



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“DIAGNÓSTICO DE LAS
PROBLEMÁTICAS Y RETOS DEL
SISTEMA DE AHORRO PARA EL
RETIRO EN MÉXICO, 1997-2019”.**

TESIS

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

PRESENTA:

JOSÉ ALEJANDRO ÁGUILA CARMONA

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. SEPTIEMBRE DE 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Habla moderadamente con los grandes, prudentemente con tus iguales, sinceramente con tus amigos, dulcemente con los pequeños y eternamente con los pobres”

AGRADECIMIENTOS

A.´L.´G.´D.´G.´A.´D.´U.´. y a la Cofraternidad Universal de la Mas.´.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la más prestigiada institución educativa de Iberoamérica, el proyecto cultural más grande de la América Latina, Máxima Casa de Estudios de México, y refugio de luz entre quienes nos encontramos en las tinieblas de la ignorancia; porque es la fuente de sabiduría que guiará mis pasos por siempre, y a la que debo lo que soy y seré en el ámbito intelectual, académico y profesional. A ella, porque me enseñó a tener conciencia social y a luchar por un país más justo para todos, desde la trinchera en la que me toque estar.

A mi madre: Porque lo es todo en mi vida. Sin ella soy nada, y con ella todo; es mi guía espiritual, el martillo y el cincel que labró durante años las imperfecciones de mi existir hasta llegar a este punto en el que ahora me toca labrar mi propia piedra en bruto. Para ti, hermoso cariño, los agradecimientos son insuficientes por todo lo que has hecho por mí y para mí, y he de consagrarte una vida en retribución.

A mi padre y a mis hermanos Amado, Adri y Edgar, que están guardados en una parte importante e irremplazable de mi corazón.

Al maestro Miguel Ángel Jiménez Vázquez, quien aceptó gustoso y sin reservas acompañarme en esta travesía, y que con su mano, experiencia y conocimiento me guio en la elaboración de este trabajo académico. Su invaluable apoyo lo recordaré por siempre.

A mis amigas y amigos de la UAEMex y la UNAM, que forman mi familia por elección y mutuo consentimiento. Ustedes son esa parte de mi vida que me llena de alegría, y me da la fuerza que alimenta mi ser. Son, pues, los momentos felices e irremplazables de mi juventud y, espero, también de mi vida entera.

ÍNDICE

CAPÍTULO INTRODUCTORIO	7
A) JUSTIFICACIÓN	8
B) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
C) OBJETIVO GENERAL	12
D) OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
E) HIPÓTESIS	14
F) METODOLOGÍA	15
G) INTRODUCCIÓN	18
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	22
1.1 EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y ECONÓMICA.	22
1.2 ESTATISMO VS LIBERALISMO ECONÓMICOS ¿PARTICIPACIÓN O REGULACIÓN ESTATAL? ECONOMÍA MIXTA, SECTOR PÚBLICO, INSTITUCIONES Y FALLOS DE MERCADO.	27
1.3 EL PODER POLÍTICO Y SU INFLUENCIA EN LAS ECONOMÍAS MIXTAS COMO LA MEXICANA.	41
1.4 EL FENÓMENO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON LOS CAMBIOS SUFRIDOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN MÉXICO.	44
1.5 TEORÍAS DEL CONSUMO Y EL AHORRO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA HIPÓTESIS DEL CICLO VITAL DE FRANCO MODIGLIANI Y DEL INGRESO PERMANENTE DE MILTON FRIEDMAN, Y LA TASA INTERTEMPORAL DE PREFERENCIA DEL TIEMPO.	49
1.6 MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PENSIONES EN MÉXICO	53
CAPÍTULO II. LA SEGURIDAD SOCIAL	57
2.1 GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LA PREVISIÓN SOCIAL Y EL SEGURO SOCIAL: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS.	57
2.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y REGÍMENES DEL SEGURO SOCIAL	65

2.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO Y EL MUNDO	70
CAPÍTULO III. LOS SISTEMAS DE PENSIONES	76
3.1 DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOS DE SISTEMA DE PENSIONES	76
3.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS MODELOS DE PENSIONES EN MÉXICO Y LA TRANSICIÓN DEL SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	81
CAPÍTULO IV. ASPECTOS GENERALES DEL MODELO SOLIDARIO DE REPARTO (TAMBIÉN CONOCIDO COMO ESQUEMA DE BENEFICIOS DEFINIDOS)	89
4.1 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA O MODELO SOLIDARIO DE REPARTO	89
4.2 CAUSAS DE LA DEBACLE DEL SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO EN MÉXICO Y EL MUNDO	93
CAPÍTULO V. GENERALIDADES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO Y LA ADOPCIÓN DEL MODELO PENSIONARIO DE CUENTAS INDIVIDUALES O CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.	104
CAPÍTULO VI. DETECCIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS Y RETOS QUE AFRONTA EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO	117
6.1 LA PROBLEMÁTICA VIGENTE DEL ALTO GASTO PÚBLICO EN PENSIONES, DEBIDA MAYORITARIAMENTE AL CRECIMIENTO DE LA “GENERACIÓN DE TRANSICIÓN” Y EL RETO DE AMINORARLO.	118
6.2 LA PROBLEMÁTICA DE LAS BAJAS TASAS DE AHORRO VOLUNTARIO Y DENSIDAD DE COTIZACIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LOS BAJOS SALARIOS DE LOS TRABAJADORES INTEGRADOS AL SAR Y LA FALTA DE UNA VERDADERA CULTURA DEL AHORRO	127
6.3 LA PROBLEMÁTICA DE LOS BAJOS RENDIMIENTOS Y LOS ALTOS COSTOS ADMINISTRATIVOS / OPERATIVOS DE LAS AFORES.	137

6.4 LA PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE MÁS MODALIDADES DE PAGO DE PENSIÓN Y LA EXPOSICIÓN AL RIESGO INFLACIONARIO DE LOS TRABAJADORES QUE SE PENSIONAN POR “RETIRO PROGRAMADO”	146
6.5 LA PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE INCENTIVOS Y UNA ADECUADA ARQUITECTURA LEGAL QUE MOTIVE A MÁS TRABAJADORES INDEPENDIENTES E INFORMALES A INCORPORARSE AL SAR	152
6.6 LAS PROBLEMÁTICAS DE LOS BAJOS MONTOS PENSIONARIOS Y BAJAS TASAS DE REEMPLAZO EN EL SAR	155
VII. CONCLUSIONES	158
VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN	162
A) BIBLIOGRAFÍA	162
B) REFERENCIAS DE INTERNET	166
IX. ANEXOS	170

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

A) JUSTIFICACIÓN

La Seguridad Social nació para cubrir la necesidad urgente de los trabajadores de ciertas industrias por contar con servicios de salud. Así sucedió con el esquema propuesto por el entonces primer ministro de Alemania Otto Von Bismarck, implementado en el año de 1883 a través de un seguro de enfermedades y accidentes de trabajo, que gradualmente se fue ampliando tanto en Alemania como en otros países europeos (Nugent, 1977, p. 611).

La Seguridad Social en México fue considerada un derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y, a partir de ese entonces, sus coberturas fueron en incremento gradualmente, desde el establecimiento de las llamadas cajas de seguros populares, hasta contar con las coberturas, prestaciones y seguros actuales. Sin embargo, en el muy particular caso de las pensiones, vivimos no hace mucho un período de patente riesgo, en el que la arquitectura legal y económica de los Sistemas de Pensiones Mexicanos se volvieron inviables financieramente. Esto se debió a que el Modelo Pensionario de Reparto cayó en insolvencia, pues el dinero que los trabajadores y el Estado aportan para acumularse en un fondo común que financia las pensiones de los trabajadores en retiro resultó insuficiente, dadas las condiciones demográficas en las que continúa en aumento el número de personas en edad de jubilación, mientras que aminora el número de trabajadores en activo.

Las personas en edad productiva, quienes aún tienen la carga de mantener las pensiones de Régimen Pensionario de Reparto no son suficientes para soportarla, lo que ha comenzado a crear un caos financiero en la disponibilidad de recursos para su pago, por lo que, para no comprometerlo, ni tampoco profundizar la declive que no permitiría a los trabajadores en activo tener un retiro digno y adecuado, surgió como respuesta el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, reformándose en 1995 y entrando en vigor en 1997, el cual, aún presenta muchas problemáticas y retos si es que verdaderamente pretende ser una

solución eficaz al problema anteriormente señalado, incluidos los retos que éste mismo ha generado.

El SAR nació como una posible solución al problema, con el propósito de evitar la profundización de la crisis en los Sistemas de Pensiones y, al mismo tiempo, generar un nuevo entramado legal y económico que permitiera transitar hacia un esquema de pensiones individualizado y financieramente viable. Sin embargo, este cambio sustancial de un modelo pensionario de beneficios definidos a otro de beneficios indefinidos no se encuentra exento de problemáticas, ni de retos que se deben de afrontar, tanto en su diseño, como implementación y profundización, pues es claro que los trabajadores que son sujetos al nuevo modelo no pueden conocer a cabalidad los montos pensionarios a los que podrán acceder al momento de retirarse, o si su retiro será suficiente, y si éste les alcanzará para tener, en el último lapso de su vida, un modo digno y decoroso de subsistencia.

Es debido a todo lo anteriormente expuesto, que surgió la necesidad de realizar y presentar este trabajo de investigación, en el que se pretende que queden patentes tanto las diferentes problemáticas que persisten en el “nuevo” Modelo de Cuentas Individuales (o Capitalización Individual) y el Sistema de Ahorro para el Retiro, así como los retos que se deberán resolver ante los riesgos latentes de su adopción y el peligro de su deterioro gradual, que, eventualmente, podría colapsarlo. Ante este temible panorama de montos pensionarios bajos y cobertura insuficiente (que de no atenderse adecuada y prontamente podría volverse más riesgoso), y ante una eventual crisis social que podría ocasionar el actual diseño y operación del Sistema de Ahorro para el Retiro de 1997, así como la realidad financiera de un Modelo Solidario de Reparto que, aunque cumple con los anhelos del llamado Estado de Bienestar, es insostenible financieramente para el Estado Mexicano, resulta justificable pretender detectar dichas problemáticas y retos, al tiempo de proponer recomendaciones a los mismos, tendientes a ayudar a mejorar el diseño y funcionamiento del actual Sistema de Ahorro para el Retiro en México.

B) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

México, a la par del contexto internacional de las naciones, ha venido sufriendo cambios en la composición de su población, la cual sigue una tendencia de envejecimiento, y en la que su estrato económicamente activo tiene que pagar las pensiones de la población longeva (y en edad de inactividad económica) que gradualmente aumenta: transformación social que recibe el nombre de “transición demográfica”. Al mismo tiempo, la esperanza de vida ha ido en incremento, lo que presupone que las personas vivirán más años.

Lo anterior ha ocasionado, en el caso particular de México, que el Modelo Pensionario Solidario de Reparto, que se diseñó e implementó desde el llamado “Desarrollo Estabilizador” (Estado de Bienestar) se tenga que sustituir gradualmente por un Modelo Pensionario de Capitalización Individual (de contribuciones definidas y beneficios indefinidos) en razón de la inviabilidad financiera y la carga fiscal que constituye el Modelo Pensionario de Beneficios Definidos, en detrimento de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

En esta transición de modelos pensionarios, aún y cuando se instituyó todo un Sistema de Ahorro para el Retiro que administra y vigila el “nuevo” modelo pensionario que entró en vigor en 1997, y que basa su operación en cuentas individuales que funcionan con el ahorro y cuotas obrero-patronales, al igual que con aportaciones estatales, no deja de estar exento de diversos problemas tanto en su diseño como en su implementación, así como de retos por abatir a partir de la detección éstos, pues el SAR 1997 no es la panacea y, de hecho, tampoco cuenta con suficientes fortalezas institucionales para asegurar que sus presentes y futuros beneficiarios puedan acceder a un retiro digno y decoroso, ni abate de raíz el problema de su falta de cobertura.

Por lo tanto, **detectar a grandes rasgos de qué manera afecta en el presupuesto la presión financiera que ocasiona la generación de transición**

en detrimento de las finanzas públicas del Estado Mexicano, así como las problemáticas que presenta el Sistema de Ahorro para el Retiro de 1997, las que no permiten mejorar los rendimientos de las Siefores y los incentivos para aumentar al ahorro previsional y voluntario (lo cual propiciaría un incremento en los montos pensionarios y las tasas de retorno), ni aumentar su cobertura, ayudará a proponer recomendaciones a los retos que éstas generan.

Dichas propuestas podrían ayudar, eventualmente, a mejorar el funcionamiento del SAR 1997 y su Modelo Pensionario de Capitalización Individual, contribuyendo a lograr una de las más importantes finalidades de la seguridad social: la de ser un mecanismo nivelador de las desigualdades sociales, que mejoraría y aseguraría el bienestar de las personas, primordialmente en edad de retiro, o ante eventuales contingencias.

C) OBJETIVO GENERAL

Detectar cuáles son las principales problemáticas que han persistido en el diseño y operación del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Modelo Pensionario de Capitalización Individual desde su implementación en 1997 en México, y las que presenta la llamada “generación de transición” que se rige por el Modelo Pensionario Solidario de Reparto, lo anterior con la finalidad de identificar los retos que generan en las finanzas públicas del Estado Mexicano, y el impacto en los beneficios que obtendrán sus beneficiarios, para estar en condiciones de proponer recomendaciones que podrían ayudar a combatir dichos retos.

D) OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. **Establecer un marco teórico** que permita entender qué es el Estado y cómo influye en los aspectos económicos, al tiempo que ayude a desentrañar, a grandes rasgos, qué debe entenderse por estatismo, liberalismo económico, economía mixta, institución, cambio institucional, sector público, Escuela de las Finanzas Públicas, Escuela de la Economía Pública, y fallos de mercado, **con la finalidad de contar una justificación teórica de la intervención estatal en su función económica de aseguramiento, con la cual pretende brindar protección a los individuos, a través de los esquemas de seguridad social en lo general y, por medio de las pensiones en lo particular.** En este mismo marco teórico se deberá incluir, someramente, los puntos más relevantes de las teorías del ciclo de vida y la hipótesis de la renta permanente, las cuales deberán brindar un apoyo teórico para comprender el comportamiento de los consumidores durante su vida laboral, así como al finalizar aquella, fundamentos que también podrán utilizarse para explicar por qué el ahorro en el Sistema de Cuentas Individuales del SAR es muy bajo.
2. **Explicar en qué consiste el Modelo Pensionario Solidario de Reparto,** primordialmente en los esquemas de Seguro Social del IMSS e ISSSTE, así como sus características y los problemas que lo precipitaron hacia una debacle financiera, aparentemente insostenible para las finanzas públicas del Estado Mexicano.
3. **Exponer y analizar las características del Sistema de Ahorro para el Retiro de 1997.**
4. **Detectar, señalar y explicar las principales problemáticas y retos que por las cuales el Sistema de Ahorro para el Retiro resulta ser poco prometedor** (con sus condiciones y arquitectura legal-institucional actuales) **y presenta riesgos que, eventualmente, podrían envolverlo en una debacle que lo deterioraría y podría colapsarlo o volverlo inviable.**
5. **Proponer recomendaciones a las problemáticas y retos detectados en el SAR de 1997 en México.**

E) HIPÓTESIS

La transición gradual del Modelo Pensionario Solidario de Reparto hacia la futura adopción plena del Modelo Pensionario de Capitalización Individual y la puesta en marcha del Sistema de Ahorro para el Retiro desde el año 1997 a la fecha, si bien ha ayudado a corregir algunas de las distorsiones financieras que causa el Modelo de Beneficios Definidos, en detrimento de las finanzas públicas del Estado Mexicano al tenerse que pagar las pensiones de la llamada “generación de transición”, también lo es que **no ha reportado beneficios palpables en los actuales y futuros beneficiarios del SAR 97, pues sus montos pensionarios son, y seguirán siendo insuficientes para poder gozar de una vida adecuada y digna en el retiro, o ante casos de contingencia, mientras que sus tasas de retorno son bajas y los incentivos para que los patrones, trabajadores y el Estado ahorren y aporten más al Sistema resultan escasos, los rendimientos que reportan las Afores son menores a otras alternativas de inversión, y la cobertura pensionaria sigue siendo muy baja.**

F) METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación fue elaborado con los enfoques tanto cualitativo como cuantitativo. Por una parte, la perspectiva cualitativa permite la explicación teórica de los fenómenos sociales, la cual no siempre puede precisarse por medio de los datos duros y su cuantificación, ya que hay cuestiones que los números no pueden explicar, y que, sin embargo, son indispensables para poder comprender el comportamiento de determinados patrones sociales. Es por ello que, por ejemplo, en la presente tesis se trató de recurrir, en la medida de lo posible, al fundamento teórico del cambio institucional (que es eminentemente cualitativo), para poder comprender que existen cuestiones políticas y sociales que rebasan el análisis económico matematizado, y que son causas de los cambios institucionales y la transformación que se da en ellos.

Desde el punto de vista del enfoque cuantitativo, las cifras estadísticas fueron utilizadas para dar soporte a la explicación de determinados fenómenos sociales desde un punto de vista estadístico- descriptivo de la realidad, así como de su comportamiento histórico y la predicción de su posible tendencia. Esto se hizo, por ejemplo, en el ámbito de las finanzas públicas del Estado Mexicano y su explicación respecto a la carga fiscal pensionaria en el Presupuesto de Egresos de la Federación de la “generación de transición”, lo que logra describirse desde la perspectiva numérica y la utilización de los datos para la elaboración de gráficas de comportamiento. También, por ejemplo, se hizo uso de las cifras estadísticas de la dinámica poblacional que sustentan claramente la directriz de envejecimiento de la población en México, para comprender su comportamiento histórico y la prospectiva de la misma, números que son útiles para planear y diseñar la política pública en materia de pensiones y que, además, abren el panorama para encontrar áreas de oportunidad en las cuales se puede mejorar.

De una manera general, **la integración de esta tesis se compone, primero, de un marco teórico, el cual resulta imprescindible para entender las cuestiones relevantes en materia del cambio institucional pensionario; seguido de un marco histórico que ayuda a comprender la evolución de la seguridad social**

y los esquemas y modelos pensionarios en México y el mundo; para posteriormente aterrizar en el análisis de la seguridad social y la transición de un Modelo Pensionario Solidario de Reparto a otro de Capitalización Individual, y poder, finalmente, detectar las problemáticas y retos que afronta el actual Sistema de Ahorro para el Retiro en México.

El sustento teórico respecto a qué es el Estado, de qué manera interviene o puede intervenir en la economía, qué debe entenderse por sector público, economía mixta, institución y fallo de mercado, así como por cambio institucional, deviene precisamente de los enfoques descriptivo y cualitativo que explican la existencia de estos términos fundamentales para el análisis que se realiza en este trabajo, e indescriptibles si se utilizan datos numéricos. Para ello, se usaron fuentes de información fidedignas y de alto valor académico, procurando tener una visión más amplia que la que podría proporcionar la perspectiva económica, recurriendo a textos de académicos que se desenvuelven en el ámbito jurídico y político, con la finalidad de poder tener una comprensión holista de dichos términos.

Respecto al marco histórico, éste fue elaborado utilizando fuentes que permitieran una comprensión integral del cambio jurídico e institucional en la seguridad social y la protección en materia pensionaria, procurándose enfatizar en el caso particular de México, más que en el del contexto internacional. Aquí el texto está centrado en ser descriptivo respecto a las transformaciones, y su evolución constante, hasta llegar al momento actual.

También se hace uso del método descriptivo, por ejemplo, para discernir el significado de la seguridad social desde la perspectiva jurídica y económica, y que es confundido reiteradamente con el término de previsión social, cuyas distinciones se establecen claramente en el texto de esta tesis. Ello mismo se realiza con la explicación de las pensiones y su diferencia con la jubilación, y en la distinción entre los tipos de pensiones.

Finalmente, el método descriptivo también se utilizó, entre otras cuestiones, para sintetizar, comprender y evaluar la información estadística al alcance,

con el propósito de elaborar gráficos que permitieran entender la evolución y prospectiva de la dinámica poblacional, el comportamiento de la esperanza de vida, la tasa de dependencia de la población mayor de 65 años, así como del peso de las pensiones en el presupuesto de las finanzas públicas, y de los datos que ofrecen un panorama respecto a la situación que vive el Estado frente a la “generación de transición”, y los trabajadores frente a las bajas pensiones que otorga el Modelo de Capitalización Individual al amparo del Sistema de Ahorro para el retiro, entre otras problemáticas y retos por afrontar, que son analizados y puestos sobre la mesa, para proponer, en último momento, recomendaciones que pudieran servir para mejorar esta situación.

G) INTRODUCCIÓN

“La Seguridad Social consiste en un sistema protector por parte del Estado hacia los individuos en cuanto son miembros de la sociedad. Dicha protección se manifiesta como un conjunto de medidas dirigidas a la ayuda y protección de los individuos ante la indigencia y situaciones de riesgo, alivio de las consecuencias provocadas por siniestros acaecidos en relación a las contingencias cubiertas y, asimismo, a la prevención de las mismas. Es un sistema que estando arbitrado por el Estado, está dirigido a buscar el bienestar y protección de los individuos en él integrados, mediante medidas asistenciales o económicas (De la Peña, 2012, pp 2-3)”.

En México, como en el mundo, la Seguridad Social es también un derecho humano y fundamental, consagrado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus leyes secundarias y reglamentarias. La Ley del Seguro Social estipula en su artículo segundo que: “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018, p. 1).

Para otorgar dicha protección, el Estado Mexicano diferencia constitucionalmente en el artículo 123, dos clases de trabajadores de acuerdo al sector al que están adscritos: los trabajadores al servicio del sector privado (apartado A), y los empleados al servicio del Estado (apartado B). Estas disposiciones constitucionales dan origen a las Leyes del Seguro Social (Ley del IMSS) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), respectivamente. Estos ordenamientos jurídicos permiten el reconocimiento y garantía de los derechos de seguridad social de que gozan los trabajadores en activo, en retiro, así como los dependientes económicos, viudos y

huérfanos de éstos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018a, p. 127-138).

Dentro del conjunto de derechos que forman parte de la Seguridad Social mexicana, cabe destacar el de un acceso a una pensión suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas y de recreación de los trabajadores y/o sus dependientes, pues es claro que el derecho universal a una vida digna no caduca en la vejez y, aún ante la muerte del trabajador, la pensión debe asegurar una vida decorosa a sus deudos o dependientes económicos.

Fernando Solís Soberón explica que “los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera” (Solís, 2001, p.187).

Es por lo anterior que el acceso a una pensión digna constituye una de las más grandes preocupaciones que un trabajador en activo puede tener, porque de ello depende la posibilidad de que pueda contar con ingresos suficientes en su retiro laboral, permitiéndole tener una calidad de vida adecuada; o bien, que ésta sirva como un seguro de vida para que sus dependientes económicos puedan subsistir decorosamente en caso de que fallezca, con mayor razón si se trata de la única fuente de ingresos que pueden percibir.

Caso contrario, es decir, no poder obtener una pensión que cubra las necesidades del trabajador en retiro, o las de sus dependientes en caso de fallecimiento, es una problemática de actualidad que merece un análisis sobre sus causas y posibles consecuencias, pues ello puede afectarlos lascivamente y ocasionar una problemática social de dimensiones aún poco conocidas y estudiadas.

En consecuencia, en esta investigación se abordan las problemáticas de cobertura, montos pensionarios, tasas de reemplazo y arquitectura legal de las modalidades de pensiones contempladas en los regímenes que se estipulan en la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con especial énfasis en el Sistema de Ahorro para el Retiro de 1997.

De la misma manera, partir del examen comparativo de los regímenes generales de pensiones en los Modelos de Seguridad Social (el Solidario de Reparto y el de Cuentas Individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro) se realiza una revisión de sus características más esenciales y se tratará de demostrar que el primero de ellos se encuentra en decadencia y es inviable financieramente, por lo que se hizo necesario transitar hacia un Sistema de Cuentas Individuales donde los trabajadores aportan a una cuenta individual operada por una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) dentro de un Sistema de Ahorro para el Retiro.

Mediante los métodos cualitativo y descriptivo se pretende mostrar al lector que dicha transición, si bien vino a aminorar la carga financiera que el Estado debía cubrir, y aún cubre en la mayoría de los casos, debido a la “generación en transición”, se trata propiamente de un modelo pensionario incipiente, con muchas problemáticas y retos por afrontar, mismos que pueden significar el deterioro del mismo y, eventualmente, su colapso, si es que no se actúa a tiempo para reformarlo y otorgar soluciones concretas a los mismos.

Finalmente, al explicarse los problemas a los que se enfrenta el Sistema de Ahorro para el Retiro, se identifican los retos más apremiantes que generan dichas problemáticas, verificando de qué manera inciden en su funcionamiento, y cómo afectan su viabilidad financiera, institucional y legal, proponiéndose algunas posibles soluciones/recomendaciones que podrían ayudar a ir combatiendo gradualmente tales desafíos.

CAPITULADO CENTRAL

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

1.1 EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y ECONÓMICA.

El Estado es una entidad compleja debido a su naturaleza ecléctica y a lo relevante de la posición y papel que tiene en las sociedades modernas. Existen al menos tres importantes vertientes científicas en el ámbito social (la política, la jurídica y la económica) que tratan de desentrañar lo que el Estado significa en la realidad actual, y de qué elementos se compone. La revisión de cada una de estas vertientes resulta imprescindible debido a su trascendencia para explicar cuál es el protagonismo estatal en el diseño e implementación de las políticas públicas, entre las que se encuentran las relativas a la seguridad social y las pensiones: Sin estas concepciones académicas resulta complicado comprender su esencia.

En este sentido, desde una concepción política y jurídica (prácticamente inseparables una de otra), el afamado constitucionalista francés Raymond Carré de Malberg, en su magna obra “Teoría General del Estado”, lo define como:

“[...] una comunidad humana fijada sobre un territorio propio, que posee una organización de la que resulta para ese grupo, en lo que respecta a las relaciones con sus miembros, una potencia suprema de acción, de mando y de coerción” (Carré, 2013, p. XVI). Sin embargo, esta definición del año 1922, a pesar de ser una de las más clásicas en este ámbito, tiene la desventaja de no contemplar aspectos esenciales de los Estados modernos, a saber: su soberanía externa y, desde luego, la relaciones internacionales entre Estados-nación.

En este afán de poder comprender **jurídica y políticamente qué es el Estado**, el prominente jurista y filósofo mexicano Eduardo García Máynez¹, cuyos textos son un referente clásico para la comprensión del derecho mexicano moderno, lo concebía como:

“la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio” (García, 2013, p. 98).

Esta definición tiene un sentido político más amplio, pues se basa en la idea primordial de que el Estado está sancionado por el poder político, el que le otorga vida y vigencia, orden y regularidad.

Además, el profesor Eduardo García explica que: “el poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado” (García, 2013, p. 98). He aquí, pues, los elementos formal y material del Estado.

Las notables definiciones, anteriormente referidas, son, sin embargo, omisas en algunos otros aspectos que son apreciables de resaltar en el maestro Francisco Porrúa Pérez, quien describió al Estado como:

“[...] una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal (Porrúa, 2005, p. 26)”

¹ Eduardo García Máynez fue un abogado y filósofo mexicano, profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México. La importancia de su obra fue tal que Hans Kelsen lo consideró el mayor impulsor de la filosofía del derecho en México y una verdadera autoridad en la iusfilosofía mundial. Sus textos son un referente clásico para el aprendizaje de la teoría general del derecho en México.

Descripción que claramente hace alusión a su sentido teleológico y a sus componentes jurídicos, al tiempo que políticos, y que claramente incluye el aspecto soberano (interior, y frente al exterior) del poder político que da origen al Estado. Ahora bien, desde un punto de vista eminentemente político, atendiendo a la visión ideológica de Antonio Gramsci:

“[...] por Estado -en sentido integral- entendemos la amalgama dialéctica de dominación y hegemonía, dictadura y consenso, sociedad política y sociedad civil. Éstas son nociones interrelacionadas dialécticamente que no pueden separarse la una de la otra, ya que en realidad ambas se identifican” (Saldívar, 1980, p. 25).

Es decir, que **el Estado es, también, un conjunto de relaciones de poder entre grupos sociales**, en muchas ocasiones antagónicas, a los que se puede clasificar en dominados y dominantes, ricos y pobres, etc. En esta tesitura, conforme al punto de vista político, “el Estado se legitima a través de sus aparatos político-ideológicos, los que realizan las funciones de hegemonía y dirección intelectual y política de la sociedad toda. A su vez, el aparato político puede tomar la representatividad de una fracción de clase y gobernar a nombre del bloque dominante, si bien privilegiando los intereses específicos de la fracción hegemónica. Esto último puede ser detectado analizando el contenido de las principales medidas de política económica y social adoptadas por el Estado y su grado de aceptación o rechazo por parte de las distintas fracciones de la clase dominante: es decir, analizando el nivel de conflicto dentro del bloque (Saldívar, 1980, p. 26).

De esta manera, Américo Saldívar rescató con su definición, una parte esencial del Estado en la que se reflejan pugnas internas de poder, donde el grupo gobernante tiende a beneficiar con mayor énfasis los intereses de quienes les son afines, y el cual propicia un diseño e implementación particulares de la política

pública: la cuestión política. Ello ayuda a explicar, por ejemplo, las razones de la transición de un Modelo de Beneficios Definidos a uno de Beneficios Indefinidos en el Esquema Pensionario mexicano, a partir de una preferencia política de los gobernantes por aminorar la carga que significa el Sistema Pensionario de Reparto en las Finanzas Públicas del Estado, privilegiándose (aparentemente) los intereses del Estado por encima de aquellos de los trabajadores.

Otro campo del saber social que pretende desentrañar la esencia del Estado es el referente a la economía, ciencia social que ayuda a comprender aspectos relevantes referentes a la regulación y participación de éste en los mercados, y en la protección de los derechos de los particulares y grupos, entre los que destacan, por su relevancia económica, los de propiedad y seguridad social.

El doctor José Ayala Espino², quien elaboró importantes análisis del **Estado desde el punto de vista de la economía**, explica que:

“El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. En este sentido, el Estado es una “tercera fuerza” que coercitivamente impone

² El doctor José Ayala Espino fue medalla Gabino Barreda en la licenciatura, maestría y doctorado en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue galardonado con el Premio Nacional de Investigación Económica “Jesús Silva Herzog”. Se le considera una de las mayores autoridades académicas mexicanas en cuanto a economía pública, neoinstitucionalismo y elección pública se refiere.

las “reglas del juego” a los individuos en el intercambio económico. Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político (Ayala, 2001, p. 32)”

En consecuencia, a partir de las definiciones revisadas desde los puntos de vista político, jurídico y económico , podemos decir que **el Estado es la institución de las instituciones, una organización social, política, económica, y cultural, conformada de manera heterogénea, establecida en un territorio determinado, con un conglomerado poblacional unicultural o multicultural, nacional o multinacional, que se rige bajo un sistema jurídico, y un poder político que lo sanciona (y que, a su vez, se puede dividir en diversas funciones), así como por un gobierno y sus instituciones que, en su conjunto, definen las políticas públicas y regulan (permiten y/o prohíben y/o premian y/o sancionan) las conductas sociales, mientras reconocen y protegen los derechos de los individuos y grupos sociales.**

Por lo tanto, el Estado puede (o no) participar de manera activa en las actividades económicas y la protección de los derechos (muy particularmente los de propiedad y los de seguridad social, incluido el de acceso a una pensión digna), a través de **las políticas públicas, entre ellas las económicas (cuyas vertientes –según la teoría de la política económica- son la fiscal, la cambiaria, la monetaria-financiera, la comercial, y las sectoriales).** De esta manera, la acción gubernamental puede ir encaminada a influir o, inclusive, participar de manera directa en dirigir, propiciar, alentar y/o desincentivar determinado comportamiento de los mercados y los agentes económicos, ya sea solamente regulándolos, o interviniendo como un agente más, e inclusive pudiendo desempeñar ambas funciones.

1.2 ESTATISMO VS LIBERALISMO ECONÓMICOS ¿PARTICIPACIÓN O REGULACIÓN ESTATAL? ECONOMÍA MIXTA, SECTOR PÚBLICO, INSTITUCIONES Y FALLOS DE MERCADO.

En el mundo de las ideas económicas, casi desde los inicios de la ciencia económica, ha existido un debate extenso y profundo respecto a cuál debe ser el papel del Estado respecto a su participación e influencia en los mercados: ya sea como un ente público regulador, promotor y protector de los derechos de las personas, así como creador orgánico y administrador de las instituciones. Sin embargo, las funciones del Estado pueden ser más amplias y diversas (principalmente en el ámbito económico), pudiendo ser éste un productor, proveedor, comercializador y/o consumidor de bienes (que en su mayoría son públicos).

La que quizá es la más grande de las rivalidades existentes a lo largo de toda la historia económica, y que ha florecido primordialmente entre las ideologías económicas estatista versus liberal, se ha dado en el campo de estudio del Estado, en su rol de agente económico y/o regulador de mercados. Por una parte, los primeros han pugnado por lograr un aparato estatal cada vez más fuerte, en donde su intromisión se efectúe en prácticamente todas las áreas de la economía y existan empresas paraestatales sólidas y consolidadas, así como políticas públicas y programas gubernamentales que fortalezcan la rectoría económica del Estado; en cambio, los segundos exigen una reducción sustancial del tamaño estatal, argumentando que su función no debe ser la de reemplazar el lugar que los particulares debieran ocupar en las actividades productivas y de provisión de bienes y servicios, sean o no públicos.

La idea de omitir al Estado en las actividades económicas (casi hasta su nula participación en las mismas) obedece a la creencia que en el Sistema Económico Capitalista los agentes económicos son racionales y siempre actúan buscando maximizar su bienestar y la eficiencia de los recursos

disponibles, por lo que los mercados no deberían ser ni siquiera regulados por el Estado, ya que su intromisión afectaría de manera negativa al propicio y correcto desenvolvimiento de los mercados, los cuales, bajo esta concepción, funcionan adecuadamente por sí mismos, por lo que entre menos intervenga el Estado en ellos, gradualmente van mejorando su estatus, corrigiendo sus fallas los agentes económicos que en éstos participan.

En este sentido, **desde el punto de vista del liberalismo económico, el Estado y su sector público no sirven para corregir el mal funcionamiento de los mercados, y no existen razones suficientes por las cuales deba de suplir a los particulares (homo economicus) en las actividades económicas que desempeñen, frenando y obstruyendo su libertad económica, lo que ocasionaría, además, una disminución de la inversión y en el ánimo de innovar que, según esta ideología, es propicio de los “mercados libres”.**

Por otra parte, antitéticamente, **los estadistas ven en la participación estatal en la economía un área de oportunidad por medio de la cual pueden corregir las fallas de los mercados, ya que para ellos los agentes económicos no son racionales, y esa irracionalidad solo puede ser combatida mediante reglas específicas, instituciones sólidas, empresas estatales fuertes y árbitros judiciales que diriman las controversias entre los agentes económicos que el mercado no es capaz de resolver por sí mismo.**

Para los estadistas, el Estado debe ser parte de la economía activando su aparato gubernamental para participar activamente en ella, porque gracias a esto puede lograr alcanzar fines sociales significativos como la redistribución de la riqueza o el mejoramiento del bienestar colectivo por encima del individual. Ambas teorías, sin embargo (y como cualquier otra) están incompletas y son parcialmente erróneas, toda vez que no son totalmente objetivas, ya que tienen, como cualquier otra, una carga ideológica determinada, y

ninguna toma en consideración todos los elementos de la realidad, siendo excluyentes en determinadas cuestiones.

Cualesquiera que puedan ser las razones que se viertan respecto a la necesaria (o innecesaria) intervención del Estado en las actividades económicas, es casi concluyente y comúnmente aceptado que, en la actualidad, el Estado y sus instituciones deben servir, cuando menos, como entes reguladores de la economía, pues una de sus principales funciones es la de garantizar el orden y la seguridad jurídicos, elementos indispensables para que las economías funcionen de manera adecuada.

Una economía, aunque teóricamente podría funcionar sin Estado en un esquema de libre mercado, sin restricciones ni reglas del juego, en la práctica y realidad latentes los mercados no pueden funcionar adecuadamente sin la regulación estatal, pues los agentes económicos no son tan racionales como podría suponerse, y el conflicto entre ellos siempre será constante, ya que la lucha por lo que consideran que es su derecho (fundamentalmente en cuanto se refiere a los derechos de propiedad) origina litigios que solamente pueden ser dirimidos por una entidad neutral que, con base en el derecho, resuelva a quién le asiste la razón.

Consecuentemente, **la participación activa, intervención y/o al menos la regulación estatal en el ámbito económico permite, hasta cierto punto, la estabilidad en el comportamiento de los mercados.** Así, por ejemplo, las denominadas fallas de mercado constituyen uno de los argumentos a favor de que el Estado ponga orden entre los agentes económicos, pues si cada quien hiciera lo que quisiera, y si no existieran instituciones de procuración y administración de justicia, los agentes económicos con mayor poder vencerían irremediabilmente a los más chicos, profundizando, de esta manera, las distorsiones ya existentes.

