



**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES**

**CRISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO Y
ALTERNATIVAS PARA SU ADECUACIÓN**

Tesis presentada por

RENATO SOTO ALARCÓN

Para optar por el grado de

MAESTRO EN DEMOGRAFÍA

Director de tesis:
Dr. Roberto Ham Chande

MÉXICO, D.F.

MARZO DE 2006

Con todo mi amor para Irene y nuestros hijos.

Y mi agradecimiento para Don Roberto Ham Chande

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 6 |
| I) El factor demográfico..... | 12 |
| 1.- Características demográficas de México en el período 1950 – 2000 | 14 |
| 2.- Características demográficas de México en el período 2000 – 2050 | 17 |
| A) El mayor ejercito laboral..... | 18 |
| B) Hacia el envejecimiento poblacional, el grupo de edades de 65 y más años | 19 |
| II) El sustento económico de los adultos mayores en México..... | 24 |
| 1.- Características de la vejez..... | 24 |
| 2.- Los ingresos de los adultos mayores | 25 |
| III) El sistema de pensiones público en México | 29 |
| 1.- Bases históricas y objetivos de la seguridad social | 29 |
| 2.- Financiamiento de los sistemas de pensiones de la seguridad social | 31 |
| 3.- La situación en México..... | 37 |
| A) Antecedentes generales de la seguridad social en México..... | 37 |
| B) La situación actual..... | 40 |
| C) El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)..... | 41 |
| D) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) | 55 |

| | |
|---|----|
| E) Las pensiones de privilegio y la deuda del país | 61 |
| IV) Una propuesta de adecuación del sistema de pensiones de la seguridad social al modelo de los cuatro pilares | 64 |
| 1.- Propuestas de solución. Los tipos de reformas | 64 |
| A) Propuestas institucionales..... | 64 |
| B) Las reformas paramétricas y las reformas estructurales..... | 66 |
| C) Propuestas de una reforma a la seguridad social de México | 71 |
| i) El Pilar cero..... | 73 |
| ii) El Pilar uno | 77 |
| iii) El Pilar dos..... | 78 |
| iv) El Pilar tres..... | 79 |
| a) Un plan de previsión social como tercer Pilar..... | 80 |
| b) Asociaciones de previsión social del sector informal | 85 |
| Conclusiones | 90 |
| Bibliografía | 95 |

Finales del siglo XIX, inicios del siglo XX

“Un hombre que tiene asegurado su porvenir, su vejez tranquila, el bienestar de sus familias, no es un anarquista, ni atenta contra el emperador; démosle ahora a los pobres aquello a lo que tienen derecho, antes de que nos lo arrebatan por la fuerza”.

Bismarck

Introducción

Uno de los grandes problemas sociales y económicos de México deriva de las condiciones de la seguridad social, en particular de sus sistemas de pensiones por vejez. La situación puede ser más grave por la evolución demográfica que presentará el país en las próximas cinco décadas. Al revisar las cifras poblacionales en el período 1950 – 2050, además de ver la transición de altas tasas de crecimiento a tasas cercanas al reemplazo, también se puede seguir el paso de las generaciones que conformaron los máximos crecimientos, a convertirse en los grupos económicamente activos más numerosos, y por último en los más grandes grupos de personas de edades avanzadas. Con este proceso también cambian la mayor demanda social; de servicios educativos se pasa a requerimientos de empleo y por último a servicios para adultos mayores, entre los cuales están las pensiones por vejez.

En la actualidad los adultos mayores que reciben una pensión por vejez son la minoría y además el monto de estas pensiones resulta insuficiente para la mayor parte de ellos. Por estas razones muchos de ellos se ven en la necesidad de trabajar y de ser apoyados por su familia. A pesar de todo esto, puede afirmarse que hacerse viejo conlleva pobreza. La seguridad social que debería brindarles servicios de salud y otorgarles una pensión, se ha caracterizado por ser excluyente y preferencial, y a pesar de esto atraviesa por una crisis financiera muy severa. Puede decirse que la seguridad social de México refleja la situación económica del país y también las grandes desigualdades que se gestan en el proceso económico. Si la economía está bien la seguridad social está bien, si la economía está mal la seguridad social se convierte en un problema. En relación con la cobertura, se tiene en un extremo a la población que no cuenta con ella, y en el otro extremo a los trabajadores de los institutos de los sectores estratégicos que reciben grandes beneficios. En medio está la población cubierta por los dos institutos de seguridad social más importantes del país: el

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). A pesar de este problema social que significa la falta de cobertura, la seguridad social tiene un gran déficit financiero como consecuencia de los pasivos que representan el pago de las pensiones por vejez. Se estima que el monto de este compromiso rebasa por mucho el Producto Interno Bruto del país.

Esta problemática no es exclusiva de México, muchos países de todos los continentes del mundo están atravesando por una situación similar. Entes internacionales como la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial han trabajado intensamente en la búsqueda de soluciones. La primera más interesada en que se cumplan los objetivos de la seguridad social y la segunda en esquemas de financiamiento que no obstaculicen el desarrollo económico. Pero conciliar objetivos de la seguridad social como universalidad, suficiencia, solidaridad y redistribución de la riqueza con las condiciones que exige al modelo económico mundial es muy difícil. Hoy en día los empleadores buscan que sus productos tengan precios competitivos en el mercado, y consideran que las cuotas que tienen que realizar a la seguridad social son un obstáculo. En México las instituciones políticas y públicas han reconocido esta problemática. Desde la década de los noventa del siglo XX iniciaron reformas en la materia, y hoy en día siguen presentando propuestas. Sin embargo las opiniones de los expertos señalan que lo que se ha hecho está lejos de solucionar el problema.

El pensamiento que dirige este trabajo es el de que las reformas a la seguridad social que se han llevado a cabo en los últimos veinte años en varios países, entre ellos México, exigen un mayor esfuerzo al individuo con el fin de lograr que la seguridad social coadyuve al desarrollo económico, a maximizar las utilidades de las empresas y a incentivar la banca. Con menor intensidad se persigue que la seguridad social se universalice, que contribuya a la redistribución de la riqueza y que otorgue

pensiones de monto suficiente. Pareciera que a los trabajadores se les esta ubicando en un escenario de principios de siglo, pero no del XXI sino del XX, en el sentido de que los hace responsables de su situación en la vejez, bajo el argumento de libertad de elección, cada quien elige como vivir su vejez. Han prevalecido los intereses mercantiles y gremiales sobre los intereses de toda la comunidad.

Bajo estos argumentos este trabajo pretende resaltar la importancia de llevar a cabo una reforma razonable de la seguridad social para el México del siglo XXI. Su secuencia de análisis inicia con la presentación de los niveles que alcanzaron los componentes demográficos desde la mitad del siglo pasado, ya que su comportamiento derivó en las actuales condiciones demográficas del país. Se identifica el inicio del envejecimiento de la población, que conlleva en principio la conformación del mayor ejercito laboral para México, que bajo condiciones de pleno empleo significaría una ventana de oportunidad extraordinaria. Una vez que se presenta el crecimiento que tendrá la población adulta mayor, se señalan las características que le son inherentes y las condiciones económicas en las que viven: si reciben pensión, si trabajan, si tienen ahorros, si los apoya su familia.

Posteriormente se abordan los principios universales de la seguridad social que promulga la Organización Internacional del Trabajo, poniendo especial atención en aquel que establece la protección a las personas que llegan a la vejez con necesidades de apoyo económico. Se aborda de manera breve la problemática que conlleva su financiamiento. Enseguida se hace una reseña de los antecedentes de la seguridad social de México, a partir de los cuales se puede ver que las mutuas de trabajadores de ciertos gremios, como la mutua de sombrereros, fueron el germen del sindicalismo y de la seguridad social. Se hace énfasis en la evolución jurídica de los beneficios adquiribles por

vejez en los dos organismos más importantes: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se podrá identificar que una de las causas principales de las crisis financieras de estos institutos fueron las modificaciones hechas a sus leyes a lo largo de su historia. En el caso particular del IMSS desde su misma constitución. El desarrollo del IMSS culmina con la reforma que dio origen al surgimiento del financiamiento de las pensiones a través de la capitalización de cuentas individuales administradas por entes privados denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (afores), y que en las condiciones actuales derivará en pensiones de monto muy bajo para la mayoría de los participantes. A la par de la evolución jurídica se presentan datos sobre el crecimiento de asegurados y de las reservas actuariales. El análisis de la seguridad social se centra en el IMSS y el ISSSTE no solo porque entre ambos abarcan más del 90% de la población cubierta sino también por la gran cantidad de información que hay disponible. No así con las prestaciones económicas que otorgan los denominados sectores estratégicos a sus trabajadores (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Luz y Fuerza, Sindicato del IMSS, Universidades Públicas, Banca de Desarrollo). A pesar de ello se presenta de manera breve los montos de las pensiones por jubilación y las condiciones bajo las cuales las otorgan. Se podrá ver que otorgan pensiones de montos muy elevados, y en muchas ocasiones a personas todavía jóvenes, constituyéndose en un sector altamente privilegiado. Estas condiciones son contrarias a los principios de la seguridad social y a pesar de que los beneficiarios representan un pequeño porcentaje de toda la población contribuyen con una parte significativa a la deuda de la sociedad para cubrirles sus beneficios. Se presentan estimaciones de los pasivos derivados del pago de las pensiones actuales y futuras que deberán cubrir todos los institutos de seguridad social y que significan un gran problema financiero para el país, a pesar de que un porcentaje muy alto de la población carezca de tales beneficios.

Se revisan las propuestas que han emitido instituciones internacionales así como institutos políticos e instancias públicas del país para afrontar esta problemática, y se propone aplicar el modelo multipilar retomando lo que ya se ha hecho en materia de reformas en México desde 1997. El modelo multipilar es una propuesta que hizo el Banco Mundial en 1994 y que actualizó en el 2005 con las experiencias que ya habían tenido muchos países a lo largo de más de diez años en materia de reformar su sistema de pensiones por vejez. La propuesta consiste en distribuir los riesgos y la carga financiera de la seguridad social en varios pilares, a saber: el pilar 0) destinado para proveer un nivel mínimo de ingreso a todos los adultos mayores que lo necesiten, y financiado con presupuesto público; el pilar 1) cuya función es reemplazar una parte del nivel de ingreso, y que este constituido como un sistema contributivo obligatorio; el pilar 2) una cuenta de ahorro individual obligatoria; el pilar 3) constituido por arreglos voluntarios individuales o en conjunto con el empleador; y el pilar 4) constituido por los apoyos informales de la familia tanto en dinero como en bienes. Se pretende que esta diversificación traiga consigo un mejor nivel de ingresos en la jubilación y una administración más eficiente de los recursos. Para ello se contempla la intervención financiera del Estado, de los empleadores y del público en general; y en lo administrativo del sector público y privado. Se vea que en México coexisten de forma incipiente los cinco pilares: recientemente una pensión asistencial universal; también hay un sistema contributivo obligatorio; están las cuentas individuales obligatorias; existe un mercado que oferta sistemas voluntarios; y destaca el apoyo familiar que reciben más del 70% de los adultos mayores.

Con el fin de desarrollar el pilar 3 se propone el uso de los Planes de Previsión Social (PPS) que se contemplan en la legislación fiscal y laboral de México. Para el sector formal se propone un plan de previsión social que otorgue beneficios complementarios al pilar 2, y que surja de un convenio laboral entre el empleador y sus trabajadores, que este financiado con una parte de los

incrementos anuales al salario, y que permita que una parte de del ahorro se destine para préstamos de adquisición o mejora de la vivienda. Es primordial eliminar a los intermediarios in-necesarios y onerosos, con el fin de que las ganancias sean para los participantes del plan. En un estado del sur del país esta funcionando con éxito este sistema. Por otra parte se propone un esquema voluntario para el sector informal, que consiste en agrupar a los trabajadores de un gremio en una asociación con la finalidad de construir un esquema de previsión social.

En ambos casos se involucra a los interesados en la problemática que significa la creación de recursos para la vejez. Que aprendan a ver que los problemas del IMSS y del ISSSTE no les son ajenos, y que puedan participar en las decisiones de una parte de su seguridad.

I) El factor demográfico

Resaltar las características poblacionales de una sociedad con el fin de vincularlas con el modelo socioeconómico ha sido una actividad que ha acompañado el desarrollo de la demografía. De hecho una de las relaciones más notables y controversiales la estableció Malthus en el siglo XVIII diciendo que el crecimiento de la población superaría al crecimiento de los bienes necesarios para su sostenimiento provocando, entre otras cosas, un mayor costo en el cumplimiento de la “Ley Inglesa de los pobres” (Malthus, 1970). Esta ley se estableció en 1601 y fue el instrumento mediante el cual el Estado regulaba el mecanismo de atención a los pobres. Para ello se financiaban de limosnas obligatorias, donaciones, legados y recaudación de multas. Para el otorgamiento de la ayuda se clasificaba a los pobres en aptos y no aptos para trabajar, subclasificados como 1) ancianos, enfermos crónicos e infantes demasiado pequeños para trabajar; 2) inhabilitados temporalmente por accidente o enfermedad; 3) desempleados; y 4) malvivientes (www.omega.ilce.edu.mx). A los aptos se les conseguía trabajo o se les ayudaba con materia prima para que después vendieran sus productos. Y a los segundos se les colocaba en algún alojamiento si lo requerían y se les otorgaba ayuda de socorro para comer (www.rincondelvago.com/política-social_1.html). Después de cuatro siglos muchos analistas consideran que las condiciones demográficas de hoy suponen un obstáculo para el desarrollo (Paganini, 1992). De hecho existe un grupo contrario al modelo del “Estado Benefactor” –uno de cuyos ejes es la seguridad social-, que argumenta que sus altos costos provocan desempleo, inflación y déficit público (Sánchez, 1999).

El objetivo del presente capítulo es hacer una breve descripción de las condiciones demográficas de México con el fin de vislumbrar sus efectos en la situación actual de la seguridad social y en sus consecuencias durante la primera mitad del siglo XXI. Para ello se basa en las etapas que conforman la denominada “transición demográfica” que describen el crecimiento poblacional

de cualquier sociedad en función de la fecundidad y la mortalidad. Chesnais se refiere este proceso a partir de las siguientes etapas:

- 1) De rejuvenecimiento, en la cual disminuye la mortalidad infantil y juvenil con el consecuente ensanchamiento de la base de la pirámide poblacional.
- 2) De envejecimiento de la base; situación que ocurre cuando la fecundidad baja en forma más rápida que la mortalidad.
- 3) De envejecimiento en el centro y en parte de la cúspide, ya que tiene lugar cuando la población —muy numerosa como consecuencia de nacimientos anteriores a la etapa de baja en la fecundidad— llega a edades adultas o avanzadas.
- 4) De envejecimiento en la zona cercana a la cúspide; esto se presenta cuando el descenso de la mortalidad tiene efectos sobre el número de la población de edad avanzada (Chesnais, 1990).

Estas etapas provocan en determinado momento dos hechos que en la actualidad están siendo muy observados: a) una mayor proporción de personas de edad avanzada; y b) la ampliación de la esperanza de vida en todas las edades. Esto ocasiona que el número de las personas de edad avanzada crezca a gran velocidad con respecto al resto de la población.

En el caso de México se pueden describir estas etapas con las cifras poblacionales del período comprendido entre los años 1950 y 2000, además de considerar las proyecciones de población hasta 2050. El análisis de estos datos se hace considerando los siguiente grupos de edad:

- el grupo de edades de 0 a 14 años;

- el grupo de edades de 15 a 64 años, es decir la población en edades consideradas económicamente activas;
- y el grupo de 65 o más años de edad, como el grupo de mayor edad o de edades avanzadas.

1.- Características demográficas de México en el período 1950 – 2000

Para el análisis de este período se consideran los censos poblacionales de 1950 al 2000. En el cuadro 1 se presentan los totales poblacionales de cada uno de los seis censos así como la participación porcentual de los grupos previamente establecidos. En la grafica 1 se comparan las tendencias de cada grupo a lo largo del período.

Cuadro 1

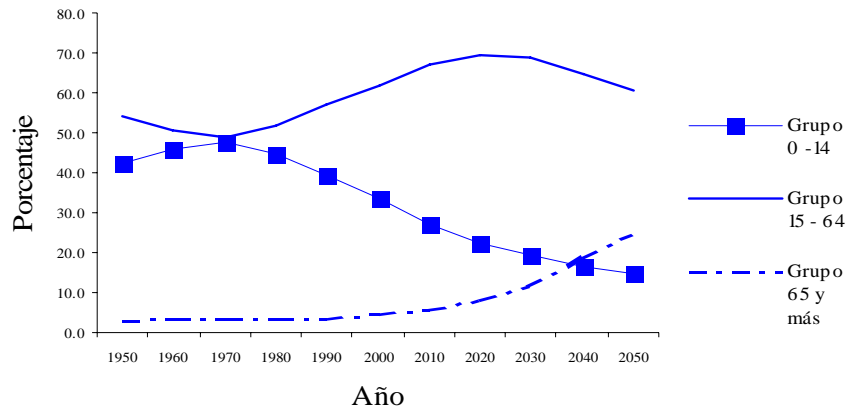
Crecimiento de la población de México y su distribución porcentual en tres grandes grupos de edad, para el período 1950-2050

| Año del censo | Población total | Grupo 0 -14 | Grupo 15 - 64 | Grupo 65 y más |
|----------------------|------------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|
| 1950 | 26,218,970 | 42.5 | 54.4 | 3.1 |
| 1960 | 35,608,725 | 45.9 | 50.8 | 3.3 |
| 1970 | 49,735,453 | 47.7 | 49.0 | 3.4 |
| 1980 | 66,558,832 | 45.0 | 51.5 | 3.5 |
| 1990 | 83,480,022 | 39.3 | 57.0 | 3.7 |
| 2000 | 100,569,263 | 33.4 | 62.0 | 4.6 |
| 2010 | 112,509,758 | 27.2 | 66.8 | 6.0 |
| 2020 | 122,475,398 | 22.2 | 69.7 | 8.1 |
| 2030 | 129,411,713 | 19.2 | 69.1 | 11.7 |
| 2040 | 132,836,631 | 16.3 | 64.8 | 18.9 |
| 2050 | 132,444,397 | 14.7 | 60.7 | 24.6 |

Fuente: Para el período 1950-2000 los Censos Generales de Población y Vivienda, INEGI; y para el período 2010-2050 las proyecciones de población 1995-2050, CONAPO

Grafica 1

Distribución porcentual de los tres grandes grupos de edad, para el período 1950-2050



Fuente: Para el período 1950-2000 los Censos Generales de Población y Vivienda, INEGI; y para el período 2010-2050 las proyecciones de población 1995-2050, CONAPO

Al analizar el cuadro y la gráfica anteriores se encuentra lo siguiente:

- En cincuenta años la población mexicana presentó una tendencia creciente pasando de poco más de 26 millones de habitantes a más de 100 entre 1950 y el 2000.
- El grupo más joven tiene una participación creciente entre 1950 y 1970, pasando de 42.5% a 47.7%, siendo el período en el cual se ensancha la base de la pirámide. A partir de 1980 comienza una tendencia decreciente que llega a significar una participación de 33.4%, ocasionando que disminuya la base de la pirámide.
- El grupo intermedio siempre presenta la mayor participación, sin embargo hay que tomar en cuenta que es el grupo que mayor rango de edades abarca, cincuenta y

nueve, mientras que el anterior solo tiene catorce. En términos generales este grupo presenta una participación creciente entre 1950 y 2000 pasando de 54.4% a 62% ocasionando que se ensanche la parte media de la pirámide. Sin embargo en el período 1950-1970, en el que se dan los mayores crecimientos del grupo de 0 a 14, este grupo presenta una disminución en su porcentaje de participación ya que pasa de 54.4% a 49%, siendo esta última cifra la más baja de toda la serie.

