual se encuentran los valores que adquiere la variable independiente (X) dentro de la muestra o población. Esto se hace

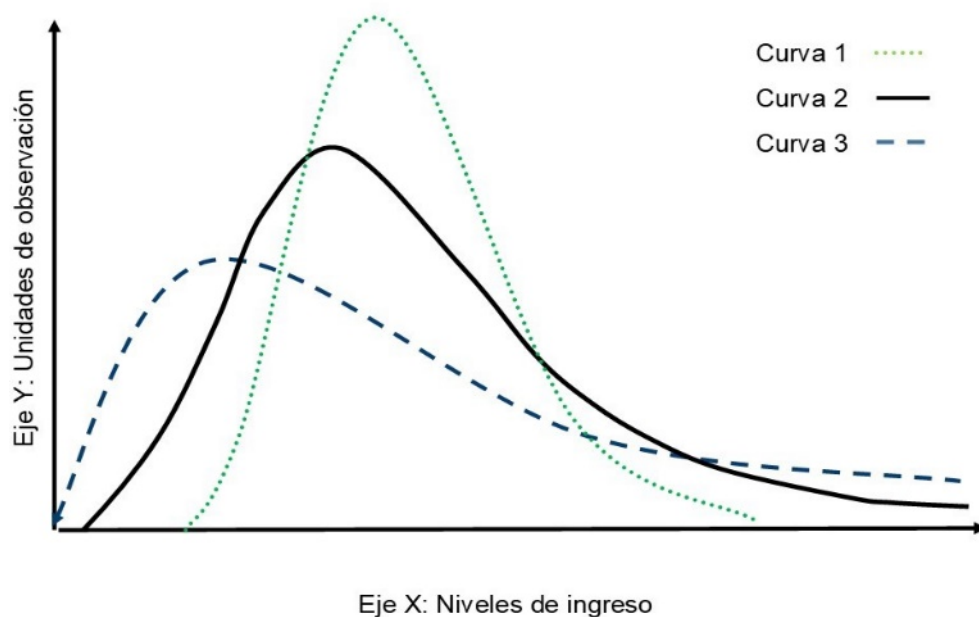
ordenando la variable de forma ascendente. Una vez realizado, el intervalo se divide en subintervalos de la misma longitud. Una derivación del histograma es la gráfica de densidad, esta es una curva que representa la distribución de una variable cuantitativa. Para su construcción, se toman en cuenta las densidades -altura- de cada barra del histograma y se unen con una línea.

Dado que la desigualdad medida a través del ingreso es una variable cuantitativa, esta se observa respecto a la forma que adquiere la gráfica de densidad derivada del histograma de distribución del ingreso. Para construir la gráfica se deben identificar ambos ejes de la gráfica. El ingreso debe colocarse en el eje X de las abscisas, mientras que en el eje Y de las ordenadas se muestra la frecuencia; es decir, las unidades de observación -individuos, familias u hogares- dentro de determinado valor de la variable ingreso.

La curva de densidad dentro de la gráfica de distribución del ingreso, en donde el eje horizontal (X) refleja el nivel del ingreso -medido a partir de cero- y el eje Y el número de personas para cada nivel de ingreso. Típicamente, la curva de la gráfica crece en los valores más bajos de ingreso y alcanza su punto máximo en el valor más frecuente del ingreso. En este punto, la curva comienza a descender de forma súbita hacia la derecha, formándose una cola hasta el valor de X para el cual la frecuencia es igual a 0. Generalmente, esta cola suele ser larga, reflejando que el número de unidades de observación en los niveles más altos de ingreso son pocos (ver la curva 3 de la gráfica 9), esto se interpreta como un mayor grado de desigualdad. En contraste, las sociedades con una distribución del ingreso más igualitaria presentan una curva de distribución con la parte media más alta así como

una cola poco prolongada y aplanada (ver curva 1 de la gráfica 9). Conforme las sociedades se vuelven más desiguales (ver curva 2 de la gráfica 9), la joroba en el centro de la gráfica se vuelve más plana y la cola adquiere una forma más alargada (Galbraith, 2016: 58-60).

Gráfica 9. Distribución del ingreso



Fuente: Galbraith, 2016

Generalmente las gráficas de distribución de ingreso son asimétricas debido a que tienen distinta forma tanto a la izquierda como a la derecha del valor mediano de la variable X. Al ser asimétricas, se dice que están sesgadas hacia la dirección en la que va la cola de la curva; en este caso, hacia la derecha. Es por esta razón que al momento de describir la gráfica por medio de estadísticos de tendencia central -

media, mediana y moda- la media adquirirá un valor mayor a la mediana debido al sesgo de la curva.

Dado el sesgo que tiene la curva de distribución del ingreso hacia la derecha, no resulta adecuado tomar la media como valor típico -valor alrededor del cual están los demás valores de una variable- de la variable X. Para una mejor interpretación es recomendable tomar como referencia la mediana, dado que es menos sensible a los valores extremos de la distribución.

Con el fin de obtener información más detallada sobre la distribución de la variable X, es decir, el ingreso, su intervalo de valores se puede dividir en cuantiles, de tal forma que cada parte resultante represente un porcentaje de igual tamaño. Por ejemplo, si el intervalo de valores en el eje X va de 0 a 100 unidades y se desea dividirlo en 100 partes, cada una de ellas representará el 1% de la distribución del ingreso; de ser este el caso, cada parte se denominará percentil. Por otro lado, si se divide en cinco de tal manera que cada una sea igual al 20% de la distribución, las partes resultantes se llamarán quintiles; y por último, si se divide en 10 partes de 10%, se les llamará deciles (Galbraith, 2016: 61).

Coefficiente de Gini

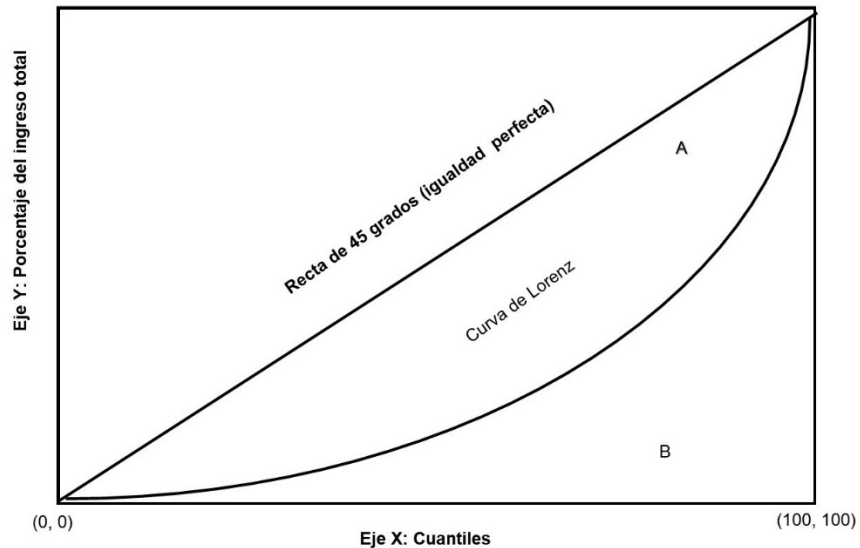
Esta herramienta de medición de la desigualdad refleja el grado de acumulación del ingreso entre individuos u hogares de una población. Se auxilia de una medida previa la cual es la curva de Lorenz que es una gráfica utilizada para relacionar distribución de cualquier tipo de variables. En caso, la variable a medir es el ingreso.

Para trazar la curva de Lorenz, en primer lugar, se ordenan todas las observaciones de la variable ingreso (individuos u hogares) de menor a mayor dependiendo el nivel de ingreso que tengan, posteriormente, la distribución obtenida, se segmenta en cuantiles.

Los cuantiles obtenidos se colocan en el eje X de las abscisas mientras que en el eje Y de las ordenadas se colocan el valor porcentual del ingreso acumulado de cada cuantil con respecto al total del ingreso de toda la población o muestra que se esté utilizando. Por ejemplo, si la distribución se ordenada en quintiles, en el caso de que el primer quintil -primer 20%- acumule el 5% del ingreso total, las coordenadas del punto correspondiente serán (20, 5) (Galbraith, 2016: 64). Lo mismo se hace para cada punto -dependiendo del total de cuantiles- y posteriormente se unen con una línea.