Es por todo lo anterior que son múltiples y variadas las funciones que tiene un Estado, y su relevancia radica en el sentido de que, por un lado, las economías puedan funcionar correcta y adecuadamente o, del otro, se distorsionen cuando, ante ciertas circunstancias sociales, y políticas públicas mal planeadas y ejecutadas, se debilitan institucionalmente y, con ello, con un efecto de lastre, debilitan a los mercados y a la economía en general. Pero, de una u otra manera, lo innegable es que los Estados, debido a estas circunstancias, en la actualidad son más fuertes y grandes que nunca antes en la historia.

“Una de las principales funciones del Estado es establecer el marco jurídico dentro del cual se realizan todas las transacciones económicas. Aparte de eso, las actividades del Estado se dividen en cuatro clases: (a) la producción de bienes y servicios; (b) la regulación y la concesión de subvenciones a la producción privada; (c) la compra de bienes y servicios, desde misiles hasta recogida de basura; y (d) la redistribución de la renta, es decir, la realización de transferencias, como las prestaciones por desempleo –sin la contraprestación de bienes o de servicios- a determinados grupos de personas, lo que les permite a éstas gastar más de lo que podrían recibir por sí solas” (Stiglitz, 2000, p.36).

“Estas cuatro clases de actividades –producción, regulación, compra y redistribución- no son más que una forma cómoda de agrupar la inmensa variedad de actividades que realiza el Estado. Pero no corresponden a la manera en que la Administración organiza su presupuesto o reparte las competencias entre sus distintos ministerios: Economía, Sanidad, Trabajo, Interior, etc. Las Administraciones regionales y locales también realizan actividades cuya importancia desde el punto de vista del gasto ha variado con el paso del tiempo” (Stiglitz, 2000, p. 36).

Las funciones estatales son muchas, y pueden destacar unas sobre otras en la medida en que quienes detentan el poder público decidan enfatizarlas con la

implementación de sus políticas públicas. Una de esas grandes funciones es, como ya quedó claro, la redistributiva, dentro de la cual se encuentra inmersa la política social, donde la seguridad social y las pensiones de los trabajadores están insertas.

Ante el desafío de desentrañar hasta qué punto resulta propicio que el Estado intervenga en la economía, y en qué forma debiera de hacerlo, mucho ha ayudado la **Escuela de la Economía Pública**, primordialmente en cuanto hace a la comprensión de lo público, el Estado y sus relaciones frente a la economía. **“La economía pública amalgama tres ramas de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas, esta última, la más antigua de ellas que se habían desarrollado por separado”** (Ayala, 1995, p. 6).

Antes de que se conceptualizara y delimitara teóricamente a la Escuela de la Economía Pública, ya la Escuela de las Finanzas Públicas (representada primordialmente por los trabajos de Richard y Peggy A. Musgrave) sostenía que las principales funciones y objetivos teóricos del Estado se encontraban en asignar la política presupuestaria, **distribuir** la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, y **estabilizar** las finanzas públicas utilizando la política presupuestaria como un medio para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento (Musgrave, 1992, pp 7-16). Una objetivo más, la función **coordinación**, “se refiere a la necesidad de que el gobierno armonice las funciones presupuestarias, es decir, trata de que las tres primeras funciones básicas satisfagan simultáneamente la mayor parte de sus objetivos de manera consistente” (Ayala, 2000, p. 50).

Sin embargo, esa visión económica dejó a un lado los aspectos regulatorios del Estado (a los que consideraba como parte de su función de asignación y no como un problema de política presupuestaria), **y también evadió la función estatal de aseguramiento**, de la que se desprende la política social (incluidas las

coberturas pensionarias), **los cuales sí son abordados por los teóricos de la economía pública como José Ayala Espino**, quien sostiene la transferencia de recursos a la provisión y/o servicios que el mercado no provee –aseguramiento– como la salud pública gratuita y, en general, los servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos los niveles y la investigación científica y tecnológica; así como también a la regulación económica, la que vigila la competencia económica y la lucha antimonopolio e incluye organismos de regulación financiera, información, protección y defensa de los consumidores (Ayala, 2000, pp. 50-51).

De un tiempo para acá, la clave para poder comprender cómo se comportan y/o funcionan los Estados respecto a la economía (esto es, de qué manera intervienen en ella), se encuentra en el concepto fundamental de institución, y en la Escuela Económica del Neoinstitucionalismo, la cual constituye una concepción teórica moderna frente a estos problemas. Ésta última “[...] ha permitido incorporar la dimensión institucional de las finanzas públicas y de la economía pública como un elemento decisivo para entender de un modo más comprensivo y realista el papel del Estado en la economía. Por ejemplo, la teoría de las instituciones y de las organizaciones permite incorporar el papel de las restricciones legales en la economía pública en sus distintas áreas: la presupuestación, la organización del sector público, las empresas públicas, la seguridad social, etcétera. **Distintas teorías que forman parte del institucionalismo –por ejemplo agencia-principal, costos de transacción, derechos de propiedad, teoría del contrato y problemas de información– empiezan a aplicarse con éxito para explicar los problemas de asignación de recursos y de equidad. Se ha comenzado a aplicar el diseño de instituciones para atenuar problemas de información, corregir fallas de mercado y del gobierno, etcétera, para atender problemas de asignación de recursos con mecanismos que están fuera del mercado. El diseño de las nuevas instituciones ha permitido generar un ambiente más favorable a la**

coordinación económica cuando el mercado es ineficiente. Y, por supuesto, hay muchas otras aplicaciones institucionalistas” (Ayala, 2000, p. 10).

Más allá del debate entre cuál debe de ser la propicia intervención del Estado en la economía, lo cierto es que aquél indudablemente influye en ésta, ya sea produciendo, comprando, regulando, distribuyendo, redistribuyendo, asignando, estabilizando, coordinando, y asegurando, y/o todas esas actividades al mismo tiempo. Estas funciones son propias de las denominadas economías mixtas (como lo es la mexicana), las cuales son verdaderamente complejas en su arquitectura y operación: tanto así que resulta difícil acotar su sentido, esencia, atribuciones, obligaciones, limitaciones y tamaño.

Ante dicha dificultad, y **con el afán de tratar de comprender qué son las economías mixtas**, en el libro póstumo de **Andrew Shonfield**³ “Naturaleza y Alcances de la Economía Mixta”, editado y publicado por Suzanna Shonfield, el economista británico **trató de definirla precisando que:**

“La naturaleza de la economía mixta no admite una definición precisa. Sus complejas características se demuestran mejor ilustrándolas. Una economía mixta es aquella en la que los precios y la oferta de los bienes y servicios están determinados en gran parte por los procesos del mercado. Al mismo tiempo, el Estado y sus organismos tienen una gran capacidad para la intervención económica que se emplea un intento por asegurar objetivos que, se cree, el mercado no alcanzaría de manera automática, ni con la suficiente rapidez, para satisfacer los requerimientos de la política pública...tres puntos adicionales aclararán la forma en que se comportan las economías mixtas en la actualidad: primero, los gobiernos y sus organismos pueden intervenir ya sea para

³ Andrew Shonfield fue un renombrado economista británico, conocido por ser el autor del libro “Capitalismo Moderno”, quien se desempeñó como editor foráneo del Financial Times y como director de estudios del Partido Laborista. También fue director del Instituto Real de Asuntos Internacionales (Chatham House) de Reino Unido.

acelerar un proceso de mercado o para demorarlo, para inclinar el mercado en cierta dirección por medio de subsidios, impuestos o por la regulación directa [...] el segundo punto es directo: se trata sencillamente de una advertencia de que el grado de “combinación” no está determinado por el tamaño del sector público ni por la proporción del gasto público respecto al ingreso nacional [...] en tercer lugar, hasta ahora ha sido una de las metas de las economías mixtas reducir las pérdidas de la producción y el bienestar que son provocadas por las fluctuaciones del sentimiento y de la actividad de los negocios privados [...] (Shonfield, 1989, pp. 17-18).”

Ahora bien, es claro que **la esencia y el sentido de las economías mixtas radica en el concepto fundamental de “institución” que, desde el punto de vista de la Escuela Económica Neoinstitucionalista se entiende o describe como:**

“las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 2012, p.13)”.

En este tenor, es preciso señalar que **“las instituciones son el resultado de una elección de los agentes económicos, incluido el gobierno. Las instituciones definen la autoridad formal entre las diferentes partes que constituyen al gobierno. Además, fijan las reglas del juego escritas para el intercambio entre los distintos actores: presidente, gabinete, Congreso, partidos políticos y grupos de interés. Las instituciones influyen en las miles de pequeñas decisiones que el sector público toma todos los días” (Ayala, 2005, p. 48).**

Las instituciones “[...] tienen como principal objetivo ser canales de información sobre las condiciones del mercado entre los agentes económicos, incentivar la actividad económica, delimitar los derechos de

propiedad, inducir a aumentos en la productividad y reducir los costos de transacción. De esta manera estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico. **En la medida en que una institución sea más eficiente y minimice los costos de transacción, mayor será su beneficio a la sociedad**” (Buendía⁴, 2014, p.28)

Así, por ejemplo, el mercado pensionario en México se constituye por una serie de oferentes y demandantes, siendo los primeros un conjunto de instituciones públicas y privadas que han cambiado, transitado y evolucionado de un Modelo de Beneficios Definidos a uno de Cuentas Individuales con Beneficios Indefinidos. Esto ha obedecido al propósito de querer disminuir la carga financiera en las Instituciones de Seguridad Social (y el Estado), que se ocasiona por concepto de pago de pensiones por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte de la llamada “generación de transición” y, de esta forma, hacer que esas instituciones sean más eficientes y, con ello, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Las decisiones gubernamentales originan cambios institucionales. Ellas dieron paso a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro y la transición hacia el modelo pensionario. El gobierno, a través de sus Instituciones Públicas de Seguridad Social como el IMSS y el ISSSTE implementó cambios en la arquitectura legal de las mismas, que dieron paso a nuevas reglas de operación para la obtención y pago respectivo de pensiones. Y, de esta manera, serán sus normas jurídicas las que permitirán que el actual SAR y las instituciones que lo conforman, cuenten con reglas del juego que permitan mejorar la situación de las finanzas públicas en materia pensionaria.

Los arreglos institucionales benefician y perjudican a los diversos actores en razón a la manera en cómo están diseñados. “Diferentes acuerdos

⁴ Edgar Alejandro Buendía Rice es docente en la Universidad Autónoma Metropolitana y doctorante en ciencias económicas por el CONACYT.

institucionales afectan de modo distinto a los agentes dependiendo del modo como éstos acuerdos los favorezcan o desfavorezcan. Estas diferencias son muy importantes para las decisiones políticas cuando los agentes que resultan favorecidos tienen puntos de vista muy diferentes de los que resultan desfavorecidos. **Cuando no existen diferencias a favor o en contra de ningún grupo los arreglos institucionales son neutrales a las decisiones políticas, ciertamente esto último difícilmente ocurre en la realidad”** (Ayala, 2005, p. 48)

Por otra parte, **“las instituciones deberían favorecer a todos los grupos, lo cual rara vez es posible. En la práctica, las instituciones perjudican a unos grupos y favorecen a otros, además, las instituciones no siempre son diseñadas para favorecer a todos por igual, porque si las reglas fuesen diseñadas limpiamente, esto perjudicaría a las personas que podrían obtener beneficios.** Las estructuras de poder existentes influyen decisivamente en el tipo de reglas que se fijen. Por ejemplo, los grupos mejor organizados, con más recursos financieros y con mayor influencia en los medios de comunicación pueden inclinar el diseño de las reglas en una dirección que no es justa para todos los participantes en el proceso político” (Ayala, 2005, pp. 48-49).

Es decir, que **las instituciones, aunque en su diseño puedan estar encaminadas a favorecer a todos los actores, en la práctica terminan favoreciendo los intereses de unos sobre otros. Así ha sucedido típicamente porque la neutralidad en ellas es prácticamente imposible, en cuanto unos grupos sociales son más privilegiados que otros. Ello puede explicar, por ejemplo, los aún bajos rendimientos de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y los altos costos operativos de las mismas –incluidas las elevadas comisiones que cobran y con las que se apropian, en gran medida, de los rendimientos que genera la inversión de los recursos pensionarios-, donde es muy probable que se estén privilegiando los intereses de los dueños de las operadoras, por encima de los de los trabajadores que ahorran con el afán de obtener una pensión digna.**

“Aunque aceptemos o no el papel de las instituciones como un aspecto clave del desarrollo, es importante considerar que el Estado y los agentes económicos pueden llegar a establecer instituciones políticas ineficientes. Muchas experiencias en el pasado y de hoy día documentan esta tendencia. Ello, por supuesto, o quiere decir que no existan también experiencias exitosas. Lo anterior puede deberse a dos cosas: primero, que no existen los incentivos para que los agentes, incluido el Estado, diseñen y acuerden las instituciones más adecuadas; y, segundo, a que las instituciones y las políticas pueden ser muy rígidas para ajustarse a las condiciones cambiantes del mercado. Este último aspecto es particularmente importante en el contexto de la globalización” (Ayala, 2005, p.33)

Ahora bien: es necesario comprender que el conjunto de instituciones de carácter público, o de interés público, interrelacionadas entre sí en un plano de relaciones institucionales, conforman lo que la teoría política, jurídica y económica han determinado denominar como **sector público**.

Éste “[...] comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal prescrito en la Constitución y en las leyes reglamentarias. Ello constituye su marco normativo. El sector público incluye todos los departamentos, agencias del gobierno, corporaciones y empresas públicas. Ello le confiere a su organización y estructura orgánica. Desde otra perspectiva, el sector público es la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, lo cual le otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales disponen la economía y la sociedad en su conjunto” (Ayala, 2005, p.25).

Así pues, “[...] **el sector público es identificado como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas**” (Ayala, 2005, p.38).

Ya expuesto que en el Estado existe todo un sector que se relaciona íntimamente con el gobierno (en cualquiera de sus tres órdenes) y que tiene una finalidad pública, además de que se encuentra integrado por las instituciones de interés público, al que se nombra “sector público”, se comprende de una mejor manera que efectivamente el Estado interviene en la economía.

Para aportar a esta comprensión teórica, **“la economía del bienestar tradicional contribuyó decisivamente a mejorar la comprensión del papel del Estado en la economía. Primero, descubrió que en el mercado podrían surgir fallas que provocarían pérdidas irre recuperables de eficiencia y bienestar –entre las fallas de mercado más importantes se encuentran la presencia de bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información- y que, en consecuencia, el gobierno tenía un papel importante que desempeñar en la corrección de estas “fallas” [...]”** (Ayala, 2000, p. 9).

Algunos de los principales motivos por los que se hace patente la necesidad de que el Estado, a través de su sector público y el conjunto de instituciones públicas que lo componen, participe de una manera activa en el conjunto de la economía, son los llamados **fallos (o fallas) de mercado**, problemas que regularmente son atendidos por el sector público en general, y el gobierno en particular, los que actúan dentro de sus atribuciones para tratar de corregirlos.

Al respecto, el profesor Miguel Cervantes Jiménez explica que **“los denominados fallos de mercado se clasifican al menos en cuatro tipos: poder de monopolio, elección bajo información asimétrica, externalidades y bienes**

públicos [...]” (Cervantes, 2013, p. 567). Éstos pueden ser descritos de la siguiente manera:

“En el **poder de monopolio** el precio es mayor que el costo marginal a corto plazo y el costo medio mínimo a largo plazo. Esto sucede en todas las estructuras de mercado no competitivo (competencia monopolística, duopolio, oligopolio y monopolio) y su problema es que generan pérdida irre recuperable de eficiencia” (Cervantes, 2013, p. 567).

“En la **elección que se realiza bajo información asimétrica** se presenta una situación en la que los consumidores y productores tienen diferente nivel de conocimiento sobre las mercancías. Por una parte se puede presentar una acción oculta en la que hay una diferencia en el acceso a la información respecto a la conducta de un agente económico, lo que genera un riesgo moral cuando un agente corre el riesgo de adoptar un comportamiento inapropiado o inmoral; por otra parte se puede presentar una característica oculta en tanto haya una diferencia en el acceso a la información respecto a la calidad de las propiedades físicas de un bien, o las prestaciones de un servicio, lo que puede conducir a una selección adversa cuando el individuo desinformado corre el riesgo de comprar una mercancía de baja calidad” (Cervantes, 2013, p.657).

“Una **externalidad** es el efecto no compensado que producen los actos de una persona en el bienestar de otra, y pueden afectar tanto al consumo como a la producción y dicha afectación puede ser positiva o negativa. Una característica crucial de las externalidades es que los bienes que las originan son de interés para los individuos pero no están a la venta en mercados organizados. Existen dos vías para internalizar los costos de las externalidades, los acuerdos privados y la intervención del gobierno; en la primera vía destaca el teorema de Coase y, en la segunda, los impuestos pigovianos” (Cervantes, 2013, p. 657).

Los **bienes públicos** “constituyen un tipo de externalidad en el consumo, la cual consiste en que todos los individuos de una sociedad deben de consumir la misma cantidad del bien y, a la vez, la cantidad común del bien público es elegida entre todos los individuos... un bien público tiene la propiedad de ser no excluible y no rival, en otras palabras, es un bien que no se puede impedir que otros individuos lo usen y su consumo no reduce la cantidad disponible para los demás individuos. Por ejemplo, el alumbrado público es un bien público, ya que no se puede impedir que un ciudadano transite por la vía pública por la noche y el hecho de que uno circule por una calle no les quita iluminación al resto de los ciudadanos (Cervantes, 2013, p.p. 602-603)”.

Por último, es preciso concluir que no siempre será difícil poder saber con exactitud en qué ámbitos el Estado debe participar activa y directamente en la generación de actividades productivas y/o de provisión de servicios, en los procesos de comercialización y distribución; así como en qué otros únicamente debería regularlos, y en qué proporción.

Para poder formular una reflexión final respecto a la pertinencia de la intromisión gubernamental en la economía, en el libro “Mercado, Elección Pública e Instituciones” el maestro José Ayala Espino explica que:

“[...] las teorías y el análisis empírico, hasta ahora desarrollados, no ofrecen respuestas plenamente satisfactorias a muchas preguntas sobre el significado de la intervención del Estado en la economía. Si bien la economía ha mejorado las teorías del Estado, aún enfrenta el desafío de enriquecer el trabajo teórico y empírico en este campo de estudio. Una de las tareas básicas de estas teorías, es explicar aspectos concretos relacionados con las funciones y comportamientos de los Estados contemporáneos: **¿Qué hacen o dejan de hacer los gobiernos? ¿Cuáles son las necesidades**

económicas, políticas y sociales que explican la adopción de un cierto tipo de políticas y no de otras? ¿Por qué y cómo es que se instituyen los programas y los organismos públicos? ¿Cómo influyen las políticas públicas en el desempeño de la economía? ¿Qué factores explican, a lo largo del tiempo, el crecimiento o la contracción del tamaño del Estado? (Ayala, 2001, p.25)”.

Aun así, aunque no existe uniformidad respecto a cuáles son las mejores respuestas a dichos cuestionamientos, es claro que el Estado debe intervenir para asegurar el bienestar de los ciudadanos, primordialmente a través de la política social (que debe estar enfocada a redistribuir la riqueza) y la previsión social, siendo esta última de gran relevancia en cuanto el otorgamiento de pensiones, lo cual es un mecanismo de aseguramiento que permite a las personas, ante su retiro de la vida laboral, la obtención de determinados ingresos para su sobrevivencia o, en su defecto, ante caso de muerte, para amparar a sus dependientes económicos.

1.3 EL PODER POLÍTICO Y SU INFLUENCIA EN ECONOMÍAS MIXTAS COMO LA MEXICANA.

Independientemente del debate intelectual que persiste respecto a cuál debe ser el papel del Estado en la economía (liberalismo vs estatismo), cierto es que aquél tiene un rol indispensable dentro de ésta, ya sea en su conducción y fomento, o participando directamente en ella. Por estas razones las economías actuales se conforman de agentes económicos privados y públicos siendo, estos últimos, parte del poder político que sanciona al Estado.

En este sentido, y para comprender qué es el poder político, Eduardo Andrade Sánchez, afirma que:

“**El poder político** es el que se manifiesta con relación a la acción en el interior de un grupo o de diversos grupos entre sí, siempre que dichas acciones tengan un impacto, así sea mínimo, en las relaciones generales de la colectividad en la que tales grupos se encuentran inmersos [...] es claro que el poder político más generalizado es el del Estado como agrupación dentro de la cual coexisten y se relacionan los demás grupos. De ello derivan las concepciones unilaterales que atribuyen la característica de poder político solo a aquel que el Estado ejerce. Sin embargo, esta posición solo atiende al ejercicio del poder por parte del Estado, pero no a la manera como aquél se constituye, ya que, en este aspecto, son determinantes los intereses y las relaciones de diversos grupos en pugna” (Andrade, 2012, pp.46-47).

El poder político tiene una función de influencia y determinación en el comportamiento de la colectividad de los agentes económicos públicos y privados, para lo cual establece una serie de reglas que se deben seguir dentro del contexto de la economía mixta. Así las cosas, los ámbitos público y privado concurren para el desenvolvimiento de las actividades económicas, y el tamaño de uno respecto del otro depende primordialmente de la organización jurídica estatal, la que puede permitir o prohibir la intromisión de los agentes económicos públicos y privados en determinadas actividades económicas, y del tipo de políticas públicas que el poder político instrumente en el gobierno, privilegiándose la economía de mercado o, en su caso, la economía intervencionista, acto que recibe el nombre de regulación económica.

En consecuencia, en la economía mixta la **intervención estatal** puede darse en muchos sentidos: ya sea utilizando el poder político para construir el marco institucional que defina la actuación de los agentes económicos; creando incentivos para propiciar o desalentar la participación de los mismos en determinados sectores económicos y mercados; con políticas para mantener la estabilidad de los precios en los mercados (control inflacionario); implementando en determinados momentos políticas anticíclicas que abonen a no ahondar las

crisis económicas; por medio de **programas que coadyuven al fin redistributivo de la riqueza (tal es el caso de la previsión social y el otorgamiento de pensiones)**; o pudiendo regular los mercados, etc. Sin embargo, la incógnita está en qué medida deben realizarse estas acciones y, sobre todo, en qué momento el Estado debe intervenir y hasta qué punto.

Por lo tanto, es claro que el poder político influye de manera directa para que el tamaño del sector público aumente o disminuya y, con ello, su intromisión en las actividades económicas y en su regulación, dentro de un modelo de economía mixta. Ese mismo poder político, que deviene de una ideología determinada, habrá de permitir a los agentes económicos públicos instrumentar políticas más orientadas al libre mercado o, contrariamente, de mayor intervención estatal. Aun así, empero, el tamaño del sector público en los Estados ha ido incrementando de manera considerable a lo largo de la historia y hoy por hoy abarca áreas de la administración pública que antes era inimaginable que pudieran existir alguna vez.

Para poder ejemplificar la influencia del poder político en la construcción de políticas públicas que determinan la intervención estatal encontramos, por ejemplo, la antigua preeminencia del Estado de Bienestar en países como México, donde desde este esquema se impulsó una serie de políticas públicas en materia económica que aún subsisten, encaminadas a la intervención estatal en muchos ámbitos de la economía, creándose una serie de medidas enfocadas a garantizar la protección económica de los individuos en su vida laboral activa y en su vejez o incapacidad, entre las cuales destaca la seguridad social como un mecanismo integral que no solamente asegura el acceso a los servicios de salud a las personas, sino muchas otras prestaciones tales como la percepción de una pensión.

Es decir, en el **Estado de Bienestar** el poder político del Estado siguió un modelo de economía mixta preponderantemente intervencionista con carácter keynesiano y desarrollista, de fomento industrial, donde el Estado sostenía al aparato

productivo y a las instituciones económicas en general, siendo éste el encargado de articular y cohesionar la economía nacional, y el cual se vio en la necesidad de proteger a los trabajadores de todo ese entramado productivo, primordialmente a aquellos provenientes de los sectores secundario y terciario de la economía, a través de la seguridad social que fue creada con ingresos de fuente tripartita y que durante mucho tiempo funcionó adecuadamente para el otorgamiento de pensiones adecuadas para los trabajadores o sus dependientes, en las modalidades de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada o muerte.

1.4 EL FENÓMENO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y SU RELACIÓN CON LOS CAMBIOS SUFRIDOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS MODALIDADES DE PENSIONES EN MÉXICO.

Las instituciones siempre son parte del Estado, y el Estado mismo es la institución de instituciones. Éstas perduran en el tiempo gracias, en gran medida, a la estabilidad que logran tener como consecuencia del conjunto de incentivos y limitaciones que el poder político, y la sociedad misma, imponen desde el que se diseña e instrumenta la política pública. Ésta última tiene su base en el marco jurídico estatal que da origen y establece las pautas de operación de las instituciones. Cuando existe un punto de inflexión ante esas condiciones, surge precisamente la necesidad del cambio institucional.

Sabemos que en el entramado social “las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores (Colomer, 2007, p.18).

Por lo tanto, las instituciones siempre definen la actuación de los agentes económicos e influyen en su comportamiento en el ámbito económico en la medida en que, a lo largo de su existencia, logran estimular o inhibir determinados comportamientos individuales y sociales. De manera primaria, las personas pueden asociarse para establecer fines colectivos aplicables a un grupo social determinado y, de esta manera, al crear una institución, poder influir socialmente para hacer prevalecer o inhibir ciertos intereses, creando incentivos para que en la sociedad se realicen los fines para los que fue creada la institución.

El propósito de cualquier institución debe ser, pues, que se cumpla adecuadamente el fin (o fines) para el/los que se estableció, por lo que cuando ésta se aleja de su cometido, surge la necesidad del cambio, que puede provenir de su interior o del exterior, pero que finalmente es el móvil para su transición hacia otro estadio. Es ese el momento en que surge el cambio institucional.

“El cambio en el marco institucional, consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, etc. El cambio puede darse por varias razones, hay varias fuentes que lo propician, las más radicales han sido los conflictos bélicos y los desastres naturales. Sin embargo, los instrumentos inmediatos del cambio institucional son los empresarios, políticos y económicos que se esfuerzan por maximizar los márgenes que al parecer ofrecen las alternativas más provechosas a corto plazo. Por otro lado, como lo señala North⁵ (1993) la fuente principal del cambio es la modificación de los precios relativos (cambios en gustos y preferencias), y esto sucede porque en el largo plazo el aprendizaje de los individuos y los empresarios de organizaciones cambia, “las modificaciones surgen porque los individuos perciben que les podría ir mejor si reestructuran los intercambios (políticos y económicos), al hacerlo, se afectan las elecciones individuales sobre los bienes a demandar y con

⁵ Douglass North fue un economista estadounidense laureado con el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel en el año de 1993. Se le considera uno de los más grandes exponentes de la Escuela Económica Neoinstitucionalista. Fue un gran teórico de las instituciones, el cambio institucional y su influencia en la economía.

esto, el desempeño económico. Esto produce cambios marginales o incrementales en el conjunto de reglas formales e informales.” (Buendía, 2014, p. 32).

El cambio institucional se da en el contexto de la necesidad por transformar la realidad social a través de las instituciones y, en gran medida, desde el punto de vista económico, por mejorar el bienestar de los individuos. Sin embargo, **el cambio institucional es limitado, pues tiene que darse dentro de una serie de restricciones que provienen del mismo contexto institucional, como las normas formales (es decir, el marco jurídico vigente), y la disponibilidad de recursos que hagan permisible el cambio, así como la información y el tiempo con los que cuenten para su adaptación.**

Por ello, **el cambio institucional es gradual en la mayoría de los casos, y obedece a determinadas condiciones impuestas por el poder político y la sociedad.** Tal es el caso del cambio institucional en los sistemas de pensiones de los diferentes Regímenes de Seguridad Social vigentes en nuestro país.

Como es comprensible ninguna institución puede pretender ser (ni puede ser) eterna, sino que, contrariamente, se adapta, transforma y evoluciona conforme al contexto en que se desenvuelve de acuerdo a las necesidades sociales de los tiempos en que transita, a los propósitos políticos y voluntades de quienes detentan el poder público en un momento determinado, así como a las oportunidades de mejorar su desempeño, porque de modo contrario tiene como destino la inadaptación y subsecuente desaparición.

Por ello, podemos decir que las instituciones se desenvuelven en el contexto social, es decir, que no son entes aislados y estáticos pues “[...] se caracterizan

también por la movilidad; las reglas del juego de las interacciones, que determinan comportamientos. Las instituciones tienen energía y vida (Uriarte⁶, 2013, p.45)”.

Douglas North explica que “la elección y la supervivencia de las instituciones dependen de su desempeño en la provisión de bienes públicos y en la reducción de los costes de transacción, así como la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción. Pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución” (North, 1990, p. 355).

Cuando las instituciones se vuelven altamente ineficientes y no satisfacen los fines para los cuales se originaron, pueden subsistir a través de las mejoras que puede proporcionar el proceso de cambio institucional. El claro ejemplo de ello es la manera en cómo la institución de previsión social de pensiones por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en los esquemas de Seguridad Social en México, se ha transformado, habiendo mutado de un modelo Solidario de Reparto al Sistema de Ahorro para el Retiro. Del mismo modo, puede explicarse la posibilidad de realizar mejoras a éste último, desde la óptica teórica del cambio institucional.

El proceso de cambio institucional es fundamental en el estudio de las transformaciones sociales, y su comprensión nos permite, por ejemplo, explicar de qué manera las instituciones que conforman los Regímenes de Seguridad Social

⁶ Alger Uriarte Zazueta es un administrador público que se desempeñó como rector de la Universidad de Occidente, diputado y servidor público. Es doctor en Administración Pública por el INAP y diplomado en políticas públicas por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid, España. Es también académico y autor de libros, entre los que se encuentra “El Cambio Institucional en la Administración Pública en México y en Sinaloa”.

en el Estado Mexicano han transitado por una serie de transformaciones, adaptándose a la realidad social y transformando la manera en cómo otorgan protección a los individuos que gozan de sus beneficios, entre ellos el de la prestación social de las pensiones.

Las instituciones cambian y lo hacen a partir de sus aprendizajes, de la información de que disponen, de sus errores y aciertos, de sus procesos de toma de decisiones, de sus estímulos, de su grado de eficiencia, de su capacidad de adaptación y evolución, de sus necesidades y, desde luego, de su poder de negociación. Con ello pueden lograr reconfigurarse en su estructura y lógica orgánica para mejorar incrementalmente, o bien, encaminarse a su extinción cuando el cambio no es adaptativo ni evolucionista, sino disfuncional.

Al respecto, B. Guy Peters⁷ explica que “el cambio institucional se da mediante un proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Dentro de esta perspectiva, el cambio institucional no es necesariamente funcional o adecuado, sino que puede resultar disfuncional cuando las instituciones públicas perciben mal las señales emitidas por la sociedad y buscan erróneamente responder a ellas, aunque tendrán diversas oportunidades de adecuar su desempeño” (Peters, 2003, p. 194).

En consecuencia, el cambio institucional puede inducir a una evolución, o a un retroceso en la consecución de los fines que la institución tiene para con la sociedad. Por ello, los cambios institucionales pueden ser funcionales si están diseñados para mejorar la situación en la que una institución se encuentra. Así, el cambio institucional resulta benéfico cuando permite consolidar a la institución, al

⁷ B. Guy Peters es profesor de gobierno en la Universidad de Pittsburgh y profesor distinguido de gobernanza comparada en la Universidad de Zeppelin, Alemania. Es coeditor de la *European Political Science Review*. Ha publicado más de 70 libros sobre gobernanza, administración pública y política pública.

tiempo que impacta positivamente en la sociedad y en su organización y desenvolvimiento.

Por lo tanto, **cualquier cambio institucional que se de en el ámbito de la institución de prestación social de pensiones en los diferentes esquemas de Seguridad Social en México, debe encaminarse a pretender mejorar el actual Sistema de Ahorro para el Retiro; así como a eliminar gradualmente sus deficiencias, y fortalecerlo en sus incentivos para el ahorro, cobertura, montos pensionarios, tasas de reemplazo, rendimientos, competencia y riesgos.**

1.5 TEORÍAS DEL CONSUMO Y EL AHORRO DESDE LA PESPECTIVA DE LA HIPÓTESIS DEL CICLO VITAL DE FRANCO MODIGLIANI Y DEL INGRESO PERMANENTE DE MILTON FRIEDMAN, Y LA TASA INTERTEMPORAL DE PREFERENCIA DEL TIEMPO.

El modo en cómo las personas eligen entre consumo presente y futuro sirve de fundamento para comprender el comportamiento del ahorro de modo intertemporal. El ahorro es la base principal para la obtención de una pensión al finalizar la vida laboral de un trabajador, y su acumulación al igual que los rendimientos que éste puede generar, sirven para cubrir los seguros de contingencias como las incapacidades, o la muerte (que da origen a las pensiones por orfandad y viudez).

“Una de las primeras explicaciones teóricas sobre el fenómeno del ahorro la dio la conocida hipótesis del Ciclo de Vida propuesta ente otros, por Modigliani⁸. Bajo esta hipótesis, el individuo ahorra en periodos de ingresos elevados para suavizar el consumo, y financiarlo con el ahorro acumulado en la etapa final de su vida

⁸ Franco Modigliani fue un economista italiano-estadounidense que recibió en el año de 1985 el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en Memoria de Alfred Nobel. Son famosas sus aportaciones a la teoría del consumidor, las que desarrolló primordialmente en su “hipótesis del ciclo de vida”.

cuando su ingreso cae. Es decir, se ahorra durante la vida laboral para financiar más tarde la etapa del retiro” (Rubli, 2016, pp 5-6).

“El efecto del patrimonio sobre el gasto se enfatiza mediante un modelo económico influyente de cómo los consumidores llevan a cabo sus elecciones acerca del gasto y el ahorro, y se denomina **hipótesis del ciclo de vida**. Según esta hipótesis, los consumidores planean sus gastos durante su vida, no solo en respuesta a su renta disponible corriente. Como resultado, la gente trata de homogeneizar su consumo a lo largo de su vida, ahorra algo de su renta disponible corriente durante sus años de mayores ingresos (típicamente le ocurre a los trabajadores de entre 40 y 50 años) y durante su jubilación viven de la riqueza que acumularon mientras trabajaban” (Krugman y Wells, 2014, p. 320)

La Hipótesis del Ciclo Vital de Modigliani postula que las propensiones de consumir de un individuo generadas por el ingreso disponible y por la riqueza dependen de la edad de la persona. Ello implica que se ahorra más cuando el ingreso es mayor y viceversa, y que las personas tienen un punto máximo de ingreso que se da en el período de vida laboral y, una vez alcanzado, empieza una tendencia de desahorro, que comienza en el momento en que termina su vida laboral (Meza, 2017, pp. 131-133). Por ello, es claro que entre más joven se es, mayor es la oportunidad que se tiene para ahorrar, aspecto fundamental para explicar parte de los retos que debe afrontar el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Por otra parte, “como la hipótesis del ciclo de vida, la **teoría del ingreso permanente afirma que el consumo se relaciona no con el ingreso actual,**

sino con el cálculo del ingreso de largo plazo, lo que Milton Friedman⁹, quien postuló la teoría, llamó “ingreso permanente”. Friedman daba un ejemplo sencillo: consideremos a una persona a la que se le paga o que recibe un ingreso a la semana, los viernes. No esperamos que solo consuma los viernes y nada el resto de los días de la semana. La gente prefiere un consumo continuo, más que la abundancia hoy y la escasez mañana” (Dornbusch, Fischer y Startz, 2009, p. 324).

“La idea de que el consumo está articulado al ingreso de largo plazo (o promedio, o permanente) es atractiva y es, básicamente, la misma que en la teoría del ciclo de vida. **El ingreso permanente es la tasa continua de gasto que puede mantener una persona durante el resto de su vida, dada su riqueza actual y el nivel de ingreso de ahora y del futuro** (Dornbusch, Fischer y Startz, 2009, p. 324)”.

“Una de las preocupaciones que tiene todo consumidor es maximizar sus salarios a lo largo de su vida laboral. En efecto, la hipótesis del ciclo vital desarrollada por Modigliani (1985) establece que los agentes deciden suavizar su consumo intertemporalmente para maximizar su salario; es decir, en las primeras etapas de su vida laboral los trabajadores ahorran para su vejez y luego desahorran en el consumo de sus necesidades” (Meza, 2017, p. 132). Así, es claro, según lo dispuesto en esta teoría, que los aumentos extraordinarios en los ingresos no tienden a influir en el comportamiento del consumo de las personas, por lo que dichos incrementos temporales no provocarían que el individuo consumiera más en ese momento, sino que distribuiría esos aumentos a lo largo de su vida, haciendo uniforme su consumo a través del tiempo.

⁹ Milton Friedman fue un economista estadounidense que en el año 1976 fue galardonado con el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en Memoria de Alfred Nobel. Se le considera uno de los fundadores de la Escuela de Chicago, y uno de los más férreos defensores del libre mercado. Dentro de sus aportaciones, tan solo en el ámbito de la teoría del consumidor, se encuentra su teoría del ingreso permanente.