- Por su parte el grupo de mayores edades tiene una participación, que hasta 1990 no pasaba del 4%, con un crecimiento anterior muy pequeño. Sin embargo es de destacar que el crecimiento inicia una aceleración en la última década del siglo XX, para dejar el porcentaje en 4.6%, provocando el inicio de un leve ensanchamiento en la parte alta de la pirámide.

Estas características son el resultado del comportamiento de las variables demográficas a lo largo de la historia. La tasa de crecimiento poblacional para México entre 1950 y 2000 presentó un comportamiento decreciente pasando de 3% para el período 1950 - 1960 a 1.6% para el período 1995 - 2000. Sin embargo en el período 1960 - 1970 este indicador alcanzó su mayor valor con el 3.4%. Este crecimiento poblacional se debió a la transición de niveles altos a niveles bajos de la fecundidad y de la mortalidad. La tasa global de fecundidad en 1960 fue de 6.8 hijos por mujer, nivel que se mantuvo estable hasta 1970. En 1980 el valor de este indicador bajó a 4.4, a 3.4 en 1990 y a 2.4 hijos por mujer en el año 2000. Por otra parte la tasa bruta de mortalidad presentó un comportamiento decreciente desde 1950, año en el que alcanzó un valor de 16.2 muertes por cada mil habitantes, mientras que en 1970 fue de 10.1 y en el 2000 de 4.3 (INEGI, 2001).

Otro fenómeno demográfico que ha dejado su huella en la actual estructura por edades es la migración internacional, de hecho el saldo ha sido negativo para el país en la historia del siglo XX, para el período 1900-1969 fue de 1,086,922 y para el período 1970-1999 fue de 1,370,222 (Partida, 2005). Hay que considerar que las personas que se van del país son en su mayoría personas en edades laborales.

Considerando las etapas evolutivas de la población descritas por Chesnais, puede verse con lo antes expuesto que la evolución poblacional de México ha pasado por las tres primeras fases e iniciado la cuarta. Sin embargo al año 2000 no puede decirse que la población mexicana sea una población envejecida, aunque efectivamente ha iniciado un fuerte crecimiento en la participación del grupo de 65 y más años de edad.

2.- Características demográficas de México en el período 2000 – 2050

En las proyecciones de población la demografía tiene una de sus herramientas más usadas por el hecho de que ofrecen escenarios poblacionales esperados bajo determinadas hipótesis. De esta forma se pueden hacer estimaciones sobre las consecuencias y oportunidades que traerá la evolución demográfica. El siguiente análisis se hace usando la información del XII censo nacional de población correspondiente al año 2000 y las proyecciones de población 1995 –2050, elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 1995). La segunda parte del cuadro 1 contiene las cifras poblacionales del censo del 2000 y las proyecciones intermedias para las próximas cinco décadas. En la gráfica 1 se presenta la tendencia de los tres grupos en el período en cuestión, como continuación de lo acontecido en el período anterior. Adicionalmente se presenta el cuadro 2 con los totales poblacionales que arrojan las proyecciones.

Cuadro 2

Distribución de la población mexicana en tres grandes grupos de edad,
según proyecciones 1995-2050

| Grupo de edad | 2000 (XII Censo) | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 0-14 | 33,590,134 | 30,602,654 | 27,189,538 | 24,847,049 | 21,652,371 | 19,469,326 |
| 15 - 64 | 62,352,943 | 75,156,518 | 85,365,352 | 89,423,494 | 86,078,137 | 80,393,749 |
| 65 y más | 4,626,186 | 6,750,585 | 9,920,507 | 15,141,170 | 25,106,123 | 32,581,322 |
| Total | 100,569,263 | 112,509,758 | 122,475,398 | 129,411,713 | 132,836,631 | 132,444,397 |

Fuente: Proyecciones de población 1995-2050, CONAPO

A) El mayor ejército laboral.

Las proyecciones de población suelen utilizarse para pronosticar panoramas casi siempre sombríos, en relación con los costos que supondría el mantenimiento de determinados sectores poblacionales, y escasamente para identificar las oportunidades que brinda una estructura poblacional. Durante los próximos cincuenta años, México tendrá una evolución demográfica que lo dotará de una estructura poblacional en la que el peso de la PEA alcanzará niveles máximos y, como consecuencia, menores niveles de dependencia. Los máximos alcanzados por el incremento en la proporción de la población productiva brindan al país las mayores reservas de energía humana. La gráfica 1 muestra la tendencia que presentará la proporción del grupo de edades comprendido entre los 15 a 64 años de edad. Para el año 2000 la población de este grupo fue de más de 62 millones que representó 62% de la población total. Los siguientes diez años presentan su mayor crecimiento en los cincuenta años considerados, llegando al 66.8% de toda la población en el año 2010. El año 2020 se caracteriza por tener la proporción máxima del período, con un porcentaje de 69.7%, siendo el valor máximo de todo el período. A partir de ahí comienza un decremento, aunque todavía en el

año 2030 presenta un valor significativo que corresponde a 69.1%. La siguiente década casi alcanza 65%, y en el último decenio del período referido aparece una franca caída, para terminar como el valor más bajo de la gráfica con 60.7%. Con respecto a este período Partida señala que las condiciones demográficas de México “...podrían contribuir a detonar el potencial crecimiento económico de México si fueran adecuada y racionalmente aprovechadas” (Partida, 2005).

La tendencia del grupo de edades de 0 a 14 es inversa a la del grupo 15 – 64. La curva que le corresponde en la gráfica 1 muestra un comportamiento decreciente para el período 2000-2050. De una población máxima de más de 33 millones y medio que representan el 33.4% de toda la población en el año 2000, cae a menos de 20 millones que significan 14.7% en el año 2050. La disminución de este grupo es tanto absoluta como relativa y es evidente que este fenómeno debe traer como consecuencia menores gastos destinados a cubrir sus demandas.

Lo hasta ahora expresado sobre el mayor ejército laboral y la oportunidad que podría significar no refleja los elementos fundamentales de la economía y, en particular, del mercado de trabajo. En este sentido, la falta de empleos, la carencia de capacidad de consumo de una gran parte de la población, y la tecnología sustitutiva de la mano de obra como un factor que pretende maximizar la utilidad de los empresarios, implica un enfoque diferente del comportamiento de la PEA para estas cinco décadas. Se pasa de una oportunidad a un problema.

B) Hacia el envejecimiento poblacional, el grupo de edades de 65 y más años

En 1907 el demógrafo holandés Westergaard presentó un informe en la sesión de Copenhague del Instituto Internacional de Estadística titulado *The Horoscope of the Population in the xxth Century* en el cual se encuentra la siguiente cita “... ya no volveremos a encontrar la

distribución por edad de los días de antaño: la población tendrá un aspecto muy distinto, con un gran número de ancianos y unos efectivos jóvenes relativamente reducidos”. En los años veintes del siglo pasado las proyecciones de población elaboradas por Alfred Sauvy dieron pauta para vislumbrar el envejecimiento de la población francesa, y que motivaron artículos como *Reflexiones sobre las pensiones de la vejez: la distribución y la capitalización igualmente imposibles en un país que se esta despoblando*, y *El porvenir sacrificado al pasado: el aplastante peso de las pensiones de jubilación*, ambos de Boverat (Origen de la expresión “Envejecimiento demográfico” en www.ced.vab.es). A lo largo de este apartado se verá que las condiciones demográficas de México para la primera mitad del siglo XXI se adecuan a la problemática planteada para algunos países europeos a principios del siglo XX. Con el fin de corroborar esta aseveración se hace un análisis de la información contenida en la segunda parte del cuadro 1, en la curva del grupo de 65 y más de la gráfica 1 y en el cuadro 2.

El grupo de edades avanzadas sostiene un crecimiento continuo tanto porcentual como absoluto dentro de la población total. El cuadro 1 muestra como inicia la serie de porcentajes de participación del grupo de más edad con 4.6% y termina en el 2050 con 24.6%. En términos absolutos este grupo poblacional se multiplica siete veces en solo cincuenta años, pasando de 4.6 millones a 32.5 millones de personas. Es importante destacar que los incrementos que presenta este grupo al final de cada década son muy grandes. Entre 2000 y 2010 hay un incremento de 2.1 millones, pero entre 2030 y 2040 se tiene el mayor de ellos con casi 10 millones más de personas. El promedio del incremento decenal es de casi 5.6 millones de habitantes que se acumulan al grupo de mayor edad. Este crecimiento puede visualizarse en la curva correspondiente de la gráfica 1.

Junto a este incremento de la población de 65 años y más, también debe tomarse en cuenta el cambio que ha tenido la esperanza de vida para este grupo de edad. El cuadro 3 muestra el nivel de la esperanza de vida a los 65 años de 1930 a 2050. El incremento que ha presentado este indicador entre 1930 y el 2000 es de siete años para los hombres y de ocho para las mujeres y se proyecta que entre el 2000 y el 2050 el incremento será de poco más de cuatro años. Al respecto, muchas investigaciones han señalado que las principales causas de la disminución de la tasa de mortalidad en México han sido el resultado de los avances en materia de salud. Ante este panorama cabe preguntarse: ¿que tanto afectarán los avances médicos de los próximos años estas estimaciones? Por ejemplo los avances farmacológicos, los progresos en las técnicas de trasplante de órganos, el uso de la nanotecnología, la aplicación de los conocimientos sobre el genoma humano, el perfeccionamiento de medidas preventivas e, incluso, la posible cura del SIDA.

Cuadro 3

Evolución de la esperanza de vida a los 65 años para el período 1930 – 2050

| Año | Hombres | Mujeres |
|------------|----------------|----------------|
| 1930 (1) | 10.70 | 10.80 |
| 1940 (1) | 11.00 | 11.30 |
| 1950 (1) | 12.60 | 13.00 |
| 1960 (1) | 13.80 | 14.40 |
| 1970 (1) | 14.20 | 15.00 |
| 1980 (1) | 15.30 | 16.50 |
| 1990 (1) | 16.50 | 17.80 |
| 2000 (1) | 17.80 | 19.00 |
| 2010 (2) | 19.00 | 20.30 |
| 2020 (2) | 20.10 | 21.50 |
| 2030 (2) | 20.80 | 22.20 |
| 2040 (2) | 21.40 | 22.90 |
| 2050 (2) | 21.90 | 23.40 |

Fuente: (1) Censos Poblacionales; (2) Proyecciones de población 2000 – 2050 (CONAPO)

Con la información que se ha vertido en el presente capítulo queda claro que si bien en el año 2000 México no presenta una población envejecida, si ha iniciado una acumulación importante de personas de más de sesenta y cinco años, y que se seguirá incrementando en forma acelerada durante la primera mitad de este siglo. En el cuadro 4 puede verse cuantas personas del grupo 15 - 64 habrá por cada persona en los grupos de edades 0 – 14 y 65 y más durante los próximos cincuenta años. Cuando se divide el grupo 15 – 64 entre el total de las personas de los otros dos grupos se obtienen valores muy similares en los extremos del período, en el 2000 le toca a cada niño o anciano 1.6 personas de edades 15 a 64, y en el 2050 1.5. Ahora bien, al hacer la división del mismo grupo entre el grupo adulto y el grupo joven por separado se encuentra que en el 2000 había 1.9 personas del grupo 15 - 64 por cada niño, y 13.5 personas por cada adulto mayor; mientras que en el 2050 se estima que habrá 4.1 personas de edades 15 a 64 por cada niño y 2.5 por cada adulto mayor. Si bien es cierto que no todas las personas del grupo 15 -69 son productivas ni todas las personas de los grupos 0-14 y 65 y más son improductivas se considera que estos indicadores dan una perspectiva inicial de la carga económica que pueden representar estos dos grupos de edad.

Cuadro 4

Número de personas del grupo 15 - 64 por cada persona del grupo 0 –14 y del grupo de 65 y más durante el período 2000 - 2050

| Grupo / Año de edad | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| de 0 a 14 | 1.9 | 2.5 | 3.1 | 3.6 | 4.0 | 4.1 |
| de 65 y + | 13.5 | 11.1 | 8.6 | 5.9 | 3.4 | 2.5 |
| Ambos | 1.6 | 2.0 | 2.3 | 2.2 | 1.8 | 1.5 |

Fuente: Calculo propio utilizando el XII censo de población y las proyecciones de población 1995–2050, CONAPO

Con la información vertida puede corroborarse el inicio del envejecimiento de la población. Por una parte se ha visto que la población anciana se duplicará antes de treinta años, y por otro lado que dentro de cincuenta habrá dos y media personas entre 15 y 64 años de edad por cada persona de 65 y más años. Es evidente que las condiciones demográficas que se esperan durante la primera mitad de este siglo impondrán un mayor gasto económico y social para cubrir las necesidades de la población de sesenta y cinco y más años. Sin embargo, y como se verá en otro capítulo, el problema actual de la seguridad social de México se debe a otros factores, entre otros: la estructura del sistema de prestaciones, las fuentes de financiación de la seguridad social, el grado de madurez de los regímenes de jubilación, la forma y tamaño de la economía y el mercado laboral (Tamburi, 1993). Es de resaltar que un conjunto poblacional que está envejeciendo más rápido que todo el país es la población cubierta por la seguridad social. Es un hecho reconocido por el IMSS y el ISSSTE (IMSS, 2005 e ISSSTE, 2005).

II) El sustento económico de los adultos mayores en México

Las cifras presentadas en el capítulo anterior son muy claras en cuanto a la evolución que presentará la población mexicana en las primeras cinco décadas de este siglo. Se resalta el inicio del crecimiento porcentual y absoluto del grupo de mayor edad, en el período 1990 – 2000, así como su aceleración en las próximas cinco décadas. De hecho si se divide el crecimiento esperado de personas de 65 y más años para el año 2050 entre el total de días contenidos en los próximos cincuenta años, se obtiene un crecimiento promedio de más de mil quinientas personas por día, para las próximas cinco décadas, al principio la acumulación será menor al promedio pero llegara el día en que sea mayor. Este fenómeno conlleva que se incrementen los requerimientos necesarios para cubrir las necesidades que surgen en esas edades.

1.- Características de la vejez

La vejez es la última etapa de la vida del ser humano y su inicio se establece a partir de criterios donde confluyen diversos factores tanto sociales como naturales. Se le identifica principalmente por el hecho de llegar a determinada edad. Por ejemplo, al cumplir los 60 años se ingresa al grupo de la tercera edad, y a los 65 es posible retirarse de la vida laboral. Sin embargo, es evidente que no todas las personas asumen la vejez con la misma capacidad física, mental o patrimonial, ya que al igual que la población total, el grupo de los viejos presenta una gran diversidad en cuanto a factores sociales y económicos.

Por otra parte, el deterioro general que sufre el cuerpo humano a lo largo de los años se hace más evidente en esta etapa, y esto, sin duda, determina la calidad de vida. Desde el punto de vista medico el envejecimiento se caracteriza por la disminución de las reservas hemostáticas de todos los sistemas, aparatos y órganos corporales y que se manifiesta hacía el tercer decenio. Este declive es

gradual y progresivo aunque su rapidez y magnitud son variables (Harrison, 2003). Estas condiciones implican diversos niveles de incapacidad para realizar, de manera eficiente, actividades de la vida diaria. Circunstancia que, en algún momento, hace que las personas se retiren de la vida laboral. Es entonces cuando se convierten en personas dependientes, ya sea de servicios de salud, de asistencia, o cuidados de terceros y de un ingreso económico. Cubrir todas estas necesidades provoca gastos muy importantes. Sobre este punto Ham señala que la pérdida crónica de la salud implica una disminución de la funcionalidad física, mental y social que repercute, de manera inmediata, en la calidad de vida, no sólo del individuo sino de su entorno familiar. Esto, además, ocasiona una gran demanda de bienes para el individuo, la familia y la sociedad en general (Ham, 1998).

2.- Los ingresos de los adultos mayores

Hace once años la “Encuesta Nacional Sociodemográfica del Envejecimiento en México” reportó entre sus resultados que la mayoría de los encuestados identificaron como su principal problema la incertidumbre sobre su sustento económico, aun por arriba de los problemas de falta de salud y del aislamiento (CONAPO, 1994). Esto puede ser obvio bajo el supuesto de que teniendo recursos económicos se puede acceder a mejores condiciones en alimentación, cuidados, servicios de salud y esparcimiento. Por ejemplo un adulto mayor con recursos económicos suficientes no se preocupará por alimentos, medicamentos, atención médica de calidad o vivienda.

En el presente apartado se describe de forma muy general cual es la situación actual de los adultos mayores en relación con sus ingresos económicos. El cuadro 5 muestra los montos de los ingresos mensuales de los adultos mayores en función del salario mínimo general. En este esquema llama la atención la gravedad del caso de las mujeres, pues más del 80% reciben menos de un salario

mínimo. En el caso de los hombres, a partir de los 65 años, más del 50% están en las mismas condiciones. En ambos casos a mayor edad corresponde una mayor proporción de personas recibiendo menos de un salario mínimo. Y si se acumulan las proporciones de las personas que reciben menos de un salario mínimo con los que reciben más de uno pero menos de dos, la proporción de mujeres es mayor al 90% y en los hombres es de un 69.7% en el grupo 60-64 y del 86.7% en el grupo de 75 y más. Es decir que, desde el punto de vista de los ingresos económicos, ser viejo implica, para la mayor parte de las personas, permanecer en estadios de pobreza o de pobreza extrema.

Cuadro 5

Distribución porcentual de la población de 60 y más por grupos de edad, ingreso mensual y sexo para México en el año 2000

| Grupo de edad | Menos de 1 Salario Mínimo | | Más de 1 y menos de 2 Salarios Mínimos | | Más de 2 y menos de 3 Salarios Mínimos | | Más de 3 Salarios Mínimos | |
|---------------|---------------------------|---------|--|---------|--|---------|---------------------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| de 60 a 64 | 45.30 | 81.00 | 24.40 | 9.30 | 12.30 | 3.80 | 18.00 | 5.90 |
| de 65 a 69 | 50.90 | 82.30 | 24.30 | 9.40 | 10.30 | 3.60 | 14.60 | 4.70 |
| de 70 a 74 | 58.20 | 83.20 | 22.30 | 9.30 | 8.00 | 3.20 | 11.50 | 4.40 |
| de 75 y más | 69.20 | 85.20 | 17.50 | 8.40 | 5.40 | 2.70 | 7.90 | 3.70 |

Fuente: Ham, 2003. Elaborado con información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI. Para el ejercicio fiscal 2006 el monto del salario mínimo general es de \$1,479.57

El origen de sus ingresos puede ser por trabajo, apoyo familiar, pensión, ahorros o algún otro. En el cuadro 6 se tiene la información acerca de las condiciones de trabajo de los adultos mayores, y como puede apreciarse, una gran proporción aún trabaja, sobre todo, en el caso de los hombres. El grupo de 60-64 presenta una relación del 66.1% de personas trabajando, de más de la

mitad en el grupo 65-69, del 45% en el grupo 70-74 y de casi el 29%, en el grupo de 75 y más. En el caso de las mujeres su representatividad mayor se encuentra en las que se dedican al hogar, con porcentajes superiores al 60%. Pero también hay un número importante de mujeres trabajando, pues entre los 60 y los 74 años los porcentajes varían del 18.9 al 11.3%.