La curva resultante de la unión de cada uno de los puntos en la gráfica será la curva de Lorenz y reflejará una relación entre la acumulación del ingreso en un grupo de la población y el porcentaje de la población que representa cada segmento de la distribución. La curva se traza debajo de una línea recta cuya pendiente forma un ángulo de 45 grados y que pasa por los puntos cuyas coordenadas en el eje X y en el eje Y son iguales -lo que representa el caso de una igualdad perfecta en donde todas las unidades de observación cuentan con el mismo ingreso-, empezando en el punto (0,0) y terminando en el punto (100, 100) (Galbraith, 2016: 64).

Gráfica 10. Curva de Lorenz y coeficiente de Gini



Fuente: Galbraith, 2016

El coeficiente de Gini se calcula tomando como referencia la gráfica de la curva de Lorenz. Es una medida que refleja la relación existente entre el área entre la recta de 45 grados y la curva de Lorenz (A) respecto al área total debajo de la línea de 45 grados (A+B), siendo su ecuación definida como $Gini = [A / (A+B)]$. Si todas las unidades de observación de una sociedad ganaran el mismo ingreso, su curva de Lorenz estaría empalmada con la línea de distribución perfecta, dando como resultado que el área $A = 0$. Al momento de realizar la ecuación para calcular su coeficiente de Gini, el resultado será igual a 0. Por otro lado, si una sola unidad de observación ganara el 100% del ingreso de una sociedad, el área A será igual al área A+B, por lo que al realizar la ecuación para calcular el coeficiente de Gini, el resultado será 1. Es por esta razón que los valores del coeficiente se encuentran en el intervalo que va de 0 a 1, donde el valor mínimo 0 representa una sociedad

totalmente igualitaria mientras que el valor máximo 1 es sinónimo de una sociedad totalmente desigual donde solamente una unidad de observación tiene todo el ingreso (Galbraith, 2016: 65).

Tomando como referencia estas mediciones de la desigualdad, a partir de los datos obtenidos en la ENIGH 2016, se expondrá el tamaño de la desigualdad en México. Cabe señalar que las unidades de observación de esta encuesta son los hogares. Se destacará la importancia que tienen las pensiones dentro del ingreso de los hogares en México y se describirá cómo es que sirven como un instrumento de distribución.

En primera instancia se mostrará la distribución del ingreso cuando se mide sin tomar en cuenta las pensiones y cómo cambia cuando estas se incorporan a la medición. Lo que se hace notar con este cambio en la gráfica de distribución del ingreso es la importancia del papel redistributivo que tienen las pensiones. Una vez hecho esto, se muestra la composición por quintiles de ingreso de la población mexicana, detallando cuáles son los hogares en donde las pensiones representan una mayor parte del total de su ingreso.

Señalada la importancia de las pensiones en la composición del ingreso de los hogares, así como el efecto redistributivo que tienen, se argumenta cómo es que pierden esta función como resultado del régimen pensionario marcado en la Ley 95 del IMSS. Teniendo en cuenta que se trata de un sistema de contribución definida, el ahorro se convierte en el factor determinante para articular el monto de la pensión.

Recordando que el ahorro está en función del ingreso, por medio de un modelo de regresión lineal construido a partir de los resultados de la ENIGH 2016 se muestra

la capacidad de ahorro que tienen los hogares mexicanos. Con ello se concluye que el régimen pensionario de contribución definida, dada la capacidad real de ahorro de los hogares, reproducirá y acrecentará la desigualdad en el ingreso en México.

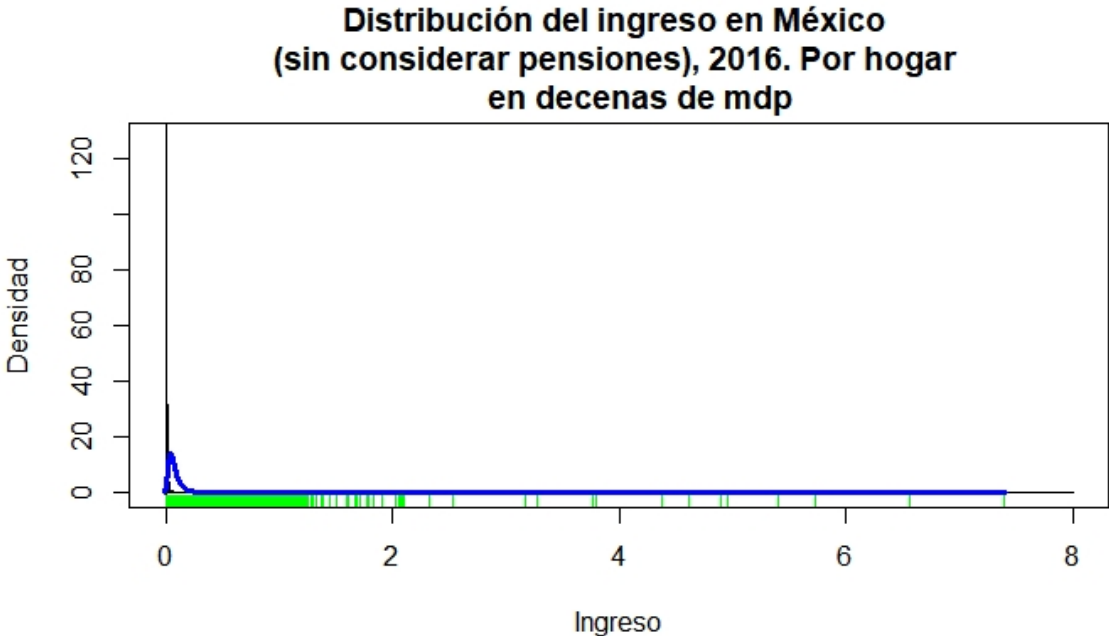
3.2. Medición de la desigualdad en el ingreso en México

La ENIGH se realiza bianualmente. La correspondiente al año 2016 es la más actual. Ofrece una serie de datos sociodemográficos, así como de ingreso y gasto compilados en 127 variables. Se conforma de una muestra de 70,311 observaciones. Las unidades de observación de las variables de la encuesta son los hogares mexicanos. Para el interés de la investigación, las variables que se toman en cuenta son aquellas correspondientes a la composición y monto del ingreso para los hogares de la muestra.

La variable ingreso dentro de la ENIGH tiene 20 conceptos incluidos en el cuadro 3. Para dar paso a la medición de la distribución del ingreso y, por lo tanto, observar el nivel de desigualdad en México, es necesario determinar el monto total de ingreso para cada hogar, para ello, deben sumarse los valores de cada concepto de ingreso. Es importante señalar que el monto de ingreso está medido de forma mensual en pesos. Con el fin de hacer notar los efectos redistributivos de las pensiones, la variable ingreso se construyó de dos formas: una sin considerar percepciones provenientes de alguna pensión y otra tomando en cuenta los ingresos provenientes de pensiones. Debido a la naturaleza cuantitativa de la variable ingreso, el análisis de esta investigación se deriva de los atributos que la caracterizan, principalmente su distribución y composición, sin centrarse en casos particulares.

Construida la variable de ingreso sin considerar las pensiones se obtiene que el intervalo dentro del cual se mueven los valores de la variable va de 0 a 71,474,727 pesos. Al realizar un histograma de densidad para visualizar su distribución se obtiene la gráfica 11. Debido a la distancia entre el valor mínimo y máximo, y con el fin de observar la distribución del ingreso, la gráfica se construyó en decenas de millones de pesos.

Gráfica 11.



Fuente: ENIGH, 2016.

Se observa una gráfica con un sesgo importante hacia la derecha, lo que refleja la poca cantidad de unidades de observación dentro de valores de ingreso mayores a diez millones de pesos. Se aprecia una importante acumulación de hogares dentro de valores de ingreso más cercanos a 0. Dada la longitud de la cola en la gráfica representada por la línea azul, así como la altura que adquiere en los niveles más

bajos de ingreso es que se aprecia una distribución mayoritariamente desigual, así como una gráfica asimétrica.