Es por lo anterior que “Andras Uthoff ¹⁰ explica que **la Teoría del Ciclo de Vida** asume que la persona tiene un perfil de ingreso que comienza cuando la persona se incorpora a la fuerza de trabajo, luego crece hasta un cierto límite y después decrece hasta desaparecer cuando se retira y no trabaja más. Sin embargo, también supone que existen las condiciones para mantener un nivel de consumo relativamente estable, y ojalá creciente, a lo largo de toda la vida. Por eso necesitamos de un sistema de pensiones que promueva, durante el período en que la persona genera ingresos, el ahorro para la vejez” (Ham y Ramírez¹¹, 2006, p. 27).

Además, Uthoff continúa explicando que “los sistemas que se financian a partir de las contribuciones del trabajador se apoyan en esta teoría y suponen la capacidad del estado de captar, durante su vida activa del afiliado y en la forma de un impuesto o contribución a la seguridad social, una parte del ingreso actual del individuo y destinarlo a financiar el sistema para asegurarle el consumo durante la vejez. El aporte al financiamiento del sistema es más fácil de obtener de los trabajadores formales [...] (Ham y Ramírez, 2006, pp 27-28).

“Otro concepto teórico que explica la razón para ahorrar montos determinados para un evento futuro (el retiro) es el de la **tasa intertemporal de preferencia del tiempo** (ITRTP, Intertemporal Rate of Time Preference). Se trata de una tasa de descuento del presente vs. el futuro. Así, si un individuo tiene una ITRTP “elevada”, significa que le da mucha más importancia al presente vs. el futuro por lo que preferirá consumir en el presente y valorará poco ahorrar para el futuro. Por el contrario, si la ITRTP es “baja”, indica que a esta persona le preocupa más el

¹⁰ Andras Uthoff es doctor en economía por la Universidad de Berkeley. Fungió como director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Es coautor de diversos libros en conjunto con la CEPAL.

¹¹ Roberto Ham Chande es doctor en demografía por la Universidad de París X Nanterre Premio nacional de Demografía 2009, quien actualmente funge como investigador del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte. Berenice Ramírez López es doctora en estudios latinoamericanos por la UNAM, e investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, quien recibió la Medalla Gabino Barreda en 1989 y la Medalla Osvaldino Rojas Lugo en 2008.

futuro, y por ende será más propenso a ahorrar para su futuro. Este concepto de intertemporalidad se vincula con la hipótesis del Ciclo de Vida” (Rubli, 2016, p.6).

Es decir, la tasa intertemporal de preferencia del tiempo ayuda a explicar por qué la mayoría de las personas prefieren posponer su consumo presente (ahorrar) para poder consumir en el futuro, lo que significa, en estos términos, que dichos consumidores tienen una baja preferencia a consumir en este momento o, dicho de otro modo, una baja tasa intertemporal de preferencia por consumir en el momento presente.

1.6 MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PENSIONES EN MÉXICO.

La Seguridad Social fue reconocida por primera vez como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reza:

“Artículo 22. **Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social**, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p.46)”.

“Artículo 25. **Toda persona** tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; **tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...** (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 52)”.

El derecho humano a la seguridad social también fue reconocido internacionalmente en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que a la letra dice:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el **derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social**” (Consejo de Europa, 2018)

A su vez, el Comité de Derechos Económicos y Culturales en su “Observación General N° 19: El derecho a la seguridad social”, expresa en su artículo noveno que este derecho humano:

“[...] incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de **obtener protección**, en particular, **contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar**; b) gastos excesivos de atención a la salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo (Ramírez y Pallares, 2014, p.224)”.

En nuestro país, la Seguridad Social es un derecho fundamental que se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que en sus leyes secundarias y normatividad reglamentaria. En este sentido, el artículo 123 del texto constitucional mexicano, en su apartado B, fracción XI, inciso a) establece que la seguridad social:

“Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y **la jubilación, la invalidez, vejez y muerte**” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018, p. 137).

La Constitución Federal también distingue en el artículo 123 **dos clases de trabajadores** de acuerdo al sector económico al que se encuentran adscritos: aquellos al **servicio del sector privado (apartado A)**, y quienes se encuentran **al servicio del Estado (apartado B)**. Estas disposiciones legales dan origen a la **Ley del Seguro Social (Ley del IMSS)** y la **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE)** que, respectivamente, regulan cada uno de esos apartados (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018a, p. 1). Estos ordenamientos jurídicos permiten el reconocimiento y garantía de los derechos de seguridad social que gozan los trabajadores en activo, en retiro, así como sus dependientes económicos, viudos y huérfanos.

El fin que tiene la Seguridad Social está descrito en la Ley del Seguro Social, donde se estipula en su artículo segundo que:

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el **otorgamiento de una pensión** que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma DOF 22-06-2018).

La normatividad mexicana en materia de Seguridad Social y, de pensiones (previsión social) en particular, es basta y amplia pues, con base en la distinción constitucional de los dos tipos de trabajadores en razón a su adscripción en un sector económico (privado o público), el Estado mexicano creó ordenamientos jurídicos que regulan a ambos casos para su protección, así como al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y los diferentes procesos administrativos que hacen posible el adecuado funcionamiento del mismo, a saber: 1) la retención y pago de cuotas y contribuciones pensionarias (recaudación); 2) su depósito en una cuenta

individual, donde son acumuladas y administradas con el objetivo de crear rendimientos que permitan financiar los seguros de retiro, incapacidad, desempleo o muerte; y, finalmente 3) el pago de pensiones.

En este sentido, el Sistema de Ahorro para el Retiro mexicano se regula por el contenido de los siguientes dispositivos legales:

- a) Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (y su reglamento)
- b) Ley del Seguro Social (y su reglamento),
- c) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (y el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores del Estado sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio),
- d) Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores,
- e) La Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,
- f) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,
- g) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,
- h) Las leyes de los diversos Sistemas de Previsión Social para Servidores Públicos Estatales y Municipales.

CAPÍTULO II. LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LA PREVISIÓN SOCIAL Y EL SEGURO SOCIAL: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS.

El “Diccionario De Derecho Social, Derecho del Trabajo y Seguridad Social: Relaciones Colectivas Profesionales” define a la **Seguridad Social** como:

“un conjunto de mecanismos destinados a la cobertura de las contingencias sociales de todos los habitantes del país, es parte del espectro de funciones sindicales, tanto de las asociaciones obreras como empresarias (Giolardini y Capon, 1991, 320)”.

En este mismo sentido, el maestro Joseba Iñaki de la Peña Esteban¹² define que:

“La Seguridad Social consiste en un **sistema protector por parte del Estado hacia los individuos** en cuanto son miembros de la sociedad. Dicha protección se manifiesta como un conjunto de **medidas dirigidas a la ayuda y protección de los individuos ante la indigencia y situaciones de riesgo, alivio de las consecuencias provocadas por siniestros acaecidos en relación a las contingencias cubiertas y, asimismo, a la prevención de las mismas.** Es un sistema que estando arbitrado por el Estado, **está dirigido a buscar el bienestar y protección de los individuos en él integrados, mediante medidas asistenciales o económicas.** Estas medidas son otorgadas por Organismos e Instituciones Oficiales, con lo que **la Seguridad Social conlleva la garantía del Estado [...]** (De la Peña, 2012, pp 2-3)”.

¹² El profesor Joseba Iñaki de la Peña Esteban es investigador en el Departamento de Economía Financiera de la Universidad del País Vasco, donde se especializa en las líneas de investigación de pensiones públicas y privadas y seguridad social.

Por lo tanto, la Seguridad Social puede ser entendida como un derecho, así como mecanismo de protección legal, garantía constitucional, y conjunto de programas gubernamentales que, con la intervención reguladora y operativa del Estado (a través de los sistemas y programas estatales de seguridad social) se encuentra dirigida a la sociedad para proteger a las personas ante las contingencias y situaciones de riesgo que eventualmente puedan sufrir, lo que se realiza desde un punto de vista correctivo. Asimismo, bajo el plano preventivo, la Seguridad Social se implementa con la finalidad de intentar reducir las posibilidades de ocurrencia de dichas contingencias y situaciones de riesgo, todo lo anterior con miras a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus dependientes económicos, tanto en su vida laboral activa, como en estado de incapacidad, cesantía y/o vejez.

Es muy ilustrativa la definición que nos proporciona la Organización Internacional del Trabajo, donde se plasma que la Seguridad Social se trata de:

“la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos del trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica (Ham, 2003, p.223)”

En este sentido, es preciso decir que la seguridad social tiene una función eminentemente niveladora de la calidad de vida de las personas, porque a través de la redistribución de la riqueza, capta y transfiere recursos financieros de y hacia éstas y sus dependientes económicos, con el objetivo de que puedan tener acceso a servicios de salud y recreativos, y la posibilidad de otorgar créditos para la vivienda.

Joshep Stiglitz¹³ expone que “los programas de la seguridad social, en muchos aspectos, no son más que formas de seguro contra determinados riesgos, como los seguros privados. Así, por ejemplo, la asistencia sanitaria cubre los gastos médicos mismo que haría una póliza medica privada. La seguridad social tiene por objeto reemplazar en parte los ingresos perdidos como consecuencia de la jubilación o la invalidez, pero existen pólizas de seguros privadas que satisfacen la misma necesidad. Hay una importante diferencia: en los seguros privados existe una estrecha relación entre los pagos realizados por el tomador del seguro, los riesgos a los que se enfrenta y los que recibe. Por tanto, la prima de la póliza de un seguro médico depende de factores relacionados con el estado de salud del individuo, como su edad. La cantidad que va a percibir cuando suscribe una pensión privada de jubilación (una póliza privada que genera unos determinados ingresos anuales vitalicios una vez que el individuo traspasa, por ejemplo, los sesenta y cinco años) es, en promedio, lo que ha invertido a lo largo de su vida (más los intereses acumulados). Esto no es así en el caso de la seguridad social. Los programas de la seguridad social proporcionan un seguro y redistribuyen la renta. La confusión de estas dos funciones ha sido uno de los principales impedimentos que han dificultado la evaluación y la reforma de los programas de la seguridad social” (Stiglitz, 2000, pp. 389-390).

Sabemos que **“de los diferentes programas de la seguridad social, los más importantes son las pensiones y, dentro de estas, las pensiones de jubilación.** Merecen también destacarse, por su rápido crecimiento, las prestaciones por desempleo. **Las pensiones de jubilación tienen por objeto proporcionar a las personas que, por razones de edad, han dejado de trabajar, un nivel de ingresos aceptable.** De forma parecida, las pensiones de invalidez cubren a las personas que no pueden trabajar por razones de salud, y las de supervivencia están pensadas para proteger los ingresos de los

¹³ Joshep Stiglitz es un afamado economista, quien recibió el año 2001 el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel. También fue acreedor a la medalla John Bates Clarck en el año de 1979. Es un importante teórico de la economía del sector público, línea de investigación de la que escribió el famoso libro de nombre homónimo.

dependientes de trabajadores fallecidos, como viudas y huérfanos. El seguro del paro pretende proporcionar unos ingresos a las personas que atraviesan por breves periodos de paro” (Stiglitz, 2000, p. 389).

La anterior explicación de Stiglitz es importante para entender que la seguridad social cuenta, además, con un conjunto de funciones de naturaleza primordialmente correctiva (aunque también preventiva) de gran trascendencia, cuyo propósito es asegurar a las personas para que puedan tener mejores expectativas en su calidad de vida y, al mismo tiempo, les permita afrontar los riesgos y contingencias de los casos fortuitos y de fuerza mayor, así como aquellos que el curso natural de su vida les puedan presentar.

Es correcto afirmar que **cuando la seguridad social se encuentra restringida a un conjunto de personas en razón de su calidad de afiliados a determinados sectores o grupos profesionales, o de si son o no de trabajadores formales, dicha protección se denomina “Previsión Social”**. En este sentido, para tratar de discernir aún más esta diferencia, respecto a qué parte de la seguridad social se refiere la previsión social, es preciso atender a la explicación que nos ofrece la profesora María Ascención Morales Ramírez, quien explica que la **previsión social**, según la definición del maestro Mario de la Cueva¹⁴, **trata de:**

“[...] el apoyo económico otorgado a los trabajadores así como a sus familias en caso de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios” derivados de accidentes, enfermedades, paros forzosos, invalidez, vejez o fallecimiento [...]” (Morales, 2008, p. 129).

¹⁴ El maestro Mario de la Cueva y De La Rosa fue considerado el jurista mexicano de mayor renombre internacional de su época, primordialmente en el área doctrinal del derecho del trabajo y la seguridad social. Fue doctor honoris causa y rector de la UNAM de 1940 a 1942, así como Premio Nacional de Ciencias y Artes en Historia, Ciencias Sociales y Filosofía en 1978.

En este ánimo de distinción, en lo que respecta a la previsión social frente a la seguridad social, el derecho fiscal complementa muy bien la definición anteriormente vertida, ya que nos permite comprender con base a la norma jurídica, que la previsión social es una parte de la seguridad social que se reduce, en relación a aquella en cuanto se limita únicamente a brindar esta protección solamente a las personas que tienen la calidad de trabajadores. En cambio, la seguridad social, cuando menos doctrinalmente, está dirigida hacia todas las personas, independientemente de su condición social o laboral, por tratarse ésta de un derecho humano. Es por ello que, para realizar esta distinción primordial entre uno y otro concepto, el artículo séptimo, párrafo quinto de la Ley del Impuesto sobre la Renta en México reza que:

“Para los efectos de esta ley, se considera previsión social las erogaciones efectuadas que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como el otorgar beneficios a favor de los trabajadores o de los socios o miembros de las sociedades cooperativas, 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. En ningún caso se considerará previsión social a las erogaciones efectuadas a favor de personas que no tengan el carácter de trabajadores o de socios o miembros de sociedades cooperativas” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma DOF 30-11-2016).

Entendida la distinción entre seguridad social y previsión social, resta comprender a qué se refiere el término **“seguro social”**. **Éste debe entenderse como la institución que lleva a cabo la operación de la previsión social, es decir, aquella que lleva a la práctica los postulados de protección que conforman la Seguridad Social cuando ésta se dirige a un sector determinado de la población.** Es decir, si la Seguridad Social es un mecanismo de protección y garantía legal, **el seguro social es su instrumento operativo, esto es, el brazo**

por el cual efectivamente otorga las prestaciones y seguros que son parte de aquella.

La Ley del Seguro Social (2018) es muy clara al respecto, al mencionar lo siguiente:

“Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma DOF 22-06-2018)”.

Por lo tanto, **el Seguro Social es un servicio público** y, al serlo, inmediatamente se encuentra en la definición económica de bien público.

Para ampliar esta explicación, es preciso mencionar la definición proporcionada por el profesor Mario de la Cueva (1964), quien explicaba que

“El Seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración y vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos (Bermúdez, 2015, p. 479)”.

Es decir, se reitera que **el seguro social es el brazo operativo de la previsión social y, por lo tanto, se trata de una institución, a la par que de un bien público regulado y administrado por el Estado (de economía mixta), cuyo origen es eminentemente social.**

En esta tesitura, para conocer un poco acerca de sus características, el profesor Miguel Bermúdez Cisneros¹⁵ (2015) afirma que el Seguro Social tiene como tales, al menos, las siguientes:

“Naturaleza. El seguro social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio. Para Gabino Fraga, el servicio público es una actividad organizada para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones y, por virtud de reglamentación especial del poder público, debe ser regulado, continuo y uniforme. El seguro social fue creado como un servicio público, porque la continuidad y regularidad de las prestaciones que de acuerdo con la ley le corresponde otorgar hacen necesario que el Estado las garantice como una función propia de él, aunque descentralizadas por servicio (Bermúdez, 2015, p. 479)”.

“Obligatoriedad. Otra de las características del seguro social es su obligatoriedad, que deriva de la necesidad financiera del servicio. Esta misma obligatoriedad hace que las personas en la situación que describen los supuestos previstos por la ley pasen a ser sujetos del régimen en forma automática desde el establecimiento de servicio, aun en contra de su voluntad. En la actualidad no puede concebirse la libertad en sociedad como un derecho subjetivo absoluto del que deba gozarse sin dar nada a cambio; al contrario, exige la contribución de un carácter dinámico, que se traduzca en la unión del esfuerzo para la consecución de beneficios colectivos. En los primeros años de la institución hubo quienes impugnaron la obligatoriedad del seguro social, con el argumento de que era contraria a la libertad. Es verdad que todo lo que es obligatorio cercena un poco tal principio. Sin embargo, lo cuestionable es el concepto original de libertad, tan clásico en el

¹⁵ Miguel Bermúdez Cisneros es integrante de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo, de la Academia Mexicana del Derecho Procesal del Trabajo, de la International Society for Labor Law and Social Security y de la Academia Iberoamericana del Derecho del Trabajo. Es uno de los más renombrados abogados laboristas de México, autor de textos sobre el derecho del trabajo que son un referente de estudio nacional.

individualismo ya en desuso, pues desde la última década del siglo XIX esa libertad había experimentado cambios. Por eso se aceptó después la intervención del Estado, para imprimir al individualismo las modalidades que demanda el interés colectivo (Bermúdez, 2015, p. 479)". Aun así, en este sentido es preciso señalar que en las instituciones de seguridad social (Seguro Social) existentes en el país existen seguros facultativos que se configuran en el Régimen Voluntario, por lo que existe una excepción a la regla aquí descrita.

“Descentralización. Otra de las notas sobresalientes en el seguro social es su naturaleza descentralizada. El ejecutivo administra en dos sistemas distintos: centralización y descentralización. La centralización consiste en una labor realizada por un conjunto de secretarías y departamentos autónomos. La descentralización, en cambio, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que nos es de jerarquía. Si bien el derecho administrativo nos señala que la descentralización, de acuerdo con el motivo que la origina puede ser por servicio, por territorio y por colaboración, es el primero de los tres en donde se ubica el seguro social (Bermúdez, 2015, p. 480).

Por lo tanto, hasta este punto hemos podido establecer que **la Seguridad Social, entendida como un mecanismo protector de la sociedad ante las contingencias y riesgos que se le presenten, cuando no se dirige a la generalidad de las personas, sino únicamente a los trabajadores, se denomina “previsión social”, la que a su vez se auxilia del Seguro Social (que es el brazo operativo a través del cual la suministra en forma de servicio/bien público) para allegar de los beneficios que en ella se estipulan a la población que, al cumplir con los requerimientos necesarios, es sujeta a sus prerrogativas.**

2.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y REGÍMENES DEL SEGURO SOCIAL.

En cuanto hace a las características que tiene la seguridad social, los doctores José Narro Robles, Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas¹⁶ consideran que:

“Los sistemas de seguridad social tienen al menos **cinco características**. En primer término, son parte de la **respuesta pública y organizada del Estado frente a las desigualdades económicas y sociales**, e idealmente deben incluir en sus procesos la participación activa de las familias beneficiadas por sus programas. En segundo lugar, deben entenderse como **parte de los derechos fundamentales de una colectividad**. Son, de hecho, un mecanismo básico del progreso por medio de la solidaridad grupal y una **fórmula adecuada para conseguir la redistribución de la riqueza generada en la comunidad**. Además, representan el **compromiso solidario que permite compartir riesgos, recursos y beneficios**. La seguridad social no se agota en la lucha contra la pobreza, ya que su verdadero propósito radica en generar mejores condiciones de justicia y equidad, fortalecer la seguridad personal y familiar y mejorar los niveles de calidad de vida de la sociedad. Por último, se trata de **fórmulas mediante las cuales se pretende proteger a los miembros de las familias frente a las contingencias de la vida, promover su bienestar y estimular el pleno desarrollo de sus capacidades**. En síntesis, se puede decir que la seguridad social es un instrumento de política social que se diseña para responder a las necesidades de una colectividad en un tiempo determinado. Es por esto último que **los sistemas de seguridad social deben ajustarse a los cambios poblacionales, económicos y de salud que se registren**

¹⁶ Estos importantes académicos de la UNAM forman parte del Grupo “Nuevo Curso de Desarrollo”, que es un think tank cuyo propósito radica en formar investigaciones y propuestas de interés, en rubros como economía política internacional, política macroeconómica, política financiera y monetaria, política social, entre otros.

en la misma. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que un verdadero sistema de seguridad social debe cubrir a la totalidad de la población y no sólo a los trabajadores. En adición, se debe recordar que para la seguridad social, el sujeto de las prestaciones es la familia (Narro, Cordera y Lomelí, 2006, pp 2-3)”.

De la disertación anterior se desprenden varios factores explicativos en cuanto a las características esenciales de la seguridad social. Es muy relevante, desde luego, **el carácter universal de la seguridad social**, porque ello implica que no se restrinja, como en el caso de la previsión social, a un grupo de trabajadores o gremio en particular, sino que se dirija a la sociedad en general, sin distinción de edad, sexo, afiliación, posición social o económica. Así, la seguridad social, al ser para todos, **es responsabilidad del Estado otorgarla indiscriminadamente a toda la población.**

Por otra parte, Narro, Cordera y Lomelí explican que la seguridad social tiene una función social niveladora de las desigualdades económicas. Para ello, trasciende en la vida de las personas en cuanto les proporciona seguridad ante las contingencias, y mejora su bienestar. De esta manera, podemos decir que no se limita a determinadas funciones, sino que, si **es un instrumento de política social que mejora la vida de las personas**, tal y como ellos lo exponen, no puede entonces circunscribirse a ofertar determinados servicios de salud, o solamente coberturas de seguros ante la actualización del supuesto de la fatalidad, sino que también debe incluir cuestiones que trascienden esos ámbitos, como el esparcimiento. Por ello la seguridad social debe ser **integral** y sus prestaciones deben ir encaminadas a verdaderamente mejorar la calidad de vida de la población.

Para Santiago Levy¹⁷, “el programa de seguridad social de México ofrece ocho prestaciones legalmente agrupadas, o en paquete” (Levy, 2010, p.35).

- “Seguro de salud” (Levy, 2010, p.35)
- “Seguro de invalidez” (Levy, 2010, p.35)
- “Seguro de riesgos de trabajo” (Levy, 2010, p.36)
- “Seguro de vida” (Levy, 2010, p. 36)
- “Guarderías para los hijos de los trabajadores” (Levy, 2010, p.36)
- “Centros deportivos y culturales” (Levy, 2010, p.36)
- **“Pensiones de retiro”** (Levy, 2010, p.36)
- “Créditos para la vivienda” (Levy, 2010, p.36)

“[...] la mayor parte de esas prestaciones se pagan con contribuciones de los trabajadores y las empresas basadas en los salarios; los subsidios gubernamentales representan menos del quince por ciento de los costos laborales no salariales totales [...] Segundo, trabajadores y empresas deben pagar todos los servicios incluidos en el paquete, sin importar si solo quieren algunos o ninguno de ellos. Éste es un acuerdo de todo o nada” (Levy, 2010, p.36).

Sin embargo, la cita anterior de Santiago Levy se refiere, en realidad, a **la previsión social que se financia de manera tripartita**, con recursos provenientes de trabajadores, patrones y el Estado, a través de las cuotas obrero-patronales que, por una parte se descuentan al trabajador y, por la otra, son aportadas por los patrones; así como por las cuotas sociales estatales. Y con estos ingresos se da viabilidad y sostenibilidad a todos los programas y/o prestaciones que forman parte de la seguridad social. **Más la seguridad social, entendida como un esquema de acceso universal a uno o varios de esos programas, se financia enteramente por el Estado.** Ejemplos de ello se encuentran en los órdenes gubernamentales tanto federal como estatal, donde la

¹⁷ Santiago Levy Algazi es un economista mexicano que se desempeñó hasta 2018 como vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Ocupó el cargo de director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y presidente de la Comisión Federal de Competencia económica en México.

federación financia, en coordinación con la Secretaría de Salud, los Institutos Nacionales de Salud y los Hospitales Federales de Referencia, los cuales no pertenecen a ningún sistema de previsión social (IMSS, ISSSTE, ISFAM o los Institutos de Previsión Social Estatales), y que regularmente son de alta especialidad, como el Instituto Nacional de Cancerología y el Hospital General de México, entre muchos otros casos. Esto mismo sucede en las entidades federativas, sirviendo de ejemplo para ilustrar esta situación el Estado de México, en donde existe el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) –institución de Seguridad Social-, el cual es claramente distinto al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) que es el instituto de previsión social que brinda atención a los servidores públicos de esa entidad federativa.

Hasta aquí se ha podido explicar que las características más esenciales de la seguridad social son su carácter de acceso y protección universal, su integralidad, que se conforma por un conjunto de programas que forman un instrumento de política social del Estado y que, por esa razón, es el Estado quien debe financiarla íntegramente. Además, se realizó una distinción con la previsión social, la cual es financiada de manera tripartita. Todos estos elementos explicativos son de una gran utilidad para comprender el funcionamiento de uno de los programas/prestaciones más importantes de la previsión social: las pensiones.

Por otra parte, resta señalar que el seguro social, entendido como el brazo operativo, ya sea de la seguridad social, o primordialmente de la previsión social, conforme al artículo sexto de la Ley del Seguro Social (2018), se compone de dos regímenes: el obligatorio y el voluntario.

“En el **Régimen Obligatorio**, una persona es afiliada por su patrón por tener una relación laboral subordinada y remunerada, lo que obliga a su aseguramiento. En esta categoría, a diciembre de 2014, se encuentra 67.8% de los asegurados” (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2014, p.1).

“El **Régimen Voluntario** es producto de una decisión individual o colectiva; en este caso se encuentran los afiliados al Seguro de Salud para la Familia (SSFAM), al seguro facultativo (estudiantes), entre otros [...] En este grupo, a diciembre de 2014, se encuentra el restante 32.2% de los asegurados del IMSS” (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2014, p. 1).

Es decir, que la propia normatividad en la materia hace una distinción entre afiliados trabajadores (pertenecientes al Régimen Obligatorio) y afiliados no trabajadores (adscritos al Régimen Voluntario). Respecto al Régimen Voluntario es preciso decir que los casos en que las personas pueden afiliarse al mismo son dos: cuando se trata de los dependientes económicos de los trabajadores del Régimen Obligatorio, o bien el seguro facultativo dirigido a estudiantes: sin embargo, no quedan comprendidas en esta definición las personas que se encuentran desempleadas.

Así las cosas, de conformidad con la Ley del Seguro Social (2018):

“Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los trabajadores domésticos;

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio,
y

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma DOF 22-06-2018).

2.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO Y EL MUNDO

“El modelo de la seguridad social en México se inspiró en la experiencia de Europa, donde surgieron los primeros sistemas de seguro social durante el siglo XIX. El primer intento para crear un sistema como éste se dio en Alemania en 1883, cuando Bismarck era primer ministro. El esquema inicial era limitado y tenía como principal función la de prestar servicios de salud a los trabajadores de ciertas industrias, pero gradualmente se fue ampliando tanto en Alemania como en otros países europeos (Ortiz¹⁸, 2012, p.248)”.

El hecho de que Otto Von Bismarck haya sido el ideólogo de un sistema dirigido a proteger y proveer a las personas de servicios médicos, ampliándose gradualmente sus coberturas, es la razón por la que a los Sistemas de Seguridad Social tanto en México, como en otras partes del mundo, se les denomine **“Bismarckarianos”**, en alusión al modelo que él propició, y que consiste primordialmente en que, a cambio de las contribuciones que aportan los asegurados, les sean proporcionados un conjunto de seguros que dan cobertura a los riesgos a que se encuentran expuestos. Además, en este modelo de Seguridad Social se obliga a financiar al Sistema tanto a patrones como a trabajadores, y los primeros están obligados a responder por los riesgos a que se enfrentan los segundos. Además de que nació como un sistema obligatorio y no facultativo y, en este, la intervención estatal es fundamental para asegurar su operatividad y correcto funcionamiento.

“La expresión “seguridad social”, concebida como “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad

¹⁸ Antonio Ortiz Mena fue Secretario de Hacienda y Crédito Público en México durante las administraciones de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, período en el que fue el “arquitecto” del llamado “Desarrollo Estabilizador”. También fue Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

general de la sociedad a través del bienestar individual”, según definición razonada de Pérez Leñero, apareció en el mundo occidental a partir de la Social Security Act de 14 de agosto de 1936, promulgada por el presidente Franklin D. Roosevelt, con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse. Para tal efecto, se dieron medidas contra la desocupación, por medio de subsidios a los desempleados; de asistencia, en favor de las personas económicamente débiles, con preferencia a las viudas, indigentes y ancianos; seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, para todos los trabajadores por cuenta ajena. Esta Ley fue la primera que consideró a la seguridad social como sistema de concepción integral, utilizando todas las instituciones destinadas a lograr ese propósito” (Nugent, 1997, p.612).

Lo anterior nos deja ver que efectivamente la seguridad social, desde sus inicios, estuvo pensada para proteger a los individuos de ciertas contingencias y, en su evolución, fue adaptada como un mecanismo protector integral, que no solamente debe otorgar servicios de salud, sino protección a los trabajadores ante otros riesgos inminentes como el curso natural de la vida que culmina en la vejez, o a sus dependientes económicos que, sin dicha protección, quedaban a la deriva y sin percepción de ingreso alguno.

“Tres años después, el 14 de septiembre de 1938, en Nueva Zelanda se promulgó la Ley de Seguridad Social, que tendría influencia decisiva en la legislación mundial sobre la materia, por lo novedoso de sus principios, en que se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera, y superaba en esta forma el tradicional concepto de asistencia pública. Correspondió a la Organización Internacional del Trabajo la difusión de esta importante normativa, por haber fijado mejor que cualquier otro texto, el significado práctico de la seguridad social” (Nugent, 1997, pp. 612-613).

“El gran avance en los sistemas de seguro social ocurrió en la Gran Bretaña al término de la Segunda Guerra Mundial. En esa época surgió el término de seguridad social con una connotación más amplia que la de los seguros sociales que prevalecían entonces. Durante la guerra, la Gran Bretaña tuvo un gobierno de coalición en el cual Winston Churchill, del Partido Conservador, ocupaba el cargo de primer ministro mientras que el laborista Clement Attlee era el líder de la Cámara de los Comunes. Después de Attlee, el segundo hombre en importancia dentro del Partido Laborista era Arthur Greenwood. En el año de 1942, Attlee le encargó a Greenwood –quien, por su posición de ministro sin cartera, no tenía funciones operativas en el gobierno- que se dedicara a estudiar y a preparar propuestas sobre las políticas que tendrían que aplicarse después de la guerra. En lo referente a seguridad social, Greenwood encargó un estudio a Sir William Beveridge, en el cual proponía la adopción de un sistema de seguridad social generalizado en la Gran Bretaña. **El elemento más importante consistía en una ampliación significativa en los servicios de salud, que antes solo cubrían al trabajador, para que también abarcaran a su familia. Se proponía que las asignaciones familiares se incrementaran de acuerdo con el número de dependientes de cada jefe de familia.** De igual manera se incorporaron algunos nuevos rubros, como fue el caso de las asignaciones para pago especial que, en ciertas circunstancias, de daba para la educación de los hijos de los asegurados. El estudio tuvo una muy favorable acogida entre el público y el Partido Laborista e, incluso, entre los miembros más jóvenes del Partido Conservador. En 1943 comenzó una importante discusión sobre el tema. Sin embargo, Churchill buscó desviar la atención hacia la batalla militar, pues consideraba que todavía era necesario que los esfuerzos militares se concentraran en ganar la guerra. Así, la discusión se pospuso, y fue en 1946 cuando el Parlamento aprobó el National Insurance Act, que incluyó los principales puntos del informe Beveridge (Ortiz, 2012, p. 249)”.

La diferencia sustancial del modelo planteado por Beveridge radica en que, comparativamente al Bismarckiano, éste no se financia de aportaciones de

patrón y trabajador, sino de un impuesto destinado a tal fin, por lo que tiene un carácter eminentemente contributivo que aportan todos los ciudadanos de una nación, sin importar su condición de trabajador.

“No menos importante en orden a la evolución de la seguridad social fue la Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en la reunión de 10 de mayo de 1944, que convocó a los Estados miembros, para adecuar los planes y programas de la organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo, y a señalar los principios informadores de la acción política de sus integrantes. En la declaración se proclama que es obligación suprema de la Organización Internacional de Trabajo crear programas que permitan lograr la plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida; asegurar un salario mínimo para todos los que trabajen y necesiten de tal protección; la extensión de medidas de seguridad social, inclusive la asistencia médica completa; la protección de la infancia y de la maternidad, y un nivel adecuado de alimentación, de vivienda y de medios de recreación y cultura” (Nugent¹⁹, 1997, p. 615).

Por lo tanto, es hasta este punto cuando la seguridad social es vista como un mecanismo nivelador de las desigualdades sociales, como un conjunto de programas de política social, y un derecho humano, que debe proteger a todas las personas sin distinción, brindando no solamente protección y cobertura ante los riesgos, sino que, teniendo un enfoque de mejoramiento de la vida de las personas, lo haga a través de espacios y actividades destinados a su esparcimiento.

“La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo al seguro social como una de sus principales áreas de estudio. Uno de sus objetivos era asesorar a los países en desarrollo sobre esta materia, y mostró especial interés en promover la

¹⁹ Ricardo Nugent López Cháves es un destacado jurista, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia del Perú.

creación de esquemas de seguro social en América Latina...la OIT brindó una importante asesoría a los gobiernos mexicanos para la redacción de una ley del seguro social (Ortiz, 2012, p. 249)".

"En México, el texto original de la Constitución de 1917 consideraba de manera muy vaga al seguro social. La fracción XXIX del artículo 123 establecía: "se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo que, tanto el Gobierno Federal como cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular". Esta concepción era demasiado difusa. Por eso, en 1929 el presidente Emilio Portes Gil promovió una modificación de la citada fracción constitucional para establecer: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos (Ortiz, 2012, pp. 249-250)".

Desde luego que, aunque el texto constitucional se quedó corto en la protección que debería brindar la seguridad social en general, cierto es que fue una de las constituciones más avanzadas de su época en la cuestión social, siendo verdaderamente protectora y con un enfoque garantista que permitió mejorar con el tiempo la forma en que se otorgó protección a las personas por este medio.

"Varios de los gobiernos siguientes trabajaron en la elaboración de diversas propuestas para la creación del seguro social. Sin embargo, fue a finales de 1942 cuando el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de ley enviada por el presidente Ávila Camacho. El Instituto Mexicano del Seguro Social se estableció en 1943. La ley creó los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad (ENPM), de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM), y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP). Los cálculos actuariales para lograr un adecuado financiamiento de los seguros fueron realizados por la OIT sobre la

base de que los trabajadores serían los beneficiarios de los seguros; sin embargo, en la ley del IMSS se estableció que los beneficios de la seguridad social cubrieran no solo a los trabajadores, sino también a sus familias... (Ortiz, 2012, p. 250)”

“[...] Para el caso de los trabajadores al servicio del Estado, la oferta de servicios médicos y los mecanismos de previsión se cristalizaron con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE) y la creación del ISSSTE en 1959” (Almendárez, 2014, p. 19).

Cabe resaltar que la posibilidad de que existieran dos grandes institutos de previsión social obedeció a la Reforma Constitucional al artículo 123 del año 1959, impulsada por el Presidente Adolfo López Mateos, en la que se establecieron los dos grandes apartados (A y B), para distinguir a los trabajadores del sector privado, de aquellos al servicio del Estado Mexicano.

“Posteriormente, otros seguros, servicios e instituciones se han integrado gradualmente a la seguridad social en México. Por ejemplo, en 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) con el fin de ofrecer créditos y apoyos en la adquisición de vivienda a los trabajadores en el sector privado y el Fondo de Vivienda para trabajadores del ISSSTE (FovISSSTE) para los trabajadores al servicio del Estado. En épocas recientes, una reforma a la Ley General de Salud en 2003 estableció el Seguro Popular para incrementar la cobertura de los servicios de salud a la población abierta” (Almendárez, 2014, p. 20).

CAPÍTULO III. LOS SISTEMAS DE PENSIONES

3.1 DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOS DE SISTEMAS DE PENSIONES

Los sistemas de previsión social no solamente están enfocados en ofertar servicios de salud, o en ofrecer determinadas actividades y espacios para el esparcimiento de los trabajadores y sus dependientes económicos, sino que primordialmente se han diseñado para asegurar a los individuos frente a las contingencias que el propio curso de la vida les puede presentar, entre las que destaca la vejez y sus efectos secundarios, como la más evidente e inminente de las eventualidades, por lo que éstos esperan que ante el retiro de su vida laboral puedan subsistir dignamente. Para ello, después de cumplido determinado tiempo de servicio en activo y/o al encontrarse los trabajadores en el supuesto de una edad avanzada (primordialmente cuando comienzan a cotizar tardíamente en estos sistemas), esperan les sea otorgada una pensión con los ahorros que lograron durante de su vida laboral, y con las aportaciones que el Estado les otorgó, la cual debería estar encaminada a que puedan sobrevivir decorosamente el último lapso de su vida. Lo último dependerá, desde luego, de diversos factores tales como el nivel de ahorro de cada trabajador, cuestiones que se abordaron someramente con las teorías del ciclo de vida y del ingreso permanente.