Cuadro 6

Distribución de la población de 60 y más, por grupos de edad y condición de actividad

| Grupos de edad | Trabajan | | No trabajan | | Se dedican al hogar | |
|----------------|----------|---------|-------------|---------|---------------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| de 60 a 64 | 66.10 | 18.90 | 32.80 | 19.60 | 1.10 | 61.60 |
| de 65 a 69 | 55.10 | 14.20 | 43.60 | 22.60 | 1.30 | 63.20 |
| de 70 a 74 | 45.00 | 11.30 | 53.60 | 25.10 | 1.40 | 63.60 |
| de 75 y más | 28.70 | 6.20 | 69.80 | 33.30 | 1.50 | 60.50 |

Fuente: Ham, 2003. Elaborado con información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI

Sin embargo, las condiciones de la mayoría de estos trabajadores son muy desventajosas. Reciben sueldos extremadamente bajos, son trabajos informales —según la “Encuesta nacional de empleo urbano del tercer trimestre del 2001” levantada por el INEGI, más del 60% de los empleos de mayores de 64 años surgen en el sector informal—, y por lo tanto quedan desprotegidos de cualquier prestación laboral o social. Montes de Oca en relación con el trabajo de los mayores de 65 años, en el Distrito Federal, señala que la mayoría de tales actividades se realizan sin contrato laboral, en tareas manuales y en actividades llevadas a cabo por cuenta propia (Montes de Oca, 1995).

Otra fuente importante de ingresos de los adultos mayores es la que proviene de apoyos familiares. La información de la “Encuesta nacional de salud y envejecimiento en México”,

instrumentada por el INEGI en el año 2001, muestra que más del 70% de los adultos mayores reciben el respaldo económico de la familia. Este porcentaje crece conforme avanza la edad, hasta llegar al 90% en el grupo de edad de 85 y más (Wong, 2003).

Del análisis anterior, se puede concluir que la gran mayoría de los adultos mayores reciben ingresos extremadamente bajos, a pesar de que gran parte sigue trabajando, y que más del 70% tiene algún apoyo familiar. Cabe señalar que también existe un grupo pequeño de adultos mayores que tienen como fuente de ingreso una pensión propia debida a su condición anterior de trabajadores del sector formal. Considerando que una gran parte de los adultos mayores tienen carencias económicas, cabría preguntarse porque la mayoría de ellos no tienen un apoyo social a través de una pensión. Hay que tomar en cuenta que esta problemática social esta ocurriendo hoy en día sin tomar en cuenta el impacto que tendrá el envejecimiento poblacional en el futuro.

III) El sistema de pensiones público en México

Jean Bourgeois-Pichat escribió que: “El funcionamiento de un sistema de seguridad social está vinculado con la composición por edades de la población; esto es algo que resulta obvio, y que no necesita una explicación elaborada” (Bourgeois-Pichat, 1970). En el caso de México puede verse en las proyecciones de su población que el impacto de la composición por edades para los primeros cincuenta años del siglo XXI incrementará los gastos de la seguridad social por una mayor demanda de pensiones por vejez. Sin embargo, se verá en este capítulo que las condiciones actuales de la seguridad social no son las adecuadas para afrontar el incremento de la población adulta mayor

1) Bases históricas y objetivos de la seguridad social

Creadores relevantes del concepto de seguridad social han sido Otto Bismarck y William Beveridge. A finales del siglo XIX, el primero introdujo en Alemania el Estado Benefactor como contrapropuesta al socialismo radical de Rusia en aquella época. Implementó programas de bienestar para los trabajadores industriales financiados en gran parte con transferencias fiscales hechas por el Estado. Con ello buscaba mantener su lealtad a las instituciones (Ludwing, 1951). Otro antecedente importante es la instauración en 1935 del primer sistema nacional de pensiones por vejez en Estados Unidos, como parte de la nueva política económica y social de ese país y que se conoce como The New Deal impulsada por Franklin Roosevelt (www.historylearningsite.co.uk/new_deal.htm).

A mediados del siglo XX, William Beveridge en su “Plan básico de seguridad social” la define como: “El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan” (Beveridge, 1980). Este modelo propone la

protección universal financiada mediante impuestos. Y, en el caso de Bismarck, se trataba de una protección a los trabajadores financiada mediante contribuciones (López, 1999).

En la actualidad una de las instituciones que analizan con mayor profundidad todos los aspectos de la seguridad social es la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Define a la misma como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 2001).

En 1952 la OIT publicó el convenio número 102 titulado “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)”, en el que se establecen las normas mínimas de suficiencia de la seguridad social. En él se consideran los siguientes beneficios:

- asistencia médica;
- prestaciones monetarias de enfermedad;
- prestaciones de desempleo;
- prestaciones de vejez;
- prestaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- prestaciones familiares;
- prestaciones de maternidad;
- prestaciones de invalidez;
- prestaciones de sobrevivientes. (OIT, 1952)

En el presente trabajo el interés se centra en las prestaciones de vejez, comprendidas en el apartado número V del convenio, conformado por seis artículos que establecen:

- a) garantía del otorgamiento de las prestaciones,
- b) una edad prescrita para tener derecho a las mismas,
- c) coberturas mínimas de los asalariados y de la PEA,
- d) prestación para todos los residentes cuyos ingresos no excedan un límite establecido,
- e) la prestación debe consistir en un pago periódico durante toda la contingencia,
- f) y, en el caso de los asalariados, deberán cubrir reglas establecidas de antigüedad.

La OIT establece que cuando la vejez afecta la capacidad laboral de los individuos, la seguridad social debe proveer una pensión por jubilación, que sustituya parte de los ingresos obtenidos mediante el trabajo, y que los costos que ocasione deberán recaer sobre toda la sociedad (OIT, 2001).

2) Financiamiento de los sistemas de pensiones de la seguridad social

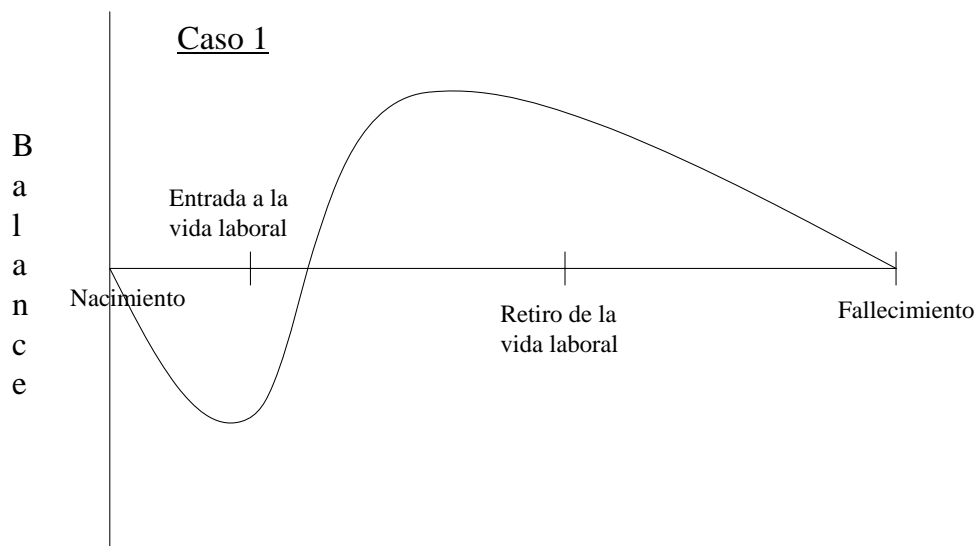
Un elemento básico y a la vez complicado de la seguridad social es el financiamiento de las pensiones por vejez. Y es que a pesar de la importancia que la sociedad le otorga a este beneficio no es fácil determinar cómo financiarlo. Cuando se habla de quienes deben hacerlo, cada sector argumenta de acuerdo a sus propios intereses para no asumir mayores cargas a su presupuesto. El gobierno sostiene que debe cubrir otros gastos sociales de igual importancia; los empresarios se quejan de que sus costos de producción son muy altos, y los trabajadores señalan que sus ingresos son insuficientes. El Estado lo considera como parte de la política económica, fiscal y social, y su alcance debe contemplar la situación del mercado de trabajo, la distribución de la riqueza y los

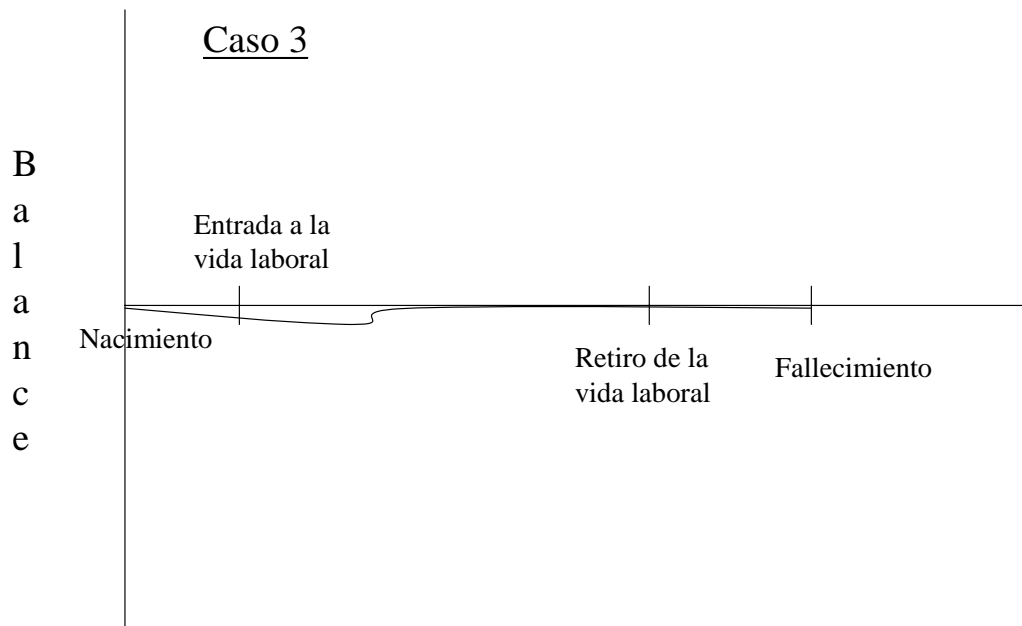
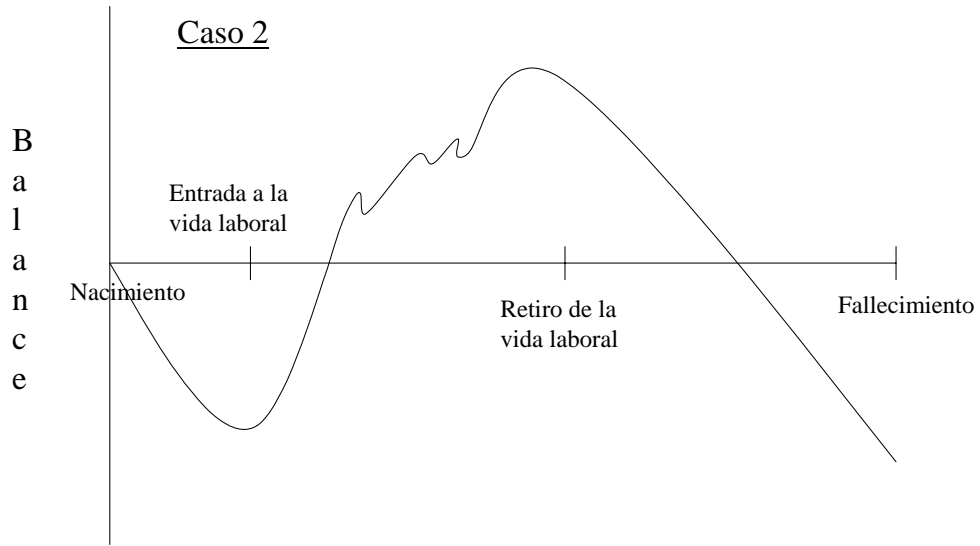
niveles de pobreza, con el fin de distribuir de manera adecuada el gasto entre los componentes de la seguridad social.

A nivel individual cualquier sistema de pensiones obliga a los trabajadores a disminuir el consumo durante su período productivo para poder hacerlo durante su jubilación (Barr, 2002). Sin embargo los escenarios económicos son muy diversos . En la gráfica 2 se presentan tres escenarios de curso de vida con el fin de vislumbrar la gran problemática que esto significa para el individuo y para el país.

Gráfica 2

Balance de ingresos y egresos en el curso de vida





En estos esquemas la línea horizontal representa el curso de vida desde el nacimiento hasta el fallecimiento, resaltando la entrada a la vida laboral y el retiro, mientras que la línea vertical cuantifica el balance entre los ingresos y egresos. De hecho la curva se construye con los valores que adquiere dicho balance a lo largo de la vida. En la primer etapa que va del nacimiento a la entrada a la vida laboral, solo hay consumo y el gasto que este representa se considera una inversión debido a que el individuo esta en plena preparación. La segunda etapa comprende la entrada a la vida laboral y el retiro de la misma. . Se considera que este momento de la vida de las personas es el más productivo y debería de posibilitar ahorro para un consumo futuro (Modigliani, 1988). La última etapa inicia con el retiro de la vida laboral y finaliza con el fallecimiento. En esta etapa las personas entran a la vejez y se acelera el declive de la capacidad de trabajar, lo cual conlleva la necesidad de una pensión hasta el fallecimiento. En el caso de que cada persona fuera responsable del costo de su vejez, lo ideal sería el caso 1 que representa a un individuo que en su etapa económicamente activa produce lo necesario para mantener el consumo actual de ella y de sus dependientes económicos así como también lo necesario para ahorrar el costo de su consumo cuando ya no sea activo, lo que le permite tener los recursos necesarios hasta su fallecimiento. Sin embargo este es un caso ideal, la realidad se apega más a los siguientes casos. En el caso 2 se representa a un individuo que en su etapa laboral tiene períodos de desempleo, que no le permiten acumular lo necesario para su jubilación y que esta en déficit antes de fallecer. Y el caso 3, se apega a los más pobres, que en el mejor de los casos van obteniendo lo necesario para sobrevivir, no hay como exigirles el que ahorren para su vejez.

Las grandes desigualdades que se configuran en el proceso de acumulación de la riqueza y que ocasionan que una gran parte de la población no pueda hacer provisiones para la vejez a nivel individual obliga a una intervención del Estado, para que destine una parte de sus ingresos

provenientes de la producción de la población trabajadora para el pago de las pensiones por vejez. Se reconocen dos sistemas para llevar a cabo la recolección de estos ingresos. Uno es el sistema contributivo mediante el cual se establecen cotizaciones específicas para la seguridad social pagaderas por los empresarios, los trabajadores y el Estado. El cálculo de las cuotas de este sistema se hace bajo los principios de solidaridad y tomando en cuenta una redistribución de la riqueza, ya que si se calcularan bajo los principios actuariales del seguro privado, las cuotas serían muy altas e impagables para un gran sector de la población. El otro sistema es el no contributivo, y que se caracteriza por usar como financiamiento una partida de los impuestos generales pagados por toda la población.

En términos generales hay dos formas de administrar los recursos que se destinan para el pago de las pensiones por vejez:

- a) el sistema de financiamiento sobre la marcha o de reparto; y
- b) el sistema de capitalización individual.

El primero cubre las pensiones de los jubilados con las aportaciones de los trabajadores activos, y en el segundo, esto se cumple con el ahorro que el pensionado realizó durante su vida laboral. En el caso del método de reparto, los ingresos provenientes de los trabajadores en activo son reunidos en una bolsa común para el pago de las pensiones de los jubilados. Mientras haya muchos activos y pocos jubilados es evidente que el sistema resultará eficaz, pero esta situación cambia drásticamente cuando empieza a disminuir el número de activos y a incrementarse el de jubilados. De lo cual se concluye que este método es muy sensible al factor demográfico. Por su parte, en el método de capitalización, las aportaciones de los activos son invertidas en la economía y acumuladas en una cuenta para que llegado el momento de su retiro disponga de una pensión. En

este caso la clave de funcionalidad radica en lo redituable de la inversión y por ello está supeditado, en buena parte, a los movimientos de la economía (Bourgeois-Pichat , 1970). Además los buenos resultados del sistema que se use para administrar estos recursos dependen en gran medida de la eficacia administrativa del gobierno.

Desde una perspectiva macroeconómica lo conveniente sería que la productividad siempre garantizara los bienes de consumo de los activos, de los jubilados y de la población infantil y juvenil. Lo ideal sería que todos los individuos se ajustaran al caso 1 del balance de ingresos y egresos. Barr señala que en última instancia el éxito del cualquier sistema jubilatorio depende de la firmeza y la eficacia del gobierno para administrar eficientemente la economía fomentando el crecimiento. (Barr, 2002). Desafortunadamente no es el caso.

Es un hecho que el financiamiento contributivo o no contributivo de los sistemas de pensiones se ve limitado por un contexto que tiene las siguientes características: 1) un escaso margen para el crecimiento de los empleos formales; 2) gran parte de la población no tiene ingresos suficientes; 3) una mayor competitividad mundial que orilla a los empresarios a disminuir sus costos de producción, entre los que está el costo de la seguridad social de sus trabajadores (Bertranou, 2005). Adicionalmente el inicio de una mayor acumulación de adultos mayores está ocasionando que cada vez sea mayor el gasto para sostener estos sistemas.

Por estas razones , muchos países latinoamericanos han aplicado reformas a su sistema de pensiones desde principios de los ochenta del siglo XX. El cambio radical ha sido pasar de un financiamiento por reparto a uno de capitalización individual. México hizo lo propio en 1996 cuando reformó el instituto encargado de la seguridad social de los trabajadores del sector privado.

3.- La situación en México

A) Antecedentes generales de la seguridad social en México

La seguridad social en México está representada por varios institutos relacionados con los sectores laborales, y cuyos orígenes se remontan a los cambios en el modo de producción, a las luchas sociales y a ciertas condiciones de privilegio. En relación con esto último se tienen las prebendas derivadas de un empleo público desde la época de la Colonia. En 1761 los españoles fundaron el Monte de Piedad, para otorgar asistencia social a los trabajadores del virreinato. Ya en la época independiente, la Constitución de 1824 reglamentaba retiros y pensiones para los empleados públicos de la federación. A finales del siglo XIX, durante el porfiriato, se crea la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California, en la cual se establecía el otorgamiento de pensiones a los profesores. También durante el mismo régimen, en 1896, se promulgó la Ley de Pensiones, Montepíos y retiros para Civiles y Militares. Después del periodo revolucionario, la Constitución de 1917 reconoce la necesidad de establecer la seguridad social, misma que comenzó a tomar forma en 1925, con la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, la cual otorgaba beneficios a los funcionarios y empleados de la federación. Una vez consolidados los regímenes derivados de la Revolución, en 1960 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado asumiendo los compromisos asentados en la ley de 1925 (Secretaría de la Presidencia, 1976).

En lo que toca a las fuerzas armadas, los antecedentes más concretos de la seguridad social se remontan a la Ordenanza de 1911, expedida por Francisco I. Madero, con el fin de otorgar retiros y pensiones a los militares y sus familias. En 1926 este decreto es subrogado por Ley de Retiros y Pensiones del Ejercito y Armada Nacionales. Medio siglo después, en 1976, entra en vigor la Ley

del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a la cual se le hicieron algunas modificaciones en el 2003.