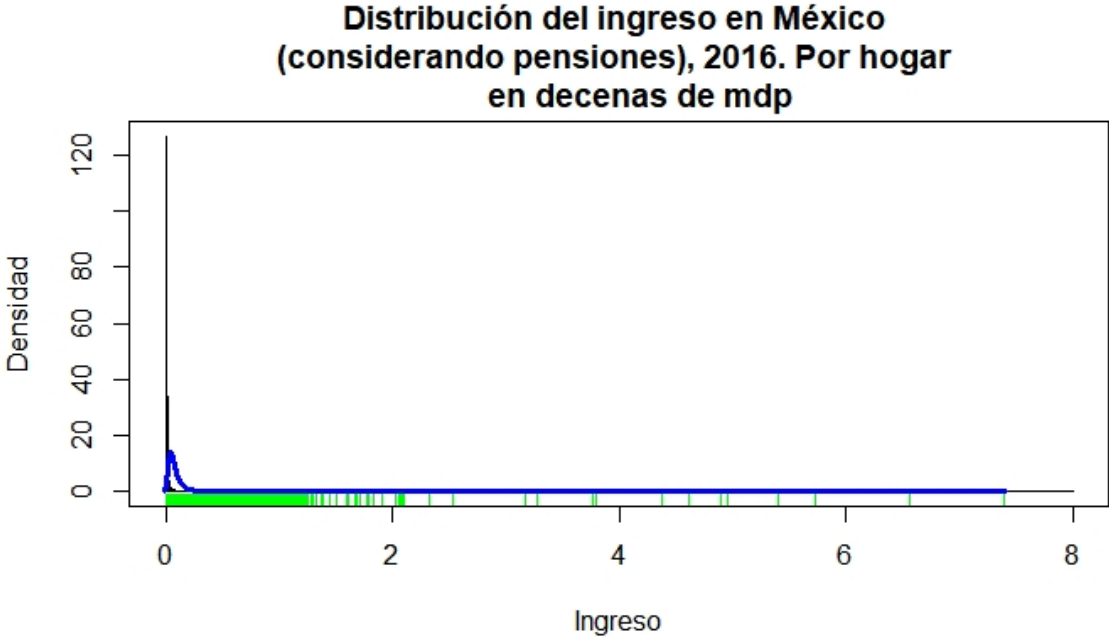
La línea azul refleja la curva de densidad de la gráfica. Su origen lo tiene en el valor cero y crece en los valores más cercanos al origen, decreciendo en los valores igual de próximos a cero, formando así una joroba poco ensanchada y una cola plana y de gran longitud hasta llegar al valor máximo de la distribución. En la parte baja de la gráfica se observan líneas de color verde cuya función es reflejar el grado de concentración de los hogares para determinados valores de ingreso en el eje X. La parte de mayor acumulación de estas líneas están entre el 0 y el 1, siendo este el intervalo de mayor concentración del ingreso; por su parte, se aprecian líneas delgadas en la medida que la línea azul se aproxima a cero, indicando la poca acumulación de observaciones cuyos ingresos mensuales rebasan los diez millones de pesos o, dicho de otra forma, el alto nivel de desigualdad.

Debido a la existencia de observaciones con ingresos mensuales superiores al millón de pesos, los estadísticos de tendencia central, principalmente la media, estarán influidos por el sesgo de la distribución, el cual se aprecia por la longitud de la cola de la línea azul de la gráfica 11; para este caso, el valor de la media es de 80,330 pesos. Cuando la media resulta estar sesgada debido a la distribución en la variable suele recurrirse a la mediana como valor típico; sin embargo, debido a la desigualdad existente en la distribución, su valor es igual a 56,806 pesos por lo que, aunque en menor grado que la media, sigue estando sesgada.

Si se decide utilizar a la media y a la mediana como los valores típicos de la variable, la interpretación sería que el ingreso de los hogares en México gira alrededor de

esos valores. No obstante, esto no necesariamente sucede, ya que se estaría sobrestimando el ingreso percibido por la mayor parte de las observaciones. A pesar de ello, resulta un buen punto de partida para comenzar a ver el papel redistributivo de las pensiones.

Gráfica 12.



Fuente: ENIGH, 2016.

Cuando se construye la variable ingreso tomando en cuenta las pensiones percibidas por lo hogares, el intervalo de valores va de 0 a 71,603,858 pesos. Una vez hecho el histograma de densidad, se observa que la línea azul crece en los valores más cercanos a cero, decreciendo y formando, a diferencia de la gráfica 11, una curva de mayor altura. A pesar de ello, la cola sigue siendo prolongada y aplanada debido a su cercanía al valor cero en el eje Y. De igual forma, se aprecia que la mayor concentración de líneas verdes en la parte baja de la gráfica está en

un intervalo del eje X mayor que en la gráfica 11, resultado del incremento del ingreso que producen las pensiones en los hogares.

El efecto redistributivo de las pensiones se refleja en un incremento del ingreso, incluso del valor máximo de la distribución, es ahí donde radica su importancia. Tanto la media como la mediana aumentan respecto a la medición de la variable ingreso sin considerar las pensiones, dando como resultado 83,040 y 58,351 pesos, respectivamente. Sin embargo, dado el sesgo de la distribución, siguen sin ser valores típicos que sean significativos para describir la variable.

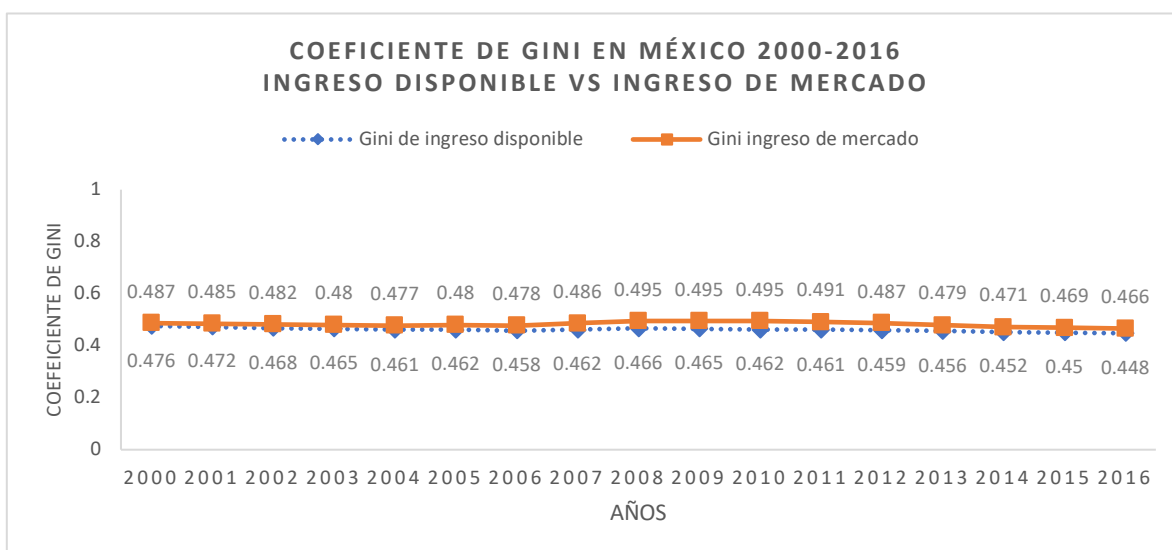
Debido al sesgo de la distribución de la variable ingreso y la diferencia poco apreciable del efecto redistributivo de las pensiones (gráficas 11 y 12) a causa de la distancia entre los valores máximo y mínimo en ambas, resulta útil describir la variable por medio de otras mediciones; en este caso, a través del coeficiente de Gini y por cuantiles.