Respecto a las pensiones, cabe resaltar la distinción respecto a que:

“Pensión y jubilación no son lo mismo. La pensión es un término general y la jubilación un término específico. El primero engloba al segundo. El Diccionario de la Real Academia Española (rae) define y distingue con claridad entre uno y otro vocablo. **La pensión es “la cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudez, orfandad o incapacidad”.** Un pensionado es “quien tiene o cobra una pensión”. Mientras que la jubilación es “la acción o

efecto de jubilar o jubilarse o la pensión que recibe quien se ha jubilado". Un jubilado es la "persona que, cumplido el ciclo laboral establecido para ello, deja de trabajar por su edad y percibe una pensión" (Sánchez y Morales, 2018, p. 1). 8

"Las anteriores definiciones son compatibles con las dos principales leyes en la materia: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) y la Ley del Seguro Social (LSS). **En las dos leyes, la pensión se entiende de manera genérica como una cantidad periódica, temporal o de por vida que se otorga a ciertos derechohabientes que cumplen una serie de requisitos, en tanto que la jubilación es un término específico que se refiere sólo a la pensión que recibe una persona por su edad o por los años trabajados**" (Sánchez y Morales, 2018, p.1).

Las pensiones, desde luego, forman parte de los programas y/o coberturas de seguridad social y, para ser más específicos, de la previsión social. Y constituyen, en consecuencia, una de las preocupaciones más apremiantes entre la población que es beneficiaria de ella, ya que la obtención de una pensión digna es y seguirá siendo un reto fundamental, porque es un instrumento nivelador de la vida de las personas, al tiempo que debería asegurarles un retiro digno, así como un determinado nivel de consumo que les sea suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas (y más allá de ellas), o porque debería constituir el mecanismo por el cual los dependientes económicos de los pensionados (viudos y huérfanos) puedan tener acceso a un ingreso suficiente para poder tener una vida adecuada frente a su situación de vulnerabilidad. Esto mismo debería suceder en el caso de las contingencias, para el caso de los incapacitados.

"En México, existen diversos sistemas de pensiones: públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por institutos de seguridad social a nivel federal y estatal. Los planes

ocupacionales son ofrecidos por algunas empresas públicas y privadas a sus trabajadores, y los personales son aquellos en que los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de algún intermediario financiero” (Solís, 2001, p.188).

“Existe una gran variedad de planes de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración. Los principales planes, en términos de la población cubierta, son los administrados por los sistemas de seguridad social a nivel federal. Se trata, en primer lugar, del de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con una cobertura de 14.84 millones de trabajadores y el de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con una cobertura de 1.9 millones de trabajadores” (Solís²⁰, 2001, p.188)

Los sistemas de pensiones que administran tanto los sistemas de previsión social, como de seguridad social, y el Sistema de Ahorro para el Retiro, son diferentes en cuanto al origen de los recursos con los cuales se financian, así como la forma en que son otorgados (ya sea a una población restringida, o a una población general independientemente de su calidad -o no- de trabajador de determinado sector o gremio). Además, mientras que el Sistema de Ahorro para el Retiro, hoy por hoy administra los millones de cuentas de las pensiones de contribución definida, el ISSSTE y el IMSS (al igual que el ISFAM, el Fondo Laboral Pemex, la Comisión Federal de Electricidad) administran las pensiones de beneficio definido para la “generación de transición” (del antiguo Sistema Solidario de Reparto); y el Gobierno Federal, así como los Gobiernos Estatales, a través de sus diversos Sistemas de Seguridad Social, se encargan de otorgar pensiones no contributivas con recursos que provienen en su totalidad del erario público. Tal es el caso de las pensiones del Programa Pensión para Adultos Mayores que administra la Secretaría de Bienestar, y que está dirigido a personas de la tercera edad, desde

²⁰ El Dr. Fernando Solís Soberón es maestro y doctor en economía por la Universidad de Virginia. Fue Director General de Desarrollo e Investigación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

los 65 años de edad, que no perciban una pensión contributiva mayor a los \$1,092 pesos mensuales.

En consecuencia, “[...] el sistema actual está conformado por **dos grandes tipos de pensiones, aquellas que son contributivas** (en las que el futuro pensionado aporta de manera parcial o total los recursos con que se cubrirá en el futuro su pensión de retiro) **y las no contributivas** (que son cubiertas en su totalidad por recursos públicos)” (Burghete, 2017, p. 11).

“Los sistemas de pensiones contributivas incluyen:” (Burghete, 2017, p.11)

- “El IMSS” (Burghete, 2017, p.11).
- “El ISSSTE (Burghete, 2017, p.11).
- “El ISSFAM (Burghete, 2017, p.11).
- “El Fondo Laboral PEMEX” (Burghete, 2017, p.11).

“Por su parte, los programas de pensiones no contributivas comprenden:”(Burghete, 2017, p.11)

- “El programa de pensiones de la Ciudad de México (replicado en la mayoría de las entidades federativas)²¹” (Burghete, 2017, p.11).
- “Oportunidades”²² (Burghete, 2017, p.11).
- “El Programa de Adultos Mayores de 65 años y Más, administrado por la Secretaría de Desarrollo Social”²³ (Burghete, 2017, p.11).

“Cada uno de estos programas establece sus propias reglas de aplicación y sus candados. Sin embargo, el mecanismo establecido en la Ley del Instituto

²¹Se trata del Programa de Pensión Alimentaria que administra el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México

²² El programa “Oportunidades” desapareció en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto y fue cambiado por el Programa “Prospera”. En la actual administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, esta último también fue eliminado para financiar el Programa de becas “Jóvenes Construyendo el Futuro”.

²³ Éste programa tiene nuevas características, en tanto ahora se dirige a todos los adultos mayores en general que cumplan con los lineamientos del mismo, sin importar si éstos perciben ya una pensión contributiva.

Mexicano del Seguro Social suele emplearse como parámetro a partir del cual se determinan las bondades o debilidades de los otros sistemas de retiro” (Burghete, 2017, p.11).

Es muy importante aclarar que también existen, a la par, otras opciones para poder acceder a una mejor pensión, que no se clasifican en el ámbito público, ni mixto, sino en el privado. Éstos son los llamados “Planes Privados de Pensión” (PPP), los cuales son ofertados por las propias empresas en que los trabajadores prestan sus servicios, y que regularmente se avocan a mejorar el plan de pensión que ya tienen los trabajadores, así como aquellos que ya están pensionados y los ex trabajadores con derechos adquiridos, a través de un esquema de ahorro voluntario complementándose, en algunos casos, a través de aportaciones incentivadas donde la empresa condiciona aportar en la medida en que lo haga el trabajador, o por medio de aportaciones empresariales fijas, las cuales son independientes e incondicionales a que el trabajador ahorre voluntariamente.

“[...] las prestaciones son provistas o reguladas por tres organismos federales: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). El primero de ellos se encarga de recaudar todas las contribuciones a la seguridad social y, en general, de proveer directamente las seis primeras de las ocho prestaciones listadas. El segundo administra los recursos de la subcuenta de vivienda del trabajador: por un lado, invierte esos recursos, pagando al trabajador una tasa de rendimiento y, por el otro, le ofrece un crédito para vivienda. El tercer organismo regula el régimen de comisiones en inversiones de las Afores. (Debe señalarse que aunque una Afore administra la cuenta del trabajador, solo invierte los fondos de la subcuenta de retiro.) Los fondos para las subcuentas de retiro y vivienda son recaudados en cada subcuenta en la Afore elegida por el trabajador” (Levy, 2010, pp. 36-37).

Finalmente, en gran medida “el sistema de pensiones en México es de contribuciones definidas. Cuando un trabajador se retira, los fondos acumulados en su cuenta de retiro se usan para adquirir una renta vitalicia con una compañía de seguros privada. Puesto que la inscripción de un trabajador al IMSS implica automáticamente su inscripción al Infonavit y a una Afore, ser cubierto por la seguridad social equivale a estar inscrito o registrado en el IMSS” (Levy, 2010, p.37). Ello, sin embargo, ha ido cambiando en la medida en que el Sistema de Ahorro para el Retiro va teniendo un mayor alcance.

3.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS MODELOS DE PENSIONES EN MÉXICO Y LA TRANSICIÓN DEL SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

“La construcción de la seguridad social de México fue un proceso de larga maduración y negociación que duró, en su primera etapa, más de 20 años en incubarse entre la clase política, empresarial y trabajadora (entre 1921 y 1943). Fueron muchas las voces que desde principios de los años veinte recomendaban la construcción de un sistema de seguridad social para la nueva clase trabajadora producto de la Revolución Mexicana y sus instituciones” (Vásquez, 2017, p. 17).

Es claro que existía una necesidad apremiante por cambiar el rostro del país, y ello habría de lograrse a través de la pacificación social, por medio de las conquistas revolucionarias que, si bien habían sido plasmadas en el texto constitucional, no se habían llevado a la praxis por falta de arquitectura física y legal, y porque el proceso de cambio institucional en el país se fue dando de manera gradual.

“Fue en enero de 1941 cuando, siendo presidente el general Manuel Ávila Camacho, el Congreso de la Unión aprobó la Ley del Seguro Social, la cual daría

lugar a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por decreto del Instituto el 19 de enero de 1943” (Vásquez, 2017, p.17).

Ello daría lugar a la puesta en marcha de la maquinaria institucional que proveería de una serie de programas y seguros encaminados a mejorar la calidad de vida de los trabajadores formales del país, destacando las pensiones como un sistema previsor que permitiría a éstos un retiro digno con el que podrían subsistir de manera adecuada los últimos años de su vida, y protegerse a ellos mismos, y a sus dependientes económicos, ante casos de contingencia y muerte.

“El sistema mexicano de pensiones remonta su origen al año 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y a lo largo de su existencia ha sufrido una serie de cambios tendientes a lograr un funcionamiento más eficiente del mismo” (Garza, 2001, p. 20).

“Hasta antes de 1992, se contaba con un sistema de beneficio definido, colectivo y de reparto. En principio buscaba crear reservas, aunque en los hechos nunca lo hizo. Se formaba por las cuotas al seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM) del IMSS (1942). Adicionalmente, hay un sistema de contribución definida, con cuentas individualizadas, el INFONAVIT (1972). Ambos tenían fines redistributivos y sus inversiones se manejaban centralizadamente. Estas consisten en la creación de infraestructura hospitalaria, en el primer caso, y de vivienda, en el segundo, para trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, esas inversiones reportan rendimientos bajos y/o no se recuperan para el propio fondo de pensiones, y no tienen ninguna relación con el mercado de capitales” (Garza, 2001, pp.20-21).

“Hasta los 70 el sistema basado en el IMSS puede hacer frente a sus gastos pese a no contar con reservas. La crisis de los 80, problemas de administración y la paulatina presión demográfica, conduce a problemas de insolvencia, además de una mayor conciencia sobre la necesidad de impulsar el ahorro interno. La reforma

se realiza en 1990 y, entre otros aspectos, aumenta la cuota de 6% a 7% en 1991, hasta llegar actualmente a 8.3%. Sin embargo, esas reformas sólo marcan el principio de otras, para continuar guardando cierto equilibrio financiero. La tasa de reemplazo actual promedio es de 38% (proporción que se paga de pensión respecto al salario), aunque, por su carácter redistributivo, es muy distinta de acuerdo al nivel de salario: alcanza más de 90% para los que ganan entre uno y dos salarios mínimos” (Garza, 2001, p.21).

La falta de capitalización, así como el cambio en las condiciones demográficas, consistente en la paulatina inversión de la pirámide poblacional, donde cada vez había menos personas en edad productiva y acrecentaba el número de individuos que se jubilaban con una pensión que se pagaba íntegramente del dinero que aportaban de manera solidaria los trabajadores en activo, ocasionó que el Sistema Solidario de Reparto (que constituía una gran bolsa en la que todos aportaban sin identificarse individualmente lo que cada uno entregaba al Sistema), terminara deteriorándose, hasta llegar al punto en que se agotó ese modelo de provisión de pensiones.

“En 1973 se expidió una gran reforma a la Ley del Seguro Social que reconoció para todos los trabajadores del sector privado:” (Vásquez²⁴, 2017, p. 18)

- “Un seguro contra enfermedades y maternidad” (Vásquez, 2017, p. 18)
- “Un seguro de invalidez” (Vásquez, 2017, p. 18)
- “Un seguro de muerte” (Vásquez, 2017, p. 18)
- “Un seguro de vejez” (Vásquez, 2017, p. 18)
- “Un seguro por cesantía en edad avanzada” (Vásquez, 2017, p. 18)
- “Un seguro de retiro” (Vásquez, 2017, p. 18)
- “Un seguro de guarderías para hijos de aseguradas” (Vásquez, 2017, p. 18)

²⁴ Pedro Vásquez Colmenares Guzmán es un economista egresado del ITAM y maestro en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Columbia. Fue Director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, y Subdirector de Finanzas del ISSSTE. También fue Director de Afore XXI. Es uno de los más reputados especialistas en las cuestiones relativas a las pensiones en México.

- “Y varias prestaciones sociales y ayudas familiares” (Vásquez, 2017, p. 18)

“El seguro de retiro comprendía una pensión vitalicia para los pensionados bajo el sistema de beneficio definido; la cual financiaba a los pensionados con las cuotas y aportaciones obrero-patronales de los trabajadores en activo” (Vásquez, 2017, p. 18).

“[...] Como medidas para defender la economía familiar y paliar los efectos de las crisis recurrentes, el gobierno, las organizaciones patronales y los sindicatos nacionales pugnaron por ampliar las prestaciones de la seguridad social. Con este fin, flexibilizaron las reglas para obtener una pensión, ampliaron los beneficios para las viudas, aumentaron el valor de las pensiones y suprimieron las aportaciones al seguro de enfermedades y maternidad para los pensionados” (Vásquez, 2017, p. 19).

“Obviamente las crisis económicas también frenaron el crecimiento del empleo, provocaron un estancamiento del mercado laboral, propiciaron un aumento de la evasión de aportaciones por parte de los patrones y una cultura de subdeclaración de salarios de los trabajadores en las empresas” (Vásquez, 2017, p. 19).

Los anteriores, fueron riesgos que el Estado Mexicano, a través de sus instituciones de previsión social (primordialmente el IMSS), no contempló antes de ceder ante la presión social para aumentar las coberturas y/o prestaciones para los trabajadores. Ello, desde luego, desembocó en una realidad en la que los patrones, para disminuir su carga financiera respecto a lo que debían aportar al Sistema, recurrían a prácticas ilegales como no reportar los salarios de trabajadores a quienes, con esta situación, les negaban este derecho constitucional, o bien, si lo hacían, señalaban pagarles salarios menores, lo que comenzó a afectar de manera seria el equilibrio en las finanzas de los institutos. Así, los recursos financieros se fueron haciendo insuficientes ante el crecimiento de los requerimientos financieros, cuya carga se concentraba, en gran medida, en

el pago de pensiones bajo el esquema de beneficio definido (también denominado “solidario de reparto”).

“Todo lo anterior originó un nuevo entorno para la seguridad social hacia finales del siglo XX. La nueva realidad de las pensiones era: menos nuevos trabajadores, más pensionados y mayores pensiones a pagar por más años. La situación había cambiado en tan solo 40 años. Para finales de la década de los ochenta, los recursos para atender las pensiones de los jubilados ya no eran suficientes” (Vásquez, 2017, p. 19).

“El IMSS comenzó a tener fuertes presiones financieras y a recibir grandes subsidios anuales del Gobierno Federal. Las crisis económicas de los ochenta y noventa hicieron inviable un aumento de las aportaciones obrero-patronales, pero la inflación sí aumentó los costos de operación del IMSS y la actualización de las pensiones” (Vásquez, 2017, p. 19).

La carga financiera fue difícil de sostener por parte del Estado Mexicano, en cuanto éste también aporta al Sistema de Pensiones en su composición tripartita, y porque financia, a través de los recursos públicos, gran parte de la operatividad de los institutos de previsión social. Por lo tanto, el modelo se agotó y, como en otras partes del mundo, se hizo necesaria la búsqueda de uno nuevo, que pudiera ayudar a corregir los desequilibrios financieros que iban en incremento.

“Como una primera medida estructural, con el fin de aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, en 1992 se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92) que proponía la creación obligatoria de una cuenta bancaria para cada trabajador que cotizara en el IMSS o en el ISSSTE, donde los patrones depositarían 2% del ahorro obligatorio adicional, calculado sobre el sueldo de cotización, cuyo saldo sería entregado al trabajador al cumplir 65 años o al momento de su jubilación, lo que ocurriera primero” (Vásquez, 2017, p. 19).

Sin embargo, es claro que esas reformas no fueron suficientes para corregir de raíz los problemas estructurales que se venían arrastrando desde tiempo atrás, pues aún y con el aumento en las cuotas, los desequilibrios persistieron y se tuvo que recurrir a impulsar, junto con otros cambios sustanciales en la previsión social, un nuevo modelo de pensiones que estuviera acorde a los presentes desafíos.

En consecuencia, “el INFONAVIT también tiene reformas en 1992, que además de hacer frente a errores y problemas de administración, intenta garantizar un rendimiento real de los fondos (al asignar crédito con criterios más cercanos a los del mercado) y traspasa sus cuentas a un nuevo sistema” (Garza, 2001, p. 21).

“En México, la reforma al sistema de pensiones de los trabajadores del sector formal privado, otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fue aprobada en diciembre de 1995 y entró en vigor el 1º de julio de 1997. Es importante recordar que en 1995 el país enfrentaba una severa crisis económica y financiera. En diciembre de 1994 el peso había sufrido un ataque especulativo, con la consecuente fuga de capitales, lo que culminó con su devaluación y libre flotación. El ahorro externo, altamente volátil, se había convertido en uno de los villanos en este suceso. La nueva administración, que iniciaba en 1995, colocó como objetivo central en su programa sexenal la promoción del ahorro interno, y en particular del privado, como una fuente de financiamiento (estable y permanente) de la inversión [...]” (Villagómez y Hernández, 2010, pp. 272-273).

México no es, sin embargo, un caso excepcional, pues “en muchos países de América Latina la estabilidad de las pensiones también está en entredicho. Varios países comenzaron a revisar sus sistemas de pensiones desde inicios de los años ochenta, generando cambios al modelo de beneficio definido y pasando a un modelo de contribución definida. Chile hizo sus reformas en 1980, Costa Rica en 1990, Perú en 1992, Argentina y Colombia lo hicieron en 1993 y Uruguay en 1995.

Todos estos países adoptaron parcial o totalmente, el modelo de pensiones bajo el sistema de contribución definida o de capitalización individual” (Vásquez, 2017, p. 19).

“Para 1993 y 1994 la situación financiera del IMSS en México era crítica. La presión de las pensiones, sin el fondeo adecuado, ponía en riesgo la estabilidad de la seguridad social en esta materia” (Vásquez, 2017, p. 19).

“De ahí que el Gobierno Federal, con el apoyo de representaciones de patrones y trabajadores, propusiera una reforma estructural a la Ley del Seguro Social. No fueron tiempos fáciles para una reforma de tal envergadura debido a la crisis económica que sufrió México en 1995, pero era urgente atender el creciente pasivo pensionario y la inviabilidad del esquema de beneficio definido. Se requería cambiar el modelo financiero para las pensiones del IMSS, pues habían cambiado las circunstancias y el entorno de la seguridad social” (Vásquez, 2017, p. 20).

Ello supuso un cambio institucional estatal en el paradigma pensionario, ya que ello permitiría, por primera vez, que las pensiones pudieran capitalizarse, esto es, invertirse en diversos instrumentos que permitieran apalancar el crecimiento en su monto financiero, disminuyendo la obligación de las generaciones de trabajadores de pagar las pensiones de los jubilados, los que acrecentaban considerablemente. Para ello, desde luego, debieron individualizarse las aportaciones de cada trabajador, lo que implicó un gran reto administrativo, pues se tuvieron que crear millones de cuentas individuales, que serían administradas por nuevos fondos creados para tal propósito, cuantificándose lo que cada persona aporta al Sistema.

“La reforma a las leyes del IMSS y del SAR fue aprobada en diciembre de 1995 y entró en vigor el primero de julio de 1997, cuando se creó el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 97)” (Vásquez, 2017, p. 21).

“En ese mismo contexto, **las modificaciones a la Ley del ISSSTE, aprobadas por el Congreso de la Unión y puestas en vigor el primero de abril de 2008, tuvieron el objeto de dar viabilidad al sistema pensionario del sector público y reducir las presiones al erario.** A partir de esa fecha, los nuevos trabajadores al servicio del Estado, quienes ya venían cotizando en el sistema de reparto, pero optaron por el nuevo sistema de cuentas individuales, tienen su ahorro pensionario en el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PensionISSSTE) el cual actúa como una administradora de Fondos para el Retiro (Afore) más dentro del SAR” (Vásquez, 2017, p. 21).

CAPÍTULO IV. ASPECTOS GENERALES DEL MODELO SOLIDARIO DE REPARTO (TAMBIÉN CONOCIDO COMO ESQUEMA DE BENEFICIOS DEFINIDOS)

4.1 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA O MODELO SOLIDARIO DE REPARTO

La instauración, en diversos países, de los sistemas pensionarios de reparto, basados en la solidaridad de la generación trabajadora respecto a la jubilada, se debió en gran medida a la crisis financiera de los años 1920-1930, donde quienes habían apostado por invertir sus cotizaciones de jubilación en los mercados financieros, perdieron prácticamente todo cuanto constituía su seguro para el retiro. La incertidumbre y el miedo a caer en la ruina, orilló a que las personas optaran por un sistema basado en la certidumbre, que evitara la volatilidad y las enormes fluctuaciones a que se encontraban expuestos.

Es por ello que este modelo pensionario surgió con la especial característica la de no ser capitalizable; es decir, que se sostiene únicamente de las aportaciones de patronos, trabajadores y el Estado, sin que haya posibilidad de que esos recursos fuesen y sean invertidos en algún tipo de instrumento financiero que permitiera el crecimiento y apalancamiento del monto acumulado de la gran bolsa común de pensiones, no se lograría, pues, a través de rendimientos financieros, sino con contribuciones solidarias al modelo pensionario.

Por lo tanto, el financiamiento del esquema pensionario de reparto constituye la protección más importante ante la volatilidad a la que se expondrían sus recursos pecuniarios si se invirtieran en los mercados financieros. Ello funcionó adecuadamente en diversos países del mundo, incluido México, debido a la anterior composición demográfica, en la que el grueso de la población trabajadora era joven, y la cantidad de personas, cuyas pensiones debían financiar, era

proporcionalmente menor a la cantidad de trabajadores en activo, lo que daba estabilidad y viabilidad a este modelo pensionario.

Para poder definir de una manera clara qué características le componen, es necesario entender que:

“Un sistema de pensiones de reparto es aquel en el que las pensiones de los jubilados se pagan con las cotizaciones de los que están trabajando. Si t es el tipo de cotización a la seguridad social, w el salario, L el nivel de empleo y J el número de jubilados, la pensión media, p , será igual a twL/J . Sin embargo, las pensiones de reparto muchas veces se pagan, al menos parcialmente, con impuestos. Si T es la cantidad de impuestos (u otros recursos) que se aportan al sistema, la pensión media será:” (Zubiri, 2014, pp 210-211)

$$p = \frac{twL + T}{J}$$

Dicha fórmula puede resultar aplicable al caso particular de México, pues como en nuestro país operan sistemas de previsión social eminentemente Bismarckarianos, el financiamiento tripartita, de cuotas de los trabajadores, aportaciones de los patronos, y cuotas sociales del Estado, implica que éstas últimas se financien por medio de impuestos, cuyos recursos financieros se trasladan en un porcentaje específico, para el otorgamiento de pensiones, en forma de contribución social,

En este tenor, **al esquema de pensiones por reparto, también se le denomina “de beneficio definido”**. Ello tiene razón de ser en el hecho de que, a las personas que resultaban beneficiadas por este modelo, al momento de jubilarse se les determinaba el monto pensionario al que podían acceder, con base en el número de años trabajados y los montos salariales que percibían, teniendo

claridad respecto a las tasas de retorno con las cuales podrían retirarse, en diversos momentos de su vida laboral activa. Es decir, que sus pensiones no dependían de una variable volátil como la rentabilidad del capital (rendimientos), sino del fondo en el que cotizaban y que pertenecía a todos los trabajadores y todos los pensionados, el que tenía como propósito, según la arquitectura de este modelo pensionario, de asegurar las pensiones de los retirados bajo el supuesto de que se aseguraría la existencia de un excedente o remanente (ya que al ser más los trabajadores en activo que los pensionados, esto daría viabilidad financiera al sistema).

El sistema pensionario de beneficios definidos fue posible gracias a que se actualizaron los supuestos sobre los cuales se formuló dicho modelo: la cantidad de jóvenes en edad productiva –que, se suponía, entrarían al mercado laboral de manera formal con un empleo asalariado, y contribuirían al sistema- era mayor a la de las personas en edad de retiro laboral, y la esperanza de vida era considerablemente menor (y no se esperaba que ésta aumentara por un lapso considerable). Esto aseguraba que las contribuciones alcanzaran para pagar las pensiones y, al mismo tiempo, existiese un remanente que sería utilizado como seguro para dar viabilidad financiera al mismo a lo largo del tiempo.

Por otra parte, las aportaciones de cada uno de los trabajadores en sus respectivos sistemas de previsión social, destinadas al pago de pensiones, no se individualizaban, por lo que todas conformaban una gran bolsa de la cual se pagaban las pensiones, muchas de ellas con tasas de retorno altas e inclusive mayores a las percepciones en la etapa laboral, sin definirse con exactitud cuánto aportaba cada personal, en lo particular, al sistema. Es decir, **lo que cada trabajador aportaba no era administrado como un ahorro de su propiedad, ni se invertía, sino que se entregaba de manera solidaria para el pago de los que ya gozaban del beneficio de las pensiones.**

Ésta solidaridad refleja un principio básico en el funcionamiento del sistema de reparto: los trabajadores en activo pagan las pensiones de los ya retirados, para que los futuros trabajadores hagan lo mismo con ellos.

Al respecto, Thomas Piketty señala que en los sistemas de reparto “[...] **las cotizaciones retenidas sobre los salarios se utilizan de inmediato para pagar las pensiones de los jubilados. Ninguna suma se invierte, todo es pagado de inmediato, contrariamente a los sistemas por capitalización. En los sistemas de reparto, basados en el principio de solidaridad entre generaciones (se pagan cotizaciones para los jubilados actuales, con la esperanza de que nuestros hijos hagan lo mismo por nosotros mañana), por definición, la tasa de rendimiento es igual a la de crecimiento de la economía: las cotizaciones que permitirán financiar las jubilaciones de mañana serán tanto más elevadas en la medida en que la masa salarial aumente.** En principio, eso también implica que los trabajadores activos de hoy les interesa que la masa salarial se incremente tan rápido como sea posible: por consiguiente, deben invertir en las escuelas y las universidades de sus hijos y fomentarla natalidad [...]” (Piketty, 2014, p. 540).

Así, el esquema pensionario de beneficios definidos, también denominado “de reparto”, y mejor enunciado como “Modelo Pensionario Solidario de Reparto”, implica una transferencia intergeneracional de recursos en la que los trabajadores en activo aportan parte de sus percepciones salariales a un fondo pensionario común sin posibilidad de ser invertido en los mercados financieros para capitalizarse, y del que se pagan las pensiones de los trabajadores en retiro, cuyos beneficios están plenamente especificados en las leyes de cada sistema de previsión social, en las que se estipulan las tasas de retorno para cada trabajador ante las hipótesis de retiro en función de su edad, tiempo de trabajo y monto salarial.

4.2 CAUSAS DE LA DEBACLE DEL SISTEMA SOLIDARIO DE REPARTO EN MÉXICO Y EL MUNDO

Tal y como ya se ha venido explicado, “cuando se introdujeron los sistemas de reparto, a mediados del siglo XX, las condiciones eran ideales para que se produjeran semejantes encadenamientos. El crecimiento demográfico era alto: el de la producción, aún más [...] En concreto, **a las personas que cotizaron de los años cuarenta a los ochenta se les pago después (o se les sigue pagando) sobre la base de cantidades salariales incomparablemente más altas que aquellas sobre las que cotizaron. No sucede lo mismo hoy: la disminución de la tasa de crecimiento en torno a 1.5% anual en los países ricos –y tal vez a la larga en todo el planeta- reduce el rendimiento de las contribuciones.** Todo hace pensar que a lo largo del siglo XXI la tasa de rendimiento promedio del capital se situará claramente por encima de la tasa de crecimiento económico (alrededor del 4 o 4.5% para la primera, apenas 1.5% para la segunda)” (Piketty²⁵, 2014, p. 540).

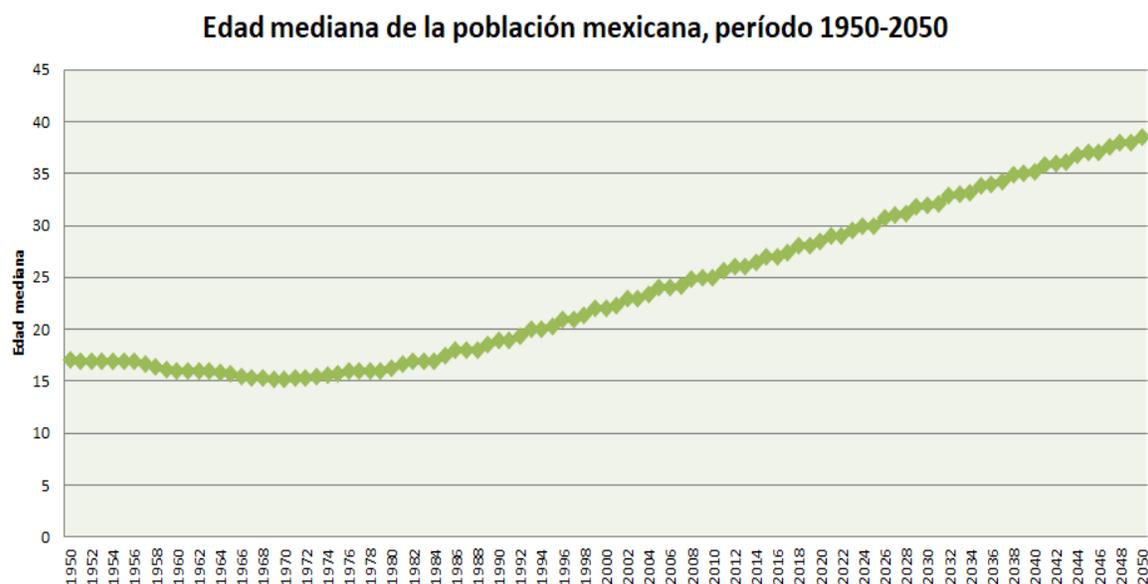
En México, como en los países en donde prevalecen los esquemas pensionarios “de reparto”, con las condiciones demográficas mundiales actuales, en las que está aumentando la cantidad de personas en retiro respecto a aquellas en vida laboral activa, las bajas tasas de crecimiento (que en el caso de México son muy bajas en comparación con el período denominado “desarrollo estabilizador”), la mala administración en los sistemas de previsión social, así como el aumento en la esperanza de vida de la población (y el subsecuente e inminente riesgo de caer en insolvencia), orillaron a realizar un cambio en el modelo de provisión de pensiones que aminorara la carga financiera de los Estados, de tal suerte que pudiera seguir siendo viable el pago de pensiones por el antiguo modelo “solidario de reparto” para quienes ya cuentan con ese derecho adquirido, y que, a la par, pudiera asegurar que los actuales trabajadores gocen en el futuro de una pensión

²⁵ ²⁵ Thomas Piketty es un renombrado economista francés, Director de Estudios en la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales. Es autor del libro “El Capital en el Siglo XXI”.

producto de su ahorro personal y los rendimientos que les pudiera otorgar la capitalización de sus contribuciones individuales en los mercados financieros.

Para reafirmar lo anteriormente expuesto, respecto a la transición demográfica y los cambios en la esperanza de vida en nuestro país, parece correcto afirmar que, a partir de 1970, la tendencia de envejecimiento en la población mexicana ha ido en incremento, y lo seguirá haciendo a un ritmo acelerado. Para sostener esta afirmación, utilizamos los datos de la **edad media** (medida estadística de posición, que se expresa como la edad que divide la población en dos grupos de igual número de personas) para poder visualizar, mediante este indicador, el envejecimiento poblacional por estructura de edades de la población. Así, es notable que mientras en 1970 la edad que dividía en dos a la población era de 15.23 años, para este 2019 es de 28 años, y se espera que para 2050 sea de 38.46 años, lo que claramente indica un incremento en los grupos poblacionales de mayor edad, respecto a aquellos más jóvenes, tal y como se observa en la figura 1.0.

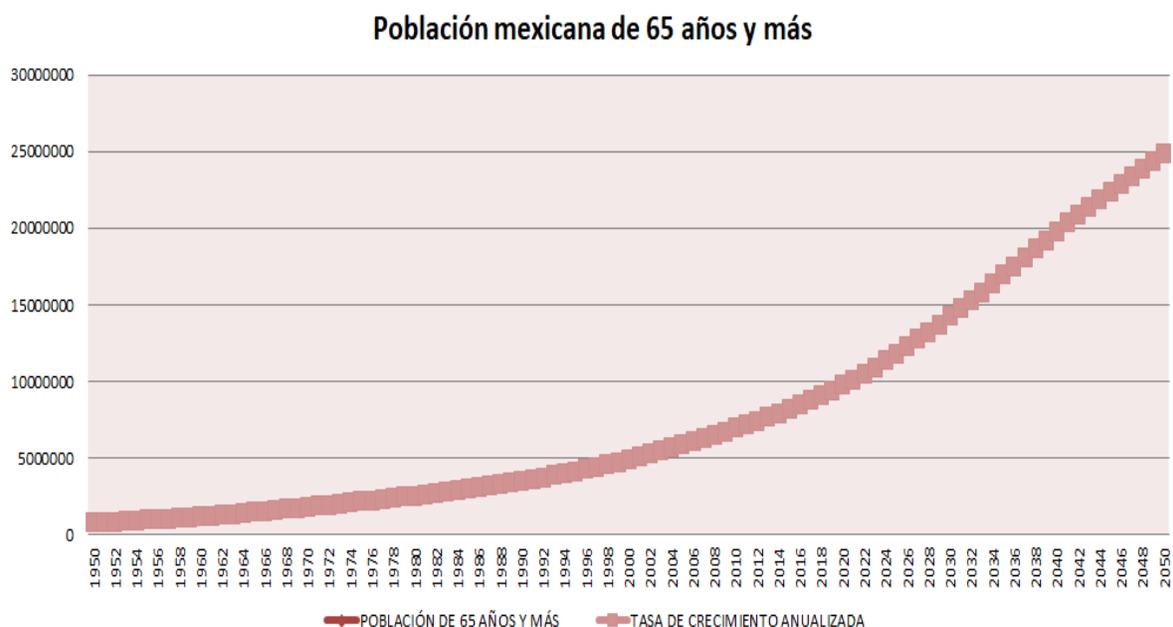
FIGURA 1.0



Fuente: Elaboración propia con datos de los indicadores demográficos que proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO), disponibles en la dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

Del mismo modo, desde el entendido de que la **población teóricamente inactiva (sin contabilizar las edades de 0 a 15 años) comprende a partir de los 65 años**, se prevé la población que aún es mayoritariamente joven en México envejezca, y que **las personas en edad teóricamente activa (de los 15 a los 64 años)** vaya adelgazando su peso en la demografía nacional. El comportamiento poblacional de las poblaciones adultas mayores es claro: la gente en México está envejeciendo y continuará haciéndolo apresuradamente, ensanchándose dicho grupo poblacional respecto al grupo de población en edad productiva. Ello es consistente con el comportamiento de la media poblacional, y se visualiza en la figura 2.0.

FIGURA 2.0



Fuente: Elaboración propia con datos de los indicadores demográficos que proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO), disponibles en la dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

Este crecimiento, desde luego, también va a la par del crecimiento total de la población, pero es claro que la población mexicana en edades mayores crece a un ritmo mayor al de los demás grupos poblacionales. Así, mientras que en 1950 había 792,899 personas de 65 años y más, para 1970 eran 1, 819, 831 personas,

para 1997 (año de implementación del nuevo SAR) era de 4, 430, 833 personas, y para este 2019 se prevé que sean 9,412, 458 personas. Para el año 2050, de continuar esta tendencia, la CONAPO prevé que esta cifra incremente a 24, 893, 097 adultos mayores en edad teóricamente improductiva. Los datos poblacionales anteriores son contundentes: **al envejecer rápidamente la población mexicana, las necesidades pensionarias incrementan a un grado que no es sostenible desde el Modelo Pensionario Solidario de Reparto.**

Por si la información previa resultase insuficiente, la **tasa de dependencia** en México, de la población en edad avanzada de 65 años y más respecto a la población de 15 a 64 años (indicador demográfico que mide la población en edades teóricamente inactivas con relación a las edades teóricamente activas, excluido el grupo poblacional de 0 a 14 años) nos ofrece un panorama poco alentador: al envejecer la población es mayor la carga de los adultos mayores en edad improductiva, respecto a la población en edad productiva.