El surgimiento de la seguridad social entre los trabajadores del sector privado derivó de los cambios en el modo de producción —la revolución industrial y con ella la consolidación del capitalismo— y las luchas sociales que trataban de reivindicar los derechos de los trabajadores. A mediados del siglo XIX, ante un panorama económico difícil, surgen las sociedades de ayuda mutua, organizadas por los diferentes gremios con el objetivo fundamental de mejorar la situación económica y social de sus miembros, así como apoyarlos en caso de alguna desgracia. Ejemplos de estas sociedades mutualistas son La Sociedad Particular de Socorros Mutuos, organizada por obreros sombrereros, en 1853; La Mutual de Sastres; La Unionista de Tejedores del Distrito Federal; La Mutualista de la Fabrica la Colmena; La Unionista de Canteros. Además de ser el inicio de una especie de seguridad social, estas organizaciones obreras constituyeron el germen de los sindicatos (Maldonado, 1981).

En 1904 y 1906, los gobiernos del Estado de México y el de Nuevo León, respectivamente, reconocieron, por primera vez, la obligación de los empresarios de atender a los empleados en caso de accidente, enfermedad o muerte; si estas contingencias ocurrían en el desempeño de sus labores. En 1912, Coahuila expide una ley sobre accidentes de trabajo. Más adelante, en 1915, el gobierno de Yucatán dictó la Ley del Trabajo, cuyo artículo 135 establecía la obligación de fomentar una asociación mutualista en la que los trabajadores fueran asegurados contra los riesgos de vejez y muerte (Secretaría de la Presidencia, 1976).

Una vez promulgada la Constitución de 1917, el presidente Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del artículo 123, hace referencia al establecimiento de una previsión social para los trabajadores, señalando en la fracción XXIX, una vaga obligación para los gobiernos federal y locales de crear “cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos” (ídem). A partir de 1931, se trabajó en la creación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, misma que se publicaría en el Diario Oficial en 1943. Este organismo con el transcurso del tiempo se ha convertido en la institución de seguridad social más importante del país. (ídem).

En 1992 entra en vigor el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), mediante el cual se hace obligatorio que los patrones depositen en la cuenta bancaria personal de cada uno de sus trabajadores, el 2% de su sueldo. En 1996 la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social fue modificada de una forma trascendente pasando de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual y permitiendo la intervención del sector privado en la administración de los recursos.

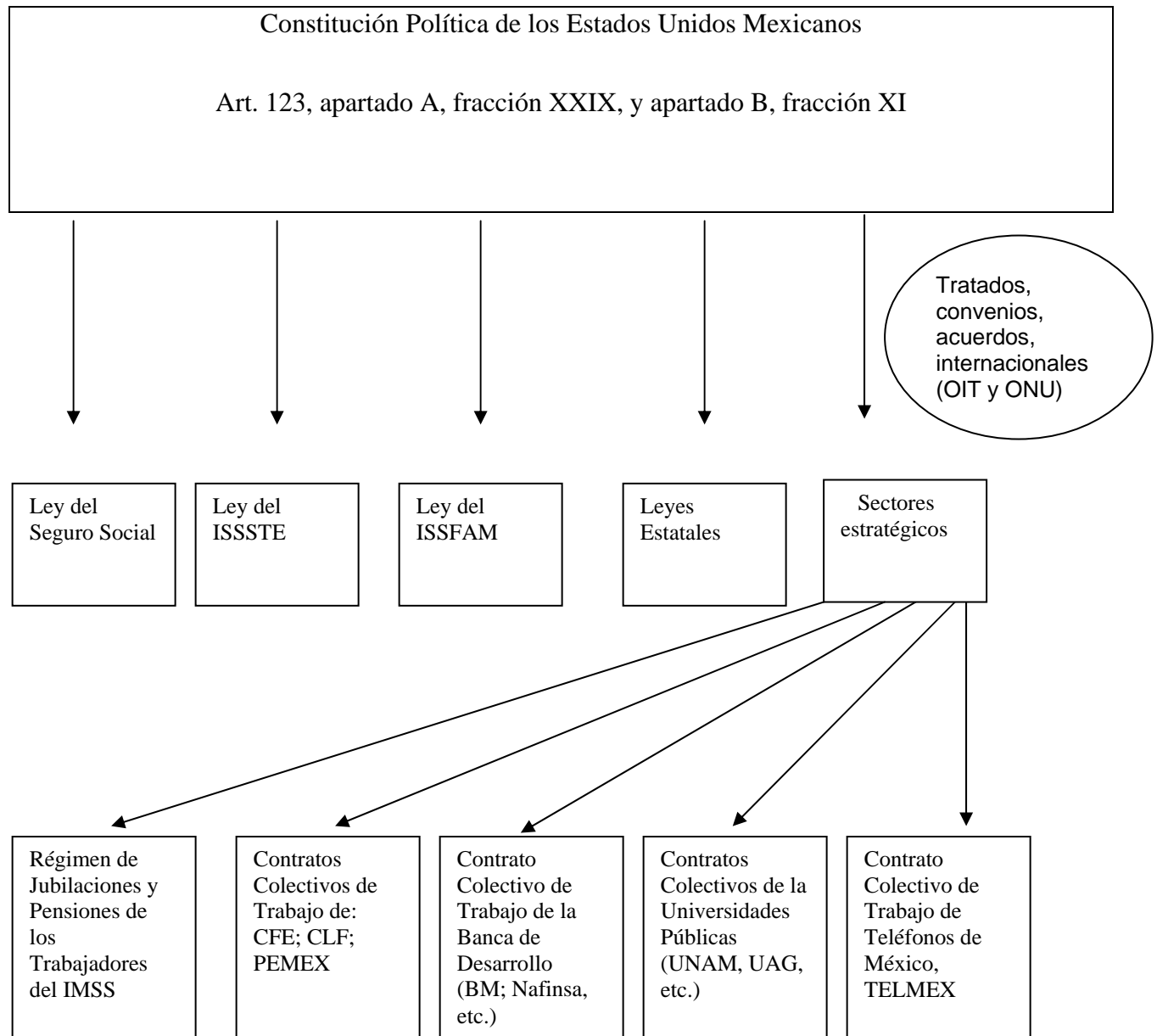
Dentro de la seguridad social existe un tercer sector de trabajadores cuyos beneficios derivados por este concepto les otorga montos muy superiores a los de los demás. Son los sectores denominados estratégicos. En este grupo se encuentran Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, La Comisión Federal de Electricidad, La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, los propios trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, El Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior y las universidades públicas.

B) La situación actual

La gráfica siguiente muestra cuál es el fundamento jurídico actual de la seguridad social mexicana:

Gráfica 3

Estructura jurídica de la seguridad social en México



El cuadro anterior deja asentado que la seguridad social es un elemento estructural del orden constitucional del Estado mexicano. Puede apreciarse que su marco legal es extenso y complejo ya que diferentes instituciones tienen su propia ley. Leyes que incluyen aspectos de financiamiento, tipos de participantes y condiciones para tener derecho a los beneficios; y habría que agregar que, en la actualidad, es de una gran movilidad normativa por las adecuaciones que se hacen de tiempo en tiempo y por las reformas estructurales de las mismas leyes. En los apartados que siguen se presenta la evolución del marco normativo de las pensiones por jubilación que otorgan los principales organismos de la seguridad social en México.

C) El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

El 19 de enero de 1943, el Diario Oficial de la Federación publicó la primera Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. De esta manera, quedaba constituido como un servicio público nacional con carácter obligatorio, y competente para atender:

- I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- II.- Enfermedades no profesionales y maternidad;
- III.- Invalidez, vejez y muerte;
- IV.- Cesantía involuntaria en edad avanzada.

Con esto se sentaban las bases para asegurar de forma obligatoria a los trabajadores que prestaran sus servicios en virtud de un contrato de trabajo en empresas privadas, estatales y en sociedades cooperativas. Sin embargo, el artículo cuarto excluía de este seguro al cónyuge, a los padres y a los hijos.

En lo relativo a los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, el capítulo V de la propia ley señalaba una pensión mínima de 30 pesos, y obligaba a los patrones y a los trabajadores a cubrir las siguientes cuotas:

Cuadro 7

Cuotas obrero patronales establecidas por la Ley del IMSS de 1943
para el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

| Grupo | Salario Diario | | Cuota Semanal | |
|-------|----------------|---------|---------------|---------------|
| | Más de | Hasta | del patrón | del asegurado |
| I | ... | \$1.00 | \$0.16 | \$0.08 |
| II | \$1.00 | \$2.00 | \$0.32 | \$0.16 |
| III | \$2.00 | \$3.00 | \$0.52 | \$0.26 |
| IV | \$3.00 | \$4.00 | \$0.74 | \$0.37 |
| V | \$4.00 | \$6.00 | \$1.04 | \$0.52 |
| VI | \$6.00 | \$8.00 | \$1.48 | \$0.74 |
| VII | \$8.00 | \$10.00 | \$1.90 | \$0.95 |
| VIII | \$10.00 | \$12.00 | \$2.32 | \$1.16 |
| IX | \$12.00 | ... | \$2.74 | \$1.37 |

Fuente: Ley del IMSS, 1943

Además, el Estado contribuía con un monto igual a la mitad del total pagado por el patrón (IMSS, 1943). Un hecho que es relevante es que si bien en un principio se había acordado retardar la inclusión de los familiares de los asegurados en el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y con el fin de constituir reservas financieras, por consideraciones de orden social se determinó la extensión de dicho beneficio desde el mismo inicio sin realizar ningún ajuste a las cuotas. Esto con el fin de no afectar económicamente ni a los patrones ni a los trabajadores. Obviamente que este hecho ocasionó que desde un inicio se alterara el equilibrio financiero del instituto (Huerta, 1994).

Durante el siguiente medio siglo esta ley fue modificada en varias ocasiones. En 1949 se quiso corregir la situación ocasionada por la inclusión de los familiares en el seguro de enfermedades y maternidad elevando la prima de tal seguro del 6 al 8 %. Pero, al mismo tiempo, se redujeron los plazos de espera para el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte de doscientas semanas a ciento cincuenta en caso de invalidez y de setecientas semanas a quinientas para las pensiones de vejez (ídem).

En 1956 se continuó con el criterio de mejorar las prestaciones, pero sin aumento de cuotas. Por ejemplo, se autorizó la concesión de pensiones de orfandad a huérfanos mayores de 16 y menores de 25 años, siempre y cuando se encontraran incapacitados o estudiaran en escuelas públicas; se mejoró el porcentaje salarial para determinar la pensión de invalidez; se estableció la concesión de pensiones a los ascendientes en caso de fallecimiento del asegurado, siempre y cuando no existiera viuda y huérfanos. Y la pensión mínima se incrementó de 50 a 120 pesos mensuales, misma que se volvió a modificar en 1959 elevándose a 150 pesos.

Durante la década siguiente y hasta 1965 el seguro se extendió a los ejidatarios, pequeños agricultores, artesanos, pequeños comerciantes, profesionales libres y a los cañeros. En 1970 la pensión mínima se elevó de 150 a 450 pesos.

El 12 de marzo de 1973, el Diario Oficial de la Federación publicó la nueva Ley del Seguro Social que abrogó la ley de 1943. En este nuevo ordenamiento se incorpora el beneficio de guardería para los hijos de las madres aseguradas. En 1974 la pensión mínima aumentó a 850 pesos, y se estableció el otorgamiento de un aguinaldo anual para los pensionados, así como un incremento en

el porcentaje del salario para determinar el monto de las pensiones, y se otorgaron, además, prestaciones médicas al núcleo familiar del pensionado.

En 1979 se estableció como pensión mínima 1,600 pesos mensuales, y al año siguiente, ésta quedó en 2,200 pesos. En 1982 se modificó la ley para garantizar un ajuste a las pensiones con el fin de mantener el poder adquisitivo de las mismas, a través de procedimientos que no comprometieran la estabilidad y la solidez financiera del instituto. En 1989 se establece que la pensión mínima no podrá ser menor al 70% del promedio de los salarios mínimos generales, porcentaje que se eleva al 80% en 1990. En este mismo año se elevan las cuotas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

En 1992 se crea un seguro de retiro denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) financiado por los patrones mediante el 2% del salario de los trabajadores, y se elevó la pensión mínima al 90% del salario mínimo del Distrito Federal. Este último porcentaje se elevó al 95% en 1994 y al 100% en 1995. (Huerta, 1994).

Antes de continuar con las subsecuentes reformas a la Ley del Seguro Social conviene hacer un análisis de los cambios realizados durante los primeros cincuenta años del IMSS. A partir de la información examinada, puede verse que los cambios que más prevalecieron fueron aquellos que incorporaron mejoras a los beneficios, sin hacer los ajustes en sus costos, lo cual no tuvo implicaciones inmediatas por las condiciones sociales y económicas del momento. En 1944 lo que menos importaba era el factor demográfico, con muchos contribuyentes y escasos pensionados, el esquema parecía tener una eficacia instrumental irrefutable. En la década de los cincuenta del siglo XX había 10.5 personas de 60 o más años por cada 100 en edades económicamente activas

(CONAPO, 1994). En 1950, la esperanza de vida al nacimiento era de 48.22 años para los hombres y de 51.15 años para las mujeres. Una década después, en 1960, las expectativas aumentaron a 57.47 para hombres y 60.49 para mujeres (Camposortega, 1992). En el caso particular de los sistemas de pensiones es relevante la esperanza de vida a los sesenta y cinco años que también ha presentado incrementos. En 1950 fue de 12.6 años y 13 años para hombres y mujeres respectivamente, y en 1960 de 13.8 y 14.4 (ver cuadro 6). Con estas condiciones el IMSS aún era capaz de formar reservas. En 1946 el monto de las mismas era de 65.2 millones de pesos, que en 1948 pasaron a 150 millones de pesos, y que en 1958 subieron a 1,342 millones de pesos (Secretaría de la Presidencia, 1976). Además la economía estaba creando empleos formales que se traducían en nuevos cotizantes para el Seguro.

Por otra parte, hacia el final de los primeros cincuenta años del IMSS, se observan cambios en las cuotas establecidas por este organismo. Obviamente las condiciones socioeconómicas ya no eran las mismas. Por una parte la explosión demográfica provocó que los asegurados tuvieran familias más numerosas, a las cuales el instituto debía proteger; esto es, con los mismos ingresos debía atender a un número mayor de gente. No obstante, el cambio más relevante fue la disminución de la mortalidad y, por ende, que la esperanza de vida creciera en forma importante. En 1980 los hombres tenían una esperanza de vida de 59.93 años y las mujeres de 63.85 años (Camposortega, 1992). Y para ese mismo año la esperanza de vida a los sesenta y cinco años fue de 15.3 años para los hombres y de 16.50 para las mujeres. Es decir que cuarenta años después de la creación del IMSS la esperanza de vida al nacimiento se elevó en los hombres 24 años y en las mujeres 28.5 años, mientras que la esperanza de vida a los sesenta y cinco años lo hizo en 2.7 y 3.5 años para hombres y mujeres respectivamente.

Así, a finales de los ochenta y principios de los noventa, el IMSS incrementó en forma paulatina la cuota del ramo de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM), pasando del 6% al 8.5%. Y, en 1992, se obliga a los patrones a otorgar el 2% del salario de sus trabajadores para financiar el SAR, destinado para otorgar una prestación al momento de su retiro. Era el principio de un cambio en el ramo de prestaciones de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

Otros factores significativos que afectaron al IMSS, en su primer medio siglo de vida, fueron el desempeño de la propia administración y el entorno económico del país. La ley inicial de 1943 permitía, de acuerdo a su artículo 123, invertir las reservas en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, casas de maternidad, dispensarios, laboratorios y demás edificios necesarios para usos del instituto. Así como construir colonias obreras o hacer préstamos hipotecarios para vivienda popular. Bajo este principio, el IMSS creó una gran infraestructura para brindar servicios que, evidentemente, no resultaron una buena inversión financiera y, además, se dispuso de los recursos del seguro de IVCM. Por otra parte, a partir de los setentas del siglo pasado, el país se hundió en ciclos recurrentes de crisis económicas, donde la inflación presentó niveles sin precedentes y el peso mexicano se devaluó varias veces, incrementando los costos de los insumos requeridos por el IMSS.

Bajo este entorno se emprende la reforma más trascendente a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. En 1994, el IMSS dio a conocer que su situación financiera era crítica en el ramo de pensiones. De continuar con el sistema de reparto, el déficit en el ramo de IVCM hubiera llegado a 95,924 millones de pesos en el año 2015 y a 396,751 millones de pesos en el año 2035 (IMSS, 1994).

En la exposición de motivos de la nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, con entrada en vigor el día primero de julio de 1997, se daban las razones para tal reforma:

- 1) El envejecimiento de la población, debido a una mayor esperanza de vida y a una disminución de las tasas de natalidad y mortalidad.
- 2) El grado de madurez del sistema, es decir, un mayor crecimiento de la población jubilada.
- 3) La cobertura empezó a ampliarse debido a la dificultad del país para crear nuevos empleos.
- 4) La práctica de aumentar los beneficios sin hacer los ajustes adecuados a las cuotas, llevada a cabo desde el inicio del Instituto.
- 5) El uso de los recursos del ramo de IVCM para cubrir el déficit del ramo de enfermedades y maternidad.
- 6) La práctica de una solidaridad reversa. Es decir que los que más trabajan y cotizan, así como los de menores ingresos estaban financiando las pensiones de quienes menos han cotizado y de los que más ganan.
- 7) El 90% de los pensionados reciben la pensión mínima.
- 8) Una crisis financiera en el ramo de IVCM que pronosticaba para el año 1999 insuficiencia de los ingresos del ramo para cubrir el pago de las pensiones surgidas en ese momento.
- 9) Riesgo de la viabilidad futura del seguro social.
- 10) La existencia de un gran sector de la población sin seguro social (IMSS, 1997).

Bajo estas condiciones, se acudió a la experiencia internacional y se encontró que otros países habían realizado importantes reformas a su seguridad social (Bonilla, 1998). Chile, en particular, en 1981 aplicó un cambio esencial en el sistema de pensiones. Fue el primer país que

pasó de un financiamiento por reparto a uno por capitalización individual. Posteriormente lo hicieron Perú, en 1993, Argentina y Colombia, en 1994, Uruguay, en 1996 (Holzmann, 2005). Los observadores internacionales empezaron a difundir el éxito de la práctica chilena. En 1994, El Banco Mundial publicó “Envejecimiento sin crisis” refiriendo las bondades de tal reforma, y haciendo sugerencias para implementar un sano esquema de seguridad social (Banco Mundial, 1994).

Ante este nuevo modelo internacional, el IMSS promulgó la nueva ley. El cambio fundamental se operó en el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (IVCM). En principio se separó en dos seguros, por un lado el de Invalidez y Vida (IV) y por otro el de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV). Con esta reforma el IMSS se sigue ocupando del seguro de IV, pero para el caso del seguro de RCV se promulgo la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996. Esta ley reglamentó la creación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de las cuentas individuales, de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y de las Administradoras de Fondos para el Retiro (afores). En su artículo segundo establece que la CONSAR será el órgano administrativo encargado de coordinar, regular, supervisar y vigilar los sistemas de ahorro para el retiro, y en el artículo tercero define a los sistemas de ahorro para el retiro como “...aquellos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patronos y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas”, en este mismo artículo precisa como “Cuenta Individual, aquélla de la que sea titular un trabajador en la cual se depositarán las cuotas obrero patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y se depositarán

los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas otras que se abran a otros trabajadores no afiliados en términos de esta ley”. Más adelante en el artículo decimoctavo establece que “Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar a sociedades de inversión” (IMSS, 1996).

Mediante esta reforma, el IMSS queda eximido de pagar las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada; además, se abandona el sistema de reparto como financiamiento de las mismas y el mecanismo de fijar su monto como un porcentaje del salario. En su lugar la nueva ley del IMSS establece lo siguiente:

Artículo 167. Los patrones y el Gobierno federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el retiro.

Artículo 168. Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:

- I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al 2 % del salario base de cotización del trabajador.
- II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del 3.150 y 1.125 % sobre el salario base de cotización, respectivamente.