El coeficiente de Gini se mide construyendo de distintas formas la variable ingreso. Para esta investigación se utilizarán dos de ellas, la primera es el ingreso de mercado, el cual consiste en medir las percepciones monetarias de individuos u hogares sin tomar en cuenta aquellas provenientes por concepto de transferencias o beneficios gubernamentales, entre los cuales se encuentran las pensiones. Por otro lado, está el ingreso disponible, este se estructura tomando en cuenta el monto de las percepciones restando impuestos y considerando las transferencias y beneficios gubernamentales (Solt, 2019).

En este punto es necesario tener en cuenta que un régimen pensionario colecta contribuciones de trabajadores en activo y los distribuye de forma mensual entre las

personas retiradas o en su caso, a sus dependientes (Burtless, 2006). Es por ello que, a propósito de apreciar el efecto de las percepciones por pensión en la distribución del ingreso en las distintas formas de medición de la desigualdad, se debe comparar entre la variable ingreso que incluye pensiones y la variable ingreso sin pensiones.

Gráfica 13.



En la gráfica 13 se compara la evolución del coeficiente de Gini del año 2000 al 2016 en México tomando datos de la *Standardized World Income Inequality Database*⁹. Un coeficiente de Gini cercano a 0 indica que en una sociedad hay menor desigualdad. Si es más próximo a 1, esa sociedad es más inequitativa. Para el caso mexicano se aprecia un coeficiente de Gini de ingreso de mercado de 0.483, en promedio, de 2000 a 2016 y de 0.461 para el coeficiente de ingreso disponible. En ambos se aprecia un comportamiento constante a lo largo de los años. A pesar

⁹ La *Standardized World Income Inequality Database* es una base de datos que contiene el coeficiente de Gini para varios países en distintos años y midiendo el ingreso de diversas formas.

de que el coeficiente de Gini en México es alto tanto para el ingreso disponible como para el ingreso de mercado, lo que sugiere la gráfica 13 es que hay una reducción del coeficiente y, por tanto, de la desigualdad cuando se incluye el componente de las transferencias gubernamentales (que incluyen pensiones), esto se observa en la línea correspondiente al Gini de ingreso disponible.

Las transferencias gubernamentales incluyen varios conceptos además de las pensiones, como pueden ser becas, programas sociales, entre otros. Para el caso mexicano la composición de los ingresos mensuales totales de los hogares se puede organizar por quintiles.

CUADRO 3. Quintiles y su composición porcentual de ingreso

Quintiles	I	II	III	IV	V
Ingreso total en pesos	\$ 30,754.73	\$ 48,113.12	\$ 70,684.70	\$ 111,301.79	\$ 71,603,857.80
Ingreso corriente	80.0%	82.7%	63.3%	54.6%	46.8%
Ingreso por trabajo subordinado	0.0%	0.6%	20.3%	23.2%	3.2%
Ingresos independientes	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Negocios industriales	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Negocios comerciales	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Negocios de servicios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Negocios agrícolas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Negocios pecuarios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Negocios de recolección	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Negocios de pesca	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Otros ingresos por trabajo	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%
Renta de la propiedad	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	45.9%
Pensiones	20.0%	16.6%	16.5%	19.3%	1.0%
Becas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Donativos	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%
Remesas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Beneficios gubernamentales	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	0.2%
Transferencias de hogares	0.0%	0.0%	0.0%	1.1%	0.2%
Transferencias de instituciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.7%
Otros ingresos corrientes	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: ENIGH, 2016

Con el fin de apreciar de mejor forma la desigualdad utilizando como herramienta de medición los quintiles es necesario recurrir a la razón entre cuantiles, la cual expresa la proporción de ingreso de un quintil con otro y se obtiene dividiendo los valores de cada uno para así determinar cuántas veces es mayor el ingreso de los quintiles más altos respecto a los más bajos. Por ejemplo, la razón entre el quinto y el primer quintil $(\frac{Q_5}{Q_1})$ ¹⁰ es decir, cuántas veces es mayor el ingreso del quinto respecto al primer quintil es de 2,328.22. Este valor no se modifica mucho si se continúa comparando el ingreso más alto con los demás quintiles, siendo $\frac{Q_5}{Q_2}$ igual a 1,488.23; $\frac{Q_5}{Q_3}$ igual a 1,013 y $\frac{Q_5}{Q_4}$ igual a 643.33. Al igual que con el histograma y el coeficiente de Gini, se interpreta un alto grado de desigualdad debido a la gran proporción existente entre los niveles de ingreso respecto al quinto quintil.

En el cuadro 3 las filas en color verde indican los conceptos de ingreso provenientes de transferencias gubernamentales, de las cuales, para todos los quintiles, las de mayor proporción son aquellas percibidas por motivo de pensiones¹¹. Se aprecia que en los hogares que forman parte de los primeros cuatro quintiles, las pensiones representan entre el 16% y 20% del ingreso total. Por su parte, en el quintil de mayor ingreso; es decir, el quinto, las pensiones representan únicamente el 1% del ingreso total. Con ello es que se puede apreciar el efecto redistributivo de las pensiones y, sobre todo, la importancia que tienen en los hogares de los quintiles más bajos.

¹⁰ Donde el subíndice que acompaña a la Q indica el número de quintil.

¹¹ Incluyen Jubilaciones, pensiones e indemnizaciones por accidente de trabajo despido y retiro voluntario

El efecto redistributivo de las pensiones se debe a la tasa de remplazo¹² que otorga el régimen de beneficio definido, la cual representa hasta el 80% con aumentos anuales de 0.563% para aquellos pensionados con los salarios más bajos (OCDE, 2016: 45). A raíz de la reforma al régimen pensionario del IMSS y del ISSSTE, la tasa de remplazo en México se encuentra alrededor del 30% (OCDE, 2016: 48), esto como resultado de las características del sistema de contribución definida, la cual centra el monto de la pensión en la capacidad de ahorro que tengan las personas. Dicho de otra forma, con el régimen de contribución definida se pierde el efecto redistributivo de las pensiones.

Para el año 2016, del total de cuentas AFORE correspondientes a beneficiarios del IMSS, únicamente 11.3% pertenecían a trabajadores en edad de retiro, 39.5% a trabajadores de 39 años o menos, 26.4% a trabajadores entre 37 a 45 años y 22.7% a trabajadores entre 46 y 59 años. Por su parte, en el ISSSTE, para el mismo año, 5.3% de las cuentas pertenecían a trabajadores en edad de retiro, 20.3% a trabajadores entre 46 y 59 años, 26.5% entre 37 y 45 años y 47.8% a 36 o menos años (CONSAR, 2016: 49).

En 2016, del total de recursos administrados por las AFORES 94.24% provinieron de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) tanto del IMSS como del ISSSTE; 1.4% del ahorro solidario -aplicable solamente para el ISSSTE- y únicamente 4.3% del ahorro voluntario (CONSAR, 2016: 43). Es necesario tener presente que la cuenta de RCV capta únicamente el 6.5% del salario base de los trabajadores afiliados al IMSS, mientras que para el ISSSTE llega a captar hasta el

¹² Proporción de la pensión respecto al último salario percibido por el trabajador.

16.8% del salario base. Debido a que la mayor parte de la pensión, a raíz de las reformas de 1997 y 2007, está conformada por los recursos que menor porcentaje captan del salario es que la tasa de remplazo con el régimen de contribución definida se encuentra alrededor del 30%. Con ello se pierde el efecto redistributivo de las pensiones, lo cual se convierte en un factor que puede aumentar la desigualdad en el ingreso.

Retomando el efecto redistributivo que tienen las transferencias gubernamentales de ingreso, principalmente las pensiones, se observa que la intervención del gobierno puede reducir la desigualdad. En este sentido, es pertinente vislumbrar el decrecimiento de la tasa de remplazo como un factor que puede acrecentar la desigualdad en el ingreso y, por lo tanto, constituirlo como un problema público que dé paso a la construcción de alternativas de política pública.

La alternativa de política que introduce esta investigación va encaminada al aumento de la tasa de remplazo para que las pensiones puedan recuperar su efecto redistributivo y, con ello, ser un instrumento de reducción de la desigualdad en el ingreso. Sin embargo, es indispensable dejar claro que cualquier alternativa de política necesariamente implica un cambio parcial o total de alguna política ya existente, en este caso, la política pensionaria.