FIGURA 3.0



Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, con estadísticas de World Population Prospects 2019, disponibles en la dirección electrónica: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

Así, mientras que en 1950, por cada cien personas en edad de trabajar había 6.5 dependientes, para 1970 la cifra incrementó a 7.6 dependientes, para 2020 se espera que sea de 11.4 y para el año 2050 las proyecciones indican que habrá 26.1 dependientes por cada 100 habitantes “activos”, por lo que, de continuar esta tendencia, la Organización de las Naciones Unidas espera que, al finalizar el siglo, en el año 2100 haya 56.1 dependientes por cada 100 habitantes, esto es, el equivalente a más de la mitad de las personas en edad productiva, situación hipotética que nos lleva a inferir que esta situación podría llegar al extremo de que las personas en actividad laboral serían menos que aquellas que estarían en retiro, siendo estas últimas a quienes tendrían la obligación de mantener, conforme a la arquitectura del modelo pensionario de beneficios definidos. Si las proyecciones del análisis anterior se actualizan en la realidad, sin lugar a dudas este fenómeno demográfico tiene, además, otro tipo de repercusiones macroeconómicas relevantes, las que, sin embargo, no son objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Para efectos de la materia que nos atañe, el envejecimiento implica que la cantidad de personas en edad de trabajar vayan disminuyendo, y que esa población “activa”, que es cada vez más estrecha, tenga que cargar financieramente con las pensiones de los adultos mayores en retiro, los que ensanchan cada vez más su grupo poblacional, tal y como se puede observar en la figura 3.0.

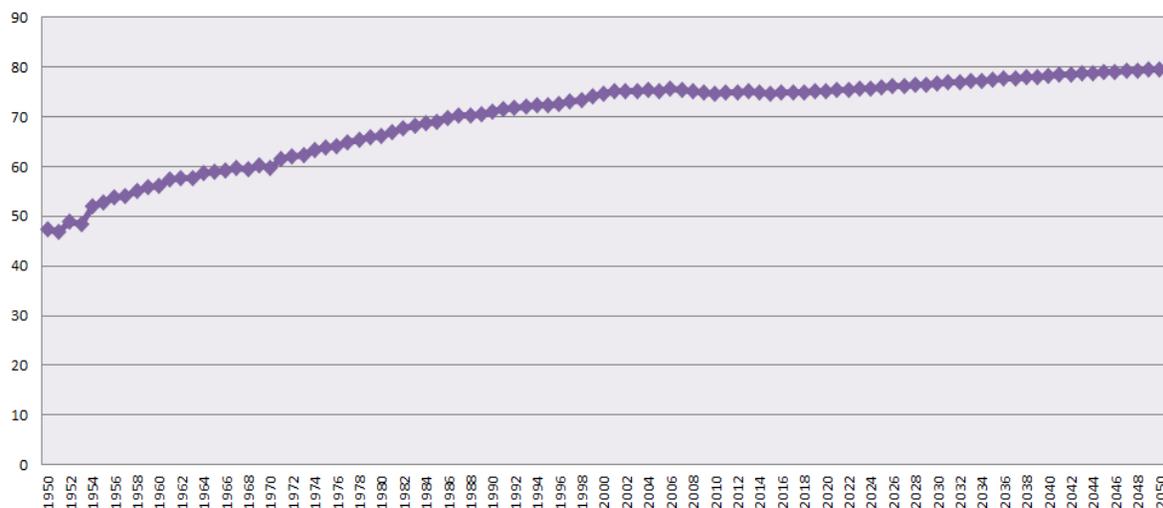
Además, en este contexto, la esperanza de vida (que representa la duración media de la vida de los individuos que integran una cohorte hipotética e nacimientos, sometidos en todas las edades a los riesgos de mortalidad del período de estudio) ha incrementado, lo que en términos generales implica que las personas ahora viven más.

De este modo, convergen dos fenómenos interesantes en la dinámica poblacional en México, a saber: por una parte, las personas en edad improductiva mayores a

65 años ensanchan su grupo poblacional, mientras que aquellas en las edades activas lo disminuyen, y a la par de ello, se espera que las personas tengan una vida más longeva, es decir, que pasen más tiempo de su vida en edad improductiva. Ello, desde luego, implica una carga para el grupo de personas en edad de trabajo, y lo es también para el Estado porque, en su conjunto, éstos deben pagar las pensiones de aquellos que gozan de beneficios pensionarios al amparo del sistema solidario de reparto.

FIGURA 4.0

Esperanza de vida al nacimiento en México, período 1950-2050



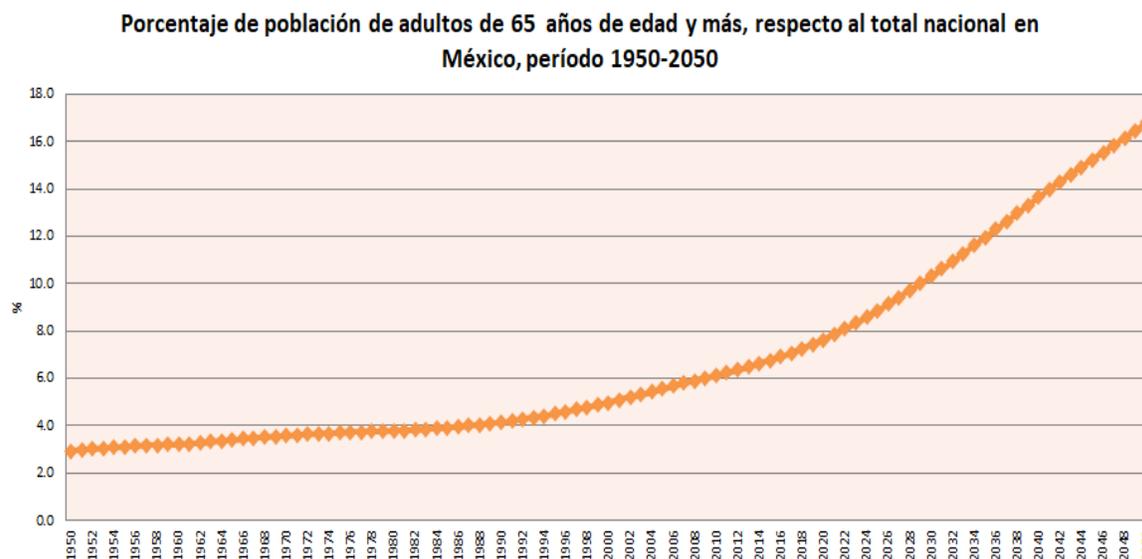
Fuente: Elaboración propia con datos de los indicadores demográficos que proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO), disponibles en la dirección electrónica: https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216_49a2f538fc13

De esta manera, mientras que en el año 1950 la esperanza de vida era de 47.34 años, en 1970 incrementó a 59.85, en 1997 subió a 73.09 años, en este 2019 es de 75.1 años, y para 2050 se espera que aumente a 79.62 años, lo que es visible en la figura 4.0. Estos datos corroboran que efectivamente hemos transitado demográficamente con una celeridad que para cuando se instauró el Modelo Pensionario de Beneficios Definidos era inimaginable, y que con las condiciones socioeconómicas y demográficas actuales será difícil seguirlo manteniendo, para

los sectores de la sociedad en edad productiva, en el contexto de una **población para la que sería claramente injusto pagar las pensiones de los retirados, y en el entendido de que éstos simplemente no recibirán los mismos beneficios de las generaciones atrás de ellos**. Ésta es, probablemente, una de las razones más importantes por las que se instauró un nuevo modelo de pensiones y todo un sistema que lo administra.

En México, el porcentaje de adultos mayores de 65 años y más, respecto del total de la población nacional también viene a confirmar toda la información estadística anterior: mientras que en 1950, por cada 100 habitantes 2.9 pertenecían a este grupo de edad, para 1970 el porcentaje aumentó a 3.6%, en 1997 ya era de 4.7%, mientras que en este 2019 hay 7.4 adultos de 65 años en adelante por cada cien. Las proyecciones indican que, de continuar esta tendencia, para 2050 ese porcentaje incrementará a 16.8%, según se aprecia en la figura 5.0. **Hay, pues, un crecimiento acelerado de la población de adultos mayores respecto del total de la población en México.**

FIGURA 5.0



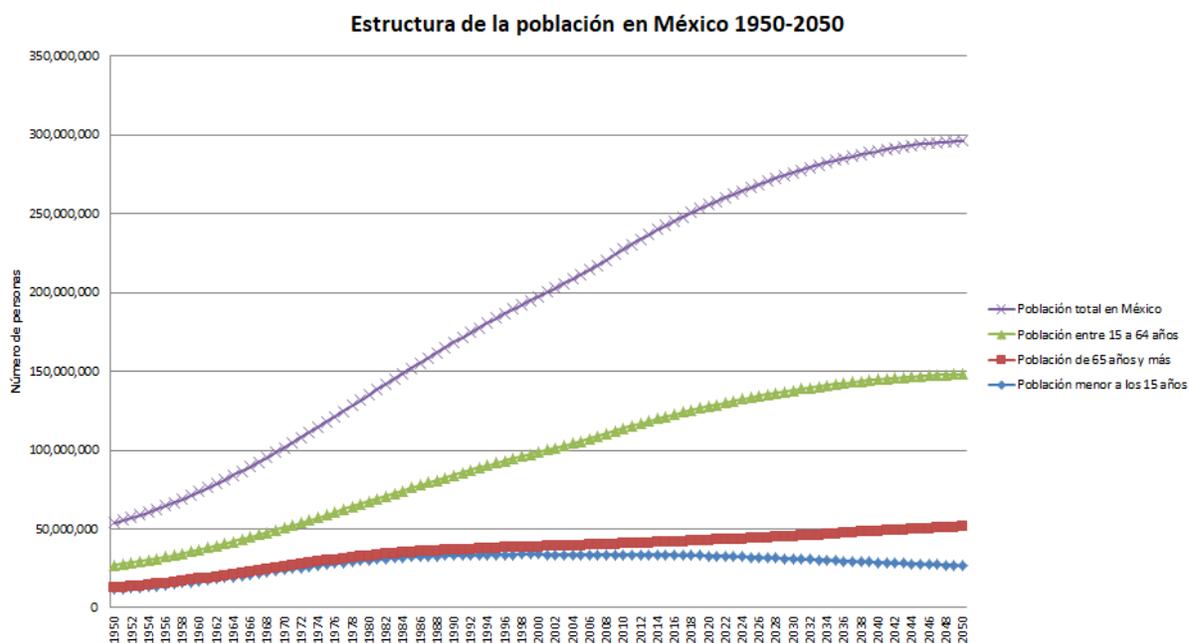
Fuente: Elaboración propia con datos de los indicadores demográficos que proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO), disponibles en la dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

A las cuestiones demográficas, se añadieron otros problemas que detonaron la debacle del modelo pensionario solidario de reparto. Entre éstos se encuentran, sin lugar a dudas, la mala administración en los sistemas de pensiones previsionales, así como los beneficios que se otorgaron a determinados grupos o gremios laborales, primordialmente a los servidores públicos de la Federación, militares y trabajadores de las entidades paraestatales y sectoriales (por ejemplo la banca de desarrollo), quienes recibieron, con el modelo de beneficios definidos, pensiones exacerbadas en sus montos, con prestaciones muy superiores respecto a la que recibe el resto de la población, e inclusive con tasas de retorno mayores al cien por ciento, las cuales tienen escasas fuentes de financiamiento y, lo que es peor, en algunos casos simplemente se sostienen de aportaciones mínimas de los trabajadores en activo o, aún más grave, de financiamiento estatal total, justo como sucede en los sistemas pensionarios de Pemex, CFE, Nafinsa, Banobras, Bancomext y la extinta Luz y Fuerza. Esta situación es documentada por Pedro Vásquez Colmenares (2013, pp.25-36), quien realiza un análisis exhaustivo de los pasivos que existen en la financiación de los diversos sistemas pensionarios en México (públicos, privados, previsionales, contributivos y no contributivos).

Es claro que ante esta situación insostenible, se tenían que encontrar áreas de oportunidad que permitieran mejorar el modelo pensionario o, en su defecto, reemplazarlo por alguno otro que permitiera disminuir la carga financiera del Estado, los trabajadores activos y los patrones, en el pago de pensiones y que, al mismo tiempo, permitiera que cada trabajador aportara individualmente a su cuenta, se hiciera responsable por su ahorro, y que complementariamente se le apoyara con una administración eficiente y profesional de sus recursos pensionarios, para que éstos se inviertan y les generen rendimientos, dejando atrás la bolsa pensionaria común y solidaria entre generaciones (intergeneracional) que resulta claramente insuficiente ante la nueva realidad demográfica, y ante los otros problemas planteados con anterioridad.

Ahora bien, si es cierta la afirmación que hace Piketty (2014, p.540-540) respecto a que los mercados financieros crecen más que la economía real, es claro que existe en ellos un área de oportunidad que debe aprovecharse, aunque con la suficiente cautela, sin cometer los errores que dejaron en la quiebra pensionaria a quienes estuvieron completamente expuestos a la volatilidad financiera, y quienes por esta razón impulsaron, en su momento, la implementación del “Modelo Solidario de Reparto”, pero ahora sin caer en el exceso de que las contribuciones no puedan invertirse en los mercados financieros, lo que requiere de todo un entramado institucional que lo haga posible, creando un marco jurídico sólido que evite riesgos innecesarios, que cuide el patrimonio pensionario de las personas, y que sea permisible en cuanto hace a la colocación de estos fondos en los mercados financieros.

FIGURA 6.0



Fuente: Elaboración propia con datos de los indicadores demográficos que proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO), disponibles en la dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

En consecuencia, el aumento del número de jubilados (que tiene una tendencia a hacerse mayor respecto al número de trabajadores en activo), así como el

aumento en la esperanza de vida –que implica pagar las pensiones por más tiempo, habiendo cotizado pocos años los trabajadores en retiro, y a quienes se les tiene que pagar obligatoriamente su pensión de beneficios definidos por ser un derecho adquirido-, y el no haber permitido con el modelo de reparto la inversión y capitalización del fondo solidario de pensiones, sino que se destinó casi inmediatamente a pagarlas agotándose los recursos financieros, son las tres razones (más importantes desde nuestro punto de vista) que dieron origen a la debacle de los esquemas pensionarios de beneficio definido. Al encontrarse subsidiadas las pensiones sostenidas en el Modelo Solidario de Reparto, se generó el riesgo de no poder contar con el dinero suficiente para seguir las pagando en un futuro próximo, haciéndose inviable financieramente.

Por todo lo anterior, Thomas Piketty, explica que en el mundo “[...] los sistemas de jubilación por reparto serán rápidamente sustituidos por sistemas basados en el principio de capitalización. Las cotizaciones deben ser invertidas y no pagadas de inmediato a los jubilados; de esta manera podrán recapitalizarse a más de 4% y financiar nuestras pensiones en algunas décadas. Sin embargo, ese razonamiento tiene varios errores importantes: en primer lugar, **suponiendo que en realidad sea preferible un sistema de capitalización, la transición del reparto a la capitalización conlleva una dificultad que no es del todo menospreciable, ya que deja totalmente fuera a una generación de jubilados. La generación que está a punto de jubilarse y que financió las pensiones de la generación anterior, vería muy mal que las cotizaciones que estaban a punto de darle para pagar su renta y sus compras vayan a invertirse por todo el ancho mundo. No existe una solución simple para este problema de transición, que por sí solo vuelve completamente inviable semejante reforma, por lo menos en esta forma extrema**” (Piketty, 2014, pp. 540-541).

“**En segundo lugar**, en este análisis de los méritos comparados de los diferentes sistemas de jubilación hay que tener en cuenta el hecho de que la tasa de rendimiento del capital es, en realidad, sumamente volátil. **Sería muy arriesgado**

invertir todas las cotizaciones de jubilación de un país en los mercados financieros mundiales [...] Cuando se tienen los medios suficientes y es posible esperar 10 o 20 años para recuperar su inversión, en efecto es muy atractivo el rendimiento de la capitalización. Sin embargo, cuando se trata de financiar el nivel de vida básico de toda una generación, sería muy irracional jugar así con los dados. La primera justificación de los sistemas de jubilación por reparto es que son los más capaces de garantizar el monto de las pensiones de manera confiable y previsible: la tasa de crecimiento de la masa salarial es tal vez más baja que la tasa de rendimiento del capital, pero es entre 5 y 10 veces menos volátil [...]” (Piketty, 2014, p. 541).

En el caso de México, **la debacle del modelo pensionario de beneficios definidos se ha contenido a través del cambio institucional, al estar transitando hacia la imposición parcial (hasta en tanto no deje de existir la llamada “generación de transición”) de un sistema de pensiones enfocado primordialmente a la capitalización, esto es, a que las contribuciones de las que se financia, no se destinen casi inmediatamente al pago de las pensiones de los jubilados, sino que se inviertan en el tiempo, de acuerdo al perfil de riesgo que se tiene en cada etapa productiva de la vida laboral, y conforme los trabajadores en activo van ahorrando en una cuenta individualizada (que ya no constituye, por lo tanto, una bolsa común indiferenciada como en los sistemas solidarios de reparto).**

De esta forma **se abandonó la certidumbre que proporcionaban los sistemas de beneficio definido pero, por otra parte, se aminoró la carga financiera del Estado y de las generaciones en edad productiva, en el pago de pensiones.** Así se comenzó a mejorar la administración de las mismas, generándose rendimientos en los mercados financieros, propiciando el probable crecimiento en los montos pensionarios futuros, y creando condiciones para dar viabilidad a las pensiones en los sistemas previsionales actuales. Sin embargo, los retos ante la adopción de los Modelos de Capitalización Individual aún son mayúsculos.

CAPÍTULO V. GENERALIDADES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO Y LA ADOPCIÓN DEL MODELO PENSIONARIO DE CUENTAS INDIVIDUALES O CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.

En México, como en otros países, “como resultado de las reformas previsionales, los sistemas de reparto y beneficio definido fueron reemplazados por los de capitalización individual y contribución definida. Los primeros eran de administración pública y en ellos las pensiones y jubilaciones tenían un monto predeterminado que se financiaba con las cotizaciones de los activos –aportes que eran inciertos y que se fijaban progresivamente según las reglas de cálculo de cada legislación–, a las que se sumaban fondos públicos. Por su parte, los sistemas de capitalización individual son de administración privada y las pensiones y jubilaciones se financian con los aportes de cada persona a su propio fondo. La cotización está determinada, pero no así las prestaciones, que dependen de varios factores, siendo el principal de ellos el monto acumulado” (Marco, 2004, p.32).

“Como una primera medida estructural, con el fin de aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, en 1992 se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92) que proponía la creación de una cuenta obligatoria de una cuenta bancaria para cada trabajador que cotizara en el IMSS o en el ISSSTE, donde los patrones depositarían 2% de ahorro obligatorio adicional, calculado sobre el sueldo de cotización, cuyo saldo sería entregado al trabajador al cumplir 65 años o al momento de su jubilación, lo que ocurriera primero” (Vásquez, 2017, p. 20).

Con el SAR 92 se implementó, por primera vez, el concepto de “cuenta individual”, la que en un inicio no estaba administrada propiamente por una Afore, sino por una “Institución de Crédito o Entidad Financiera Autorizada” (Vásquez, 2017, p.25) que debía ser abierta por los patrones (públicos o privados) al estilo de una cuenta bancaria, y que se componía de dos subcuentas, la de retiro (en la que se depositaba por parte de los patrones el 2% del salario base de cotización del

trabajador), y la de vivienda (en la que se depositaban aportaciones equivalentes al 5% del salario base de cotización). El propósito del SAR 92 fue crear un mecanismo de ahorro obligatorio y complementario al modelo de beneficios definidos, para que con ello los trabajadores pudieran llegar a su retiro con recursos pensionarios adicionales, que pudieran ayudar a mejorar su calidad de vida en retiro laboral.

El Sistema de Ahorro para el Retiro, tal y como lo conocemos actualmente, se implementó en 1997 con base en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro promulgada en 1995, con lo cual se lograron importantes avances en su operación, que se volvió más ágil, y se encaminó a un propósito aún más trascendental: la sustitución gradual del modelo de beneficios definidos por uno de contribuciones definidas. Es por ello que también se reformó la arquitectura legal de las cuentas individuales, proporcionándoles una nueva subcuenta, la de aportaciones voluntarias, con la cual se hacía patente la modalidad de **ahorro no obligatorio o voluntario**, que daría lugar a la posibilidad de poder incrementar los montos pensionarios futuros, en la medida en que el trabajador ahorre más por voluntad propia, y lo cual dependerá, entre otras cuestiones, de los rendimientos que arroje la inversión de los mismos, descontado el costo operativo –comisiones– que cobre la Afore respectiva, es decir, del rendimiento neto. Así pues, los fondos de la cuenta individual serían administrados por una Afore, y éstas, a su vez, podían invertirlos en los mercados financieros, tratando de capitalizarlos para generar rendimientos.

En consecuencia, **el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de 1997** en México, se instituyó e implementó para substituir gradualmente al sistema “solidario de reparto”, cambiando la política pública estatal de provisión de fondos subsidiados a las pensiones, como parte de la agenda pública de seguridad social. En el nuevo modelo pensionario que ampara el SAR (el de capitalización por cuentas individuales), el cambio institucional radica en que, por primera vez, se dejó en manos de expertos la administración de los fondos de pensiones

(entidades a las que se denominó en la arquitectura legal-institucional como **“Administradoras de Fondos para el Retiro”, o “Afores”**), los cuales ya no serían destinados a una bolsa solidaria de la cual se pagarían, como venía sucediendo en el sistema de beneficios definidos, sino que ahora se habrían de crear cuentas individuales para cada uno de los trabajadores que recién iniciara su vida laboral activa (los cuales son sujetos del régimen de capitalización individual, sin opción de elegir entre el sistema anterior y el nuevo), o para aquellos a quienes la ley les otorgara el beneficio de poder decidir entre el sistema de reparto y el de capitalización individual, y hubiesen optado por este último.

“El SAR se constituyó como un sistema automático, obligatorio y profesional que acumula recursos en las cuentas individuales de cada trabajador y los administra a elección de éste en alguna Afore. La idea central del SAR y las nuevas pensiones del Seguro Social es que los trabajadores tienen derecho a ahorrar tanto como deseen en sus cuentas individuales, administradas profesionalmente por la Afore, con rendimientos de largo plazo, los cuales sólo los grandes inversionistas podían obtener anteriormente. En esencia, este sistema democratizó el acceso a la inversión profesional de los recursos, pues sin que los trabajadores tengan necesidad de conocer de instrumentos financieros, niveles de riesgo, composición de los portafolios de inversión o variaciones de precios de mercado, su ahorro obtiene grandes rendimientos” (Vásquez, 2017, pp.21-22).

El SAR es, efectivamente, un nuevo sistema de pensiones, basado en un distinto modelo pensionario que es de contribuciones definidas, pero no de beneficios definidos, como sucedía en el sistema de reparto. Esto es así, porque en él intervienen diversas instituciones del Estado Mexicano, que fueron creadas, a la par de éste, para regular, administrar y supervisar los fondos de pensiones de los trabajadores, por lo que se les tuvo que dotar a éstas de capacidad técnica y financiera, así como de competencias legales suficientes para que el mismo pueda caminar adecuadamente, en razón al gran reto que representa su operación.

Intervienen de manera directa en el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro cada una de las instituciones de previsión social existentes en el país, entre las que destacan:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE,).
- Los Sistemas Estatales de Previsión Social.
- Los Sistemas Previsionales de Universidades Públicas Estatales.
- Algunos municipios que cuentan con su propio subsistema de pensiones, (los cuales aún se encuentran fragmentados entre sí).
- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) –en la que interviene el titular de la Secretaría de Hacienda como Presidente de su Junta de Gobierno, y el Secretario del Trabajo así como el Gobernador del Banco de México como vocales-,
- Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores),
- Las Sociedades Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores),
- La Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR (que actualmente es la empresa Procesar S.A. de C.V),
- Las instituciones de crédito, empresas operadoras y prestadoras de servicios complementarios o auxiliares, las entidades receptoras,
- El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).
- El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)
- El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)
- El Fondo de Vivienda de Petróleos Mexicanos (Pemex),
- El Fondo de Vivienda de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

En su generalidad, algunas de dichas instituciones tienen las siguientes atribuciones:

- **La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro:** Es un “órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que [...] tiene por objeto la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia del SAR y sus participantes (instituciones de crédito, Afore, instituciones públicas que realicen funciones similares, Siefore, empresas operadoras, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares, y las entidades receptoras que manejen recursos de las subcuentas de retiro de las cuentas individuales y de dichas sociedades de inversión) [...]” (Vásquez, 2017, p. 44).
- **Las Administradoras de Fondos para el Retiro:** 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; así como a administrar Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefores)” (Vásquez, 2017, p.44).
- **Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro:** son “sociedades de inversión que tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en términos de las leyes de seguridad social y de la Ley del SAR” (Vásquez, 2017, p. 44).
- **La Empresa Operadora de la Base de Datos SAR:** Se refiere a la empresa concesionaria encargada de operar la Base de Datos SAR, Procesar S.A. de C.V., la cual “permite que los patrones no tengan que interactuar individualmente con todas las Afore para lograr depositar los recursos de cada empleado de su empresa en cada cuenta individual. Esto facilita los procesos de recaudación, permite una disminución de costos

para los más de 800 mil patrones en México y genera una gran certidumbre para los trabajadores” (Vásquez, 2017, p. 28).

- **Las Instituciones de Crédito:** Éstas son las instituciones de banca múltiple y de banca de desarrollo, que realizan actividades de intermediación financiera, y que pueden operar sus propias Afores y Siefos.
- **El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit):** Es un Instituto de la Administración Pública Federal, encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y proveer financiamiento para la vivienda de los trabajadores del sector privado, y de aquellos con quienes tenga convenio, así como la construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.
- **El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE):** Es el organismo público que otorga créditos para la vivienda a los trabajadores del Estado (con excepción de los del sector paraestatal, banca de desarrollo y las fuerzas armadas).

El cambio más radical en el nuevo modelo de pensiones, razón por la que se denomina “**Modelo Pensionario de Capitalización Individual**”, consiste en que el ahorro que se integra a la cuenta individual se invierte en diversos instrumentos financieros (a diferencia del sistema solidario de reparto en el que no existía dicha posibilidad), a través de **Sociedades Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefos)**, las cuales se encargan de colocar dichos recursos pecuniarios en los mercados financieros, de acuerdo al perfil de riesgo en cada etapa laboral (regularmente con instrumentos más agresivos y riesgosos con los trabajadores que recién inician su vida laboral activa, y menos agresivos y riesgosos con

aquellos que están a punto de jubilarse por este modelo pensionario), tratando de generar rendimientos para cada cuenta individual, a los que habrá que descontar el costo operativo (comisiones) que cobra cada Afore (y sus respectivas Siefores) por administrarlos.

La creación de cuentas individuales, que forman parte del patrimonio del trabajador, y que por esta misma situación son heredables, fue un paso importante en la transición hacia el nuevo modelo. Con éstas, ahora cada trabajador puede identificar de manera plena cuánto aporta al sistema, y en qué medida lo hace su patrón (o patrones) y el Estado, recibiendo un informe del estado financiero de su cuenta, así como de los rendimientos que le genere la inversión de sus cuotas a largo plazo (en diferentes instrumentos), y de las comisiones que paga por la administración de la misma. Es por ello que el modelo de cuentas individuales que administra el SAR también puede denominarse “**Modelo Pensionario de Contribuciones Definidas**”, pues en éste cada trabajador sabe lo exactamente lo que aporta y cada cuánto lo hace, pero no conoce cuánto logrará ahorrar durante toda su vida en el sistema, lo que hace impredecible o indefinido el beneficio que obtendrá.

Es decir, en este nuevo modelo los trabajadores no conocen con certeza cuál será el monto de sus pensiones, lo que depende no solamente de que ahorren lo suficiente y de manera periódica, sino también de los rendimientos que les genera la Siefore que se encarga de la inversión de esos recursos, y de las comisiones que le cobre por hacerlo.

Las cuentas individuales constituyen la esencia del modelo de capitalización individual, y son la célula del Sistema de Ahorro para el Retiro en México. En ellas se atesoran las cuotas de los trabajadores, las cuotas de los patrones y las aportaciones sociales del Estado, recursos que no solamente pueden servir para financiar las pensiones del trabajador (retiro), sino los seguros de riesgos ante los

casos de incapacidad, desempleo y muerte. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro estipula que:

FIGURA 7.0

Subcuentas, cuotas y aportaciones de la Cuenta Individual				
Subcuenta	Ramo	Quiénes aportan		Porcentaje total de aportación
Subcuenta del retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (CRV)	Cesantía en edad avanzada y Vejez (CV)	Patrón	3.150%	6.5 % del salario base de cotización
		Trabajador	1.125%	
		Estado	0.225%	
	Retiro (R)	Patrón	2%	
		Total	=6.5%	
	Cuota social	Estado		Depende del salario del trabajador y es adicional al 6.5% de RCV
Subcuenta de aportaciones voluntarias	Aportaciones voluntarias	Pueden aportar trabajador y patrón		Voluntario
Subcuenta de vivienda	Vivienda (lo administra el Infonavit o el FOVISSSTE)	Patrón		5% del salario base de cotización

Fuente: Elaboración propia con datos de las subcuentas y aportaciones del IMSS que proporciona la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), disponibles en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/consar/articulos/subcuentas-y-aportaciones-imss>

Cuenta individual es “aquella 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 [...] puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas otras que se abran a otros trabajadores no afiliados [...]” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma DOF 10-01-2014).

Respecto al modo en que se integran las pensiones de tipo previsional, por cuentas individuales, existen **tres subcuentas** que las componen, las cuales, se reitera, forman parte del patrimonio de los trabajadores: **La primera es la de ahorro obligatorio, también denominada “Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV)”**, en la cual son depositadas las cuotas obrero-patronales, y las aportaciones sociales del Estado (que son un subsidio gubernamental), todas ellas de carácter obligatorio; es decir, aquí se colocan los recursos financieros de fuente tripartita, con los cuales se financian precisamente esos tres seguros, que forman parte de la previsión social.

FIGURA 8.0

Tipo de aportación voluntaria	Características	Requisitos para disponer del ahorro voluntario
Ahorro voluntario de corto plazo (AV)	No hay beneficios fiscales. Al momento de retiro aplica una retención de impuestos por los intereses generados.	Permanencia mínima de 2 o 6 meses después de haber realizado el primer depósito o el último retiro
Ahorro voluntario de largo plazo (ALP)	Una vez transcurridos 5 años de haber realizado el depósito, es posible retirar los recursos con una retención de impuestos por el ingreso generado al momento de retiro. Si el retiro se efectúa antes de los 5 años, la retención es mayor	Permanencia superior a 5 años
Con perspectiva de ahorro voluntario a largo plazo (AVLP) y complementarias de retiro (ACR)	El objetivo de este ahorro es incrementar los recursos para financiar la pensión del trabajador, ya que el saldo acumulado se dispondrá al final de la vida laboral. Las aportaciones son deducibles de impuesto, de acuerdo a lo que señale la Ley del Impuesto sobre la Renta	Contar con una pensión o negativa de pensión o tener al menos 65 años de edad

Fuente: Elaboración propia. Consultado en: Consar (2018). Diagnóstico del Sistema de Ahorro para el Retiro en México: Funcionamiento, beneficios y retos. Documento de trabajo número 11. México, D.F: Consar-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La **segunda es la “Subcuenta de aportaciones voluntarias”**, (cuyas características se describen en la figura 8.0) en la cual se acumulan las aportaciones adicionales que, de manera voluntaria, son aportadas por los

trabajadores de modo complementario a sus cuotas obligatorias, con el fin de incrementar su ahorro, lo que es tendiente a mejorar las perspectivas de su pensión futura (fondo pensionario), o a ahorrar más para mejorar sus rendimientos (ahorro que puede ser retirado a decisión del trabajador cada seis meses, o bien al finalizar su vida laboral).

La transferencia de estos recursos financieros por parte de los trabajadores, por lo tanto, no es obligatoria, sino opcional, y puede ser bipartita en tanto el patrón y los trabajadores pueden aportar a ésta. Para ello, existen tres tipos o modalidades de ahorro voluntario, dependiendo de las metas de ahorro de cada trabajador: ahorro de corto, largo plazo, y de largo plazo con complementarias de retiro.

La tercera es la “Subcuenta de vivienda”, y en ella se depositan los recursos provenientes de los patrones, quienes están obligados, según se estipula en el artículo 29, fracción II de la Ley del **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)**, a depositar el pago del 5% sobre el salario de los trabajadores a su servicio para su abono en ésta. Es preciso aclarar, en este sentido, que en el caso en que los patrones provienen sector privado, los recursos depositados en esta subcuenta son administrados de manera directa por el Infonavit, mientras que, de manera homóloga, en los casos en que el Estado Mexicano funge como patrón (servidores públicos de la Federación), éstos son administrados por el **Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (FOVISSSTE)**. Para el caso particular de otros sistemas de previsión social que también se rigen por el Sistema de Ahorro para el Retiro, como los estatales, los de algunas universidades, o aquellos de diversos municipios del país, esta subcuenta podrá ser operada por el Infonavit, siempre y cuando exista un convenio de colaboración entre las partes, o bien podrá no existir en algunos casos en los que las cuestiones de vivienda sean operadas por dichas entidades públicas. Éste último es el caso de los trabajadores adscritos al ISFAM (fuerzas armadas), Pemex y la CFE (sector paraestatal) y la Banca de Desarrollo (como Nafin o Bancomext), los

cuales, a pesar de ser servidores públicos federales, tienen sus propios programas institucionales de crédito a la vivienda.

De manera muy general, los recursos que se depositan en la subcuenta de vivienda son invertidos en los mercados financieros, de acuerdo a lo que se estipula en la normatividad de cada Instituto o fondo de vivienda en específico, sin que éstas comprometan la liquidez o la operatividad de los Institutos o Fondos, así como las obligaciones a que se debe hacer frente en el plazo inmediato (y que, regularmente, se refieren al otorgamiento de créditos para la vivienda).

La problemática de ello, sin embargo, radica en que los rendimientos que pueden reportar, por ejemplo, el FovISSSTE o el Infonavit, no pueden ser integrados al total del ahorro que va generando el trabajador en su Afore (pues se invierten de forma separada), sino hasta el momento en que se retire de su vida laboral activa y le sea otorgada una pensión, y siempre y cuando se encuentre en el supuesto legal de no haber utilizado los recursos de ésta subcuenta para que se le otorgara un crédito de vivienda. Así las cosas, las inversiones de los recursos de vivienda de los trabajadores deben ser invertidos en fondos de bajo riesgo financiero, para no comprometer la viabilidad de los institutos o fondos de vivienda, cuestión que, francamente, no ayuda a mejorar los rendimientos del trabajador, ni a que éste pueda obtener en un futuro una mejor pensión.

Resulta entendible que los recursos de la subcuenta de vivienda sean primordialmente utilizados para otorgar créditos asequibles a la vivienda, lo cual constituye una de las coberturas de la seguridad social. Pero también es cierto que éstos podrían ser utilizados, en algunos casos, para mejorar el ahorro para el retiro y, con ello, el rendimiento de las Afores, sobre todo cuando las personas no están interesadas, desde un inicio, en obtener un crédito para la vivienda. Ello es imposible de efectuarse con el actual esquema legal de pensiones, en el que se bifurca la administración e inversión de los recursos pensionarios en dos grandes tipos: los de vivienda, y los de ahorro (obligatorio y voluntario), sin que las Afores

tengan acceso a los recursos pecuniarios de la subcuenta de vivienda hasta el momento en que el trabajador se retire, en el que finalmente se acumulan (si ello es posible, lo que depende de cada caso en particular).

Por otra parte, la implementación del SAR 97 también trajo otros importantes avances administrativos, como la capacidad de administrar millones de cuentas individuales de una manera ágil y transparente, eficiente y simple, otorgándose el beneficio del **traspaso, que es el mecanismo legal por el cual un trabajador puede cambiar de Afore si es su deseo, al haber transcurrido al menos un año de que esté con su actual Afore. Ésta posibilidad proporciona la pauta para que los trabajadores elijan, de manera libre, la Administradora de Fondos para el Retiro de su preferencia, y que lo puedan hacer de manera consciente y responsable, pues la Consar informa sobre los rendimientos que generan y las comisiones que cobran cada una de ellas.** Y, a su vez, las Afore tienen la obligación de informar una vez al año, a cada trabajador, sobre las proyecciones de su pensión y cómo podrían mejorarla a través del ahorro, y cada cuatro meses deben rendir un estado de cuenta de su cuenta individual.

Como ya se ha señalado, los recursos de las cuentas individuales son **intransferibles** en vida, y **heredables** en caso de fallecimiento, y tienen la característica de ser **portables**, es decir, que sin importar si un trabajador presta sus servicios en el sector privado, y luego lo hace en el sector público, transitando de un trabajo y sector a otro, sus recursos están seguros y los derechos de propiedad que éste tiene sobre ellos son inviolables.