- III. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al 7.143 % del total de las cuotas patronales de estos ramos, y
- IV. Además el Gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado. El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Es decir que al trabajador se le depositarán en su cuenta individual el 4.5% de su salario base de cotización más la cuota social equivalente a 2.62219 pesos diarios (Consar, 2004). Esto por concepto de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. De manera adicional, el artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece que esta cuenta también se integra con la subcuenta de vivienda, equivalente al 5% del salario base y administrado por el INFONAVIT, así como con las aportaciones voluntarias. Esta ley también establece que cada trabajador puede elegir la AFORE que administre y capitalice su cuenta individual. El destino de estos recursos tendrá como propósito financiar las pensiones por cesantía en edad avanzada, o bien las pensiones por vejez. En el primer caso, el trabajador deberá tener más de 60 años y un mínimo de 1,250 semanas de cotización (artículo 154 de la ley del IMSS), y en el segundo, la edad deberá ser de 65 años (artículo 162 de la Ley del IMSS). En el caso de no haberse cumplido con las semanas de cotización requeridas, el asegurado podrá completarlas o bien retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición. Si se cumplen los requisitos, el monto de la cuenta individual se podrá utilizar para comprar una renta vitalicia cuyo monto dependerá del saldo acumulado, o bien estipular con la AFORE respectiva, retiros programados con cargo a la cuenta individual (artículos 157 y 164 de la

Ley del IMSS). Si se llega a optar por la compra de una renta vitalicia y el monto de la misma resulta menor a la pensión garantizada, equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en ese caso el Gobierno Federal aportará los recursos faltantes y la pensión se otorgará mediante el sistema de retiros programados (artículos 170 y 171 de la Ley del IMSS).

El factor que determina el monto de la pensión por cesantía en edad avanzada, o por vejez, es el saldo que se haya acumulado en la cuenta individual. Y los factores que intervienen en este proceso de acumulación son:

- I. El sueldo del trabajador
- II. El período de acumulación
- III. Las tasas de interés
- IV. Las comisiones cobradas por las afores

Es evidente que una secuencia de sueldos altos, mayores tiempos de cotización, buenas tasas de interés y cobros razonables por la administración de la cuenta, dará como resultado un monto acumulado de más cuantía y esto permitirá el acceso a una pensión mejor. Sin embargo, todo indica que la situación es otra. Por ejemplo, Partida sostiene que el rendimiento de este ahorro no alcanzará para comprar la renta vitalicia mínima al momento de jubilarse. Él considera que el descenso proyectado para el índice de mortalidad reduce en un sexto la cuantía de la pensión y que sólo para compensarla se requiere de una tasa de interés real de 0.5%, durante todo el periodo de la inversión. Incluso, aun sin tomar en cuenta esa variable, el monto del ahorro de la mayoría de los trabajadores no cubrirá ni lo necesario para adquirir por sí sólo la pensión mínima garantizada por el gobierno. Lo cual hace prever una difícil carga para el gobierno (Partida,1999). En el mismo sentido, Hazas señala que los sistemas de cuentas individuales de ahorro para la compra de pensiones de retiro,

desde el punto de vista del análisis actuarial, son los sistemas más costosos entre todos los posibles y, por ende, son también los que aportan los menores niveles de beneficio (Hazas, 1993). Un trabajo más reciente señala que el 67% de la población afiliada al nuevo sistema tendrán ahorros insuficientes para su retiro, requiriéndose de importantes subsidios para completar la pensión mínima, o completar una ayuda para los que no cubran el requisito de años de cotización al llegar la edad del retiro (Valencia, 2005).

El siguiente cuadro, dividido en dos partes, presenta la evolución de algunos de los factores que han contribuido en la generación de la actual crisis financiera del IMSS. En la primer parte resalta el crecimiento de cotizantes, pero sobretodo de asegurados que de inicio no se contemplaron en el pago de las cuotas, aún así se generaban reservas. En la segunda parte, destaca el crecimiento de las pensiones otorgadas así como el déficit financiero del instituto. Datos más precisos señalan que en 1946 el porcentaje de cotizantes en relación con el total de asegurados fue 41% y en el 2005 30%, es decir que el instituto ha tenido que brindar sus servicios a mayor número de personas con menos recursos. Por otra parte el número de pensiones otorgadas paso de 193 mil en 1969 a más de 2 millones 200 mil en el 2005. En relación con la legislación se puede ver que se mejoraron las condiciones de los beneficios pero pocas veces se hizo en ajuste correspondiente en las cuotas. De este modo se paso de una situación en la que se generaban reservas financieras a una situación de gran déficit.

Cuadro 8

Reseña de los cambios en el seguro de IVCN del IMSS

Parte 1 (1944 -1969)

| Año | Cotizantes | Asegurados | Pensiones otorgadas | Observaciones | | Reservas Acumuladas (\$) |
|------|------------|------------|---------------------|---|--|--------------------------|
| | | | | Beneficios | Cotas | |
| 1944 | | | | Se incluyó a los familiares a pesar de que el acuerdo inicial era no hacerlo | Se calcularon solo para los titulares | |
| 1946 | 311,000 | 763,000 | | | | 65.2 millones |
| 1948 | | | | | | 150 millones |
| 1949 | | | | Se redujo el plazo de espera del seguro de IVCN | Se eleva la parte del seguro médico del 6% al 8% | 192 millones |
| 1951 | 382,000 | 1,001,164 | | | | 294 millones |
| 1952 | | | | | | 329 millones |
| 1955 | | 1,600,000 | 8,831 | | | |
| 1956 | | 1,850,000 | | La pensión mínima paso de \$50 a \$120. Se autoriza pensión de orfandad a hijos mayores de 16 y menores de 25, y la de familiares ascendientes. | Se mantienen iguales | |
| 1957 | | 2,373,000 | | | | |
| 1958 | | 2,564,000 | | | | 1,342 millones |
| 1959 | | 3,000,000 | | Pensión mínima de \$120 a \$150 | Se mantienen iguales | |
| 1960 | | 3,511,000 | | | | 1,956 millones |
| 1961 | | 4,098,000 | | | | |
| 1963 | | 5,260,000 | 71,050 | | | |
| 1968 | 2,580,105 | 7,841,011 | 148,455 | | | |
| 1969 | 2,700,000 | 8,000,000 | 193,000 | | | |

Fuente: Leyes del IMSS, 1943, 1973 y 1996; Informes presidenciales; www.imss.gov.mx; www.inegi.gov.mx

Reseña de los cambios en el seguro de IVCM del IMSS

Parte 2 (1970 –2005)

| Año | Cotizantes | Asegurados | Pensiones otorgadas | Observaciones | | Reservas Acumuladas (\$) |
|--------------|------------|------------|---------------------|--|--|--|
| | | | | Beneficios | Cuotas | |
| 1970 | | | | Pensión mínima de \$150 a \$450 | Se mantienen iguales | |
| 1974 | | 14,500,000 | | Pensión mínima de \$450 a \$850 | Se mantienen iguales | |
| 1979 | | | | Pensión mínima de \$850 a \$1600 | Se mantienen iguales | |
| 1980 | | | | Pensión mínima de \$1600 a \$2200 | Se mantienen iguales | |
| 1989 | | | | Inicio de la pensión mínima como % del salario mínimo (70%) | Se mantienen iguales | |
| 1990 | | | | Pensión mínima = 80 % del salario mínimo | Se incrementan las cuotas del seguro de IVCM del 6% al 7% y se prevee un incremento paulatino para llegar al 8.5% en 1996 | |
| 1991 | 11,333,000 | 40,170,000 | 1,218,000 | | | |
| 1992 | | | | La pensión mínima se fija como el 90% del salario mínimo. Inicio del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). | Cuota del SAR = 2% del sueldo pagado por el patrón | |
| 1994 | | | | Pensión mínima = 95 % del salario mínimo | Se mantienen iguales | Se da a conocer un gran déficit en el ramo de IVCM |
| 1995 | 10,932,000 | 35,846,000 | 1,522,000 | Pensión mínima = 100 % del salario mínimo | Se mantienen iguales | |
| 1997 | 12,714,000 | 41,144,000 | 1,681,000 | Inicio de las cuentas individuales para el seguro de Retiro, Cesantía y Vejez | La cuenta individual se integra con: el 1.125% del trabajador; el 2% del SAR, el 3.15% para vejez, el 5% para vivienda del patrón; y el 0.225% y 5.5% del salario mínimo por el gobierno | El déficit por el seguro de IVCM es trasladado al Gobierno Federal |
| 2001 | 15,131,000 | 47,824,000 | 1,952,000 | | | |
| 2005 (junio) | 16,002,330 | 54,224,903 | 2,263,756 | | | |

Fuente: Leyes del IMSS, 1943, 1973 y 1996; Informes presidenciales; www.imss.gob.mx; www.inegi.gob.mx

D) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado(ISSSTE)

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, publicada el 19 de agosto de 1925 en el Diario Oficial de la Federación, fue el primer antecedente de la actual Ley del ISSSTE. Esta legislación reglamentaba el otorgamiento y la forma de financiar las pensiones de retiro de los funcionarios y empleados de la federación. Así, en los artículos primero y séptimo de esta ley se instituía que los trabajadores podían optar por una pensión de retiro a partir de los 60 años y después de quince años de trabajo. El artículo 16 fijaba que el monto de la misma sería igual al 1.5% del promedio de los sueldos de los últimos cinco años, multiplicado por el número de años de servicios. Para financiar estos beneficios el artículo 48 establecía la siguiente tabla de descuentos a los trabajadores:

Cuadro 9

Cuotas de los trabajadores establecidas por la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925

| Edad | Porcentaje del sueldo | Edad | Porcentaje del sueldo | Edad | Porcentaje del sueldo | Edad | Porcentaje del sueldo |
|------|-----------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|
| 18 | 3.00 | 28 | 3.65 | 38 | 4.90 | 48 | 7.20 |
| 19 | 3.05 | 29 | 3.75 | 39 | 5.10 | 49 | 7.50 |
| 20 | 3.10 | 30 | 3.85 | 40 | 5.30 | 50 | 7.85 |
| 21 | 3.15 | 31 | 3.95 | 41 | 5.50 | 51 | 8.20 |
| 22 | 3.20 | 32 | 4.05 | 42 | 5.70 | 52 | 8.60 |
| 23 | 3.25 | 33 | 4.15 | 43 | 5.90 | 53 | 9.00 |
| 24 | 3.30 | 34 | 4.30 | 44 | 6.15 | 54 | 9.45 |
| 25 | 3.35 | 35 | 4.45 | 45 | 6.40 | 55 | 9.90 |
| 26 | 3.45 | 36 | 4.60 | 46 | 6.65 | | |
| 27 | 3.55 | 37 | 4.75 | 47 | 6.90 | | |

Fuente: Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, 1925

Por su parte, el artículo 49 fijaba el monto de las subvenciones del gobierno federal en un mínimo del 5% sobre el total de descuentos hechos a los trabajadores. Con ambos recursos se financiaban las pensiones en trámite de pago y, en caso de existir un excedente, esta ley permitía otorgar préstamos hipotecarios o para establecer algún negocio y construir viviendas (artículo 58, Ley GPCR 1925).

Dos décadas después, la sucedió una nueva ley, con el mismo nombre, publicada el 13 de marzo de 1946 en el Diario Oficial de la Federación. Ésta presentaba varios cambios importantes. Por ejemplo, establece en el artículo 25 que los trabajadores podrán optar por una pensión, una vez cumplidos los 55 años de edad y habiendo cotizando al fondo de pensiones por quince años, o bien, con sólo haber cotizado un mínimo de veinte años. En ambos casos la forma de calcular el monto de la pensión se realizaba a partir de la tabla del artículo 39 y con el promedio de los sueldos ganados los últimos cinco años.

Cuadro 10

Porcentajes establecidos por la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1946 para determinar el monto de la pensión

| Años de servicio | Porcentaje del sueldo |
|-------------------------|------------------------------|
| 15 | 40.0 |
| 16 | 42.5 |
| 17 | 45.0 |
| 18 | 47.5 |
| 19 | 50.0 |
| 20 | 52.5 |
| 21 | 55.0 |
| 22 | 60.0 |
| 23 | 65.0 |
| 24 | 70.0 |
| 25 | 75.0 |
| 26 | 80.0 |
| 27 | 85.0 |
| 28 | 90.0 |
| 29 | 95.0 |
| 30 | 100.0 |

Fuente: Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, 1946

Para poder financiar los beneficios que establecía esta ley, el artículo 66 establecía un descuento a los trabajadores del 4.5 % de sus sueldos, y el gobierno federal quedaba obligado, según el artículo 41 de la propia ley, a cubrir una aportación por un monto igual.

En 1960, se derogó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro y en su lugar se promulgó la ley que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la cual, además de seguir otorgando las prestaciones económicas de la ley anterior, incorpora beneficios de atención médica. De esta manera el ISSSTE asume la responsabilidad de proteger a 129,512 trabajadores afiliados a la Dirección de Pensiones Civiles, así como a 11,912 pensionistas (1976, Secretaría de Presidencia).

En la actual Ley del ISSSTE se estipula, en el artículo 60, que un trabajador podrá obtener su pensión por jubilación con treinta años de servicios, en el caso de ser hombre y de veintiocho años, en el caso de ser mujer, sin importar la edad que se tenga. El monto de dicha pensión será del 100% del promedio del sueldo básico del último año (artículo 64). Esta ley también concede el beneficio de retiro por edad y tiempo de servicios, que consiste en una pensión para los trabajadores que tengan, por lo menos, 55 años de edad y quince de servicios cumplidos (artículo 61). El monto de esta pensión se fija de acuerdo al tiempo trabajado. A los quince años corresponde el 50% del sueldo básico del último año y el porcentaje se va elevando hasta llegar al 85% a los veintisiete años de antigüedad (artículo 63). También se establece una pensión por cesantía en edad avanzada para los trabajadores que se retiren voluntariamente a partir de los 60 años de edad y con diez de servicios. El monto de esta pensión varía del 40% al 50% del sueldo básico del último año (artículos 82 y 83). Se establece, además, que los pensionados tendrán derecho a una gratificación anual en el mes de diciembre, equivalente a la de los trabajadores en activo (artículo 57).

Para financiar estos beneficios el instituto estableció que los trabajadores y las dependencias para las que trabajaran deberían aportar, cada uno, el 3.5 % de su sueldo básico, es decir el 7 % (artículos 16 y 21). En 1992 se incluyó en esta ley el sistema de ahorro para el retiro, consistente en una cuenta individual propiedad del trabajador, en ésta la dependencia para la que labora deberá depositar el 2% de su sueldo básico, y cuando el derechohabiente se retire del servicio activo podrá acceder al saldo final (artículo 90 Bis).

De estos tres momentos del desarrollo jurídico de las pensiones de los trabajadores al servicio de la federación es importante destacar lo siguiente:

- La edad para tener derecho a una pensión por jubilación paso de 60 años, en 1925, a 55 años, en 1946, y desde 1960 puede ser a cualquier edad siempre y cuando se cumpla una antigüedad determinada.
- El monto de las pensiones creció en un 100% de 1925 a 1946.
- En 1925 y 1946 se tomaba como base para el cálculo de la pensión el promedio de los últimos cinco años, a partir de 1960 sólo se considera el último año.

Estas disposiciones, más la dinámica demográfica y la situación económica del país han llevado al ISSSTE a una grave crisis financiera. Es problema que continúa creciendo, pues para el año 2000 el instituto presupuestó como gasto para el pago de pensiones 16,777 millones de pesos, de los cuales 9,400 millones fueron una aportación adicional del gobierno federal (ISSSTE, 1999). Cuatro años después, en el 2004, el pago de pensiones creció a 35 mil millones de pesos, compuesto por 10 mil millones provenientes de las cuotas de los trabajadores y de las diversas dependencias, y

25 mil millones cubiertos con recursos fiscales aportados directamente por el gobierno (www.issste.gob.mx).

Ante esto, el Instituto explica que en 1975 el cubrir una pensión duraba, en términos promedio, dos años y en la actualidad perdura por más de veinte años, debido a la mayor esperanza de vida y a una edad de retiro de la vida laboral más temprana. Esto implica que, por un lado, se aporta el 7 % durante treinta años y, por otro, se percibe el 100% durante quizá más de veinte años. Estas circunstancias han provocado que en las últimas dos décadas el conjunto de los pensionados creciera casi un 600%, mientras que los trabajadores cotizantes sólo el 50%. De ahí que se haga insostenible el sistema de reparto, al menos con los niveles de cuotas que ahora establece la ley. De hecho, la valuación actuarial hecha al ISSSTE proyecta que para sostener el esquema actual, únicamente por los próximos diez años, se requiere subir las cuotas al 33%; después de ese lapso serían necesarios mayores ajustes. En la actualidad estas condiciones han derivado en que la propia institución califique como crítica sus condiciones financieras, ante lo cual ya se trabaja en diversas reformas que permitan su continuidad (www.issste.gob.mx).

El siguiente cuadro resume algunos acontecimientos que acompañaron la transición de la Ley General de pensiones Civiles de Retiro a la actual ley que rige al ISSSTE. Si bien desde el nacimiento del ISSSTE la proporción de cotizantes en relación con el total de asegurados fue baja, 27% en 1960, para el 2004 disminuye aun más ya que fue 23%. En relación con las pensiones otorgadas el ISSSTE asumió la responsabilidad de casi 12 mil del anterior instituto, pero el crecimiento ha sido tal que en 2004 el número paso del medio millón. Por otra parte los cambios legislativos procuraron mejores condiciones en los beneficios sin los adecuados ajustes a las cotizaciones.