Dado que cualquier recomendación de política implica un cambio, se requiere entender la naturaleza de estos y bajo qué condiciones se dan con el fin de que la propuesta sea viable y se establezcan los supuestos y condiciones bajo los cuales se puede llevar a cabo. Para ello se necesita partir de un enfoque que explique los cambios de política. En este caso, se utilizará el marco de las coaliciones

promotoras con el fin de analizar de qué formas se podría aumentar la tasa de remplazo del régimen pensionario de contribución definida.

3.3. Análisis y propuesta de política pública dentro del marco de las coaliciones promotoras

El análisis de los datos permite observar que la política pensionaria determina el nivel de la desigualdad en el ingreso en la medida que dicha política cumpla con una función de redistribución. Esto se cumple si el objetivo de un régimen pensionario se basa en reemplazar los ingresos de trabajo que una persona pierde por motivo de vejez o invalidez por medio de la recolección de contribuciones de trabajadores en activo a través de las cuales se hacen pagos mensuales a aquellos trabajadores retirados (Burtless, 2006:742).

El efecto redistributivo de las pensiones corresponde a un régimen del tipo beneficio definido; el cual, a causa de las insolvencias financieras que tuvo y las tendencias demográficas, se reemplazó por uno de contribución definida. Este, debido a su diseño de acumulación individual, pierde el efecto redistributivo y, por lo tanto, aumenta la desigualdad en el ingreso debido a la baja tasa de remplazo que ofrece.

La propuesta de política que se hace en esta investigación tiene como fin contribuir a la reducción de la desigualdad en el ingreso que genera el régimen de contribución definida a través del incremento del ahorro voluntario y, de esta forma, aumentar la tasa de remplazo que ofrece. Sin embargo, debido a los factores fiscales y financieros de la política pensionaria, los cambios no se pueden dar de manera abrupta.

Con el fin de entender los cambios de la política pensionaria y analizar las vías por las cuales se puede llevar a cabo la recomendación que propone este trabajo, es necesario recurrir a un enfoque que permita explicar cómo cambian las políticas públicas. Para ello, se hará uso del marco de las coaliciones promotoras, especificando los supuestos que sugiere y, por medio de estos, comprender la viabilidad del incremento del ahorro voluntario.

El marco de las coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras es un marco conceptual del proceso de las políticas desarrollado para resolver problemas que involucran grandes conflictos de y discusiones técnicas. Se articula en tres supuestos centrados en cómo las creencias influyen en los cambios de política en tres niveles: (1) en el nivel macro, la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, y su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico; (2) un modelo del individuo en el nivel micro, basado en gran parte de la psicología social; y (3) una convicción en el nivel medio de que la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2010: 203-205).

El primer supuesto a nivel macro sugiere que en las sociedades modernas cualquier formulación de política es sumamente compleja, por lo que, si un actor quiere ser influyente en el diseño de soluciones públicas, debe especializarse en algún tema. La especialización en un área funcional de política es la principal característica de los subsistemas, los cuales se conforman por grupos de participantes, entre los cuales destacan legisladores, funcionarios públicos, líderes de grupos de interés,

investigadores, periodistas, entre otros. Dentro de cada subsistema, los miembros pueden llegar a compartir determinados valores y creencias que el marco asume como estables en el tiempo -por lo menos, durante una década- dificultando así los cambios importantes de política (Sabatier y Weible, 2010: 206).

El supuesto correspondiente al nivel micro hace referencia a la forma en la que los individuos dentro de los subsistemas articulan sus propias creencias y actúan conforme a ellas. Cualquier valor o creencia responde a un razonamiento normativo ligado a un conjunto de reglas a seguir con el fin de maximizar resultados apropiados a partir de ello. El marco en este punto, al igual que en el nivel macro, destaca la dificultad de cambiar las creencias en los individuos (Sabatier y Weible, 2010: 208).

La diversificación de creencias entre los individuos genera un razonamiento que produce desconfianza entre ellos; por ello, intensifican sus relaciones entre los miembros del subsistema que compartan sus creencias, y aumentan el conflicto con aquellos miembros que no las comparten. Cuando una creencia pasa del nivel individual a abarcar todo el subsistema se convierte en una creencia de política. La interacción y conflicto en un ambiente de desconfianza lleva a que, entre individuos y coaliciones, la no derrota sea un resultado preferible a la victoria. Este modelo permite explicar la continuación e intensificación del conflicto de creencias políticas (Sabatier y Weible, 2010: 208 - 209).

El tercer supuesto del marco se refiere al nivel medio entre lo macro y lo micro. Reconoce que, a causa de la diversidad de creencias dentro de los subsistemas, los miembros buscarán aliarse con aquellos que compartan sus creencias. Al

momento en que estas alianzas alcanzan cierto grado de coordinación; es decir, trabajo conjunto para alcanzar los mismos objetivos de política, se forma una coalición promotora. El marco reconoce que las coaliciones promotoras son la herramienta más útil para armonizar el comportamiento de los individuos involucrados durante periodos de una década o más. Dentro de cualquier subsistema de política habrá de dos a cinco coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2010: 211).

El marco de las coaliciones promotoras distingue entre (1) cambios importantes de política que se dan cuando las creencias de política de un subsistema se modifican y (2) cambios menores de política que ocurren al momento en que hay un cambio en las creencias instrumentales. El cambio de creencias se da a través de dos vías: por medio del aprendizaje orientado a las políticas y por perturbaciones externas (Sabatier y Weible, 2010: 213).

El aprendizaje orientado a las políticas consiste en alteraciones perdurables en el tiempo de las creencias de política y que son el resultado de experiencias o información nueva en torno al área de funcional de un subsistema. Por su parte, las perturbaciones externas implican cambios coyunturales externos al subsistema como lo son desastres naturales, un cambio de régimen, crisis económicas, entre otras. Estas situaciones pueden repercutir en las dinámicas al interior de un subsistema a tal punto que una coalición dominante cambie sus creencias o que sea remplazada por alguna otra coalición (Sabatier y Weible, 2010: 213 - 214).

Dentro del marco de las coaliciones promotoras, la información científica y técnica tiene un gran valor, a tal grado de que puede facilitar el aprendizaje y alterar las

creencias instrumentales, pero no las creencias sobre políticas (Sabatier y Weible, 2010: 213). Debido al arraigo y dificultad para cambiar las creencias de política es mucho más factible apostar, por medio de información, al aprendizaje que permita cambios de forma instrumental que a grandes cambios de política.

La política pensionaria se puede analizar desde el marco de las coaliciones promotoras debido al carácter técnico que tiene y sobre todo, teniendo presente que el cambio del régimen de beneficio definido al de contribución definida se dio por medio de perturbaciones externas e implicó un cambio significativo después de un periodo de estabilidad que abarcó casi todo el siglo XX.

En México, como en varios países del mundo, la política pensionaria de beneficio definido con efectos redistributivos de ingreso se basó en la creencia de que el Estado, en su carácter de benefactor, debía procurar los estándares mínimos de protección social y económica. Sin embargo, como resultado de perturbaciones externas al subsistema de la política, esta creencia se modificó. Los factores externos que motivaron un cambio importante fueron, en primer lugar, el aumento en la tendencia de la esperanza de vida de 59.85 años en 1970 hasta los 70.93 años en 1990. En segundo lugar, el desequilibrio financiero en el que cayó el sistema de beneficio definido debido al aumento del tiempo de financiamiento de la pensión con el aumento de la esperanza de vida, hizo que su costo incrementara.

Con el fin de que no incrementara en el largo plazo la insolvencia financiera del régimen de beneficio definido, a partir del aprendizaje de política que fomentaron los países que iniciaron las reformas a sus sistemas pensionarios, se formó una coalición en el subsistema de la política pensionaria que buscó un cambio en la

creencia de que el Estado debía procurar pensiones con motivo de bienestar y protección social . La coalición se formó desde la presidencia, motivada por la salida de capitales y la devaluación del peso en el año 1994. Dentro de su programa económico, la administración del entonces presidente Zedillo buscó la promoción del ahorro interno para reducir la dependencia de flujos de capital externos (Villagómez y Antón, 2013: 4).