Así, al estar individualizados los recursos pensionarios de cada trabajador, éste puede migrar de un trabajo a otro sin mayor problema, ya que las cuotas y aportaciones, independientemente del empleador o de la Afore, siempre se acumularán en la misma cuenta individual.

Lo anterior era operativamente inimaginable en un Modelo como el Solidario de Reparto, el que aún subsiste primordialmente en Sistemas Pensionarios Estatales, los que “[...] no cuentan con portabilidad entre ellos, ni con los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales. Como consecuencia, aquellos trabajadores que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados, pierden por completo sus beneficios pensionarios y de atención médica. Esta situación genera grandes inequidades dejando a muchos trabajadores completamente desprotegidos” (Vásquez, 2013, p.43).

Por las razones expuestas, la Consar ha venido desempeñándose como un verdadero organismo público de vigilancia y protección de los recursos pensionarios de los trabajadores, procurando que se cumpla efectivamente con lo que estipula el marco legal, para un adecuado funcionamiento del Sistema.

Así las cosas, es claro que el Sistema de Ahorro para el retiro ha traído importantes beneficios para los trabajadores, patrones y el Estado mismo. Hoy es una realidad que quienes están sujetos al modelo pensionario de capitalización individual y sus pensiones, no representarán una carga intergeneracional entre trabajadores, ni serán un pasivo creciente para el Estado ya que sus pensiones estarán debidamente fondeadas y, para seguridad de aquellos trabajadores quienes por razones diversas (entre las que podría destacar un bajo salario) no logren alcanzar la pensión mínima (un salario mínimo diario), el Estado de manera solidaria se las asegurará y brindará (**pensión mínima garantizada**).

Sin embargo, desde la adopción del SAR en 1997, éste no ha estado exento de diversas problemáticas, las cuales, a su vez, generan importantes retos por afrontar, los cuales podrían deteriorar el Sistema y agravar, gradualmente, las problemáticas, justo como sucedió con el Modelo de Pensiones con Beneficios Definidos. Es por ello que cada una de éstas debe ser revisada y atendida a la brevedad, con el objeto de mejorarlo o, cuando menos, de que no se vuelva insostenible.

CAPÍTULO VI. DETECCIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS Y RETOS QUE AFRONTA EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO.

El funcionamiento y los beneficios que reportan el Sistema de Ahorro para el Retiro de 1997, vigente hasta nuestros días, en conjunto con el modelo de capitalización individual, son objeto de debate entre los expertos en este tema, y también entre los trabajadores, asociaciones sindicales, patrones y el Estado Mexicano. La realidad ha venido mostrando que, aunque muchos problemas se han corregido, y otros más están en camino a corregirse a partir de que la llamada “generación de transición” desaparezca, lo cierto es que las expectativas para los futuros pensionados no parecen ser alentadoras: las tasas de retorno serán bajas en comparación con el modelo solidario de reparto, y los montos pensionarios serán bajos e insuficientes para que las personas en retiro tengan una calidad de vida adecuada y digna. Además, la cobertura pensionaria sigue siendo un pendiente por resolver, debido a la gran cantidad de trabajadores que no aportan a una cuenta individual, y que quedarán excluidos de los beneficios que puede otorgarles el Sistema.

Por otra parte, los rendimientos que han logrado las Siefores para las cuentas individuales, si bien son altos en comparación con otras alternativas de inversión a las que regularmente accedería un trabajador formal con un salario bajo (como las tasas de interés que ofertan las instituciones de banca múltiple cuando se contrata con ellas una cuenta de ahorro), también lo es que, en definitiva, existen instrumentos de inversión mucho más atractivos para trabajadores con salarios mayores. Además, las comisiones que cobran las Afores han sido altas, y la falta de competencia en el sector no ha propiciado que éstas disminuyan de manera considerable.

Los bajos salarios y la falta de una verdadera cultura del ahorro propician que éste no crezca, y que, en consecuencia, se forme un círculo vicioso donde las personas no ahorran porque no pueden, debido a que prefieren satisfacer sus necesidades

de consumo básicas (que es para lo que les alcanza), o simplemente no quieren hacerlo porque no están acostumbrados a ello, y/o bien porque los incentivos para hacerlo son insuficientes.

El panorama luce difícil en relación a las prestaciones de que gozaban, gozan y podrán gozar los beneficiarios del modelo solidario de reparto. La certidumbre de tener una pensión con un monto determinado, de acuerdo a los salarios y los años de servicio sobre los cuales se determinaban sus beneficios pensionarios se fue, y ahora cada persona tiene la responsabilidad de asumir una nueva actitud frente a ellos, pues el Estado ya no podrá ser “paternalista” en el otorgamiento de pensiones como antes, y cada trabajador deberá buscar las mejores alternativas (y ahorrar lo más que pueda), en aras de tratar de mejorar sus expectativas pensionarias.

En consecuencia, habremos de revisar cada una de estas problemáticas, y los retos que individualmente representan, para comprenderlos y buscar un camino que pudiera solucionarlas (recomendaciones).

6.1 LA PROBLEMÁTICA VIGENTE DEL ALTO GASTO PÚBLICO EN PENSIONES, DEBIDA MAYORITARIAMENTE AL CRECIMIENTO DE LA “GENERACIÓN DE TRANSICIÓN” Y EL RETO DE AMINORALO.

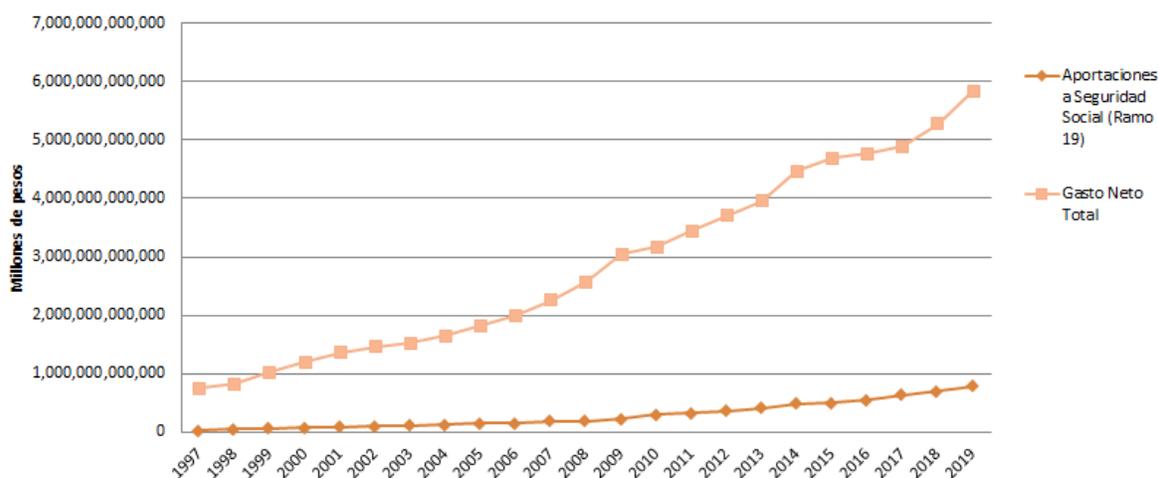
La llamada “generación de transición” está comprendida por el conjunto de trabajadores que, al amparo del modelo pensionario solidario de reparto, habrán de obtener una pensión de beneficios definidos, por lo que sus pensiones serán financiadas, en cierta parte, por los trabajadores que se encuentran en activo, a los que, a su vez, se les presenta la difícil situación de deber ahorrar en el SAR para fondearse a sí mismos sus pensiones individuales.

Esta situación proviene, en el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social de 1995, la cual brinda la opción a los

trabajadores que cotizaban conforme a la Ley del IMSS de 1973 (y hasta antes del 1 de julio de 1997), que puedan elegir, al momento de pensionarse, un retiro al amparo del Modelo de Contribuciones Definidas o el de Capitalización Individual, de acuerdo a lo que más convenga a sus intereses, en el entendido de que es muy probable que la pensión que alcancen con el modelo pensionario solidario de reparto sea mayor a su saldo en una cuenta individual. Esto mismo sucede en el caso de los trabajadores al servicio del Estado que se rigen por el artículo décimo transitorio, de la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007, pudiendo elegir si permanecen en el antiguo modelo pensionario, o se incorporan al SAR, reconociéndoseles en el actual Modelo de Capitalización Individual sus semanas cotizadas a través de “**bonos de reconocimiento**” sobre derechos adquiridos.

FIGURA 9.0

Evolución de las Aportaciones a Seguridad Social, respecto al Gasto Neto Total en México (Ramo 19) 1997-2019



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1997 a 2019.

Tal y como se puede observar en la figura 9.0, al realizarse una comparación entre el presupuesto del Ramo 19²⁶ y el Gasto Neto Total autorizado en el Presupuesto

²⁶ El Ramo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) agrupa las provisiones de los recursos para financiar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por las leyes y disposiciones aplicables en materia de seguridad social. En este Ramo se presupuestan y programan las transferencias fiscales, a cargo del Gobierno Federal, destinadas a cubrir el pago de pensiones, cuotas, aportaciones, subsidios y otras erogaciones de seguridad social, las cuales son ministradas a los Institutos de Seguridad Social

de Egresos de la Federación cada año, es notable la tendencia alcista en ambos indicadores, lo que se explica debido a que en la llamada “generación de transición”, aumenta año con año el número de personas que se benefician del Modelo Pensionario de Beneficios Definidos y, también lo hacen, en consecuencia, los requerimientos financieros para fondear sus pensiones.

Aun así, en la figura 9.0 es resaltable que se ha venido conteniendo un incremento aún mayor, a pesar de la tendencia a la alza en el monto total del Ramo 19, lo que puede deberse a la implementación y consolidación del SAR 97, a lo largo de estos 22 años. Esto se puede apreciar, de una mejor manera, en la figura 10.0, en el que se muestran las tasas de participación del Ramo 19 respecto al Gasto Neto Total desde 1997 hasta este año 2019. Es decir, que el SAR ha logrado contener un mayor crecimiento en el gasto pensionario federal, que se debe mayoritariamente al pago de pensiones al amparo del Modelo Solidario de Reparto.

FIGURA 10.0

Porcentajes de participación del Ramo 19 respecto del Gasto Neto Total en México, 1997-2019



Fuente: Elaboración propia con datos obtenido de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1997 a 2019.

Cabe hacer mención que en el gasto pensionario federal (Ramo 19) están incluidas las pensiones en curso de pago, así como las compensaciones, del sistema previsional militar, de los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México en liquidación, de los pensionados de Luz y Fuerza del Centro también en liquidación, y los subsidios para el régimen de incorporación. En éste se incluye también los recursos financieros necesarios para pagar las cuotas obrero-patronales de las cuentas individuales previsionales del ISSSTE e IMSS.

Esta situación se debe, como ya se mencionó, a que en México, cuando se adoptó el modelo de capitalización individual, y se echó a andar el SAR 97, se dejaron a salvo las expectativas de derechos pensionarios de los trabajadores que ya venían cotizando en la bolsa solidaria del Modelo Pensionario de Beneficios Definidos, haciendo posible, con ello, que dichos trabajadores pudiesen, inclusive, aumentar sus prestaciones hasta el momento en que puedan retirarse al cumplir los requerimientos que la ley les exige y, en muchos casos, sin haber aportado lo suficiente para que el pago de su pensión estuviese debidamente fondeado y fuese viable financieramente. Es decir, el Estado ha venido subsidiando los beneficios pensionarios del Modelo Solidario de Reparto pues, según la Consar, una pensión bajo las reglas de ese esquema contiene un subsidio de entre 80% y 90% de la pensión total (Consar, 2018, p. 25)

Para poder tener un panorama más amplio sobre esta situación, es preciso señalar que “actualmente existen 37 sistemas de pensiones de cuentas individuales y 68 sistemas públicos de pensiones de reparto, en los que las pensiones de los trabajadores retirados son financiadas por los trabajadores en activo o mediante transferencias que provienen de los contribuyentes” (Vásquez, 2013, p. 42).

En este tenor, el costo de esta irretroactividad de la ley fue asumido en su totalidad por el Estado, aún y cuando, de hecho y por derecho, los trabajadores activos no tienen aún un derecho adquirido en materia pensionaria, lo que

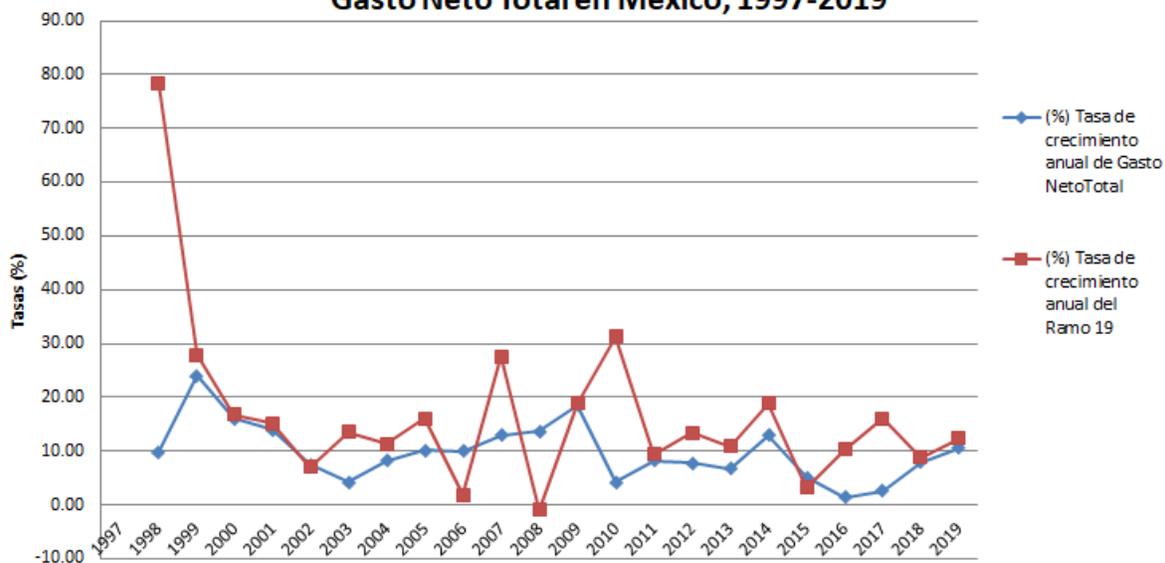
sucedirá hasta el momento en el que colmen los supuestos legales de la normatividad que, respectivamente, les sea aplicable para poder retirarse. Es decir, que el Estado bien pudo simplemente trasladar a todos los trabajadores en activo, independientemente de su antigüedad, al nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro, en el entendido de que éstos aún tienen una expectativa de derecho, más no así un derecho adquirido. Sin embargo, el costo político y social que hubiese enfrentado el Estado al implementar una política pública tan radical, hubiese sido extremadamente alto, y bien podría haber desestabilizado el orden institucional preestablecido.

La decisión del Estado Mexicano de adoptar una transición gradual al SAR 97, ha implicado que el sostenimiento o fondeo de las pensiones de la “generación de transición” represente una verdadera carga financiera intergeneracional entre trabajadores y patrones, y para el Estado mismo y sus finanzas públicas. El costo financiero del pago de pensiones del Modelo de Beneficios Definidos, que aumenta en la medida en que más trabajadores se jubilan bajo este esquema, y que en muchos casos se realiza a través de subsidios (debido a que las cuotas obrero-patronales resultan insuficientes para cubrir su pago total), seguirá incrementando aún y cuando la adopción del Modelo de Capitalización Individual, y la instauración del Sistema de Ahorro para el Retiro de 1997, han acotado, hasta cierto punto, el costo fiscal que ha dejado, y seguirá dejando el Modelo de Pensiones Solidario de Reparto.

Tan solo en este 2019, el Estado Mexicano gastará en el pago de pensiones, subsidios pensionarios y otras prestaciones de seguridad social un monto presupuestado de \$786, 107, 477, 728. 00 pesos, lo que representa un 13.47% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación. Solo para hacer un comparativo cercano, la cifra anterior es \$86, 443, 340, 919. 00 pesos mayor a lo que se destinó a tal fin en el año 2018. Es decir, tan solo entre este y el año pasado, el gasto federal pensionario creció un 12.35%.

FIGURA 11.0

Comparativo de las tasa de crecimiento anuales del Ramo 19 vs el Gasto Neto Total en México, 1997-2019



Fuente: Elaboración propia con datos obtenido de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1997 a 2019.

La tasa de crecimiento promedio anual del Ramo 19 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de 1997 a 2019 ha sido de 16.75%, cifra que no es alentadora, ya que muestra efectivamente que **existe una alta carga financiera para el Estado Mexicano en el pago de pensiones y otras prestaciones adquiridas**, y cuyo incremento anual está en concordancia con los requerimientos financieros del engrose en las nóminas pensionarias de reparto del IMSS, ISSSTE, ISFAM, y otras entidades públicas, convirtiéndose, de este modo, en el rubro del presupuesto que más ha incrementado, al menos desde el año 2002.

“La mayoría de los sistemas de pensiones en México, ya sea por los institutos nacionales de seguridad social, entidades paraestatales, o de los estados y municipios, enfrentan una seria presión en sus finanzas públicas originada, en gran parte, por sus altos pasivos laborales y por la falta de fuentes de financiamiento debido al desequilibrio entre las contribuciones y prestaciones que

se otorgan en sus sistemas de pensiones y jubilaciones, lo que los hace en muchos casos poco sustentables, incluso en el corto plazo” (Vásquez, 2013, p. 42). Pero, por si ello fuera poco, **la “generación de transición” generará pasivos de muy largo plazo, pues el IMSS calcula que el gasto en pensiones se extenderá hasta el año 2050, mientras que la Consar afirma que cabe la posibilidad de que éstos se sigan pagando hasta el año 2080** (Consar, 2018, p. 28).

En consecuencia, esta carga financiera seguirá siendo un problema para el Estado, los patrones y las generaciones en activo, quienes deben pagar las pensiones, muchas de las cuales se han otorgado con la protección de leyes de previsión social que siguen otorgando grandes beneficios a muchos trabajadores, situación que es claramente visible en la Ley del ISSSTE (DOF 04-06-2019), en la que se estipula una edad mínima de 55 años de edad y 30 o más años de cotización para los hombres y 53 años de edad y 28 años o más de cotización para las mujeres trabajadoras, que pretendan jubilarse este 2019 con el modelo de beneficios definidos en la modalidad de pensión por jubilación, las que tendrán aumentos graduales en el tiempo. Sin embargo, ello resulta inconcebible en un contexto en el que, según la ONU, las edades no productivas empiezan a partir de los 65 años de edad, y donde demográficamente la esperanza de vida aumenta.

RETO

El Estado Mexicano enfrenta el **reto de disminuir la carga financiera, o costo fiscal de la manutención de pensiones de la “generación de transición”, pensionada, o en miras de pensionarse, al amparo del Modelo de Beneficios Definidos**. Para ello, se debe tener en consideración que “no debe haber pensión sin necesidad, ni necesidad sin pensión”, por lo que el retiro a una edad temprana, o con pocos años de cotización es una situación que debe prender los focos de la alarma financiera.

RECOMENDACIONES

El camino para corregir los desequilibrios financieros, y disminuir el costo fiscal que proviene de pagar pensiones y beneficios pensionarios financiados a través de subsidios, podría seguir las siguientes propuestas de solución:

- a) Una persona que permanece laborando por más tiempo del que la ley le exige como requisito para retirarse, contribuye al financiamiento de las pensiones de aquellos que ya gozan de los beneficios del modelo pensionario solidario de reparto, y aminora la carga fiscal del Estado. Por esta razón, **crear incentivos a la permanencia laboral** hasta una edad razonable (como lo pueden ser los 65 años que la ONU considera como comienzo de la edad improductiva), parece ser más factible que reformar los dispositivos legales previsionales, toda vez que esto último acarrea un costo político y social que en muchas ocasiones es difícil de afrontar. Por lo tanto, se podría seguir la propuesta de Pedro Vásquez Colmenares (2013, p.81), en el sentido de que **a los trabajadores que decidieran permanecer activos hasta los 65 años se les pudiera reembolsar parte de la pensión que ya estarían recibiendo si hubiesen decidido retirarse, que podría oscilar entre el 30% a un máximo del 50% del monto pensionario que le correspondería.**

- b) Como en la “generación de transición”, muchos trabajadores del sector privado aún no deciden por cuál modelo pensionario optarán al retirarse, se causa una problemática que agrava las finanzas públicas debido a que, ante esa indefinición, sus aportaciones o cotizaciones no pueden ser utilizadas para fondar las pensiones de quienes ya se encuentran en retiro por el modelo de beneficios definidos, por lo que dichos recursos pensionarios se depositan en una cuenta individual como si pertenecieran ya al SAR 97. Ante esta situación, la propuesta de Pedro Vásquez Colmenares (2013, pp. 59-61) de **adelantar la elección de régimen pensionario para los cotizantes al IMSS en transición**, parece ser una

opción viable. Sin embargo, la propuesta de que **después del período otorgado para que el trabajador elija el modelo pensionario, si éste no emitiera su elección quedaría registrado** bajo el régimen de la Ley 73, la entendemos de manera inversa; esto es, que en realidad consideramos que sería preferible que quedaran registrados **en el SAR 97 por default**, porque si bien es cierto que lo propuesto por Vásquez Colmenares ayudaría a aminorar la carga financiera a corto plazo, en el largo plazo se tendría que pagar esa pensión con fondos mayoritariamente estatales, lo que, al final, seguiría constituyendo un problema financiero. En tanto que, si el trabajador al no decidirse a tiempo se incorpora de oficio al modelo de capitalización individual, su pensión no representará una carga fiscal para el Estado a largo plazo.

- c) Una alternativa un poco más riesgosa sería el **aumento en las edades mínimas, así como en las semanas de cotización, para poder acceder a una pensión**. Ello, sin embargo, enfrentaría un dilema legal: la ley no puede ser retroactiva en perjuicio de persona alguna, según el principio constitucional de irretroactividad de la ley, consagrado en el artículo 14 de la Carta Magna, de tal suerte que **reformas de este calado no podrían ser aplicables a quienes ya tienen un derecho pensionario adquirido, sino únicamente a quienes tienen una expectativa de derecho pensionario**. Sin embargo, el costo político y social de una reforma así no puede ser cuantificable.

Aminorar la carga financiera que la “generación de transición” presiona sobre las finanzas públicas, podría ayudar a que el Estado tuviera más oportunidades para crear incentivos hacia la incorporación al SAR 97, lo que ha venido generando un costo de oportunidad.

6.2 LA PROBLEMÁTICA DE LAS BAJAS TASAS DE AHORRO VOLUNTARIO Y DENSIDAD DE COTIZACIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LOS BAJOS SALARIOS DE LOS TRABAJADORES INTEGRADOS AL SAR, Y LA FALTA DE UNA VERDADERA CULTURA DEL AHORRO.

Como ya se ha podido revisar a lo largo de este texto, múltiples son los componentes que determinarán los montos pensionarios de los trabajadores que se rigen por el vigente SAR 97. Entre éstos se encuentra el aumento en la esperanza de vida, el número de semanas trabajadas y de cotización (y su relación entre ellas, a la que se denomina “**densidad de cotización**”), el rendimiento neto que reporta cada cuenta individual, una cultura del ahorro que permita elevar el ahorro voluntario, y la riqueza de que el propio trabajador pueda disponer al momento de su retiro, entre muchas otros más.

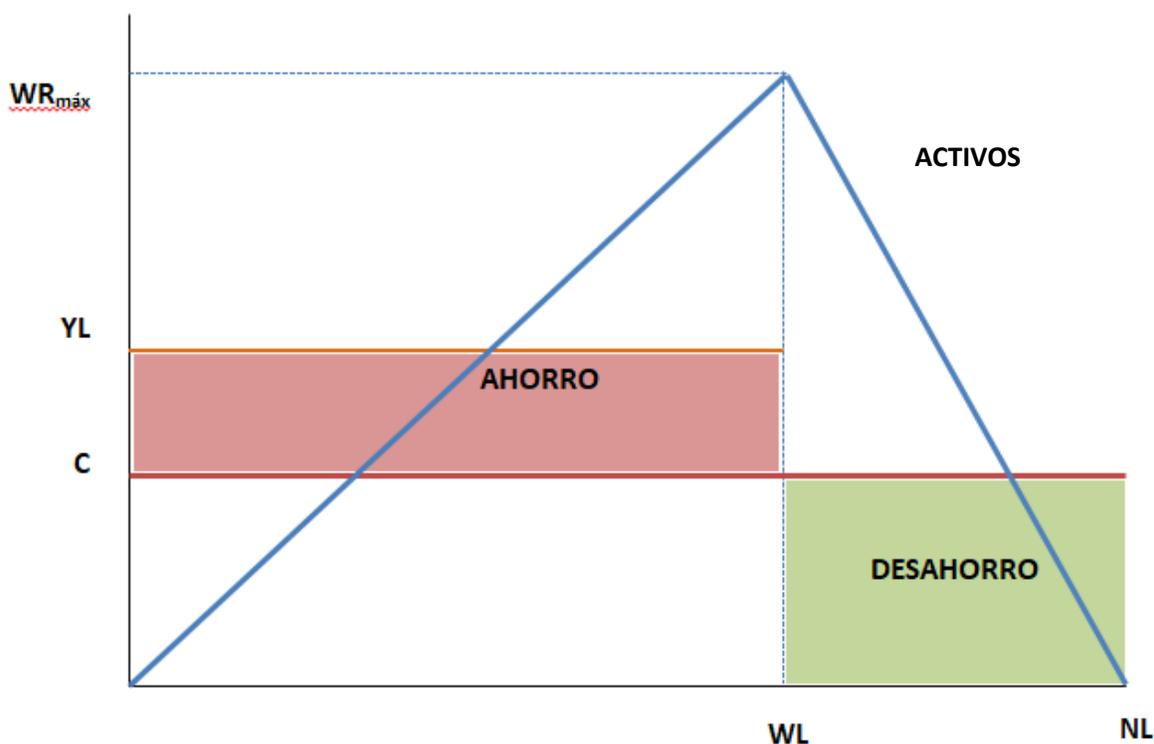
En este tenor, uno de ellos es específicamente relevante en el contexto de la acumulación de recursos financieros a lo largo de la vida laboral, los cuales son necesarios e indispensables para la determinación de las pensiones, al amparo del esquema de contribuciones definidas: los salarios.

Éstos, como sabemos, se determinan y varían en el tiempo, según factores endógenos que atienden a las particularidades que cada trabajador tiene (su edad, género, desempeño laboral y productividad, grado de estudios y especialización, su experiencia profesional, el sector económico en el que se desempeñe, etc.), así como de factores exógenos tales como el comportamiento de la economía, la adaptabilidad del centro de trabajo a los cambios económicos, o incluso al comportamiento de las finanzas públicas, entre muchos otros.

Cierto es que cada uno de esos factores es importante en cuanto determinan la cuantía de los salarios, los que, a su vez, influyen en el comportamiento del ahorro pensionario y su densidad de cotización. El ahorro pensionario en el SAR es un reflejo de la evolución salarial (esto es, la **trayectoria salarial**) a lo largo de los

años activos de los trabajadores incorporados al Sistema, y es uno de sus principales componentes.

FIGURA 12.0
INGRESO, CONSUMO, AHORRO Y RIQUEZA DE POR VIDA EN EL MODELO
DE CICLO DE VIDA



Fuente: Elaboración propia con base al esquema gráfico propuesto en el libro “Macroeconomía”, de Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer y Richard Startz (2009, p.322).

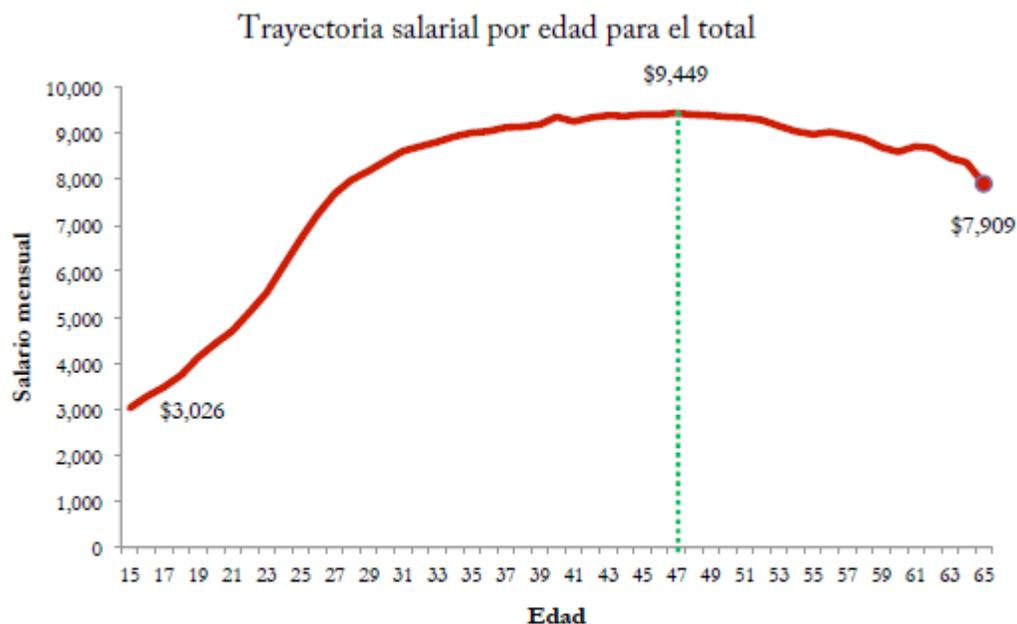
Tal y como pudimos revisar en la explicación de la teoría del ciclo de vida, tanto el ingreso, como el consumo, el ahorro y la riqueza son variables económicas íntimamente relacionadas. Ello explica que, a lo largo de su vida laboral, las personas tengan un ingreso que va creciendo hasta llegar a un punto máximo, después del cual iniciará una tendencia de decrecimiento. Éste es el origen, en la realidad palpable, del comportamiento de los ingresos, los que dependen de diversos factores endógenos y exógenos, como los que se han mencionado, y que son fundamentales para determinar los montos salariales.

Los trabajadores, al inicio de su actividad laboral perciben salarios menores (quizá porque tienen poca experiencia, o sus credenciales académicas son menores en comparación con los trabajadores más experimentados, etc.), y se puede percibir tanto teórica como empíricamente que éstos tienden a incrementar sus ingresos a lo largo del tiempo (compuestos, en la mayoría de los casos, por sus salarios) hasta llegar a un punto máximo o culminante, que es el fin de la vida laboral, momento en el cual se retiran, y comienza a decrecer su riqueza acumulada (al desahorrar), ya que gastan más de lo que ganan. Esto se puede visualizar gráficamente en la figura 12.0, donde WL es el número de años en edad productiva o vida laboral, C es el consumo, YL es el ingreso anual por el trabajo, NL los años de vida del trabajador, y WR la riqueza máxima que puede alcanzar el individuo.

El comportamiento que describe la teoría del ciclo de vida respecto a los ingresos con relación al consumo, se ha podido comprobar en el caso de los trabajadores mexicanos en lo que se refiere la distribución de la renta a lo largo de su vida, y la elección entre consumo y ahorro, la evolución de sus salarios y el desahorro en la etapa de retiro.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, con la información que dispone de la Base de Datos Nacional del SAR 97, ha podido elaborar estudios importantes para explicarlo, coincidiendo los datos y las tendencias obtenidas con la teoría, habiéndose encontrado que “la trayectoria salarial por edad tiene una forma de arco y alcanza su punto más alto en un ingreso mensual de alrededor de \$9,500 pesos a los 47 años de edad. Vale la pena destacar que la tasa de crecimiento de los salarios entre los 15 y los 47 años no es constante. Al inicio de la carrera laboral, los salarios aumentan a tasas crecientes. A partir de los 27 y hasta los 47 años siguen creciendo, pero se desaceleran. Después de alcanzar el nivel salarial máximo, se observa que los ingresos de los trabajadores comienzan a declinar [...] este fenómeno puede obedecer al vínculo entre la edad y los niveles de productividad” (Consar, 2017, p.13).

FIGURA 13.0



Salario mensual promedio ponderado por factores de expansión en pesos constantes de diciembre de 2015 de una muestra representativa con la misma fecha de corte.

Fuente: Gráfico obtenido del documento “Trayectorias Salariales de los Trabajadores de Ahorro para el Retiro en México y su Impacto sobre las Pensiones” (Consar, 2017, p. 13).

Los datos de la trayectoria laboral de los trabajadores que aportan al SAR son realmente alarmantes, pues los promedios arrojan que los salarios en México son realmente bajos. Con salarios que, en promedio, alcanzarán su punto máximo en los \$9,449 pesos mensuales, las personas tienen que destinar gran parte de sus ingresos salariales a satisfacer sus necesidades básicas de consumo, lo que provoca que exista un margen muy reducido para que éstas puedan ahorrar, es decir, aumentar su ahorro voluntario con perspectiva a mejorar su monto pensionario futuro. Desde luego que esta situación depende, en gran medida, de si el trabajador se encuentra registrado (que haya firmado un contrato) o asignado (que se le haya incorporado de oficio de acuerdo a la normatividad) a una Afore, si se trata de un hombre o una mujer (ya que existe una brecha salarial de género), y si el trabajador tiene un salario

alto o bajo (lo que está en función de los factores endógenos y exógenos antes mencionados).

Los resultados han arrojado que “[...] aquellos trabajadores con carreras salariales favorables, como es el caso de los hombres y trabajadores registrados, tendrán mayores montos previsionales acumulados y pensiones más altas” (Consar, 2017, p.4). Esto implica que, **a mayor salario existen más posibilidades de que el ahorro voluntario crezca, lo que, en consecuencia, se verá reflejado en pensiones más elevadas. Y, contrario sensu, para aquellos que tienen salarios bajos, la prospectiva es poco alentadora, ya que tendrán que conformarse con pensiones raquílicas, debido a que en muchos casos los trabajadores no alcanzarán a fondear sus cuentas individuales con los montos suficientes para lograr una pensión de un salario mínimo diario, con lo cual el Estado tendrá la obligación de otorgarles la llamada “pensión mínima garantizada”.**

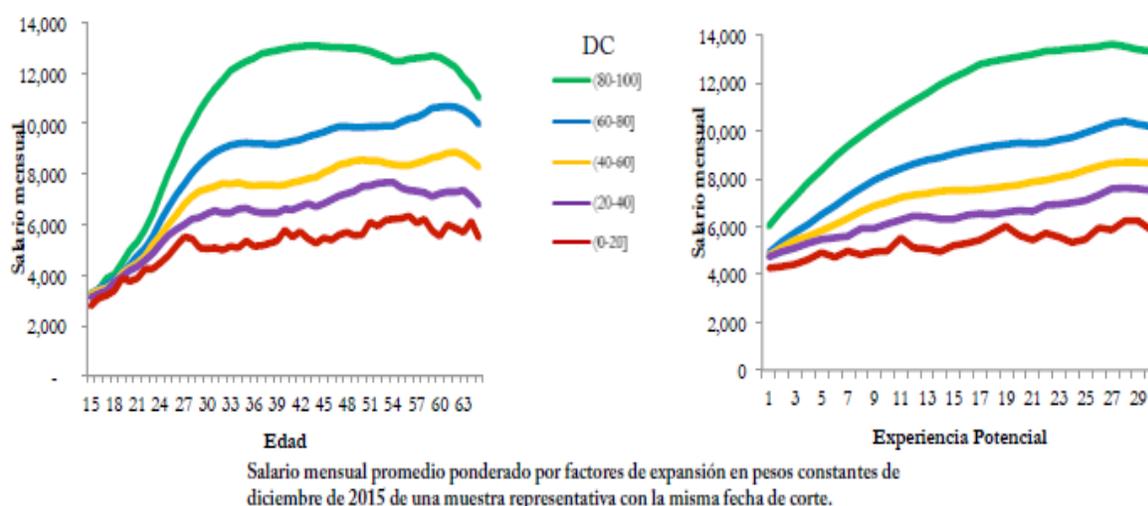
Sabemos que el comportamiento salarial, si bien es cierto que es una cuestión exógena al Sistema de Ahorro para el Retiro, también lo es que influye negativamente en éste por su trascendencia en la capacidad de ahorro de los trabajadores. Sin lugar a dudas, **la precarización salarial afecta de manera negativa las posibilidades de los cotizantes del SAR de obtener una pensión digna y decorosa, que les permita subsistir de manera adecuada el último lapso de su vida.**

“Los trabajadores que tienen mayores densidades de cotización tienen salarios más elevados y sus trayectorias salariales son crecientes, en tanto que los trabajadores que han pasado largos periodos en la informalidad – densidades de cotización menores al 40 por ciento-, muestran trayectorias salariales prácticamente planas. Lo anterior confirma que los trabajadores que permanecen constantemente en la formalidad tienen acceso a mejores salarios” (Consar, 2017, p. 18) **La Organización para la Cooperación y el Desarrollo**

Económicos ha señalado en su documento “*Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*” (2017, p.100) **que las pensiones mexicanas serán las más bajas de los países que la integran. Ello puede deberse a muchos factores explicativos relevantes, siendo resaltante el de los bajos salarios en una gran parte de la población trabajadora.**

FIGURA 14.0

TRAYECTORIAS SALARIALES POR EDAD Y POR AÑOS DE EXPERIENCIA POTENCIAL, Y SU RESPECTIVA DENSIDAD DE COTIZACIÓN



Fuente: Gráfico obtenido del documento “Trayectorias Salariales de los Trabajadores de Ahorro para el Retiro en México y su Impacto sobre las Pensiones” (Consar, 2017, p. 19).