Cuadro 11

La transición de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro a la Ley del ISSSTE

| Año | Cotizantes | Asegurados | Pensiones otorgadas | Observaciones | |
|---|------------|------------|---------------------|---|--|
| | | | | Beneficios | Cuotas |
| Ley General de pensiones Civiles de Retiro 1925 | | 186,358 | | Inicialmente la pensión de retiro se calculaba multiplicando 1.5 por la antigüedad y por el sueldo promedio de los últimos 5 años y se otorgaba con 60 años de edad y quince de trabajo | El trabajador pagaba del 3% al 9.9% de su sueldo dependiendo de su edad, y el gobierno aportaba un mínimo del 5% de dichas cuotas |
| Ley General de pensiones Civiles de Retiro 1946 | | | | El monto de la pensión de retiro variaba del 40% al 100% del sueldo promedio de los últimos 5 años y se otorgaba con 55 años de edad y quince de trabajo. Significando un incremento del 100% | El trabajador aportaba el 4.5% de su sueldo, y el gobierno hacía una aportación igual |
| 1954 | | | 8,127 | | |
| 1956 | | | 9,753 | | |
| Ley del ISSSTE 1960 | 129,512 | 487,742 | 11,912 | El monto de la pensión se fija como el 100% del sueldo promedio del último año, siempre y cuando se cumpla una antigüedad de 30 años para los hombres y de 28 para las mujeres | Se establecen cuotas del 7.25% del sueldo para el trabajador y del 17.75% para el patrón de los cuales el 7% se destinan para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones |
| 1965 | 265,425 | 1,070,971 | 22,334 | | |
| 1970 | 480,482 | 1,347,470 | 42,038 | | |
| 1975 | 1,012,650 | 3,448,568 | 55,883 | | |
| 1991 | 2,019,000 | 8,507,000 | 218,000 | | |
| 1992 | | | | Inicio Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) | Se establece una cuota patronal del 2% adicional para financiar el SAR. |
| 2001 | 2,369,000 | 10,237,000 | 411,000 | | |
| 2004 | 2,379,000 | 10,463,000 | 510,000 | | |

Fuente: Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 1925,1946 y Ley del ISSSTE 1960; Informes presidenciales; www.inegi.gob.mx

E) Las pensiones de privilegio y la deuda del país

El problema financiero de la seguridad social en materia de pensiones por jubilación es generado con tan solo una cobertura del 37% de la población económicamente activa. Es decir que hay un 67% de la PEA que no tiene cobertura. Esto significa que tener una pensión del monto que sea es ya de por sí un privilegio. El IMSS y el ISSSTE tienen más del 92% de tal cobertura (Valencia, 2005). El monto promedio de las pensiones mensuales que otorgan es respectivamente de uno, y tres y medio salarios mínimos. Sin embargo existe un pequeño sector de la PEA que labora en los denominados sectores estratégicos que tienen derecho a pensiones mucho más altas. Por ejemplo las pensiones mensuales de Petróleos Mexicanos son de más de diez salarios mínimos; la que otorga el IMSS como patrón es de más de ocho; en la Comisión Federal de Electricidad es de más de 14; y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro de más de 18. Otros sectores beneficiados son la Banca de desarrollo y las Universidades Públicas (Aguirre, 2004). Además de los montos superiores estos sectores le brindan a sus trabajadores la oportunidad de retirarse más jóvenes. En el caso de PEMEX, los trabajadores pueden jubilarse a los 55 años de edad, con treinta años de servicios, o bien con treinta y cinco años de servicio sin importar la edad. El monto de la pensión es del 100% de su salario ordinario percibido en el último puesto (Contrato colectivo de trabajo 2001-2003). Por su parte, los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad pueden jubilarse, en el caso de las mujeres, una vez cumplidos veinticinco años de antigüedad, y treinta, en el caso de los hombres. El monto de la pensión es del 100% de su último puesto (Contrato colectivo de trabajo 2002-2004). Las trabajadoras del IMSS pueden optar por su pensión de jubilación después de veintisiete años de antigüedad y los trabajadores después de veintiocho. En ambos casos el monto de la pensión queda determinado por el 100 % del último salario integrado más un 25% (Contrato colectivo de trabajo 1999-2001). En todos los casos se trata de pensiones cuyos montos son por lo

menos el 100% de sus últimos ingresos, los cuales se van actualizando conforme cambian las percepciones de los trabajadores activos. De hecho los pasivos laborales del IMSS patrón, que se desprenden de estos beneficios son una de las causas que han influido en la crisis financiera del instituto (www.imss.gob.mx). Los montos tan altos de las pensiones que otorga este sector a sus trabajadores en condiciones de capacidad laboral, rompen con los principios de seguridad social, ya que se habla de otorgar una pensión que evite la pobreza en las edades en que falta la capacidad para trabajar.

El costo total para cubrir las pensiones de los actuales y futuros jubilados de los institutos que conforman la seguridad social de México se consideran de un monto muy alto. Hay que considerar que este costo se considera como pasivo contingente, lo cual significa que el valor que adquiera depende de eventos probabilísticos como la edad de retiro y la edad de fallecimiento. Además de los supuestos financieros que se asuman, fundamentalmente la tasa de descuento que se utilice para traer a valor presente los compromisos. Al respecto se han hecho varios ejercicios para cuantificarlos, En octubre de 2004 la Actuaría Farell presentó en el XVI Encuentro Nacional de Actuarios, su cálculo de los pasivos derivados de las pensiones en curso de pago y generación actual que otorgan el IMSS, ISSSTE, Institutos Estatales, Paraestatales y Universidades, encontrando que en el mejor de los casos el monto es 83% del Producto Interno Bruto, pudiendo llegar a ser hasta del 121%. En noviembre de ese mismo año el Actuario Aguirre, presentó en el congreso “Rumbo a un Sistema Nacional de Pensiones” organizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sus propios cálculos. Para ello incluyó los servicios pasados y futuros del IMSS, ISSSTE, Entidades Federativas, Organismos paraestatales y Universidades. No incluyó a los nuevos asegurados del IMSS bajo la Ley de 1996, aun así el monto asciende al 131% del Producto Interno Bruto (PIB).

La información contenida en este capítulo sintetiza la situación actual del sistema de pensiones de la seguridad social en México. En principio, más del 60% de la PEA no tiene cobertura (y hay que recapacitar que sus dependientes económicos no tienen acceso a los demás servicios que ofrece la seguridad social). Por otra parte entre la población cubierta hay una gran diferencia en los montos recibidos como pensión y las condiciones que se les exige para acceder a tal beneficio. , La gran mayoría obtiene pensiones cercanas a un salario mínimo, mientras que unos cuantos logran pensiones de más de diez salarios mínimos. Debido a estas condiciones el país tiene pasivos contingentes en relación con las pensiones de más del 130% del PIB. Pareciera que todas las modificaciones hechas a la seguridad social se apegan a la siguiente cita de González Gale “...las modificaciones intentadas, de tiempo en tiempo, responden siempre a improvisaciones hijas de la pasión, del interés particular, de los compromisos políticos del momento; nunca a impulsos de un sincero, consciente y bien cimentado afán de poner las cosas en su lugar” (González, 1946).

IV) Una propuesta de adecuación del sistema de pensiones de la seguridad social al modelo de los cuatro pilares

Hace casi diez años se hizo una reforma estructural del Instituto Mexicano del Seguro Social, y por esas mismas fechas en junio de 1996 Emmanuel Reynaud comentó con respecto a los países europeos lo siguiente: “Hoy, respecto de las jubilaciones, los Estados miembros de la Unión Europea no se encuentran en una situación en la que se trataría de hacer tabla rasa de lo ya construido. Más bien es cuestión de adaptar los sistemas por medio de la búsqueda de nuevos compromisos y de una redefinición de los papeles de los diferentes actores. Este trabajo se está realizando en varios países. Toma distintas vías: el debate, la reflexión, la confrontación de intereses, la negociación, y posiblemente el conflicto” (Reynaud, 1996). Es evidente que esta cita es aplicable a la situación actual de México y en este sentido habría que adecuar y complementar lo ya reformado y no seguir postergando las reformas pendientes.

Conforme a esto, han surgido tres temas que la sociedad debe resolver: 1) cómo cubrir al 100% de la población; 2) cómo incrementar la pensión de los jubilados que reciben montos muy bajos; y 3) cómo amortizar un monto tan grande de pasivos contingentes. Y todo ello considerando que la demanda de seguridad social está creciendo a un ritmo que supera, por mucho, la tasa de crecimiento del PIB (Uthoff, 2003).

1) Propuestas de solución. Los tipos de reformas

A) Las propuestas institucionales

Tanto el gobierno de México, como los distintos institutos políticos reconocen los problemas por los que atraviesa la seguridad social. En el ámbito de los partidos políticos, los tres más importantes, el PAN, el PRD y el PRI, incluyen en su plataforma política propuestas en materia de

seguridad social, más interesadas en ganar electores que en abordar objetivamente la problemática. El PAN, por ejemplo, en el documento “Desarrollo humano sustentable de cara al siglo XXI” promueve reformas que terminen por hacer accesible la seguridad social a toda la población del campo y la ciudad. Recomienda, en específico, hacer los cambios necesarios a la Ley del ISSSTE para dotarla de fortaleza económica. Y a partir de esto hacer que el sistema de pensiones sea eficaz, asegurando su viabilidad financiera mediante un sistema nacional de pensiones universal, en el que los sistemas de ahorro para el retiro garanticen las pensiones del futuro (www.pan.org.mx). El PRD, por su parte, en su “Plan de acción” propone revisar las leyes del IMSS y del ISSSTE, para adecuarlas a los principios de carácter público, solidario, redistributivo e integral. En el caso específico del ISSSTE, plantea la elevación de las cuotas, para que una parte de este incremento se deposite en una AFORE, con lo cual el trabajador contaría con una pensión adicional a la actual. Y crear una nueva ley de seguridad social que incorpore a todos los trabajadores y busque mejores pensiones (www.cen-prd.org.mx). En cuanto al PRI, en su “Programa de acción”, pugna por una seguridad social que incorpore a todos los trabajadores, tanto del campo como informales, otorgando pensiones dinámicas con montos suficientes para asegurar un retiro digno, junto con una reforma financiera que evite la depredación de los fondos de pensiones, así como una reforma fiscal que los fortalezca. Plantea, además, llevar a cabo una homologación de las políticas de seguridad social para el retiro (www.pri.org.mx).

Algunas instancias gubernamentales también han hecho su propuesta. Por ejemplo, los miembros de la Comisión Nacional de Gobernadores firmaron el Acuerdo para establecer un Modelo Nacional de Seguridad Social, en el cual quede instituido que la seguridad social no debe sujetarse a las contingencias de los ciclos político-electorales; crear nuevos esquemas financieros que hagan sustentable las pensiones; incorporar a todos los sistemas actuales, de modo tal que exista

equidad entre los pensionados y que haya portabilidad de los beneficios; incrementar la cobertura y constituir una instancia de evaluación y seguimiento en la que participen todos los sectores (www.issste.gob.mx).

De los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaría surgió la interesante propuesta de crear un Sistema Nacional de Pensiones que permita la portabilidad de derechos, de una institución a otra, y con esto exista la certeza jurídica para los trabajadores sobre la propiedad de los recursos aportados para su pensión; que sea equitativo, eliminando la transferencia de beneficios de la población más pobre hacia los privilegiados, y que sea viable financieramente. Para lograr esto reconocen que el mecanismo más adecuado es el iniciado por el IMSS, es decir, el de las cuentas individuales con una pensión mínima garantizada. La propuesta institucional del ISSSTE ha consistido en migrar hacia un sistema de cuentas individuales, respetando los derechos de los ya jubilados y otorgando un bono de reconocimiento a los actuales trabajadores, mismo que se reconocería como un saldo a su favor en su cuenta individual. Los nuevos trabajadores ingresarían en forma directa al nuevo sistema (*ídem*).

B) Las reformas paramétricas y las reformas estructurales

Los problemas financieros de las instituciones dedicadas a la seguridad social han sido el detonante de las reformas que se han hecho en los últimos veinticinco años en varios países del mundo, entre ellos México. Los cambios se han hecho con el fin de que la sociedad pueda continuar sosteniendo los beneficios que administra la seguridad social. En este sentido, un primer tipo de reforma consiste en modificar cuantitativamente los parámetros del actual sistema. Elevar las primas de los trabajadores y sus patrones; disminuir el monto de los beneficios; incrementar la edad de retiro o el número de contribuciones; éstos son los cambios que conforman una “reforma

paramétrica”. En este caso el sistema continúa dirigido por la administración pública, con un régimen financiero de reparto, que otorga prestaciones definidas (Mesa, 2004). En la búsqueda de soluciones de la crisis financiera del ISSSTE, se llevo a cabo un ejercicio actuarial con el fin de cuantificar los cambios en las cuotas y en la edad de retiro para dejar la misma estructura de su sistema de pensiones. Y se encontró que la cuota actual del 7%, que marca su ley para pensiones, debería incrementarse hasta el 44.5%, o bien, elevar la edad de retiro a los 75 años de edad. Aunque también podrían combinarse ambos elementos: una edad de retiro a los 75 años y una cuota del 21%, durante treinta y cinco años. No obstante, se tendrían que ajustar los parámetros periódicamente (www.issste.gob.mx).

Otro tipo de reformas son las denominadas “reformas estructurales”, en donde se modifica radicalmente la administración y el régimen financiero. En este caso se introduce la participación del sector privado, el uso de la capitalización individual y el manejo de beneficios no definidos. Mesa Lago reconoce tres formas de realizar una reforma estructural:

- a) el *modelo sustitutivo*, en el cual se cierra el sistema público no permitiendo nuevos afiliados, y se sustituye por un sistema privado, financiado mediante capitalización individual, en lugar del régimen de reparto.
- b) el *modelo paralelo*, en el cual el sistema público no se cierra sino que se reforma, y se crea un nuevo sistema privado dejando que el trabajador decida en cuál sistema se afilia.
- c) el *modelo mixto*, que integra un sistema público que no se cierra y otorga una pensión básica, junto con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (Mesa, 2004).

En las dos últimas alternativas coexiste la participación del sector público y el privado en la administración, así como los regímenes financieros de reparto y de capitalización individual, y en el

caso del modelo mixto se maneja un beneficio integrado por una parte definida y una parte indeterminada.

En 1994 el Banco Mundial publicó “Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”, publicación que ha tenido gran repercusión, ya que los países que han realizado reformas en sus sistemas de seguridad social lo tomaron en cuenta. En este documento se propone que los sistemas de pensiones deben estar sostenidos en tres pilares. El primer pilar debe ser obligatorio y otorgar beneficios definidos, estar financiado por reparto y manejado públicamente. El segundo pilar es de carácter ocupacional, de contribución definida y obligatorio, teniendo como objetivo otorgar pensiones superiores a las del primer pilar. Estaría financiado por un plan de ahorro individual y administrado por entidades privadas. Y un tercer pilar de carácter contributivo y voluntario, mediante el cual cada trabajador obtenga una pensión que complemente lo otorgado por los otros pilares. El documento del Banco Mundial aborda con mayor extensión su análisis sobre el segundo pilar; de hecho expone algunas premisas que deberán reconsiderarse si se pretende iniciar una reforma viable del sistema de pensiones de la seguridad social:

- 1) Debe estar financiado con ahorro individual obligatorio.
- 2) Establecer una pensión de garantía, uniforme y supeditada a la necesidad del beneficiario.
- 3) Separar de la esfera gubernamental la administración de los recursos.
- 4) Fijar los beneficios sobre un nivel realista, que asegure a la gente contra la pobreza y que se ajusten según la evolución de los precios y los salarios.
- 5) En el caso de que se use el salario como base para el cálculo de la pensión, se recomienda considerar todos los años de servicio.

- 6) La edad de jubilación debe instituirse conforme la esperanza de vida de cada país.
- 7) Los fondos acumulados deben invertirse de manera diversificada y no formar parte de los recursos gubernamentales.
- 8) Se debe aumentar o eliminar el tope de la cuota básica de cotización.
- 9) Incrementar el número de semanas que se deben cotizar para tener derecho a los beneficios.
- 10) Aumentar la cobertura de asegurados (Banco Mundial, 1994).

En el 2005 el Banco Mundial difunde el documento titulado *Old-Age Income Support in the 21st Century: An international Perspective on Pension systems and Reform*, en el cual aclara y actualiza su postura en relación con las reformas de los sistemas de pensiones. En este informe agregan el pilar cero y el pilar cuatro. El primero destinado para otorgar un ingreso básico a todos los adultos mayores jubilados que lo necesiten, y debe financiarse con recursos del presupuesto público. Y con el pilar cuatro el Banco mundial reconoce el apoyo informal en dinero o en bienes que brinda la familia u otras entidades. Con este diseño se pretende reducir y prevenir la pobreza en la vejez y enfrentar de forma más efectiva los riesgos económicos, demográficos y políticos por los que atraviesan los sistemas de pensiones (Holzmann, 2005). El siguiente cuadro ha sido tomado textualmente de esta publicación, y sintetiza los pilares que se han mencionado.

Cuadro 12

El Sistema de pensiones multipilar

| Pilar | Grupos objetivo | | | Criterio principal | | |
|-------|------------------|-----------------|---------------|--|----------------------|--|
| | Sector más pobre | Sector informal | Sector formal | Características | Participación | Financiamiento |
| 0 | MI | I | NI | Básica o Pensión social, asistencia social, universal o con criterio de ingresos. | Universal o residual | Presupuesto público / Ingresos generales |
| 1 | | | MI | Plan de jubilación público, manejado públicamente, beneficio definido o contribución definida nacional. | Obligatoria | Contribuciones, posiblemente con reservas financieras. |
| 2 | | | MI | Plan de pensiones ocupacional, beneficio definido totalmente capitalizado o contribución definida totalmente capitalizada. | Voluntaria | Contribuciones convertidas en activos financieros. |
| 3 | NI | MI | MI | Plan de pensiones ocupacional, beneficio definido parcial o totalmente capitalizado o contribución definida totalmente capitalizada. | Voluntaria | Contribuciones convertidas en activos financieros. |
| 4 | NI | MI | MI | Acceso a apoyo informal, ayuda familiar, programas sociales, activos personales | Voluntaria | Activos financieros y no financieros, propios o de terceros. |

Nota: MI = Muy Importante; I = Importante; NI = No Importante

Fuente: Holzmann, 2005

C) Propuesta de una reforma a la seguridad social existente en México

Los elementos que deben considerarse para realizar una reforma razonable y adecuada , y que se han abordado en este trabajo, son:

1. Los principios de la seguridad social.
2. Los objetivos de la seguridad social.
3. Los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.
4. El marco teórico para llevar a cabo una reforma.
5. Los componentes de la seguridad social en México.
6. La problemática de la seguridad social en México
7. Las reformas hechas recientemente en México.
8. Las propuestas de reforma en México.
9. El factor demográfico.

Otro factor a tomar en cuenta, y de importancia capital, es la situación económica del país. A este respecto, es necesario determinar la riqueza que se produce, quiénes participan, quiénes se encuentran al margen de este proceso y cómo se distribuye esa riqueza. Al final, estos datos determinarán los recursos que la sociedad puede destinar al financiamiento de la seguridad social, y qué ciudadanos pueden o no participar en este proceso. Nicholas Barr señala que “En última instancia, la producción y el consumo de bienes y servicios son esenciales para el buen funcionamiento de un plan jubilatorio”. En este sentido, el mismo autor sostiene que el tipo de régimen financiero, ya sea de reparto o de capitalización individual, así como la administración pública o privada, en realidad son elementos secundarios y que, en todo caso, lo fundamental es “...la capacidad del gobierno para dirigir la economía con eficacia, promover un crecimiento

adecuado del producto y mantener una base estable para el sistema jubilatorio que se adopte, cualquiera que sea” (Barr, 2002).

La importancia del crecimiento económico en el monto de la pensión que pueda alcanzarse, a través de cuentas individuales, lo destaca con claridad el director de la AFORE XXI, al señalar que un “...crecimiento económico con estabilidad genera: creación de empleos formales, mayores salarios reales, menor rotación en el trabajo, y mayor rendimiento de la inversión, con menor volatilidad de riesgo... variables fundamentales que permiten que un sistema de pensiones genere mayores ingresos a los trabajadores en su vida en el retiro”. También anticipa dos escenarios de crecimiento en los salarios reales, uno de 0 y otro del 3 % de crecimiento real, aunque ambos han estado presentes en alguna etapa del desarrollo económico de México. Tomando un ingreso de tres veces el salario mínimo establece que el monto de la pensión anual posible puede ir de 13 mil pesos a 41 mil pesos (Beristáin, 2004). Si este trabajo no pretende abordar una descripción detallada de la situación económica del país, da por hecho que el nivel de desarrollo no es suficiente; que existe una gran tasa de desempleo; que el sector informal es cada vez más grande; que la distribución de la riqueza sólo favorece a unos cuantos y que, para millones de mexicanos, la pobreza es una realidad exasperante. En este escenario difícil coexisten en el país diversos componentes de la seguridad social y que pueden ubicarse en los pilares del modelo multipilar propuesto por el banco Mundial. En relación con el pilar 4 solo se resalta lo señalado en el capítulo II, en donde se menciona que más del 70% de los adultos mayores reciben algún tipo de apoyo por parte de la familia.

i) El Pilar cero

El objetivo primordial de este pilar es cubrir la pobreza durante la vejez. Está dirigido a la población más pobre cuyos ingresos no están cubiertos por ningún sistema de pensiones, y también se orienta hacia quienes no cumplieron los requisitos mínimos para acceder a una pensión por vejez. Estas pensiones se pueden otorgar de manera universal, o bien aplicando un criterio de ingresos. Se debe financiar con recursos del presupuesto público, es decir con ingresos fiscales que no están etiquetados como contribuciones a la seguridad social.