El área funcional de política donde se vio la oportunidad para aumentar el ahorro interno fue el programa de pensiones del IMSS. Al modificar su régimen de beneficio definido a uno de contribución definida, se buscó fomentar el ahorro financiero interno y, de esta forma, desarrollar el mercado de capitales del país para que existiera como fuente de financiamiento en la economía (Villagómez y Antón, 2013: 4).

Hasta antes del año 1994, la coalición promotora dominante en el subsistema de la política pensionaria fue aquella conformada por sindicatos de trabajadores y sus redes de relaciones con el entonces partido en el gobierno, esto bajo los valores del Estado benefactor. El agotamiento del régimen corporativista al final de la década de 1980 abrió la ventana para que se empezara a formar una coalición con creencias distintas sobre el papel del bienestar y protección estatal y, por lo tanto, de su régimen pensionario, influidas en gran medida por las perturbaciones demográficas externas y el aprendizaje de las reformas impulsadas a partir de 1981 en Chile y en América Latina.

La reforma de 1995 al sistema de pensiones hacia un régimen de contribución definida en el IMSS significó el inicio de un cambio importante en primera instancia

de las creencias sobre la protección y bienestar social y en segundo lugar en la política pensionaria. Cabe señalar que el marco de las coaliciones promotoras reconoce que las creencias de política alcanzan un periodo de estabilidad de al menos una década. En este punto resulta prudente suponer más décadas de estabilidad en la política de contribución definida dado que coexiste aún con la antigua política de beneficio definido: a los pensionados bajo el viejo régimen, a pesar de la reforma, conservaron su derecho a cobrar una pensión de beneficio definido; a quienes se encontraban laborando al momento de la reforma, cuando alcancen los requisitos de jubilación, podrán decidir bajo cuál sistema pensionarse – población de transición- y a quienes entraron a laborar después de la reforma, tendrán que pensionarse por contribución definida (Villagómez y Antón, 2013: 8).

Debido a que la reforma hizo obligatorio el régimen para quienes entraron a laborar después de 1995 en el IMSS, el 88.7% de las cuentas administradas por las AFORES son de trabajadores menores de 60 años. Para el caso del ISSSTE, el esquema es obligatorio para quienes comenzaron a laborar después de 2007, por lo que el 94.7% de sus cuentas de AFORE corresponden a trabajadores menores de 60 años (CONSAR, 2016: 49).

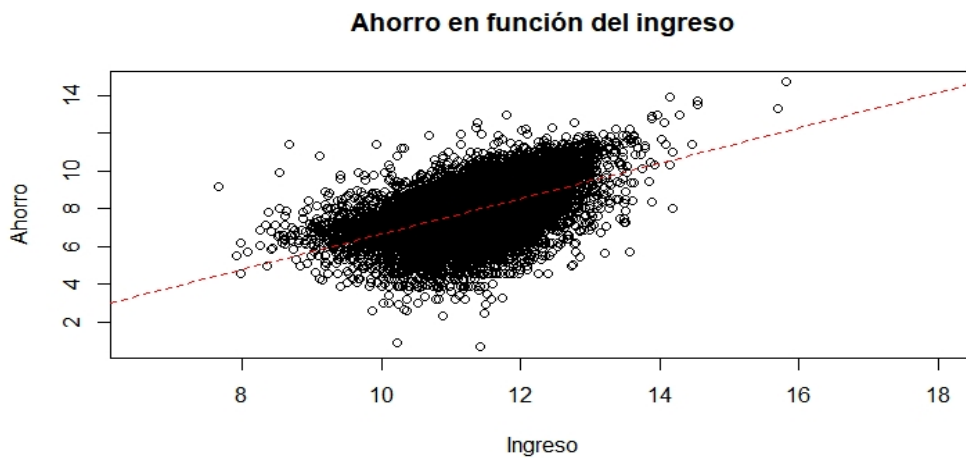
Debido al porcentaje de trabajadores menores de 60 años, la población objetivo de la política de contribución definida aún no alcanza su máximo, por lo que su periodo de mayor fuerza y estabilidad todavía no ha comenzado. Iniciará cuando el grueso de la población que tiene alguna cuenta administrada por las AFORES alcance los requisitos de jubilación y empiece la fase de desacumulación. Es por esta razón que no se puede esperar cambios importantes en la política en el corto plazo sino que,

mediante el aprendizaje de política, se deben proponer alternativas que impliquen pequeños cambios instrumentales.

Debido a que la política de contribución definida pierde el efecto de redistribución de ingreso del régimen de beneficio definido, acrecentará la desigualdad en el ingreso cuando alcance su periodo de mayor estabilidad. Esto puede llegar a ser aún más grave debido a que cuando la política llegue a su punto de mayor estabilidad, las tendencias poblacionales indican que habrá un mayor número de personas en edad de jubilación, cuyos ingresos dependerán en mayor medida de las pensiones. Cabe resaltar que en los quintiles más bajos es donde las pensiones representan una mayor proporción del ingreso.

Con el fin de apaciguar el incremento de la desigualdad en el ingreso a causa del régimen de contribución definida, la propuesta de esta investigación es el aumento del ahorro voluntario en las cuentas administradas por las AFORES. Sin embargo, esto depende en gran medida de factores como el ingreso de las personas, por lo que, incrementar el ahorro implicaría necesariamente incrementos en el ingreso. Para ejemplificar lo anterior se muestra el siguiente modelo de regresión lineal en donde se expresa el ahorro en función del ingreso siguiendo con los datos de la ENIGH 2016.

Gráfica 14.



La regresión lineal sirve para estimar los niveles de variación de una variable dependiente Y respecto al cambio en la variable independiente X. Para este caso, la variable Y es el ahorro y la variable X es el ingreso. La gráfica 14 muestra un diagrama de dispersión en el que cada punto está colocado en un par de coordenadas (X, Y). Es decir, el valor del ahorro en un determinado valor del ingreso.

La línea recta en la gráfica 14 representa la línea de regresión o de tendencia y sus coordenadas (X, Y) indican el valor estimado – más no el observado - de Y en una observación de X y su gráfica está dada por $y = \alpha + \beta x_i + \epsilon_i$ en donde α es la ordenada al origen, β indica la pendiente de la recta, x_i indica el valor de la variable x en la observación i y ϵ_i indica el error del valor estimado respecto al valor observado de Y.

Sustituyendo los valores en la fórmula general de la línea de regresión se obtiene $y = - 2.75 + 0.937 x_i + \epsilon_i$. Es decir, Ahorro estimado = $- 2.75 + 0.937$ (ingreso) + ϵ_i .

Los valores del ingreso y del ahorro para este modelo están en logaritmos naturales, esto con el fin de estimar el cambio porcentual de las variables; es decir, la alteración que experimenta la variable ahorro cuando el ingreso de una persona aumenta en 1%. Si en la fórmula general de la recta de regresión se omite el valor $\hat{\epsilon}_i$ se obtiene la ecuación $y = \alpha + \beta x_i$ y sirve para calcular el valor esperado de la variable Y, en este caso, el ahorro. Sustituyendo en la ecuación con los valores de ingreso por quintil se obtiene lo siguiente:

Cuadro 4. Incremento del ahorro en función del ingreso por quintil

Quintil	Aumento del ahorro
I	\$ 285.42
II	\$ 448.07
III	\$ 659.57
IV	\$ 1,040.15
V	\$ 670,925.40

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 4 indica el aumento en el ahorro que se tiene cuando el ingreso en cada quintil aumenta en 1%. Se aprecia que, a mayor ingreso, mayor capacidad de ahorro y que, a mayor incremento porcentual en el ingreso, el quinto quintil tiene mayor disposición de ahorro que los otros cuatro. Es decir, la desigualdad existente en el ingreso se reproduce también en el ahorro. La capacidad de ahorro el quinto quintil es 2,354.12 veces mayor que la del primer quintil.