La baja densidad de cotización puede deberse, entre otros factores, a una falta de cultura de ahorro, la cual es más común entre la población con menores ingresos salariales, y porque, desde luego, como ya hemos acotado, su costo de oportunidad es más elevado. Esto se ve reflejado gráficamente en la figura 14.0, en la que se nota claramente **que los trabajadores con mayores salarios son aquellos que tienen una densidad de cotización mayor, mientras que aquellos con los salarios más bajos tienen la densidad de cotización más baja.**

La precarización salarial también afecta la densidad de cotización, ya que los trabajadores con salarios más bajos, al encontrarse en el dilema entre consumir para satisfacer sus necesidades básicas, o ahorrar para su futuro, prefieren el consumo presente, pues el costo de oportunidad de consumir menos ahora para ahorrar y consumir en mayor proporción en el futuro, es más alto para ellos. Así las cosas, **aquellos trabajadores que coticen más respecto a las semanas trabajadas, tendrán el beneficio de obtener montos pensionarios más elevados, en comparación con aquellos que únicamente cumplan con sus cuotas obligatorias, sin aportar ahorro voluntario al Sistema.**

Además, sabemos que los niveles de consumo en las edades tempranas y productivas son mayores a aquellos que se presentan en las edades de inactividad laboral, ya que en el retiro las personas no tienen que gastar en hacerse de un patrimonio o en la manutención de sus hijos. Es decir, que respecto a las personas en edad productiva que cotizan en el SAR 97, entre mayor es su salario, mayores aportaciones voluntarias realizan y menor es la brecha entre las semanas que trabajan y la cantidad de semanas que cotizan.

Por lo tanto, se deben de encontrar mecanismos que permitan incrementar el ahorro y la densidad de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México, que trasciendan la problemática de los salarios, y que permitan asegurar un mejor retiro, primordialmente entre los trabajadores que tienen una remuneración laboral más baja, y que a aquellos en una mejor situación laboral se les incentive a ahorrar lo suficiente para que puedan obtener un ingreso adecuado en su retiro.

RETOS

En consecuencia, el SAR 97 tiene los retos de elevar el ahorro en los trabajadores conforme a las mejores prácticas internacionales, y crear una verdadera cultura del ahorro que se difunda entre ellos.

RECOMENDACIONES

En vista de lo anterior, se proponen las siguientes soluciones, que podrían ayudar a mejorar el panorama antes descrito:

- a) Debido a que los trabajadores con salarios bajos no cuentan con recursos suficientes para aportar más allá de sus cuotas obligatorias, esto es, para mejorar su ahorro voluntario, **se propone que el Estado Mexicano, con la disminución** de la carga financiera que le podrían reportar las propuestas vertidas en el apartado 6.2 de este trabajo, **apoyara subsidiando, en conjunto con los patrones y con una parte mínima aportada por los trabajadores, para incrementar los fondos acumulados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.** Para ello, se cree que **un mecanismo de aporte subsidiario en proporción a las necesidades (es decir, progresivo), sería una muy buena opción; esto es: se plantea que a los trabajadores con salarios más bajos se les realice un aporte directo (por parte del Estado y los patrones) en la subcuenta de aportaciones voluntarias, que sería mayor entre más bajo sea el salario del trabajador, mientras que desaparecería totalmente en los casos en que los trabajadores estuvieran aportando lo suficiente para lograr, cuando menos, una pensión de tres salarios mínimos por día.** Por otra parte, **para aquellos trabajadores con salarios más altos, de quienes que se detecte que no aportan lo suficiente a su subcuenta de aportaciones voluntarias, se les ofrecería un esquema de incentivos en el que por cada peso ahorrado, el Estado, en conjunto con los patrones, pondrían un porcentaje adicional, el que crecería en razón a la cantidad ahorrada.** Así, entre más ahorre el trabajador (que no se encuentra entre aquellos con los salarios más bajos), mayor será la aportación patronal y estatal a su subcuenta de aportaciones voluntarias, esquema que se conoce, conforme a las prácticas internacionales, con el nombre de **“pari passu”**, y ya se ha implementado un régimen parecido en el caso del ISSSTE, al que se le denomina **“ahorro solidario”**. **Aquí,**

además, para incentivar a los patrones, el Estado les puede hacer deducciones fiscales en relación a las aportaciones que hagan al ahorro voluntario de los trabajadores. Todo ello es posible, ya que la Ley estipula la existencia, también, de una Subcuenta de Aportaciones Voluntarias.

- b) Otra práctica internacional interesante es la del llamado “**mecanismo de auto escalación**” (Consar, 2016, p.24), en el que, **por cada aumento salarial, o cada prestación o estímulo extraordinarios para el trabajador, serían deducibles de impuestos para la empresa.** Éste es, sin duda, el mecanismo más idóneo para elevar el ahorro de los trabajadores con salarios más bajos.

- c) Poner en marcha un esquema en el que se puedan transferir los recursos de la subcuenta de vivienda, para su inversión por parte de las Afores, como si se tratara de ahorro obligatorio (lo que incrementaría su proporción respecto del salario de un 6.5% a 11.5%), para aquellos casos en que los trabajadores no pretendan o deseen hacer uso de su derecho a obtener un crédito de vivienda y que, en su lugar, pretendan aumentar su ahorro obligatorio y los rendimientos que les pueda reportar la inversión de esos recursos pecuniarios, en los mercados financieros. Para hacer posible lo anterior, se requiere flexibilidad legal e institucional, haciendo permisible en la legislación –primordialmente en la Ley del SAR 1997, la Ley del Infonavit y el Reglamento Orgánico de FovISSSTE- que, previa manifestación expresa de los trabajadores, dichos recursos dejen de ser administrados por el Instituto o Fondo de Vivienda que les rija. Es decir, que se le otorgue la posibilidad a los trabajadores en activo de poder renunciar a poder percibir, eventualmente, un crédito hipotecario, a cambio de ceder la administración e inversión de esos recursos a la Afore que administre su cuenta individual, con la finalidad de que ésta les genere mejores expectativas de pensión. Incluso se podría implementar un mecanismo, a

través del cual, esta renuncia podría ser parcial, es decir, que se cedieran dichos recursos a las Afores solo por determinado tiempo, después del cual el trabajador podría optar por canalizarlos al Instituto o Fondo de Vivienda que le corresponda, para que, después de cierta temporalidad, pudiera acceder a un crédito hipotecario.

- d) Fomentar**, a través del aparato estatal-institucional, **una verdadera cultura del ahorro, informando lo suficiente a los trabajadores para crearles un ambiente de confianza respecto al SAR 97 y sus beneficios**, haciendo hincapié en el hecho de que es muy importante ahorrar voluntariamente para mejorar la prospectiva de los montos pensionarios individuales. Las teorías conductuales de la economía (Behavioural Economics) han demostrado que “los individuos son más receptivos a la información anecdótica o a testimonios personales en vez de recurrir a información estadística fundamentada y rigurosa” (Consar, 2016, p. 15). **Por lo tanto, es necesario arraigar en el común denominador la idea de que el SAR es bueno, y que funciona mejor en la medida en que las personas ahorran más.** En este caso, **sería importante explicar los beneficios que aporta la inversión de los fondos acumulados en las cuentas individuales, los rendimientos (a grandes rasgos), y que al ahorrar se está invirtiendo en mercados financieros a los que una persona sin suficientes recursos económicos no podría acceder, pero que con el SAR sí tienen esa oportunidad todos los trabajadores previsionales, sin distinción alguna.** Igualmente, se podrían poner ejemplos de éxito que incentivaran la participación ahorrativa. **Todo lo anterior, con campañas publicitarias, y haciendo aún más explícitos los estados de cuenta de los trabajadores. El SAR debe percibirse como un sistema creíble, sólido y del que pueden beneficiarse los trabajadores por medio del ahorro.**

6.3 LA PROBLEMÁTICA DE LOS BAJOS RENDIMIENTOS Y LOS ALTOS COSTOS ADMINISTRATIVOS / OPERATIVOS DE LAS AFORES

Hemos podido acotar en este trabajo que una de las grandes diferencias sustanciales entre el modelo pensionario solidario de reparto y el de capitalización individual, radica que en este último los recursos que se acumulan en las cuentas individuales no tiene la limitación legal de no poder ser invertidos, por lo que, de hecho, se han creado mecanismos encaminados a invertir dichos fondos en los mercados financieros, por medio de la administración profesional de las Afores y sus Siefores. Todo ello ha creado un régimen de inversión, que es supervisado por la Consar para darle certidumbre y conducción institucional.

Sabemos que una de las finalidades de la seguridad social, si no la más importante de todas, es asegurar una mejor calidad de vida en los individuos, sirviendo como un mecanismo nivelador de las desigualdades sociales. En este sentido, la inversión de los fondos pensionarios debe seguir ese propósito, no así el de ser un mecanismo de especulación financiera que provoque incertidumbre, ocasione grandes riesgos, y genere rentas cuyo aprovechamiento o apropiación se quede mayoritariamente entre quienes operan los fondos (y no así entre los dueños de los recursos pensionarios).

Es por lo anterior que, de conformidad con la normatividad que regula la actuación de las Afores, Siefores y todo el SAR 97 en general, el **Régimen de Inversión de cada tipo de Siefore** debe corresponder o estar acorde al nivel de riesgo para cada grupo de edad de los trabajadores, procurando siempre el interés superior de los trabajadores, y asegurando que los recursos que se inviertan estén protegidos, en la medida que más se pueda, para tratar de evitar los riesgos propios de los mercados financieros (lo que se logra, regularmente, con la distribución del riesgo entre diversos tipos de activos en un portafolio de inversión, y que se denomina **diversificación**).

A partir de ello, en cada Afore se crearon **cinco tipos de Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores) básicas**, que están diseñadas acorde a lo que propone la Teoría del Ciclo de Vida, estableciéndose para cada una de ellas determinados límites de inversión, y correspondiéndole a los trabajadores una en específico de acuerdo a su edad.

De esta manera, los trabajadores más jóvenes, que recién inician su vida laboral, pueden correr un poco de más riesgo en el entendido de que sus fondos pensionarios se pueden invertir a largo plazo, y que llegado el caso, ante una situación de caída en el valor de los activos en que se invierta, existe la posibilidad de recuperación conforme a los ciclos financiero y económico; pero también porque se espera que el trabajador se retire en dos o tres décadas. En cambio, para los trabajadores a punto de retirarse, esto sería imposible debido a que no se pueden exponer a grandes riesgos los recursos pensionarios que han venido acumulando a lo largo de su vida, y que están a punto de disfrutar, pues habrán de quedarse sin empleo y éstos constituirán una de sus principales fuentes de ingresos.

“En el contexto del régimen de inversión de las Siefore, los **instrumentos estructurados** comprenden: títulos fiduciarios (que se destinan a la inversión en territorio nacional), **FIBRAS –Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces-**, vehículos de inversión inmobiliaria y certificados bursátiles cuya fuente de pago provenga del uso de activos reales. Debido a su naturaleza, los instrumentos estructurados promueven el financiamiento del sector productivo nacional. Tal es el caso de las inversiones destinadas a la infraestructura, financiamiento a empresas medianas y pequeñas, así como proyectos productivos de largo plazo” (Consar, 2015, p.7).

Los **instrumentos bursatilizados** son los títulos o valores que representan derechos de crédito emitidos a través de Vehículos y cuyos activos subyacentes sean dichos derechos de crédito; mientras que los **instrumentos de renta**

variable son aquellos (principalmente índices accionarios) que pagan un interés que varía de acuerdo a su propio desempeño a través del tiempo; e instrumentos en divisas, aquellos dólares de los Estados Unidos de América, euros y yenes, así como a las demás monedas extranjeras previstas en las disposiciones generales relativas al régimen de inversión.

FIGURA 15.0

Límites de inversión de las Siefore				
Clase de activo	Siefore Básica 1 (SB1)	Siefore Básica 2 (SB2)	Siefores Básica 3 (SB3)	Siefore Básica 4 (SB4)
Valores extranjeros	20%	20%	20%	20%
Renta Variable	10%	30%	35%	45%
Instrumentos en divisas	30%	30%	30%	30%
Instrumentos bursatilizados	10%	15%	20%	30%
Instrumentos estructurados	0%	15%	20%	20%
Fibras	5%	10%	10%	10%
Protección inflacionaria	Sí (51% mínimo)	No	No	No
Mercancías	0%	5%	10%	10%
Siefores Básica de Pensiones (60 años y mayores)	La Siefore Básica de Pensiones SB0 sólo puede invertir en valores gubernamentales de corto plazo			

Fuente: Elaboración propia en concordancia con el cuadro 1 del libro “Para entender el Sistema de Ahorro para el Retiro” (Vásquez, 2017, p. 34).

En general, las Siefores Básicas SB3 y SB4 invierten los fondos pensionarios en proyectos productivos e instrumentos de larga maduración (a largo plazo); en cambio, las Siefores SB2, SB1 y SB0 invierten en instrumentos financieros de mediano y corto plazo. Además, aparte de las Siefores Básicas existen las llamadas **Siefores Adicionales**, las cuales invierten los fondos de la subcuenta de aportaciones voluntarias (o ahorro voluntario).

Cuando existe una Siefore básica, ésta coloca los recursos del ahorro obligatorio y voluntario en los mercados financieros, mientras que cuando se trata de una Siefore adicional, ésta solamente lo hace con las aportaciones voluntarias, sin tocar los recursos de las cuotas obligatorias. Es decir, la finalidad de una Siefore Adicional es invertir las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro de que se hizo mención cuando se revisaron los tipos de aportaciones voluntarias en la subcuenta del mismo nombre.

Todas las Afores, con sus respectivas Siefores, cobran un porcentaje determinado sobre los rendimientos que arrojan las inversiones de los fondos pensionarios acumulados en las cuentas individuales, como retribución o pago por su administración, operación, resguardo e inversión profesional. A éstos se les denomina “comisiones”, y sus montos son relevantes, ya que cada Afore cobra comisiones distintas, algunas más altas que otras, lo que influye en el rendimiento neto de las inversiones de los recursos de los trabajadores.

Así las cosas, el rendimiento neto está en función de dos variables, a saber: 1) el rendimiento bruto que se obtiene en los mercados financieros y, 2) la comisión que cobra la Afore después de la obtención del rendimiento bruto. En consecuencia, la mejor opción para un trabajador será elegir de entre las Afores existentes, aquella que le reporte rendimientos brutos más altos y comisiones más bajas o, dicho de otra manera, que le proporcione los rendimientos netos más altos.

En la Figura 16.0 es apreciable que, el rendimiento neto de las Siefores se mide en función de la maduración de los instrumentos en los que se invierten los fondos pensionarios. Es por ello que en las Siefores SB4 se hace la medición en un período de 7 años (84 meses) al igual que en la SB3, mientras que en la SB2 se hace en relación a 5 años (60 meses), en la SB1 a

3 años (36 meses) y en la SB0 a un año (12 meses). No podrían compararse los rendimientos netos en función de los mismos meses porque, como ya se acotó, mientras en algunas Siefores los instrumentos financieros son de corto plazo, en otras son de mediano y largo plazos. Así, con los indicadores presentados, resalta el hecho de que **la Siefore que tiene mejores rendimientos netos en 4 de los 5 tipos es Profuturo**, la que funciona como Siefore Adicional, e Inbursa (que es Siefore Básica) para el caso de la SB1. Por otra parte, Invercap ha mostrado los peores beneficios en los tipos SB4, SB3 y SB2 que son, por cierto, las que invierten en instrumentos de más larga maduración, mientras que Principal ha sido la de peor desempeño en la SB1, y Azteca en la SB0.

FIGURA 16.0

Indicador de rendimiento neto									
Afores	Rendimiento neto SB4 (84 meses)	Afores	Rendimiento neto SB3 (84 meses)	Afores	Rendimiento SB2 (60 meses)	Afores	Rendimiento neto SB1 (36 meses)	Afores	Rendimiento neto SB0 (12 meses)
Profuturo	7.78%	Profuturo	6.92%	Profuturo	6.01%	Inbursa	6.55%	Profuturo	7.22%
Sura	6.96%	Sura	6.33%	Coppel	5.61%	Profuturo	5.39%	Citibanamex	7.11%
Coppel	6.06%	Coppel	5.78%	Inbursa	5.09%	PensionISSSTE	5.37%	PensionISSSTE	7.10%
Citibanamex	6.04%	PensionISSSTE	5.62%	Azteca	4.91%	Sura	5.31%	Inbursa	7.09%
Inbursa	5.70%	Citibanamex	5.53%	Principal	4.66%	Azteca	5.13%	Coppel	7.02%
Azteca	5.50%	Inbursa	5.45%	Sura	4.63%	Coppel	5.12%	Principal	7.01%
PensionISSSTE	5.35%	Azteca	5.10%	Citibanamex	4.44%	Citibanamex	4.88%	Sura	7.01%
XXI Banorte	5.32%	XXI Banorte	4.95%	PensionISSSTE	4.32%	Invercap	4.58%	XXI Banorte	6.98%
Principal	5.16%	Principal	4.89%	XXI Banorte	4.23%	XXI Banorte	4.53%	Invercap	6.97%
Invercap	3.99%	Invercap	3.77%	Invercap	3.62%	Principal	4.06%	Azteca	6.88%
Promedio simple	5.79%	Promedio simple	5.43%	Promedio simple	4.75%	Promedio simple	5.09%	Promedio simple	7.04%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Indicadores de Rendimiento Neto de la Consar.

Tener conocimiento de la información anterior es muy relevante en el contexto del SAR 97. Actualmente **la diversificación de las inversiones pensionarias y la flexibilidad legal e institucional han permitido mejorar el panorama respecto a los rendimientos netos de las Siefores. Los trabajadores no solamente**

cuentan con la posibilidad del traspaso, es decir, del cambio de una Afore a otra (con sus cinco respectivos tipos de Siefore y, de ellas, la que les corresponda en razón a su edad), **sino también de la transferencia de sus recursos pensionarios de una Siefore a otra, en la misma Afore. Esto es, que tienen la opción de trasladar sus recursos cuando, por ejemplo, aunque por edad les pudiese corresponder la Siefore SB3, a la SB4 para invertir en instrumentos de más larga maduración.**

Ello podría mejorar los rendimientos de una cuenta individual; sin embargo, existen restricciones, como aquellas de la Siefore Básica SB0 en la que no se puede invertir en instrumentos de largo ni mediano, sino únicamente de corto plazo, pues se prevé que su retiro sea pronto (un ejemplo puede ser la inversión en instrumentos de deuda gubernamentales –cetes- con vencimiento a 5 años).

De esta manera, con la información que publicita periódicamente la Consar respecto a los rendimientos netos de las Siefores, las personas pueden estar mejor informadas para tomar una decisión más óptima respecto a cuál Afore elegir, o a cuál cambiarse, así como comparar los rendimientos entre los tipos de Siefores. Ello ha ocasionado que la inversión de los fondos pensionarios tenga, en términos generales, un comportamiento positivo. De hecho **“los rendimientos de las Siefore Básicas han resultado superiores a cualquier instrumento de ahorro o inversión ofrecido libremente a cualquier trabajador bancarizado”** (Vásquez, 2017, p. 35).

RETOS

El SAR 97 aún tiene retos importantes que afrontar en este sentido, pues debe diversificar aún más entre los instrumentos de inversión disponibles en los mercados nacionales y extranjeros, ampliar los límites de inversión (primordialmente en las Siefores SB4, SB3 Y SB2), mejorar los rendimientos brutos que se han venido obteniendo y, desde luego, aminorar las comisiones que cobran las Afores.

RECOMENDACIONES

Por ello, se plantean las siguientes alternativas de solución:

- a) **Los activos alternativos son un área de oportunidad poco explorada por las Siefores**, quizá porque sus mercados en México aún no están lo suficientemente consolidados, tal vez por el riesgo que presentan, o simplemente porque forman parte del capital privado, que puede crear recelo en la autoridad gubernamental. Ejemplos de éstos lo constituyen la deuda privada, los activos privados y la infraestructura privada, incluidos los mercados inmobiliarios privados –los denominados Certificados de Capital de Desarrollo o CKdes, donde se podría invertir en instrumentos de riesgo de proyectos no solamente nacionales, sino también extranjeros-.

Hasta el momento se ha optado, en una parte importante, por invertir en proyectos de infraestructura del gobierno federal, en la creencia de que con ese tipo de medidas se alienta el crecimiento del sector productivo nacional y de las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, aun cuando ello sea cierto, también lo es que la inversión en proyectos de infraestructura del gobierno actual pudiera no ser una opción que, mayoritariamente, prefieran los inversionistas de los mercados financieros, por sobre otras opciones que parecieran más rentables y certeras, sobre todo si consideramos que se ha venido generando incertidumbre, por ejemplo, ante la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y ante el riesgo de cancelación de otras obras de infraestructura, así como la apuesta del gobierno de construir proyectos que pudieran resultar poco rentables a largo plazo (como la pretendida construcción de la “Refinería Dos Bocas”).

Así pues, **la ventaja de apostar por diversificar aún más, es que ello puede disminuir el riesgo, y aunque exista riesgo en invertir en instrumentos de esa naturaleza eminentemente privada, al ser su maduración de largo plazo, se espera que al final sí generen**

rendimientos importantes. Esto no es algo nuevo, las Afores ya han comenzado a invertir en instrumentos privados alternativos, pero hace falta incrementar la participación en ellos, con la debida precaución, y siempre procurando distribuir el riesgo de una manera adecuada.

- b) **Crear mecanismos legales-institucionales que permitan incrementar la competencia, ya que el mercado de las Afores se compone únicamente por 10 administradoras**, las que operan en su conjunto 64,266,427 cuentas individuales del SAR 97, y una bolsa de más de 3 billones de pesos, equivalentes a más del 15% del Producto Interno Bruto (Vásquez, 2017,p.61). **El fomento a la competencia económica siempre tiene como resultado la disminución de los costos operativos (comisiones). Para ello, se necesita promover e implementar incentivos fiscales para que más instituciones financieras inviertan y puedan tener la capacidad de operar como Afores.**

- c) **Ampliar los límites de inversión cuando menos en las Siefores SB4 y SB3, primordialmente en los instrumentos bursatilizados, valores extranjeros e instrumentos estructurados. Hay áreas de oportunidad que, con la debida cautela, podrían mejorar considerablemente los rendimientos de las Afores.**

- d) Actualmente, está en marcha en el Congreso de la Unión una Iniciativa de Reforma con Proyecto de Decreto para reformar diversos artículos de la Ley del SAR, en la que **se pretende que desaparezcan las Siefores y, en su lugar, la Afore administre Fondos de Inversión Especializados para el Retiro (Fiefores). Ello, si se implementa adecuadamente, podría aminorar considerablemente los costos operativos de las Afores**, ya que el sostenimiento de una Siefore implicaba la contratación de más personal para su administración, cuestión que prácticamente desaparece ante la figura jurídica de “fondo de inversión” la cual está regulada por la

Ley de Fondos de Inversión. Aun así, es claro que, aunque son figuras jurídicas equivalentes al ser, tanto las Siefores como las eventuales Fiefores sociedades anónimas de capital variable, tienen cada una de ellas diferencias en cuanto su operatividad o administración, ya que una Fiefore podrá ser constituida por un socio fundador constituido ante la Consar, que es precisamente la Afore, mientras que una Siefore tenía que operarse como una empresa dependiente de la Afore (lo que implicaba mayores costos operativos). **Sin embargo, esta propuesta debe perfilarse a asegurar reglas de operación claras y adecuadas para su correcto funcionamiento, debido a que, si este cambio se concretara, desaparecería la distinción que aún está vigente, de acuerdo a los perfiles de riesgo por edad de cada trabajador en activo, en las Siefores Básicas y Adicionales en SB0, SB1, SB2, SB3, y SB4. Además, al existir fondos de inversión es claro que existirá una mayor exposición al riesgo, pues se pretende transitar de la obligación de preservar el valor adquisitivo de las pensiones, a contribuir a mantenerlo.**

- e) **En la Iniciativa de Reforma a la Ley del SAR, que está en discusión en la Cámara de Diputados, también se contempla que las Afores cobren una única comisión sobre el monto total administrado de los recursos pensionarios, y que puedan acceder a una comisión extraordinaria que podrían cobrar únicamente sobre los rendimientos que llegaran a generar cuando éstos superaran los rendimientos promedio que reportaran las eventuales Fiefores.** Ella puede ser viable para mejorar los rendimientos de las cuentas individuales, pues podría incentivar a las Afores a realizar inversiones que generaran mejores rendimientos, con el ánimo de que ello les permitiría cobrar una comisión extraordinaria, incrementado así sus ganancias. **Sin embargo, habría que asegurar que, frente a estos incentivos, no se prefiera por sí misma la obtención de ganancias, poniendo en alto riesgo las inversiones pensionarias.**

6.4 LA PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE MÁS MODALIDADES DE PAGO DE PENSIÓN Y LA EXPOSICIÓN AL RIESGO INFLACIONARIO DE LOS TRABAJADORES QUE SE PENSIONAN POR “RETIRO PROGRAMADO”.

Como se ha podido revisar a lo largo de este texto, en el SAR existe una fase de acumulación en la cual los trabajadores ahorran con el objetivo de alcanzar los recursos suficientes que les permitan acceder a una pensión adecuada, con la que puedan tener un retiro digno y decoroso, y vivir los últimos años de su vida sin la preocupación de contar con un sustento suficiente para cubrir sus necesidades, o de ser dependientes de alguien más. Esa meta, desde luego, no se cumple en su totalidad en la gran mayoría de los mexicanos en edad de retiro, o ya retirados, pues, de hecho, las cifras de la Consar han arrojado que, de persistir las problemáticas actuales del SAR 97 más del 70% de los mexicanos que son sujetos a este esquema caerán en una pensión abajo del salario mínimo vigente, más aún si su modelo pensionario es el de capitalización individual, gravemente criticado por no tener los beneficios que reportaba a los trabajadores inactivos el Modelo Pensionario Solidario de Reparto. Sin embargo, se ha revisado también que existen muchas áreas de oportunidad en las cuales el SAR, como sistema integral, puede intervenir para un mejor funcionamiento del Modelo de Contribuciones Definidas, que se han venido examinando.

En el tiempo después del retiro existe una fase de desacumulación, que se refiere al momento en que los trabajadores llegan a la finalización de su vida laboral activa y, en consecuencia, comienzan a utilizar los recursos de sus cuentas individuales para el financiamiento de sus pensiones. Ésta es la parte más crítica del sistema, porque es en este momento en el que los trabajadores deben optar por alguna de las dos opciones que actualmente existen como modalidades de pago de pensión, para así comenzar a gozar de los beneficios del ahorro que fueron acumulando en su trayectoria salarial y laboral.

En el SAR 97 esas dos modalidades de pago de pensiones, aplicables para los trabajadores que se pensionen por cesantía en edad avanzada o vejez (no aplican las pensiones de invalidez y vida) son las siguientes:

- I. **En la renta vitalicia (RV) “una compañía de seguros se obliga a realizar pagos regulares de por vida al trabajador a cambio de los recursos acumulados en su cuenta individual para el retiro. Al adquirir una RV, el trabajador le transfiere la propiedad de sus recursos (en concepto de prima) y adquiere, a cambio, el derecho a recibir pensiones periódicas y predeterminadas, ajustadas anualmente con la inflación observada, durante el resto de su vida. La aseguradora absorbe el riesgo de longevidad, de inflación y de mercado”** (Consar, 2018a, p.13)

“El monto de RV que se ofrece al pensionado está en función de dos variables técnicas” (Consar, 2018a, p.13):

- a) **“La tasa de interés (o de descuento)**, que representa los rendimientos que la aseguradora supone obtendrá de los recursos entregados por el trabajador: a mayor tasa, mayor RV. De esta relación surge el denominado riesgo de tasa (o de momento), el cual expone al trabajador a obtener una pensión menor, producto de un “mal momento” en las tasas de interés reales de largo plazo. En este caso, el trabajador debería evaluar la posibilidad de posponer su retiro” (Consar, 2018a, pp.13-14).
- b) **“La tabla de mortalidad**, que determina el horizonte previsible de pago (**esperanza de vida al momento de pensionarse**): a mayor edad, mayor RV” (Consar, 2018a, p.14)

“La “animadversión” hacia adquirir RV’s obedece a que éstas: (Consar, 2018a, p.14)

- 1) "No pueden revertirse, perdiendo el control y la liquidez sobre sus recursos. El pensionado debe renunciar a un abanico de opciones deseables: posibilidad de dejar un legado, mantener un fondo disponible para contingencias o aprovechar oportunidades de inversión" (Consar, 2018a, p.14).
 - 2) "Existe una barrera psicológica a entregar un monto importante a cambio de flujos pequeños y periódico, al valorar de forma exagerada el consumo presente (descuento hiperbólico)" (Consar, 2018a, p. 15).
 - 3) "Por último, existe la percepción de un alto riesgo de contraparte (de quebranto de la aseguradora), pues se trata de un contrato privado de largo plazo (20-30 años). En general, se desconfía del mercado financiero y de la capacidad reguladora de la autoridad" (Consar, 2018a, p.15).
- II. **"El retiro programado (RP). Permite que el pensionado mantenga la propiedad de sus recursos, ya que estos permanecen invertidos en la Afore, que será la que pagará su pensión recalculando el monto cada año. En esta modalidad se realiza un cálculo para determinar el monto de la pensión sobre la base del fondo ahorrado y algunas otras variables. Si el cálculo arroja un valor menor al de la pensión mínima garantizada (PMG) (a partir de febrero 2016 para el IMSS es de 2763.03 pesos; y para el ISSSTE de 4,309.71 pesos), la Afore deberá pagar mensualidades equivalentes a la PMG hasta que se agoten totalmente los recursos, los cual se presume ocurrirá antes que el deceso del pensionado"** (Vásquez, 2017, p.39).

"Son pagos parciales con un monto fijo o variable; se determinan mediante las "tablas de mortalidad" vigentes y generalmente de manera anual. Los activos siguen siendo invertidos por un gestor de inversiones, quien pagará

la pensión, generando rendimientos. Una ventaja de ésta es que, en caso de fallecimiento prematuro, los recursos pueden ser heredables. Sin embargo, bajo la modalidad de retiro programado el individuo asume los riesgos de mercado, de inflación, de tasa de interés y de longevidad” (Consar, 2018a, pp.12-13).

“El retiro programado permite obtener beneficios distintos a los que ofrecen una renta vitalicia:” (Consar, 2018a, p.13)

- i. “Permite diferir la compra de una RV en caso de enfrentar tasas de interés excepcionalmente bajas (annualization risk), permitiéndole migrar a RV posteriormente” (Consar, 2018a, p. 13).
- ii. “Al mantener la propiedad de los recursos, permite heredar los recursos remanentes, lo que puede resultar una opción adecuada para pensionados cuya esperanza de vida se encuentre disminuida, a consecuencia de alguna enfermedad o padecimiento” (Consar, 2018a, p.13).
- iii. “Permite participar de las ganancias (y de los riesgos) de los mercados financieros” (Consar, 2018a, p.13).

Sin embargo, las dos modalidades de pago de pensiones que actualmente existen resultan insuficientes ante un mercado pensionario tan grande, en el que las necesidades de los trabajadores en edad de retiro son diversas, y en el que las modalidades subsistentes presentan problemáticas que deben ser abatidas.

Es claro, por ejemplo, que en el casos de la renta vitalicia (RV) los trabajadores, una vez que reciben el saldo total de su cuenta individual, pueden inclusive preferir retirar el total de sus recursos acumulados en una sola exhibición, en el entendido de que para ellos esto resultaría preferible en lugar de tener que ceder la

propiedad de los mismos a una aseguradora, so pretexto de adquirir, en contraprestación, una pensión con montos pensionarios que, quizá, no cumplen con sus expectativas de retiro. Ello podría suceder primordialmente cuando los trabajadores tienen conocimientos sobre cómo emprender un modelo de negocio que podrían financiar con esos recursos y del que, si saben darle viabilidad, podrían obtener mayores beneficios, o cuando podrían invertirlos en instrumentos financieros que, aunque tengan mayor riesgo, podrían reportarles una mayor rentabilidad.

FIGURA 17.0

Comparación entre renta vitalicia (RV) y retiro programado (RP)		
Concepto	Renta Vitalicia (RV)	Retiro Programado (RP)
Entidad que administra	Aseguradora especializada	Afore
Inversión de los recursos	Reservas de la aseguradora (Régimen de Inversión muy conservador)	Siefore más conservadora
Siempre se recibe el mismo monto de pensión	Sí, es fija, indexada a la inflación	No, es decreciente y depende del saldo remanente, rendimientos y esperanza de vida
Garantiza la pensión de por vida	Sí	No
Riesgos financieros (mercado, inflación)	No existe	Existe
Riesgo de quebranto	Existe	No existe
Recibir aguinaldo anualmente	Existe	No existe
Posibilidad de retirar el dinero en caso de fallecimiento	No	Sí

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del libro “Para Entender el Sistema de Ahorro para el Retiro” (Vásquez, 2017, p.39).

Igualmente, en la modalidad de pago de retiro de RV entre más joven sea un trabajador en posibilidades de retiro, y si se encuentra en buenas condiciones físicas y médicas, es claro que una opción así no sería la mejor, sobre todo si

consideramos que entre menor sea la esperanza de vida de la persona, mayor será su monto pensionario de RV. Por lo que, en realidad, esta modalidad está diseñada únicamente para las personas que tiene una clarísima animadversión al riesgo, es decir, es hasta cierto punto, una buena opción para los perfiles más conservadores.

En cambio, a las personas que no tienen animadversión al riesgo, es probable que les resultara mejor decidirse por la opción de retiro programado (RP). Sin embargo, esta última tampoco está exenta de problemas, pues, de hecho, en dicha modalidad existe una clara inequidad que debe resolverse, ya que los trabajadores en edad (o posibilidades) de retiro asumen todos los riesgos de inflación, tasas de interés, mercado y longevidad, cuando éstos deberían estar compartidos entre la Afore y los pensionados. Resulta injusto que los trabajadores estén claramente expuestos, por ejemplo, a la inflación, pues sus montos pensionarios no se ajustan anualmente a ésta, cuando la Afore regularmente sigue obteniendo ganancias al continuar invirtiendo los recursos pensionarios del trabajador. Es por ello que al recalcularse los montos pensionarios, debería de incluirse la variable inflacionaria.

Las insuficiencias de ambas modalidades, claramente distinguibles debido a que en ninguna de ellas existe una cobertura total a los riesgos, hacen pensar en la necesidad de promover algunas más, conforme a las prácticas internacionales que han tenido éxito.

Así las cosas, “una manera de mitigar dichos riesgos es combinar instrumentos. Por ejemplo, un ahorrador podría empezar con retiros programados y, al cumplir una edad más avanzada, contratar una renta vitalicia que proteja a la persona del riesgo de longevidad. [...] En el SAR no existe la posibilidad de combinar ambos mecanismos que mitiguen a la vez varios riesgos, lo que si ocurre en otros sistemas de pensiones en el mundo” (Consar, 2018a, p. 18).

RETOS

Por lo tanto, el SAR 97 tiene el reto de mejorar las opciones o modalidades de pago pensionario, al tiempo que debe aminorar sus riesgos financieros, primordialmente cuando los trabajadores los asumen casi en su totalidad.

RECOMENDACIONES

Para ayudar a combatir estos retos, se propone lo siguiente:

- a) **Mejorar la arquitectura legal del SAR 97** para que, con una mayor flexibilidad, puedan **aumentar las opciones o modalidades de pago pensionario**. Ante esto, bien **se puede recurrir a la combinación de las dos ya existentes**, la cual ha funcionado en países de América Latina como Chile y Colombia.

- b) **En cuanto hace a la modalidad de retiro programado (RP), el marco legal-institucional debe obligar a las Afores a distribuir los riesgos**, ya que los trabajadores que optan por esta opción se ven afectados, pues sus montos pensionarios no se ajustan a la inflación, pero las Afores regularmente sí perciben ganancias por seguir invirtiendo sus fondos pensionarios. **Es decir, a las pensiones recalculadas cada año se les debe añadir el ajuste inflacionario, hasta el momento en que se acaben los recursos pensionarios.**

6.5 LA POBLEMÁTICA DE LA FALTA DE INCENTIVOS Y UNA ADECUADA ARQUITECTURA LEGAL QUE MOTIVE A MÁS TRABAJADORES INDEPENDIENTES E INFORMALES A INCORPORARSE AL SAR.

“La definición más común de cobertura en un sistema de pensiones se refiere a la proporción de adultos mayores que recibe una pensión, contributiva o no

contributiva, con respecto a la población adulta mayor total; no obstante, la proporción de trabajadores afiliados o cotizantes a un sistema de seguridad social es también utilizada, debido a que hace referencia a aquellos trabajadores que están adquiriendo el derecho a una pensión” (Consar, 2016a, p. 6).