La experiencia de México en la administración de este pilar es poca y muy reciente, por lo cual es pertinente mencionar algunas experiencias internacionales. En Dinamarca existe el sistema People's Pension el cual otorga al 100% de la población que formaliza su retiro una pensión mínima, misma que puede tener complementos al aportar pruebas de necesidad. Como resultado, la tasa de pobreza entre los ancianos es extremadamente baja. Este programa se financia con cargas fiscales. En Finlandia han adoptado la Pensión Nacional, ésta cubre a todos los residentes, con lo cual la pobreza en los ancianos es muy rara. Su financiamiento proviene de contribuciones directas de los empleadores y de impuestos generales. En Francia aplican una pensión mínima disponible para todos los mayores de 65 años, por un monto aproximado al 50 % del sueldo promedio en la industria manufacturera. En Italia, Irlanda e Inglaterra han instaurado un programa de apoyo, también para las personas mayores de 65 años, basada en una prueba de ingresos (Holzman, 2003). España cuenta con el sistema Pensiones no contributivas de la Seguridad Social que otorga una pensión a los españoles residentes, mayores de 65 años, que no contribuyeron a la seguridad social, o que lo hicieron sin alcanzar el mínimo necesario para acceder a una pensión contributiva, siempre que carezcan de medios para su subsistencia (www.upd.depourense.es). En Bolivia se estableció en 1996 el programa Bonosol, que otorga el pago de una anualidad a todos los bolivianos cuya edad es

de sesenta y cinco años o mayor. El financiamiento se hace con transferencias del gobierno (Bertranou, 2005)

En algunas entidades de México ya existe este pilar, por ejemplo en el Distrito Federal se estableció, en febrero del 2001, el Programa de Apoyo Alimentario y Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal, mediante el cual se otorga a los beneficiarios una tarjeta para comprar alimentos por una cantidad de 709 pesos mensuales (cifra vigente hasta marzo de 2005). Los requisitos para acceder a este programa son: ser mayor de 70 años, tener una residencia mínima de tres años en el Distrito Federal y vivir en las áreas clasificadas como de muy alta, alta o media marginación. El financiamiento de este programa es cubierto con recursos del Gobierno del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, 2001).

En febrero de 2003, en el estado de Guerrero se estableció el programa Pensión Guerrero dirigido a la población de adultos mayores que no cuenta con ningún apoyo gubernamental, ya sea federal, estatal o municipal. Para tener derecho a los beneficios de este programa es necesario ser mayor de 65 años, residente de Guerrero, y no recibir apoyo pensionario de ninguna institución pública. El beneficio consiste en un bono bimestral por 800 pesos, financiado con el presupuesto del gobierno del estado de Guerrero (Gobierno del Estado de Guerrero, 2004).

El gobierno del estado de Colima, ante el hecho de que sólo tres mil de los veinte mil habitantes mayores de 65 años reciben pensiones, decidió aprobar, el 25 de agosto de 2004, la Ley para la Protección de los Adultos en Plenitud del Estado de Colima, misma que en su artículo 64 establece el otorgamiento de una pensión no menor a medio salario mínimo a las personas que

tengan 65 o más años, que no cuenten con ningún tipo de pensión de la seguridad social, que carezcan de medios de subsistencia y cuenten con una residencia mínima de diez años en el estado. El financiamiento de este beneficio será con cargo al presupuesto del gobierno local. (Gobierno del Estado de Colima, 2004).

En Nuevo León se cuenta con El Programa del Apoyo al Adulto Mayor, financiado con recursos del presupuesto estatal, mediante el cual se otorga un apoyo de 500 pesos mensuales a las personas mayores de 70 años, que no cuenten con ningún tipo de pensión, que vivan en las zonas de pobreza y con una residencia de, por lo menos, cinco años en el estado (www.gobierno.nl.gob.mx).

Estos ejemplos permiten ver cuatro formas de implementar una pensión no contributiva, universal, pero sujeta a una comprobación de recursos. En el primer caso se requiere vivir en una zona clasificada como marginal y en los otros tres que no se reciba pensión alguna. Procede señalar que los gobiernos del D.F. y Nuevo León otorgan pensiones de monto más alto, pero también exigen una edad mayor, en comparación con Guerrero y Colima. Sin olvidar que, en el caso del D.F., el beneficio otorgado puede ser adicional al que se reciba de otras instituciones, mientras que en Guerrero, Colima y Nuevo León, el beneficio otorgado debe ser el único ingreso.

La presidencia de la república anunció la creación del Instituto de Protección Social, y la puesta en marcha, a partir de enero de 2006, del Sistema de Ahorro para Jubilaciones y Pensiones. Pretende otorgar una pensión mensual de \$250 a las personas de más de 70 años de edad que estén en pobreza extrema y estén inscritos en el programa social Oportunidades. También incluye la opción del ahorro voluntario, comprometiéndose el Gobierno Federal a depositar en la cuenta del ahorrador un peso por cada peso que haya ahorrado (www.presidencia.gob.mx).

Estos ejemplos reflejan las variantes en los parámetros del pilar cero. Y, en este sentido, es fundamental resaltar que el buen funcionamiento del mismo dependerá de los valores que se le asignen a los siguientes requerimientos:

- Edad a la que se otorga el beneficio.
- Procedimiento para comprobar insuficiencia de recursos.
- Monto del beneficio.

Para ello es necesario determinar la población a la que estará dirigido este marco legal y los recursos con los que será financiado. Se debe tener presente el total de beneficios contributivos que se otorguen con el fin de no provocar conflictos entre disponibilidad de recursos y cobertura.

Los requisitos para acceder a este beneficio deben contemplar una edad mínima y una prueba de insuficiencia de recursos. El monto del beneficio debe tomar en cuenta el costo de la vida (nivel de suficiencia), así como la cantidad que se otorga como pensión mínima en el pilar contributivo. Sobre este punto debe considerarse que actualmente la mayor parte de los pensionados reciben un salario mínimo y, según las proyecciones de las cuentas individuales de las afores, no habrá cambios en el corto plazo, esto significa que la mayor parte de los futuros pensionados percibirán un salario mínimo. Por razones de equidad, el monto de la pensión del pilar cero debe ser menor que la pensión mínima contributiva, y es necesario puntualizar que el monto de esta última es insuficiente.

La fuente de financiamiento de este pilar deben ser los recursos fiscales, y sería recomendable designar una parte de los impuestos sobre el consumo, ya sea del impuesto al valor agregado, o de los impuestos especiales sobre productos nocivos a la salud, o al medio ambiente

(cigarro, alcohol). Es fundamental considerar el costo que tenga y hasta adonde afecta a otros programas sociales. En el caso de la pensión asistencial implementada por el gobierno federal para las personas mayores de 70 años, por un monto de \$250 mensuales, se puede estimar su costo para los próximos años suponiendo que se mantiene el actual porcentaje de afiliación al programa Oportunidades del 24% de dicha población (www.presidencia.gob.mx), y utilizando las proyecciones de población de CONAPO para el período 2000 – 2050 para identificar a las personas mayores de 70 años. El costo mensual sería de más de 264 millones de pesos mensuales en el 2010, y para el 2020 estaría cerca de los 400 millones, siempre y cuando no se incremente el porcentaje de viejos extremadamente pobres.

ii) El Pilar uno

Este pilar tiene como objetivo cubrir los siguientes riesgos:

- 1) la ignorancia y/o irresponsabilidad personal;
- 2) los bajos ingresos de los salarios del sector formal;
- 3) la inapropiada planeación financiera debido al aumento de la esperanza de vida;
- 4) la variación de los mercados financieros.

Junto al pilar cero cubre la pobreza en la vejez y está dirigido a los asegurados con menos ingresos. Debe otorgar una pensión de beneficio definido y estar manejado por el sector público utilizando el sistema de reparto. Razón por la cual está sujeto a los riesgos demográficos y políticos (Holzmann, 2005). La Ley del IMSS y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro tienen previsto un beneficio semejante a este pilar, es la denominada “Pensión garantizada”. El monto de este

beneficio es de un salario mínimo y está destinado a los asegurados que a pesar de haber cumplido con los requisitos para optar por una pensión jubilatoria no acumularon los recursos necesarios para lograr una asignación suficiente. En este caso, el gobierno federal completará los recursos para financiar esta prestación. Es importante señalar que en México este pilar obliga a los asegurados a contribuir y que los recursos obtenidos son administrados por las afores. El Estado cubre el déficit para financiar la pensión garantizada, una vez que cumplen los requisitos de edad y antigüedad.

Es indiscutible que el monto de la pensión garantizada no es suficiente, e incluso puede provocar un clima de animadversión al compararlo con el monto que pudiera otorgar el pilar cero. Por ambas razones es necesario que su cuantía sea atractiva en comparación con el monto del pilar cero, y no dejar que sólo este se convierta en la opción más solicitada. En este sentido es necesario exigirle a las afores mejores condiciones de capitalización y al Estado la cuantificación del gasto requerido para el financiamiento complementario de este beneficio, con el fin de que constituya sus reservas financieras.

iii) El Pilar dos

Este pilar es obligatorio y contributivo. Tiene como objetivo lograr pensiones que sustituyan los ingresos que se percibían por sueldos. Se financia por medio de ahorro y capitalización individual y es administrado por entidades financieras del sector privado. Cubre los riesgos inherentes a la ignorancia de las personas, y si está bien diseñado y administrado elimina los riesgos provenientes de convulsiones políticas. Pero está sujeto a la volatilidad de los mercados financieros y al alto costo que puede significar el cambio del sistema de reparto a este sistema (Holzmann, 2005). En México este pilar comenzó a operar en 1997 a través de las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (afores), las cuales sustituyeron al sistema de reparto que manejaba el

IMSS. A nueve años de haberse instaurado en México este sistema han surgido muchas controversias sobre sus resultados, mismas que se trataron al final del apartado del IMSS. Las principales críticas se basan en los montos de las pensiones que lograrán la mayor parte de los asegurados y el gran número de asegurados que deberán ser respaldados por el pilar uno. La misma observación hecha en el caso del pilar anterior puede ser retomada, en el sentido de obligar a las afores a lograr una mejor capitalización bajando sus comisiones por la administración de las cuentas individuales de los asegurados y exigir al Estado que permita la inversión de la mayor parte de estos recursos en instrumentos productivos que no sean riesgosos, y no en papel gubernamental que paga intereses con impuestos de los contribuyentes, como actualmente se hace.

IV) El Pilar tres

El pilar tres es voluntario y contributivo. Tiene la finalidad de lograr mejores niveles de reemplazo o compensar periodos de no contribución al pilar dos. Puede decirse que en México existe este pilar desde hace mucho tiempo, aunque en un nivel de desarrollo apenas significativo. Puede ser mediante el ahorro voluntario individual, que esta previsto por el sistema implementado por el IMSS, ya que las afores admiten la posibilidad de ahorrar cantidades adicionales en las cuentas individuales. Otra modalidad de este pilar son los planes de pensiones empresariales, que en México tienen muy poca difusión. Son muy pocas las empresas que los ofrecen a sus trabajadores. La mayor parte de estos planes ofrecen pensiones de beneficio definido; y más de la mitad de los planes no cubren a sus obreros. La edad que piden para otorgar la pensión es de 65 años con una antigüedad de por lo menos 10 años (AMAC, 1998). Habría que considerar la experiencia de las grandes empresas aéreas, automotrices, de telefonía e informáticas de Estados Unidos que en las últimas fechas han señalado la problemática financiera que significan los planes de pensiones que ofrecen a sus trabajadores. The New York Times ha publicado diversos artículos al respecto, por

ejemplo Mary Williams escribió el 28 de septiembre de 2005 y el 5 de enero de 2006 la problemática de las aerolíneas Delta y Northwest y de la informática IBM; Ken Belson escribió respecto a la telefónica Verizon Communications el 6 de diciembre de 2005; y la columna de Bloomberg News del 24 de enero de 2006 reportó la situación de Nextel Communications. La solución se está encaminando por la disminución de los beneficios que ya se habían prometido.

El desarrollo adecuado de este pilar puede contribuir a solucionar dos grandes problemas de la seguridad social de México: la insuficiencia y la falta de cobertura. Por una parte complementarías las bajas pensiones que recibe la mayoría de la población afiliada a la seguridad social y, por otra, conformaría un pilar para la población que no está cubierta, como es el caso del sector informal de la economía.

a) Un plan de previsión social como tercer Pilar

El mecanismo que se describe a continuación puede implementarse en las empresas del sector formal con el objetivo de ahorrar recursos y con ello complementar las pensiones que otorga la seguridad social del pilar uno y dos. El desarrollo del plan propuesto parte de los elementos laborales y fiscales contenidos en el concepto de previsión social. Con relación al aspecto laboral se retoman los elementos esenciales que el *Diccionario Jurídico Mexicano* expone sobre previsión social, a la cual interpreta como el conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas. Métodos dirigidos a satisfacer necesidades futuras a consecuencia de circunstancias que no pueden advertirse o evitarse. Apoyo económico otorgado a obreros y empleados, así como a sus familiares, de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios, derivados de accidentes, enfermedades,

paros forzosos, invalidez, ancianidad o fallecimiento (Instituto de investigaciones jurídicas, 1992). Para el doctor Mario de la Cueva la previsión social se refiere a las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro (de la Cueva, 1990).

Por otro lado el punto de vista fiscal se establece en el artículo octavo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) que establece la siguiente definición de previsión social:

“Para los efectos de esta ley, se considera previsión social, las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como el otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.”

Una vez reunidas las coincidencias de ambas definiciones se puede considerar que una forma de hacer previsión social es a través de las acciones privadas para proteger a los obreros y empleados, así como a sus familiares, en caso de sobrevenir una falta de medios para subsistir, que derive de contingencias que conlleven invalidez, ancianidad o fallecimiento. Es sabido que los gastos realizados por las empresas al aplicar estas medidas están previstos en la ley tributaria como gastos deducibles de impuestos.

Tomando en cuenta los anteriores elementos se presenta la siguiente:

Nota de aplicación del plan de previsión social laboral

1. El empleador y los trabajadores acuerdan mediante un convenio laboral implementar un plan de previsión social. Tal contrato debe especificar a quién está dirigido, qué beneficios otorga y cómo se va a financiar.

2. Los beneficios que otorga el plan de previsión social son los siguientes:

- apoyo económico en caso de invalidez total y permanente.
- apoyo económico para la vejez.
- apoyo económico a los dependientes en caso de fallecimiento.
- préstamos para vivienda.

El monto de los beneficios se determina por las aportaciones que se hayan hecho. Además, con el fin de apoyar a los participantes de menores ingresos, la aportación dedicada a previsión social se distribuirá entre los afiliados conforme al siguiente procedimiento:

- La aportación mensual se dividirá en dos partes iguales.
- Una de ellas deberá distribuirse en forma equitativa entre los participantes.
- La parte restante se distribuirá de acuerdo al sueldo de los participantes.

3. El empleador financiará el plan mediante un gasto denominado “Aportación a Previsión Social”. Este concepto se conformará con una parte del gasto destinado a los aumentos generales de salario. De esta manera la empresa no incrementa el costo del proceso de producción al redireccionar un gasto de nómina hacia uno de previsión social, previa aceptación de los trabajadores de sustituir una parte de su aumento por un plan de beneficios contingentes. Lo anterior se puede ejemplificar con el siguiente caso: supongamos que se ha acordado un incremento del 5% al salario, y que el convenio laboral establece destinar el 20% del mismo para previsión social. Bajo estas condiciones se destinaría el 1% para el plan y el 4% como incremento directo al sueldo. Para sostener la viabilidad del plan, en los subsecuentes incrementos ese porcentaje se irá aumentando. Según el ejemplo mencionado,

si al siguiente año se otorgara otro 5% de incremento, se dispone de otro 1%, quedando, desde ese momento, una aportación para el plan del 2%. Este procedimiento se seguiría aplicando hasta llegar al porcentaje estipulado en el convenio laboral.

4. La administración de los recursos del plan de previsión social deberá quedar en manos de un fideicomiso de administración. Este instrumento estará regido por un comité técnico conformado por representantes del empleador y de los trabajadores, cuya función será velar por la adecuada gestión del plan.
5. El éxito de cualquier esquema de previsión social radica, fundamentalmente, en la capitalización de los recursos que se han ido aportando para el financiamiento del mismo. Su finalidad es hacer que el dinero ahorrado mantenga su poder adquisitivo, y, si es posible, incrementarlo con el tiempo, es decir que el consumo sacrificado en el presente pueda hacerse en el futuro. Para lograr este objetivo las inversiones tienen que cumplir con las siguientes características:
 - Ser segura, por lo cual se debe basar en proyectos sólidos respaldados en la experiencia de manejo de fondos.
 - Debe diversificarse en distintos instrumentos con el fin de minimizar riesgos financieros.
 - Que produzca los intereses suficientes para la rentabilidad económica del programa.
 - Debe mantener la liquidez necesaria para el pago de los beneficios

Uno de los objetivos del plan de previsión social es brindar préstamos a la vivienda, que además de ser un beneficio puede utilizarse como una forma de capitalizar recursos. Para ello debe fijarse una tasa de interés rentable para el fondo y favorable para quienes soliciten los créditos. Se propone una tasa que este entre las tasas pasivas (intereses pagados a los

ahorradores) y las tasas activas (intereses que cobran a los deudores) que manejan los bancos, que sea lo suficientemente productiva para dar cumplimiento a los compromisos del plan de previsión social. Los préstamos para adquirir vivienda se consideran básicos en este esquema por tres aspectos: a) el mejor activo con que puede contar una persona, más aún si se trata de un anciano, es tener casa propia; b) la tasa de interés sobre los préstamos es una buena inversión para capitalizar los recursos del plan de previsión social; c) la construcción de vivienda es uno de los principales impulsores del crecimiento económico.

6. La operación del programa deberá estar basada en el depósito quincenal a favor del fideicomiso, realizado por el empleador como aportación para el plan. Asimismo, se deberá pagar los beneficios a los participantes, previa instrucción del comité técnico. La recuperación de los préstamos será a través de descuentos en la nómina y el monto de amortización será aplicado al fideicomiso.
7. El marco jurídico de este plan se funda en la autonomía que brinda la Ley Federal de Trabajo tanto a empleadores como a trabajadores de definir las forma de pago por el trabajo desempeñado, y en el tratamiento fiscal que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le da a los gastos de previsión social de los empleadores.

En apoyo al punto tres se menciona que en España consideran imprescindible la generalización de un sistema privado de pensiones, a cuyo efecto se ha previsto que los convenios colectivos destinen una parte de los incrementos del salario para esta finalidad (De la Villa, 1999).