Con el modelo de regresión se permite observar que el régimen de beneficio definido, al estar centrado en el ahorro, reproduce la desigualdad en el ingreso. Una persona ubicada en los quintiles más bajos tendría una pensión mucho menor a una persona del cuarto o quinto quintil. El modelo también sugiere que, para incrementar el ahorro, necesariamente debe aumentarse el ingreso, por lo que un cambio instrumental en la política pensionaria involucraría coordinación de creencias con el subsistema de política referente a la materia laboral ya que la mayoría de los ingresos en los hogares provienen de ingresos corrientes.

Para llevar a cabo la propuesta del aumento del ahorro voluntario se necesita la creación de un nuevo subsistema de política que impulse una creencia en común respecto al papel de protección de ingreso de las pensiones. Esta creencia podría surgir principalmente en la esfera laboral envolviendo a actores sindicales, patronos y aquellas dependencias gubernamentales a cargo de la seguridad social. Para que el subsistema tenga éxito tendrá que conformar coaliciones suficientemente fuertes como para impulsar el aprendizaje de política y, con ello, dar paso a un cambio instrumental que permita el aumento de los ingresos para incrementar la capacidad de ahorro de las personas. De esta forma, se podrá apaciguar el incremento de la desigualdad en el ingreso que producirá el régimen de contribución definida.

Conclusiones

La política pensionaria en México evolucionó a partir del siglo XX, pasando de un régimen de beneficio definido a uno de contribución definida en el que el ahorro se convirtió en el factor determinante que articula el monto de la pensión. Sin embargo, a partir de la evidencia empírica, se constató que el ahorro está en función del ingreso, por lo que no todas las personas cuentan con la misma capacidad de ahorrar. De tal forma, la capacidad real de ahorro de los hogares reproducirá y acrecentará la desigualdad en el ingreso en México.

El análisis teórico planteó que el nivel de desigualdad en el ingreso depende en gran medida del diseño de la política pensionaria. Si el diseño responde a un esquema de beneficio definido, tendrá efectos redistributivos del ingreso y, por lo tanto, disminuirá su distribución inequitativa. Por otra parte, si cuenta con un diseño de contribución definida con nulos efectos redistributivos, acrecentará la desigualdad. La evidencia empírica arrojó que la política de pensiones contemplada en la Ley del Seguro Social de 1995 (Ley del IMSS) y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 2007 (Ley del ISSSTE), al ser de contribución definida, incrementa los niveles de desigualdad.

A partir del estudio empírico realizado, las principales conclusiones de la tesis pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Las transferencias gubernamentales realizadas a través del pago de pensiones tienen un papel relevante en el monto total del ingreso de los

hogares mexicanos. Éstas representan entre el 16% y el 20% del total del ingreso de los hogares en México. Esto refleja la importancia que tiene la intervención gubernamental dentro de la distribución del ingreso; por esta razón la estructura y los atributos de la política pensionaria determinan, en gran medida, el nivel de desigualdad económica medida a través del ingreso.

- El reemplazo del régimen pensionario de beneficio definido por uno de contribución definida en México causó la pérdida del efecto redistributivo que lo caracterizó. En otras palabras, el régimen pensionario vigente deja de conceder, a quienes hayan obtenido menores ingresos durante su vida laboral, una mayor proporción de sus ingresos al momento de determinar su pensión que a aquellos que hayan percibido mayores ingresos.
- Las pensiones bajo el esquema de contribución definida transforman los ahorros que una persona hace durante su vida laboral activa en sus ingresos al momento del retiro. Esta situación genera que los esquemas de distribución de ingreso se reproduzcan. Es decir, a mayor ingreso será mayor el ahorro y también lo será el monto de la pensión.
- La estructura de las cuentas individuales que caracteriza al régimen pensionario de contribución definida hace que el monto de la pensión esté en función del ingreso que se percibe y, además, se centra en la capacidad de ahorro de las personas. Si a mayor ingreso, mayor ahorro, entonces el funcionamiento de la política pensionaria en México tiende a reproducir desigualdad en el ingreso.

- El alto grado de desigualdad en el ingreso se refleja en la capacidad de ahorro de las personas. Esta es la principal razón de que un esquema pensionario de contribución definida como el vigente en México acrecentará dicha desigualdad.

Con base en el marco teórico adoptado en esta investigación, se hace evidente la necesidad de identificar a la desigualdad económica como un problema público para que no se pierdan de vista las repercusiones que puede causar en el crecimiento económico de los países. Sólo así se puede dar paso al diseño de intervención gubernamental a través de políticas públicas para disminuir el nivel de desigualdad.

La forma de intervención gubernamental más común para la protección social y económica de las personas es la instauración de la seguridad social, la cual, por medio de sus distintos programas, ofrece una gama una protección que el individuo por sí sólo no podría obtener. La seguridad social representa el medio por el que el Estado cumple con su función principal de protección. Dentro de los programas de seguridad social, la instauración de un régimen pensionario resulta el más destacado para garantizar la protección del ingreso de las personas que, por motivo de vejez o incapacidad, no cuentan con los medios para hacerse de ingresos de trabajo.

En México, el alto grado de desigualdad en el ingreso se reproduce en la capacidad de ahorro, es por ello que un esquema pensionario de contribución definida acrecentará esta desigualdad. En ese sentido, es necesario pensar en alternativas de política factibles dentro de la dinámica de cambio especificadas por el marco de las coaliciones promotoras.

La recomendación que ofrece esta tesis a propósito de reducir el efecto negativo de la política de contribución definida en la desigualdad del ingreso plantea el aumento de la tasa de remplazo; es decir, de la proporción de la pensión respecto al último salario percibido por el trabajador, por medio del incremento del ahorro voluntario mediante la creación de un nuevo subsistema de política que envuelva a actores de los subsistemas pensionario y laboral. Para lograrlo es necesario entender se necesita una coalición dentro del subsistema de la política laboral que impulse el incremento de los ingresos por trabajo en México.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*: México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994) "Distributive politics and economic growth" en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2 (May, 1994), pp. 465-490.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996) "Income distribution, political instability, and investment" en *European Economic Review* 40(6), pp. 1203-1228.
- Altamirano, Melina y Laura Flamand (coords.) (2018) *Desigualdades en México*, 1ª edición, Ciudad de México: El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades.
- Arellano Gault, David y Felipe Blanco (2016) "Políticas públicas y democracia" en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral N. 30, Ciudad de México.
- Arrow, Kenneth J. (1963) "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care," en *The American Economic Review* Vol. 53, No. 5 (Dic., 1963), pp. 941-973.
- Arza, Camila y Paul Johnson (2006) "The Development of Public Pensions from 1889 to the 1990s" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 53 – 75.
- Atkinson, Anthony B. (1987) "Income Maintenance and Social Insurance" en Auerbach A. J. y M. Feldstein (eds.) *Handbook of Public Economics*, volumen 2, Holanda: Elsevier, pp. 779-908.

- Atkinson, Anthony B. y Francois Bourguignon (2000) "Introduction" en Atkinson, A. B. y F. Bourguignon (eds.) *Handbook of Income Distribution*, volumen 1, primera edición, Oxford: Elsevier, pp. 1-59.
- Atkinson, Anthony B. y Francois Bourguignon (2015) "Introduction" en Atkinson, A. B. y F. Bourguignon (eds.) *Handbook of Income Distribution*, volumen 2B, primera edición, Oxford: Elsevier, pp. XVII-LXIV.
- Bailliu, Jeannine y Helmut Reisen (1998) "Do funded pensions contribute to higher aggregate savings? A cross-country analysis" en *Review of World Economics* vol. 134, issue 4, pp. 692-711.
- Bardach, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Barr, Nicholas (1992) "Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, junio, pp. 741-803.
- Barr, Nicholas (1998) *The Economics of the Welfare State*, 3ª edición, California: Stanford University Press.
- Bertola, Giuseppe (1993) "Factor shares and savings in endogenous growth" en *American Economic Review* 83(5), pp. 1184-1198.
- Brown, Robert L. (1997) "In defense of pay-as-you-go (PAYGO) financing of social security" en *North American Actuarial Journal*, volumen 1, número 4, pp. 1-20.
- Burgess, Robin y Nicholas Stern (1999) "Social security in developing countries: what, why, who, and how?" en Ahmad, Ehtisham, Jean Drèze, John Hills y Amartya Sen (eds.) *Social Security in developing countries*, India: Oxford India Paperbacks, pp. 41-80.