En México existe un sindicato del gremio magisterial, con sesenta mil participantes, que cuenta con el plan de previsión social descrito. En la actualidad otorga los siguientes beneficios: a) Apoyo económico por fallecimiento por un monto promedio de 250 mil pesos que se entregan en

una sola exhibición ; b) Apoyo económico por invalidez por el monto anterior; c) Indemnización al jubilarse por 30 mil pesos; d) Bonos mensuales a jubilados por un monto de 550 pesos mensuales; y e) Construcción de viviendas, otorgadas a los participantes mediante créditos. En la actualidad, el fideicomiso maestro que custodia los recursos cobra un poco más de 20 mil pesos mensuales por gastos de operación. Cabe resaltar que estos beneficios son adicionales a los que les otorga la seguridad social pública, en este caso el ISSSTE.

b) Asociaciones de previsión social del sector informal

Para la OIT es imprescindible extender la cobertura de la seguridad social a toda la población, con el fin de garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten (OIT, 2000). Sin embargo la reforma hecha al IMSS en 1996 en nada ha servido para extender la cobertura de la seguridad social ya que la mitad de la población no la tiene, y es que en México la posibilidad de recibir una pensión por jubilación está en función de haber laborado un tiempo determinado en el sector formal. Por esta razón los sectores más desprotegidos quedan sin este beneficio, en estos grupos quedan comprendidos los trabajadores rurales, los trabajadores independientes y los desempleados (Ham, 1993). De hecho, sólo el 36.7% de la población ocupada tiene seguridad social y el 63.3% restante carece de este tipo de prestaciones (Ramírez, 2004). Es cierto que en caso de enfermedad pueden acudir a un hospital de asistencia social, pero también es verdad que, en caso de dejar de trabajar, no existe un sustituto de sus ingresos laborales y los apoyos asistenciales son muy reducidos. El grueso de este grupo está conformado por el denominado “sector informal” de la economía. Mesa Lago considera que este segmento está compuesto por los siguientes grupos:

- 1) propietarios o empleadores (por cuenta propia) de microempresas.
- 2) trabajadores por cuenta propia o independientes (que no reciben salario sino ingresos).
- 3) trabajadores asalariados de microempresas (usualmente sin contrato).

- 4) trabajadores que laboran dentro de un núcleo familiar.
- 5) trabajadores asalariados en el servicio domestico.
- 6) gran parte de los trabajadores rurales (Mesa-Lago, 1990).

En este sector se encuentra la gente más pobre. En 1980 el ingreso promedio del sector informal representaba el 46.6% del sector formal. Su estrategia de sobrevivencia es ofrecer precios de venta más bajos que el sector formal. Esto es posible porque no están sujetos al pago de impuestos, entre ellos el correspondiente a la seguridad social (Mesa-Lago, 1990).

El mismo estudio señala algunas causas de la baja cobertura de la seguridad social en este sector:

- débil organización y escasa militancia para exigir al Estado protección adecuada.
- alto costo de la protección por el Seguro Social, pues mientras un empleado del sector formal cubre su cuota junto con el patrón y el gobierno, el informal debe hacerlo solo.
- ingresos bajos en la mayor parte del sector.
- dificultad instrumental para detectar, controlar y fiscalizar a las microempresas
- protección no atractiva por su monto y calidad (*ídem*).

La protección social de este grupo se reduce al apoyo familiar, y a los centros del sector salud, tanto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia como del centro de Desarrollo Integral de la Familia. Por otra parte, es evidente que, aun sin tomar en cuenta a los ancianos indigentes, el sector más desprotegido es el de los ancianos del sector informal. La magnitud del problema se agrava si se

considera que gran parte de los futuros ancianos se encuentran laborando en él. Por estas razones se propone la siguiente:

Nota de aplicación de las asociaciones de previsión social del sector informal

1. Una asociación de previsión social se define como una “Organización social integrada por trabajadores de un mismo gremio con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas de previsión social”.

2. Los beneficios que se contemplan son los siguientes:

- apoyo económico en caso de invalidez total y permanente.
- apoyo económico para la vejez.
- apoyo económico a los dependientes en caso de fallecimiento.
- préstamos.

El monto de los beneficios deberá estar determinado por el tiempo que se tiene de formar parte de la asociación y por el monto de las aportaciones hechas al mismo, y podrá disponer de ellos en las siguientes condiciones:

- al momento de ocurrir la invalidez.
- cuando fallezca.
- al llegar a los 65 años de edad.

3. Los afiliados financiarán sus beneficios de acuerdo a sus posibilidades.

4. La administración de los recursos se hará por medio de un fideicomiso de administración, el cual estará regido por un comité técnico conformado por representantes de la asociación y tendrá por función velar por la consolidación y viabilidad del plan.
5. Una parte fundamental para el éxito de este esquema de previsión social es la capitalización de los recursos que han aportado los asociados. En este sentido se propone que el gobierno emita un instrumento de inversión, únicamente para este mecanismo, y que otorgue rendimientos preferenciales para este tipo de asociaciones. Se puede, además, obtener intereses sobre los créditos que se otorguen a los mismos participantes.
6. La operación del programa se basará en el depósito quincenal de las aportaciones de los participantes hecho por la asociación. A su vez, el fideicomiso pagará los beneficios a los participantes, previa instrucción del comité técnico. La recuperación de los préstamos se realizará a través de los pagos hechos por los deudores en la asociación, la que a su vez hará el depósito correspondiente.

Es un hecho que el sector informal no paga impuestos sobre la renta, pero si paga impuestos sobre el consumo, por ello se propone, en el caso del inciso cinco, que el gobierno otorgue incentivos por medio de intereses financiados con esta última fuente. De hecho, este punto puede considerarse un buen argumento para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respalde ante el Poder Legislativo la conveniencia del impuesto al valor agregado a todo el consumo.

Con ambas propuestas se pretende involucrar a los trabajadores formales o informales en las decisiones que tienen que ver con su situación en la vejez. Hoy en día la población se siente ajena a los problemas del IMSS y del ISSSTE e ignoran su futura vejez. Mantener las condiciones actuales de la seguridad social provocará que cada día sean menor el porcentaje de la población que reciba

una pensión por vejez, pero además el monto de la misma también se reducirá, a pesar de que se deban incrementar los impuestos para pagarlas, con el consecuente descontento social. Por estas razones es necesario pactar una participación de todas las partes buscando un nuevo orden social para evitar una catástrofe.

Conclusiones

1. Si bien la situación actual de la seguridad social en México es crítica, esto no se debe a las condiciones poblacionales del país, aunque es evidente que el inminente envejecimiento demográfico puede agravar la situación de no hacerse las adecuaciones necesarias. Sin embargo, antes del envejecimiento de la población se presentarán los mayores niveles tanto porcentual como absoluto de la población en edades laborales abriendo una ventana de oportunidad teórica.
2. En este sentido, los análisis poblacionales son contundentes al mostrar que México está en pleno proceso de conformar su máximo de capital humano. De hecho, en el período 2000 – 2050 la proporción del grupo de edades económicamente activas alcanzará su valor máximo en el año 2020 con el 69.7%. El valor mínimo es en el año 2050 con el 60.7%. Es decir, que desde el punto de vista demográfico, el país tendrá condiciones óptimas para el proceso productivo. Sin embargo la falta de empleos formales transforma esta oportunidad en un problema.
3. La composición del grupo “dependiente” se invierte, pues en el año 2000 el peso mayor corresponde al grupo 0 –14 con el 33.4% mientras que el grupo de 65 y más representará el 4.6%; pero en el año 2050 el peso de los jóvenes será de 14.7%, mientras que el de los adultos mayores alcanzará el 24.6%.
4. El predominio de adultos mayores implica un incremento en los gastos destinados para cubrir su demanda de servicios de salud y de ingresos económicos. Aunque también hay una disminución en las demandas de la población menor de quince años.
5. Es posible afirmar que la mayor parte de los adultos mayores, a pesar de que aún trabajen o reciban apoyo familiar, son personas que permanecen en estadios de pobreza o pobreza extrema. Y sólo una minoría recibe una pensión.

6. En México la seguridad social encargada de otorgar las pensiones por vejez presenta crecientes problemas financieros y prácticas que generan desigualdades, mismas que se han originado por la forma en que se ha ido estructurando a lo largo del siglo XX.

7. En los últimos años los principales institutos de seguridad social del país han registrado un incremento de pensionados mayor que el de nuevos cotizantes. Y no debido a condiciones demográficas sino a la falta de nuevos empleos en el sector formal.

8. En la reforma realizada por el IMSS en 1997, la medida más positiva fue dejar sin pasivos al instituto, al ser absorbidos por el gobierno federal, que evidentemente serán cubiertos con impuestos generales de toda la población.

9. Análisis financieros y actuariales del nuevo sistema del IMSS arrojan resultados que dicen que la mayor parte de los pensionados obtendrán montos cercanos al salario mínimo. Y que una gran parte del financiamiento de dichas pensiones correrá a cargo del gobierno federal. Otra vez cubiertas con impuestos generales de toda la población.

10. El ISSSTE, por su parte, ha reconocido que su situación financiera es crítica. De hecho, la mayor parte del pago de sus pensionados ahora corre a cargo de transferencias del gobierno federal. No obstante, la propuesta institucional de reforma apunta hacia la capitalización a través de cuentas individuales.

11.- Desde el punto de vista social, el mayor problema de la seguridad social es la enorme población que no tiene cobertura. Y por otra parte la gran diferencia que hay entre las pensiones que reciben la mayoría de los jubilados en comparación con un sector privilegiado. Dicha diferencia llega a ser de más de diez a uno.

12. La propuesta del Banco Mundial de establecer una seguridad social asentada en cinco pilares es razonable. Además considera que debe adaptarse a las condiciones económicas y culturales de cada país.

13. En México se han hecho esfuerzos en ese sentido, aunque hay que reconocer que están impregnados de intereses empresariales y políticos. Algunos gobiernos locales han establecido pensiones asistenciales, y más recientemente lo a hecho el Gobierno Federal. Y por otra parte esta la reforma al IMSS que involucro la participación de la Banca. Además el apoyo informal de la familia ha estado presente desde siempre.

14. No sería practico desechar lo ya hecho. Habría que recoger las experiencias con el fin de construir pilares sólidos. El énfasis de este trabajo esta puesto en el pilar tres, es decir el pilar voluntario y contributivo, ya que se proponen dos planes de previsión social. El primero aplicable a los trabajadores formales con la finalidad de complementar su pensión por jubilación, y el segundo dirigido al sector informal con el objetivo de fortalecer su debilitada situación en la vejez.

15. Es innegable que esta tarea será difícil ya que la realidad del país presenta una economía crece lentamente y en donde el sector informal cada vez es mayor.

16. Se ha sostenido que para incentivar la economía es necesario adecuarla a las condiciones que exige la globalización del mercado internacional, llevando a cabo reformas en los ámbitos fiscal, laboral y en la seguridad social. Estos cambios apuntan, sobre todo, a una disminución de los costos de producción, aunque en perjuicio de los trabajadores.

17. El principio de financiamiento de la seguridad social no tiene que ver con cuotas que impliquen lucro, deben de pagar quienes pueden hacerlo, en beneficio de los más necesitados, de este modo se cumpliría uno de los objetivos de la seguridad social que es la redistribución de la riqueza.

18. Sin embargo, pareciera que las reformas realizadas hasta ahora obedecieran más a intereses creados y a cálculos políticos que a los intereses de la colectividad y a las prospectivas actuariales.

19. La seguridad social de México vivió sus mejores momentos después de la segunda guerra mundial, en unas condiciones de gran dinamismo económico, de pleno empleo, y sin las condiciones que hoy exige la globalización. Hoy en día los problemas financieros que enfrenta no pueden

resolverse sin la participación de todos los sectores. Se requiere entonces que tanto empresarios como trabajadores y gobierno realicen compromisos serios para concretar una reforma racional sobre el tema de la seguridad social. Por otra parte, los sectores más ricos deberán incrementar su participación en el financiamiento de la misma, ya que sólo así seguirá vigente el sistema en el que son los más privilegiados.

20. Ninguna reforma a la seguridad social cubrirá las demandas de los adultos mayores si la economía nacional no es capaz de generar el crecimiento necesario. Y esto no ocurrirá si no hay un cambio en el modelo de producción y en el orden social. En última instancia lo que está en juego es la seguridad de que *todos* cuenten con los medios necesarios para vivir, una vez terminada la etapa productiva. O bien, seguir ignorando a las personas que viven en forma indigna por cuestiones financieras hasta que la situación sea insostenible.

21. Es urgente encontrar mecanismos administrativos que optimicen los recursos que se destinan para el financiamiento de las pensiones por vejez. No se debe permitir el abuso en el cobro de honorarios de los prestadores de servicios de la seguridad social. Y más importante aun es visualizar el proceso de madures de los sistemas de pensiones con el fin de vincularlo al sistema económico, y tomar las medidas preventivas para que no se convierta en un problema financiero y de inconformidad social.

Finales del siglo XX, inicios del siglo XXI

“La brecha producida en la protección social,..., representa apenas una dimensión de un mundo plagado de desequilibrios. ...el actual modelo de globalización es moralmente inaceptable y políticamente insostenible. Ahora bien, su potencial es grande, si se lo gestiona con sabiduría.”

Juan Somavía, Director General de la OIT, 2004

Bibliografía

- Aguirre, Fco., *Rumbo a un sistema nacional de pensiones*. Trabajo presentado en el Taller La previsión social en México en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 2004.
- Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, B.M. Washington, E.U.1994.
- Barr, Nicholas, *El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Temas de economía # 29*, FMI, Washington, E.U., 2002.
- Beristain, Javier, “Crecimiento económico, empleo, salarios y sistemas de pensiones” en *Sistemas de pensiones Desafíos y oportunidades*, Comisión de seguridad social de la cámara de diputados, México, 2004.
- Bertranou, Fabio, *Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina*, United Nations expert group meeting on social and economic. Implications of changing population age structure. México, 2005.
- Beveridge, W, *Las Bases de la Seguridad Social*. FCE, México, 1980.
- Bonilla Alejandro, *Las Reformas de los Regímenes de Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT, Lima, Perú, 1998.
- Bourgeois-Pichat, Jean, *Aplicación de la teoría de las poblaciones estables a un sistema de seguridad social*, Celade, Chile, 1970
- Camposortega, Cruz, *Análisis demográfico de la mortalidad en México*, El Colegio de México, México, 1992.
- CONAPO-DIF, *Encuesta Nacional sobre la Sociodemografía del Envejecimiento en México. Resultados*, México, 1994.
- CONAPO, *Proyecciones de la Población de México 1995 - 2050*, CONAPO, México, 1995.
- CONSAR, *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, 1996.
—, INFOCONSAR núm. 05/2004, México, 2004.
- Chesnais, Jean, *El proceso de envejecimiento de la población*, CEPAL, Chile, 1990.
- de la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Porrúa, México, 1990.
- de la Villa, Luis, “Las pensiones sociales: Problemas y Alternativas” en *Pensiones Sociales Problemas y Alternativas, parte I*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 1999.
- Gobierno del Estado de Colima, *Ley para la protección de los adultos en plenitud del Estado de Colima*, Gobierno del Estado de Colima, 2004.

Gobierno del Distrito Federal, *Programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal*,

Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2001.

Gobierno del Estado de Guerrero, *Sexto informe de gobierno de Rene Juárez*, Gobierno del Estado de Guerrero, México, 2005.

Gonzales, José, *Previsión Social*. Losada, Argentina, 1946.

Ham Chande, “*Transición demográfica, seguridad y sostenimiento económico en la vejez*”, en *La transición demográfica en América Latina y el Caribe*. INEGI, México, D.F., 1993.

—, “*Implicaciones del envejecimiento en la planeación del bienestar*”, en *Papeles de Población*, año 4, núm., 17, México, 1998.

—, *El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica*, Porrúa, México, 2003.

Harrison, *Principios de Medicina Interna*, McGraw Hill, México, 2003

Hazas, Sánchez, “*Proposición y soluciones a la problemática actual de las pensiones*”, en *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, México, 1993.

Holzmann, Robert, *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Banco Mundial, Washington, 2003.

—, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An international Perspective on Pension systems and Reform*, Banco Mundial, Washington, 2005.

—, *Perspectivas y Tendencias Internacionales e las Reformas a los Sistemas de Pensiones*, Banco Mundial, Washington, 2005.

Huerta, Maldonado, *La Ley del Seguro Social y sus Reformas*, Tomo I, IMSS, México, 1994.

IMSS, *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, 1943.

—, *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, 1973.

—, *Aportaciones al Debate*, México, 1996.

—, *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, 1997

—, *Valuaciones Actuariales*. 2005. Web Site www.imss.gob.mx.

Instituto de investigaciones jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z, Porrúa, México, 1992.

Instituto de Proposiciones Estratégicas, *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, México, 1993.

ISSSTE, *El ISSSTE y la Seguridad Social para los trabajadores del Estado*, México, 1976.

—, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado*, Editorial Pac, México, 1997.

—, Valuaciones financieras y actuariales a diciembre de 2002. Web Site www.issste.gob.mx, 2005.

López, Piedad, “*Seguridad Social, Financiación y Acción Protectora*” en *Pensiones Sociales Problemas y Alternativas, parte II*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 1999.

Ludwing, Emil,. *Bismarck, Historia de un luchador*, Editorial Juventud, Barcelona, 1951

Maldonado, Edelmiro, *Breve Historia del Movimiento Obrero*, EDIPSA, México, 1981.

Malthus Thomas, *Primer ensayo sobre los principios de población*. Alianza Editorial, España, 1970.

Mesa Lago, *La seguridad social y el sector informal. Programa mundial de empleo*, Chile, 1999.

—, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL, Chile, 2004.

Modigliani, Franco, *The role of intergenerational transfers and life cycle saving in the accumulation of wealth*. Journal of Economic Perspectives, Vol 2, No. 2, Stanford, E.U., 1988.

Montes de Oca, V., *Envejecimiento en México. Condición social y Participación económica de la población con 65 años y más en la ciudad de México*, Tesis de Maestría en Demografía, El Colegio de México, México, 1995.

OIT, *Convenio sobre la seguridad social. Norma Mínima*. Convenio núm. 102, Ginebra, 1952.

—, *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*. OIT, Suiza, 2000.

—, *Manual 1: Principios de la Seguridad Social*, Turin, 2001.

—, *Financiación de la Seguridad Social*, Cuaderno No.3 de Seguridad Social. OIT, Turín, 2001.

—, *La Protección Social Cuenta # 5*. OIT, Suiza, 2004.

Paganini, Mario, “*Las Políticas de previsión y el Estado benefactor*”, en *La Seguridad Social y el Estado moderno*. FCE, México, 1992.

Partida, Virgilio, *La dinámica poblacional y su impacto en el sistema de pensiones*. Trabajo presentado en la IV conferencia de actuarios a nivel internacional. Colombia, 1999.

_____, *Transición demográfica, bono demográfico y envejecimiento en México*, United Nations expert group meeting on social and economic. Implications of changing population age structure. México, 2005

Ramírez, Berenice, “*Reforma de pensiones y contexto económico*”, en *Sistemas de pensiones Desafíos y oportunidades*, Comisión de seguridad social de la cámara de diputados, México, 2004.

Reynaud, Emmanuel, *Las Jubilaciones en la Unión Europea: adaptación a las evoluciones económicas y sociales*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Francia, 1996.

Sánchez, Cristina, “*Las reformas en el ámbito de la protección social y el futuro del Estado de bienestar: Aproximación al problema*” en *Pensiones Sociales Problemas y Alternativas, parte I*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, México, 2005.

Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes presidenciales*, tomo 13, “La seguridad social”, México, 1976.

Tamburi, Giovanni, “*Los sistemas de pensiones y la evolución demográfica*” en *Europa en el movimiento demográfico. Los sistemas de pensiones y la evolución demográfica*. Ministerio de trabajo y Seguridad Social, España, 1993.

Uthoff, Andras, *La incertidumbre económica. Seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal*. CEPAL, Chile. 2003.

Valencia, Alberto, *Seguridad Social y Envejecimiento de la población de México. Análisis del sistema de cuentas individuales para pensiones de retiro*. United Nations expert group meeting on social and economic. Implications of changing population age structure. México, 2005

Wong, Rebeca, *Ingreso y Bienes de la población de edad media y avanzada en México*. Universidad de Maryland, E.U., 2003.