- Burtless, Gary (2006) "Poverty and Inequality" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 741-758.
- Cabrero, Enrique (2000) "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública*, 9(2), 189-229.
- Cingano, Federico (2014) "*Trends in income inequality and its impact on economic growth*" en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 163.
- Córdova, Arnaldo (1979) *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, México: Ediciones Era.
- Creighton, Adam y John Pigott (2006) "The Structure and Performance of Mandated Pensions" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 242-267.
- De Deken, Johan J., Eduard Ponds y Bart Van Riel (2006) "Social Solidarity" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 142-160.
- Esquivel, Gerardo (2015) *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México: OXFAM.
- Ferrara, Peter (1980) *Social Security: The inherent Contradiction*, California: CATO Institute of Studies in Public Policy.
- Frenk, Julio, M. A. González Block, Felicia Knaul y Rafael Lozano (1999) "La seguridad social en salud: Perspectivas para la reforma" en Solís Soberón, Fernando y

Alejandro Villagómez (comps.) *La seguridad social en México*, México: CIDE-FCE, pp. 35-102.

Galbraith, James K. (2016) *Inequality. What everyone needs to know*, Estados Unidos: Oxford University Press.

Gornick, Janet y Markus Jäntti (2013) *Income Inequality. Economic Disparities and the middle class in affluent countries*, California: Stanford University Press.

Grandolini, Gloria y Luis Cerda (1998) "The 1997 Pension Reform in Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper No. 1933*.

Ham Chande, Roberto (2000) "Sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 15, No. 3 (45) (sept.-dic.), pp. 613-639.

Kaldor, Nicholas (1955-1956) "Alternative Theories of Distribution" en *The Review of Economic Studies* volumen 23, número 2, pp. 83–100.

Kuznets, Simon (1955) "Economic Growth and Income Inequality" en *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28.

Laboul, André y Juan Yermo (2006) "Regulatory principles and institutions" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 502-519.

Macías Sánchez, Alejandra y Sunny Villa Juárez (2017) "¿De qué hablamos cuando hablamos de pensiones?" en *Pensiones en México. 100 años de desigualdad*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C., pp. 1-24.

McGillivray, Warren (2006) "Structure and Performance of Defined Benefit Schemes" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford*

Handbook of Pensions and Retirement Income, Nueva York: Oxford University Press, pp. 224-240.

Merino, Mauricio (2007) “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

Mesa-Lago, Carmelo (1999) “Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assessment” en Ahmad, Ehtisham, Jean Drèze, John Hills y Amartya Sen (eds.) *Social Security in developing countries*, India: Oxford India Paperbacks, pp. 356-394.

Mesa-Lago, Carmelo (2006) “Structural Pension Reform—Privatization—in Latin America” en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 664-683.

Mesa-Lago, Carmelo (2009) *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean: Lessons and Policies*, Inglaterra: Institute for the Study of the Americas University of London.

Mirrlees, J. (1971) "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation" en *The Review of Economic Studies*, Wiley Blackwell, vol. 38, núm. 2, pp. 175-208.

Musgrave, Richard (1968) “The role of social insurance in an overall program for social welfare” en Bowen, William G. et al. (eds.) *The American System of Social Insurance*, New York: McGraw Hill, pp. 23-40.

Musgrave, Richard (1981) “A reappraisal of social security financing” en Skidmore, F. (ed.) *Social Security Financing*, Cambridge: MIT Press, pp. 89–127.

- Myers, Robert (1993) *Social Security*, Estados Unidos: Pension Research Council y University of Pennsylvania Press.
- Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Argentina: Flacso y Miño y Dávila Editores.
- Piketty, Thomas (2014) *El Capital en el Siglo XXI*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, Thomas (2015) *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México: Siglo veintiuno.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (1992) “El desarrollo de la seguridad social en México” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, No. 4, Oct. - Dic., 1992 UNAM, pp. 27-63.
- Przeworski, Adam (2010) *Qué esperar de la Democracia*, México: Siglo Veintiuno.
- Rawls, John (1971) *Teoría de la Justicia*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Redja, George (1994) *Social Insurance and Economic Security*, quinta edición, Prentice Hall.
- Sabatier, Paul (2010) “Introducción. Se necesitan mejores teorías” en Sabatier, Paul (ed.) *Teorías del proceso de políticas*, Buenos Aires: Westview, pp. 5-22.
- Sabatier, Paul y Christopher M. Weible (2010) “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones” en Sabatier, Paul (ed.) *Teorías del proceso de políticas*, Buenos Aires: Westview, pp. 203-238.
- Sainsbury, Roy (1999) “The aim of social security” en Ditch, John (ed.) *Introduction to Social Security. Policies, benefits and poverty*, Londres: Cambridge University Press.

Sass, Steven (2006) "The Development of Employer Retirement Income Plans: from the Nineteenth Century to 1980" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 77-97.

Scheubel, Beatrice (2013) *Bismarck's Institutions*, Alemania: Mohr Siebeck.

Schmitter, Philippe C. (1992) *Teoría del Neocorporatismo* (ensayos), México: Universidad de Guadalajara.

Sen, Amartya (2010) *La idea de la Justicia*, México: Santillana.

Sinha, Tapen (2014) "Transparencia y Rendición de Cuentas en los Sistemas de Pensiones" en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* Núm 7. (agosto de 2014- febrero 2015) Auditoría Superior de la Federación, pp. 69-80.

Solís Soberón, Fernando y A. Villagómez (1999) "Introducción" en Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.) *La seguridad social en México*, México: CIDE-FCE, pp. 7-12.

Solís Soberón, Fernando y A. Villagómez (1999) "Las pensiones" en Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.) *La seguridad social en México*, México: CIDE-FCE, pp. 103-160.

Stiglitz, Joseph (2000) *La economía del sector público*. Tercera edición, Barcelona: Antoni Bosch editor.

Stiglitz, Joseph (2012) *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, México: Santillana.

Thane, Pat (2006) "The History of Retirement" en Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell y J. Michael Orszag (eds.) *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 34-51.

Thoening, Jean Claude y Meny, Ives (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

Thompson, Lawrence H. y Melinda M. Upp (1997) "The social insurance approach and social security" en Kingson, Eric R. y James H. Schulz (eds.) *Social security in the 21st century*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 3-21.

Villagómez, Alejandro (1999) "La economía de la seguridad social" en Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.) *La seguridad social en México*, México: CIDE-FCE, pp. 13-34.

Villagómez, Alejandro (coord.) (2013) *El México del 2013. Propuesta para una pensión universal*, México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Villagómez, Alejandro y Arturo Antón (2013) "Impacto macroeconómico de la reforma de pensiones en México" en *Documentos del Trabajo del CIDE* número 560, México: CIDE.

Documentos y legislación

CONAPO (2018) Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. Disponible en <https://datos.gob.mx/herramientas/indicadores-demograficos-de-mexico-de-1950-a-2050-y-de-las-entidades-federativas-de-1970-a-2050?category=web&tag=economia> (última consulta el 29-01-2019).

CONSAR (2018) Una ruta para elevar las tasas de remplazo en México: aportaciones y subsidios en el sistema de ahorro para el retiro. Disponible en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/399826/WP_Ruta_posible_Aportaciones_y_Subsidios_en_el_SAR_VF.pdf (última consulta el 01-04-2019).

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016, INEGI. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/> (última consulta el 01-04-2019).

INEGI (2017) Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017 (ENESS) Tabulados básicos. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/eness/2017/default.html> (última consulta el 29-01-2019).

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007. Última reforma publicada el 22-06-2018.

Ley del seguro social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. Última reforma publicada el 22-06-2018.

OCDE y CONSAR (2016) Estudio sobre los sistemas de pensiones en México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf (última consulta el 01-04-2019).