En México, una de las problemáticas más importantes del SAR 97 es que no ha logrado incorporar eficientemente a más trabajadores, primordialmente a aquellos que se encuentran en el sector informal, los que no podrán recibir los beneficios que el Sistema les reporta a sus sujetos obligados. **De la población ocupada, alrededor del 56.6% de los trabajadores en el país no tienen acceso a la seguridad social previsional porque son informales** (Consar, 2018, p.15) y, por lo tanto, no podrán obtener una pensión contributiva a través del modelo pensionario de contribuciones definidas (capitalización individual). En consecuencia, al encontrarse privados de ella, tendrán que sobrevivir de la asistencia social que otorga el Estado por medio de las llamadas “pensiones no contributivas” que, sin embargo, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de consumo de un adulto mayor, y más aún, para garantizar un retiro digno.

Como la seguridad social es un derecho humano y fundamental, las pensiones (que forman parte de ella) deben de garantizarse. Sin embargo, aún queda un camino enorme por recorrer en este sentido, pues la informalidad económica no ha permitido que éste tipo de trabajadores se incorporen y puedan acceder a mayores posibilidades de tener un retiro digno.

Si bien es cierto que la Ley del IMSS contempla un régimen de incorporación de los trabajadores independientes (aquellos que no prestan un servicio personal, subordinado y asalariado), éste ha resultado claramente insuficiente en los hechos. Además, estricto sensu, hay una clara distinción entre trabajadores independientes (que se encuentran dentro de la formalidad, porque pagan impuestos por los servicios que prestan) de los

que aproximadamente el 13.3% no cuenta con acceso a seguridad social (Consar, 2018, p.15), **y los trabajadores informales (de los que no hay manera de detectarlos por una vía fiscal, ya que al vivir al margen de la ley no realizan contribuciones al Estado, por ejemplo, de pago de Impuesto Sobre la Renta).** Así las cosas, **los trabajadores informales** (salvo las excepciones que la propia ley contempla) **se encuentran excluidos de poder ser incorporados a los sistemas previsionales de seguridad social** y, desde luego, al no existir un mecanismo pensionario que reconozca totalmente el ahorro de los trabajadores informales, sin considerar las cuotas patronales, también se les excluye del SAR 97, porque no se les podrían reconocer sus semanas cotizadas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

RETO

Debido a lo anteriormente expuesto, el SAR 97 tiene el reto de incrementar su cobertura pensionaria, tanto en los trabajadores formales independientes, como en los trabajadores informales, los cuales aún siguen siendo mayoría en la población ocupada del país.

RECOMENDACIONES

Para tales efectos, creemos que las siguientes podrían ser soluciones viables a las problemáticas detectadas:

- a) Crear un régimen previsional en el que sean reconocidas las contribuciones de los trabajadores informales y el Estado, es decir, diseñado para fondearse de modo bipartita, en el que lo correspondiente a las cuotas patronales lo paguen directamente los trabajadores, para lo cual sería necesario que sus cuotas obligatorias fuesen más elevadas, de acuerdo a un salario que él declare, que en ningún caso podría ser menor al mínimo por día.**

- b) Otra opción sería la de crear un sistema bipartita que en su totalidad sea de ahorro. Para ello, se propone el mecanismo progresivo “pari passu” en el que por cada peso puesto por el trabajador, el Estado pondría otro tanto, pero existiendo cuotas obligatorias para el pago de los servicios médicos institucionales.**

- c) Afiliar automáticamente (auto enrollment) a los trabajadores independientes que aún no tienen acceso a la seguridad social al detectarlos por vías fiscales.**

- d) Otorgar incentivos fiscales a las empresas para que incremente la formalidad, sobre todo entre los jóvenes que adquieren su primer trabajo, dando un subsidio especial a las que lo promuevan la contratación del primer trabajo sin experiencia.**

6.6 LAS PROBLEMÁTICAS DE LOS BAJOS MONTOS PENSIONARIOS Y BAJAS TASAS DE REEMPLAZO EN EL SAR

Finalmente, el SAR 97 ha atraído la atención de diversos especialistas en la materia, así como del sector patronal, de los trabajadores y el Estado mismo porque, a pesar de que ha sido una solución correcta para no seguir deteriorando las finanzas públicas, y aún en contra de los beneficios que ha venido mostrando, no ha resultado ser la panacea y es realmente preocupante que, tal y como se ha venido comportando el modelo de capitalización individual, resulte claramente insuficiente para otorgar pensiones dignas y decorosas.

Se estima que las tasas de retorno de los pensionados, en el Modelo de Contribuciones Definidas, de seguir con las mismas tasas de ahorro y con las contribuciones obligatorias actuales, a lo máximo que podrán aspirar es

a iguales o menores al 30%, es decir, a no percibir más del 30% de lo que ganen en su último salario, situación que ha venido señalando reiteradamente la OCDE.

Los estudios actuariales elaborados por distintas instituciones públicas (como los de la Dra. Berenice Ramírez López del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM) y por instituciones privadas (como los de Francisco Miguel Aguirre de Valuaciones Actuariales del Norte), han venido mostrando que el ahorro voluntario debería estar por arriba del 50% del salario de los trabajadores, para que éstos puedan alcanzar un retiro con una tasa de retorno de aproximadamente el 70%, lo cual significaría un retiro digno. Ello, por supuesto, no es asequible en un contexto en el que, como se ha revisado, los salarios son bajos, existe una profunda informalidad, e inclusive entre los trabajadores independientes hay un sector que no tiene acceso a la seguridad social, entre cuestiones adicionales como la falta de una verdadera cultura del ahorro entre la población ocupada.

Los montos pensionarios serán raquíticos y, como ya se mencionó, es probable que caigan por abajo del salario mínimo diario vigente, en aproximadamente el 70% de las personas que se pensionen en el SAR 97.

RETOS

Por lo tanto, los mayores retos, los verdaderos retos de retos del SAR 97, consisten en lograr mejorar las tasas de reemplazo, así como los montos pensionarios de los trabajadores que actualmente están activos, quienes tienen esperanza y expectativas puestas en el correcto funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro.

RECOMENDACIONES

En consecuencia, y como un probable camino que podría ayudar a mejorar el desalentador panorama que se ha venido describiendo, se propone que:

- a) **Se aumenten las cuotas obrero-patronales (e inclusive las aportaciones sociales obligatorias), en una proporción razonable que no afecte la capacidad de consumo de los trabajadores más pobres o con menores salarios, pudiendo inclusive ser mayor para aquellos que cuentan con mejores salarios.**
- b) **Se podría optar por implementar el mecanismo pro-rata que sugiere la OCDE (2017), en el que los trabajadores que aún podrían decidir entre el modelo de reparto y el de capitalización individual, simplemente se les integrara al SAR con dos beneficios, esto es, que se les reconozcan determinados derechos adquiridos bajo la fórmula de beneficios definidos y, por la otra, coticen en su cuenta individual, generando una convergencia de ambos sistemas.** El componente de cada uno de ellos tendría que ser una negociación obrero-patronal-estatal, pero sería un buen mecanismo de transición que aligeraría la carga fiscal del Estado en el pago de pensiones de reparto y, al mismo tiempo, mejoraría la confianza en el SAR 97.

VII. CONCLUSIONES

- I. **En este trabajo de investigación se pudo comprobar que la hipótesis planteada al inicio resultó correcta, ya que la transición entre modelos pensionarios y la puesta en marcha del Sistema de Ahorro para el Retiro desde el año 1997, si bien ha ayudado a corregir algunas de las distorsiones financieras que causa el Modelo de Beneficios Definidos (en detrimento de las finanzas públicas del Estado Mexicano), no ha podido corregir el problema de raíz, ni ha reportado beneficios palpables en los actuales y futuros beneficiarios del SAR 97, debido a que sus montos pensionarios son y seguirán siendo insuficientes para poder gozar de una vida adecuada y digna en el retiro (o ante casos de contingencia), mientras que sus tasas de retorno son bajas y los incentivos para que los patrones, trabajadores y el Estado ahorren y aporten más al Sistema son escasos, los rendimientos que reportan las Afores son menores a otras alternativas de inversión, y la cobertura pensionaria sigue siendo muy baja.**

- II. Lo anterior, sin embargo, contrasta con el hecho de que la seguridad social es un derecho humano que el Estado reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, que se trata, al mismo tiempo, un derecho fundamental. Ésta tiene como característica primordial la universalidad, la cual implica que no puede ser discriminatoria, en favor de unas cuantas minorías. Es por ello que, aunque el Estado implementa políticas públicas en materia de seguridad social, las cuales van encaminadas a proteger a la población por medio de este mecanismo nivelador de las desigualdades sociales, la previsión social (claramente excluyente) sigue siendo el principal esquema que oferta pensiones contributivas en México. La previsión social es una parte de la seguridad social que, sin embargo, no puede ser universal por su naturaleza, sino que está enfocada a proteger contra riesgos y contingencias a un grupo o

gremio determinado de individuos de la sociedad. El IMSS, ISSSTE, e ISFAM son claros ejemplos de institutos creados al amparo de las leyes de previsión social.

- III. Se necesita avanzar hacia una política de acceso universal a la seguridad social que incluya, desde luego, el aseguramiento (cobertura) pensionario, principalmente a través de pensiones contributivas y, en los casos de adultos mayores en alta vulnerabilidad económica, con apoyos adicionales como las pensiones no contributivas. El riesgo que más preocupa a la sociedad es el de la vejez, y la inminente posibilidad de llegar a ella sin un plan retributivo del cual puedan echar manos las personas en edad de retiro. Es por ello que el otorgamiento de pensiones, desde la época bismarckariana, ha sido uno de los temas de análisis más relevantes en la política pública, y por esta razón es que se crearon en el mundo los diversos modelos pensionarios solidarios de reparto que, sin embargo, a la luz de la nueva transición demográfica, resultan insostenibles.
- IV. Ante una realidad que nos estaba rebasando, en la que la población se irá haciendo cada vez más longeva, y los jóvenes tendrán la obligación de cargar con el costo de sus pensiones, el cambio institucional es el fundamento teórico que explica la creación y modificación de la política pública en materia pensionaria, que dio lugar al diseño e implementación del Modelo Pensionario de Capitalización Individual, y de todo un sistema que lo rige y vigila: el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) cuyas características actuales provienen de 1997.
- V. Las instituciones y el cambio institucional explican la transición de un Modelo Pensionario de Beneficios Definidos, a uno de Contribuciones Definidas. El Estado es, por otra parte, la institución de instituciones, y su intromisión en los ámbitos público y privado determina, en gran medida, el comportamiento de los individuos en sociedad, y define la asignación,

distribución, redistribución, estabilización, coordinación y aseguramiento de los recursos financieros públicos. El Estado, en una economía mixta, puede jugar un papel fundamental como regulador de las relaciones sociales e institucionales, fungiendo como árbitro, planeador y ejecutor de las políticas públicas.

- VI. El Modelo Pensionario de Capitalización Individual, que es de contribuciones definidas, pero beneficios indefinidos, ha contribuido al objetivo de disminuir la carga financiera intergeneracional en materia de pensiones, pero aun así ha resultado ser insuficiente para los requerimientos financieros que se necesitarán conforme vaya aumentando el grueso poblacional de personas en edad de inactividad económica, mientras que resulta insuficiente para asegurar un retiro digno a sus beneficiarios.

- VII. El Modelo Pensionario de Capitalización Individual brinda una mayor flexibilidad para que los recursos de los trabajadores puedan ser invertidos profesionalmente en los mercados financieros nacionales y extranjeros, y que con ello puedan incrementar sus fondos. Sin embargo, es claro que tiene pendientes por resolver tanto en diseño y operación, como en el Sistema que lo regula (SAR 1997), pues existen retos por afrontar, y que pueden resumir en: mejorar los montos pensionarios, aumentar las tasas de reemplazo, incrementar la cobertura y disminuir la carga financiera de la llamada “generación de transición”, respecto a los cuales se han hecho propuestas/recomendaciones generales. Es claro, sin embargo, que el SAR 1997 y su Modelo de Beneficios Definidos reportan beneficios mínimos en comparación con los que otorga el Modelo Pensionario Solidario de Reparto a sus beneficiarios, lo cual lo convierte en un esquema poco alentador y escasamente atractivo.

- VIII. México, y el Estado Mexicano en particular, aún están a tiempo de mejorar el funcionamiento del SAR y su modelo de contribuciones definidas, con la finalidad de que éste pueda ayudar a combatir y aminorar la carga financiera del Modelo de Beneficios Definidos, al tiempo que se convierta en un esquema atractivo para las personas sujetas a su régimen. Si se hace con oportunidad, los trabajadores que cotizan en este modelo tendrán una mejor prospectiva de sus pensiones futuras, y así se evitará que los mexicanos en activo, cuando se pensionen, lo hagan de manera indigna, teniendo que depender económicamente de alguien más, lo que podría crear un problema social mayúsculo que todavía puede ser evitado.
- IX. De no actuar prudentemente, y con celeridad, y al seguir cometiendo los errores que actualmente hacen del SAR y su modelo pensionario esquemas poco atractivos y beneficiosos para los trabajadores, en determinado momento, y de manera inevitable, se volverán inviables financiera y socialmente. Y ante esta temible hipótesis, que podría volverse realidad si no se actúa a tiempo para corregir sus problemas y afrontar sus retos, el Estado debería verse obligado a regresar a un Modelo Solidario, pero con una mejor arquitectura legal, sin cometer los vicios de opacidad del pasado, e implementando por primera vez la idea con la que originalmente se implementó, que consistía en crear excedentes de operación, para su aseguramiento financiero.

VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

A) BIBLIOGRAFÍA

- Almendárez, Oscar (2014). **Características Socioeconómicas Asociadas a la Cobertura de los Sistemas de Pensiones para el Retiro en México**. Tesis de maestría. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.
- Andrade, Eduardo (2012). **Introducción a la Ciencia Política**. Cuarta Edición. México, D.F: Oxford University Press.
- Ayala, José (2001). **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, D.F: Miguel Angel Porrúa-UNAM.
- Ayala, José (2000). **Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para Entender las Finanzas del Estado Mexicano**. Primera Edición. México, D.F: Editorial Diana.
- Ayala, José (2005). **Economía del Sector Público Mexicano**. Segunda Edición. Primera reimpresión. México, D.F: Esfinge Grupo Editorial.
- Bermúdez, Miguel (2015) **Derecho del Trabajo**. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Primera Edición. Decimosexta reimpresión. México, D.F: Oxford University Press.
- Buendía, Edgar Alejandro (2014). **“Las instituciones y el cambio institucional en México”**. En *Revista Tiempo Económico*. Número 27. Volumen IX. México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Burghete, Katia Berenice et.al. (2017). **Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas**. México, D.F: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Carré, Raymond (2013). **Teoría General del Estado**. Segunda edición en español. Tercera reimpresión. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

- Cervantes, Miguel (2013). **Microeconomía: Teoría, Simuladores Computacionales y Retos**. México, D.F: Laboratorio de Análisis Económico y Social A.C.
- Colomer, Josep (2007). **Instituciones Políticas**. Barcelona, España: Editorial Ariel
- De la Peña, J. Iñaki (2012) **Economía y técnica de la Seguridad Social, Cotizaciones y Prestaciones del Régimen General y Autónomos**. Bilbao, España: Universidad del País Vasco/ Instituto de Estudios Financiero-Actuariales.
- División de Población de la Organización de las Naciones Unidas (2019). **World Population Prospects 2019**. Disponible en la dirección electrónica: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>
- Dornbusch Rudiger, Fischer Stanley y Startz Richard (2009). **Macroeconomía**. Décima edición. Segunda edición en español. México, D.F: McGraw-Hill/ Interamericana Editores S.A de C.V.
- García, Eduardo (2013). **Introducción al estudio del derecho**. Sexagésima quinta edición, primera reimpresión. México, D.F: Editorial Porrúa.
- Garza, Gerardo (2001). **Funcionamiento y Evolución de los Sistemas de Pensiones en México, su importancia para el país y sus trabajadores**. Tesis de maestría. Monterrey, Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Giolardini, Eduardo y Capon Rodolfo (1991). **Diccionario de Derecho Social, Derecho del Trabajo y Seguridad Social: Relaciones Colectivas Profesionales**. Santa Fe, República de Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Ham, Roberto (2003) **El Envejecimiento en México: El Siguiente Reto de la Transición Demográfica**. México, D.F: El Colegio de la Frontera Norte A.C. / Miguel Ángel Porrúa.

- Ham, Roberto y Ramírez Berenice –coordinadores- (2006). **Efectos económicos de los sistemas de pensiones**. México, D.F: El Colegio de la Frontera Norte/ Editorial Plaza y Valdés.
- Krugman Paul y Wells Robin (2014). **Macroeconomía**. Segunda Edición en español. Barcelona, España: Editorial Reverté.
- Levy, Santiago (2010). **Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Inconformidad y Crecimiento Económico en México**. Primera Edición. México, D.F.: Editorial Océano de México.
- Marco, Flavia (2004). **Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Un Análisis de Género**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas/ Reino de los Países Bajos.
- Morales, María (2008). **“El Salario y la Previsión Social, entre el Derecho Social y el Fiscal”**. En *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Musgrave, Richard y Peggy (1992). **Hacienda Pública Teórica y Aplicada**. Quinta Edición. Madrid: Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Narro José, Cordera Rolando y Lomelí Leonardo (20006). **Hacia la Universalización de la Seguridad Social**. Simposio. México, D.F: UNAM.
- North, Douglas (1990). **“A Transaction Cost Theory of Politics”**. En *Journal of Theoretical Politics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- North, Douglas (2012). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Primera edición en español. Cuarta reimpresión. Traducción de Agustín Bárcena. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Nugent, Ricardo (1997). **“La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes”**. En *Instituciones del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Serie G: Estudios Doctrinales. Número 188. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- OCDE (2017). **Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators**. París, Francia: OECD Publishing.
- Ortiz, Antonio (2012). **El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones Sobre una Época**. Primera edición. Tercera Reimpresión. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy B. (2003). **El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política**. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Piketty, Thomas (2014). **El Capital en el Siglo XXI**. Primera reimpresión. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Porrúa, Miguel (2005). **Teoría del Estado, Teoría Política**. Trigésimo novena edición. México, D.F: Editorial Porrúa.
- Ramírez, Hugo Saúl y Pallares, Pedro de Jesús (2014). **Derechos Humanos**. Primera Edición. Cuarta Reimpresión, Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, D.F: Oxford University Press.
- Real Academia Española de la Lengua (2018). **Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua**. Edición del Tricentenario. Actualización de 2018. Consultado en la dirección electrónica <https://dle.rae.es/?id=ViiZ39k>
- Rubli, Federico (2016). **Retos y mejores prácticas internacionales en la promoción del ahorro voluntario**. Documento de trabajo número 2. México, D.F: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Saldívar, Américo (1980). **Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976)**. México, D.F: Editorial Siglo XXI.
- Sánchez, Alfredo y Morales, María Ascensión (2018). **Derechos de las personas pensionadas y jubiladas**. Serie Nuestros Derechos. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Shonfield, Andrew y Suzanna (1989). **Naturaleza y Alcances de la Economía Mixta**. México, D.F: Fondo De Cultura Económica
- Solís, Fernando (2001). **“Los Sistemas de Pensiones en México: La Agenda Pendiente”**. En *Una Agenda para las Finanzas Públicas en*

México. Gaceta de Economía. Número Especial. México D.F: Centro de Economía Aplicada del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

- Stiglitz, Joshep (2000). **La Economía del Sector Público**. Tercera edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Universidad Nacional Autónoma de México (1994). **Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social**. Serie E: Varios. Número 62. México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Uriarte, Alger (2013). **El Cambio Institucional en la Administración Pública en México y en Sinaloa**. Primera Edición. México, D.F: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vázquez, Pedro (2013) **Pensiones en México: la próxima crisis**. Primera edición. Segunda reimpression. México, D.F: Siglo XXI Editores.
- Vázquez, Pedro (2017). **Para Entender el Sistema de Ahorro para el Retiro**. Primera Edición. Ciudad de México: Nostra Ediciones.
- Villagómez, Alejandro y Hernández, Juan (2010). **“Impacto de la Reforma al Sistema de Pensiones en México sobre el Ahorro”**. En *Revista Economía Mexicana, Nueva Época*. Volumen XIX, número 2, segundo semestre de 2010. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Zubiri, Ignacio (2014). **“Capitalización y reparto: Un Análisis Comparativo”**. En *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. Número 85. Primer Semestre. Álava, España: Gobierno Vasco.

B) REFERENCIAS DE INTERNET

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). **“Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”**. En *Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 2014*. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). **“Ley del Seguro Social”**. En *Diario Oficial de la Federación de 22 de junio de*

2018. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). **“Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”**. En *Diario Oficial de la Federación de 04 de junio de 2019*. Disponible en la dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). **“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**. En *Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 2019*. Disponible en la dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/Leyes/Biblio/pdf/1_260319.pdf
- Consar (2015). **Los Beneficios de No Poner Todos los Huevos en la Misma Canasta**. México, D.F: Consar-Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en la página electrónica: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/74821/2015-06-Beneficios.pdf>
- Consar (2016). **Retos y mejores prácticas internacionales en la promoción del ahorro voluntario**. Documento de trabajo número 2. México, D.F: Consar-Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en la dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/132035/Trabajo_2016_sobre_AVversio_n5sept.pdf
- Consar (2016a). **El reto de la Cobertura Pensionaria: Experiencias Internacionales**. Documento de Trabajo número 1. México, D.F: Consar-Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en la dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114505/El_Reto_de_la_Cobertura.pdf
- Consar (2017). **Trayectorias Salariales de los Trabajadores de Ahorro para el Retiro en México y su Impacto sobre las Pensiones**. Documento de Trabajo Número 5. México, D.F: Consar. Disponible en la

dirección electrónica [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment /file/246682/Trayectorias_salariales_de_los_trabajadores_del_SAR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246682/Trayectorias_salariales_de_los_trabajadores_del_SAR.pdf)

- Consar (2018). **Diagnóstico del Sistema de Ahorro para el Retiro en México: Funcionamiento, beneficios y retos**. Documento de trabajo número 11. Ciudad de México: Consar-Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en la dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/386514/Diagnostico_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_Retiro_en_Mexico_Funcionamiento_Beneficios_y_Retos.pdf
- Consar (2018a). **Fase de desacumulación en el SAR, experiencias internacionales y recomendaciones**. Documento de Trabajo número 9. Ciudad de México: Consar-Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en la dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343412/4_Desacumulacion_n_WP_VF.pdf
- Consar (2019). **Subcuentas y aportaciones del IMSS**. Disponible en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/consar/articulos/subcuentas-y-aportaciones-imss>
- Consejo de Europa (2019). **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Disponible en la dirección electrónica <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>
- Consejo Nacional de Población (2019). **Indicadores demográficos 1050-2050**. Disponible en la dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2014). **“Anexo A. Prestaciones y Fuentes de Financiamiento de los Regímenes de Aseguramiento del IMSS”**. En *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2013-2014*. Consultado en la dirección electrónica <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20142015/20-Anexos.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas (2015). **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Consultado en la dirección electrónica http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

IX. ANEXOS

ANEXO 1.0
TASA DE DEPENDENCIA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS EN
MÉXICO, 1950-2100

Año	Tasa de dependencia
1950	6.5
1955	6.3
1960	6.7
1965	7.2
1970	7.6
1975	7.6
1980	7.7
1985	7.4
1990	7.6
1995	8.0
2000	8.5
2005	9.0
2010	9.5
2015	10.2
2020	11.4
2025	13.1
2030	15.2
2035	17.7
2040	20.6
2045	23.4
2050	26.1
2055	29.1
2060	32.7
2065	36.1
2070	39.7
2075	43.0
2080	46.4
2085	49.5
2090	52.1
2095	54.3
2100	56.1

Fuente: World Population Prospects 2019, United Nations, DESA/Population Division, disponible en la dirección <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

ANEXO 2.0
EDAD MEDIANA DE LA POBLACIÓN MEXICANA DE 1950 A 1974

AÑO	EDAD MEDIANA
1950	17.00
1951	17.00
1952	17.00
1953	17.00
1954	17.00
1955	17.00
1956	16.95
1957	16.68
1958	16.39
1959	16.10
1960	16.00
1961	16.00
1962	16.00
1963	16.00
1964	15.84
1965	15.66
1966	15.51
1967	15.39
1968	15.30
1969	15.24
1970	15.23
1971	15.26
1972	15.32
1973	15.42
1974	15.57

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica [https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc1)

49a2f538fc1

ANEXO 2.1
EDAD MEDIANA DE LA POBLACIÓN MEXICANA DE 1975 A 1999

AÑO	EDAD MEDIANA
1975	15.76
1976	15.99
1977	16.00
1978	16.00
1979	16.00
1980	16.30
1981	16.70
1982	17.00
1983	17.00
1984	17.00
1985	17.47
1986	17.98
1987	18.00
1988	18.02
1989	18.60
1990	19.00
1991	19.00
1992	19.41
1993	20.00
1994	20.00
1995	20.34
1996	21.00
1997	21.00
1998	21.33
1999	22.00

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica [https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc1)

49a2f538fc1

ANEXO 2.2
EDAD MEDIANA DE LA POBLACIÓN MEXICANA DE 2000 A 2024

AÑO	EDAD MEDIANA
2000	22.00
2001	22.35
2002	23.00
2003	23.00
2004	23.30
2005	24.00
2006	24.00
2007	24.23
2008	24.86
2009	25.00
2010	25.00
2011	25.63
2012	26.00
2013	26.00
2014	26.49
2015	27.00
2016	27.00
2017	27.42
2018	28.00
2019	28.00
2020	28.45
2021	29.00
2022	29.00
2023	29.55
2024	30.00

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc1>

ANEXO 2.3
EDAD MEDIANA DE LA POBLACIÓN MEXICANA DE 2025 A 2050

AÑO	EDAD MEDIANA
2025	30.00
2026	30.68
2027	31.00
2028	31.08
2029	31.77
2030	32.00
2031	32.14
2032	32.82
2033	33.00
2034	33.17
2035	33.84
2036	34.00
2037	34.18
2038	34.84
2039	35.00
2040	35.16
2041	35.82
2042	36.00
2043	36.12
2044	36.76
2045	37.00
2046	37.02
2047	37.64
2048	38.00
2049	38.00
2050	38.46

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc1>

ANEXO 3.0
ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO EN MÉXICO, 1950-1974

AÑO	ESPERANZA DE VIDA
1950	47.34
1951	46.90
1952	48.98
1953	48.36
1954	52.00
1955	52.71
1956	53.68
1957	54.11
1958	54.98
1959	55.77
1960	56.23
1961	57.32
1962	57.60
1963	57.79
1964	58.76
1965	58.90
1966	59.10
1967	59.77
1968	59.51
1969	60.14
1970	59.85
1971	61.60
1972	62.00
1973	62.39
1974	63.35

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 3.1
ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO EN MÉXICO, 1975-1999

AÑO	ESPERANZA DE VIDA
1975	63.86
1976	64.18
1977	64.74
1978	65.48
1979	65.91
1980	66.20
1981	66.93
1982	67.69
1983	68.25
1984	68.83
1985	69.02
1986	69.78
1987	70.14
1988	70.24
1989	70.46
1990	70.93
1991	71.59
1992	71.89
1993	72.02
1994	72.25
1995	72.24
1996	72.66
1997	73.09
1998	73.47
1999	74.01

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica [https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13)

49a2f538fc13

ANEXO 3.2
ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO EN MÉXICO, 2000-2024

AÑO	ESPERANZA DE VIDA
2000	74.73
2001	75.04
2002	75.06
2003	75.06
2004	75.40
2005	75.22
2006	75.54
2007	75.35
2008	75.15
2009	74.86
2010	74.75
2011	74.91
2012	75.01
2013	75.04
2014	74.95
2015	74.71
2016	74.83
2017	74.88
2018	75.00
2019	75.10
2020	75.23
2021	75.35
2022	75.49
2023	75.63
2024	75.78

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica [https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13)

49a2f538fc13

ANEXO 3.3
ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO EN MÉXICO, 2025-2050

AÑO	ESPERANZA DE VIDA
2025	75.93
2026	76.08
2027	76.23
2028	76.39
2029	76.54
2030	76.70
2031	76.85
2032	77.01
2033	77.16
2034	77.32
2035	77.47
2036	77.62
2037	77.77
2038	77.92
2039	78.07
2040	78.22
2041	78.37
2042	78.51
2043	78.65
2044	78.80
2045	78.94
2046	79.08
2047	79.21
2048	79.35
2049	79.49
2050	79.62

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 4.0
POBLACIÓN MEXICANA DE 65 AÑOS Y MÁS DE EDAD, 1950 A 1974

AÑO	TOTAL DE HOMBRES	TOTAL DE MUJERES	TOTAL NACIONAL	POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS	% DE ADULTOS MAYORES (65+) RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
1950	13495744	13530829	27026573	792899	2.9
1951	13871508	13908627	27780135	827163	3.0
1952	14270386	14308255	28578641	861847	3.0
1953	14690278	14728717	29418995	898582	3.1
1954	15137087	15174790	30311877	937996	3.1
1955	15619305	15653331	31272636	976940	3.1
1956	16125998	16155480	32281478	1015992	3.1
1957	16656412	16680736	33337148	1055136	3.2
1958	17210686	17228918	34439604	1095149	3.2
1959	17789665	17801564	35591229	1138031	3.2
1960	18390799	18395744	36786543	1183871	3.2
1961	19014199	19011672	38025871	1234428	3.2
1962	19658429	19647943	39306372	1289776	3.3
1963	20319147	20300199	40619346	1347620	3.3
1964	20998292	20972085	41970377	1409904	3.4
1965	21695067	21664164	43359231	1476203	3.4
1966	22405763	22373315	44779078	1543633	3.4
1967	23132262	23102207	46234469	1613058	3.5
1968	23872176	23848022	47720198	1681777	3.5
1969	24625234	24611128	49236362	1748687	3.6
1970	25388301	25390428	50778729	1819831	3.6
1971	26166899	26187339	52354238	1892565	3.6
1972	26967851	27006102	53973953	1963987	3.6
1973	27781487	27838508	55619995	2035124	3.7
1974	28606863	28687002	57293865	2108375	3.7

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica [https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-](https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f53)

49a2f53

ANEXO 4.1
POBLACIÓN MEXICANA DE 65 AÑOS Y MÁS DE EDAD, 1975 A 1999

AÑO	TOTAL DE HOMBRES	TOTAL DE MUJERES	TOTAL NACIONAL	POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS	% DE ADULTOS MAYORES (65+) RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
1975	29444095	29549139	58993234	2184114	3.7
1976	30286894	30415911	60702805	2259298	3.7
1977	31129123	31285416	62414539	2334048	3.7
1978	31971694	32159642	64131336	2409922	3.8
1979	32811683	33037848	65849531	2486294	3.8
1980	33644009	33917207	67561216	2561390	3.8
1981	34469942	34797907	69267849	2637194	3.8
1982	35291566	35681486	70973052	2716730	3.8
1983	36108862	36562813	72671675	2799775	3.9
1984	36920992	37438035	74359027	2886354	3.9
1985	37724679	38305856	76030535	2975674	3.9
1986	38522521	39167236	77689757	3069816	4.0
1987	39316464	40023034	79339498	3170358	4.0
1988	40100754	40869852	80970606	3273735	4.0
1989	40873422	41705610	82579032	3380349	4.1
1990	41637951	42531620	84169571	3492543	4.1
1991	42397268	43351474	85748742	3610961	4.2
1992	43148193	44164144	87312337	3736198	4.3
1993	43885935	44964921	88850856	3866438	4.4
1994	44608911	45753798	90362709	4000745	4.4
1995	45313877	46530028	91843905	4138465	4.5
1996	46000753	47294030	93294783	4281068	4.6
1997	46670680	48049861	94720541	4430833	4.7
1998	47319996	48796964	96116960	4585966	4.8
1999	47947812	49534772	97482584	4747796	4.9

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 4.2
POBLACIÓN MEXICANA DE 65 AÑOS Y MÁS DE EDAD, 2000 A 2024

AÑO	TOTAL DE HOMBRES	TOTAL DE MUJERES	TOTAL NACIONAL	POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS	% DE ADULTOS MAYORES (65+) RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
2000	48540384	50244891	98785275	4920790	5.0
2001	49147826	50957473	100105299	5103298	5.1
2002	49794715	51699272	101493987	5289274	5.2
2003	50441935	52448539	102890474	5477205	5.3
2004	51082664	53189780	104272444	5672158	5.4
2005	51728994	53940375	105669369	5874059	5.6
2006	52428640	54726751	107155391	6082595	5.7
2007	53197386	55547459	108744845	6297316	5.8
2008	54012107	56393347	110405454	6514532	5.9
2009	54851391	57243997	112095388	6734970	6.0
2010	55671595	58077076	113748671	6958014	6.1
2011	56472858	58894594	115367452	7189265	6.2
2012	57246931	59688739	116935670	7431648	6.4
2013	57992814	60461115	118453929	7684278	6.5
2014	58721525	61214886	119936411	7945454	6.6
2015	59416305	61931495	121347800	8207806	6.8
2016	60090244	62624921	122715165	8479383	6.9
2017	60740740	63300991	124041731	8771021	7.1
2018	61368864	63958933	125327797	9081729	7.2
2019	61977632	64600059	126577691	9412458	7.4
2020	62567626	65224660	127792286	9763558	7.6
2021	63139259	65833180	128972439	10135121	7.9
2022	63692767	66425589	130118356	10527298	8.1
2023	64228297	67001958	131230255	10939569	8.3
2024	64746182	67562094	132308276	11370655	8.6

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 4.3
POBLACIÓN MEXICANA DE 65 AÑOS Y MÁS DE EDAD, 2025 A 2050

AÑO	TOTAL DE HOMBRES	TOTAL DE MUJERES	TOTAL NACIONAL	POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS	% DE ADULTOS MAYORES (65+) RESPECTO AL TOTAL NACIONAL
2025	65246678	68105709	133352387	11818621	8.9
2026	65730205	68632729	134362934	12281433	9.1
2027	66196891	69143082	135339973	12757092	9.4
2028	66646894	69636698	136283592	13243993	9.7
2029	67080212	70113539	137193751	13741195	10.0
2030	67496667	70573604	138070271	14248277	10.3
2031	67896115	71016854	138912969	14765176	10.6
2032	68278436	71443189	139721625	15292564	10.9
2033	68643555	71852514	140496069	15831149	11.3
2034	68991421	72244570	141235991	16380953	11.6
2035	69322145	72619125	141941270	16940922	11.9
2036	69635757	72975978	142611735	17509199	12.3
2037	69932384	73314893	143247277	18082913	12.6
2038	70211924	73635545	143847469	18657591	13.0
2039	70474300	73937741	144412041	19228061	13.3
2040	70719259	74221252	144940511	19789519	13.7
2041	70946620	74485949	145432569	20336418	14.0
2042	71156286	74731596	145887882	20866392	14.3
2043	71348132	74958087	146306219	21382358	14.6
2044	71522220	75165328	146687548	21887745	14.9
2045	71678702	75353353	147032055	22386438	15.2
2046	71817836	75522055	147339891	22882392	15.5
2047	71939792	75671501	147611293	23379034	15.8
2048	72044854	75801679	147846533	23878802	16.2
2049	72133125	75912760	148045885	24383270	16.5
2050	72204750	76004844	148209594	24893097	16.8

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 6.0
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 1950 A 1966

AÑO	HOMBRES DE 15 A 29 AÑOS	HOMBRES DE 30 A 64 AÑOS	TOTAL DE HOMBRES ENTRE 15 A 64 AÑOS	MUJERES DE 15 A 29 AÑOS	MUJERES DE 30 A 64 AÑOS	TOTAL DE MUJERES ENTRE 15 A 64 AÑOS	TOTAL DE PERSONAS ENTRE 15 A 64 AÑOS	TOTAL DE LA POBLACIÓN	TOTAL POBLACIÓN 65+	TOTAL DE POBLACIÓN MENOR A LOS 15 AÑOS
1950	3,508,333	3,661,134	7,169,467	3,463,334	3,803,433	7,266,767	14,436,234	27,026,573	792,899	11,797,440
1951	3,598,248	3,742,914	7,341,162	3,555,366	3,887,150	7,442,516	14,783,678	27,780,135	827,163	12,169,294
1952	3,689,848	3,829,259	7,519,107	3,649,012	3,974,952	7,623,964	15,143,071	28,578,641	861,847	12,573,723
1953	3,783,388	3,921,535	7,704,923	3,745,691	4,067,546	7,813,237	15,518,160	29,418,995	898,582	13,002,253
1954	3,881,069	4,020,584	7,901,653	3,846,467	4,166,394	8,012,861	15,914,514	30,311,877	937,996	13,459,367
1955	3,985,591	4,125,453	8,111,044	3,953,019	4,271,174	8,224,193	16,335,237	31,272,636	976,940	13,960,459
1956	4,094,232	4,234,175	8,328,407	4,063,933	4,379,508	8,443,441	16,771,848	32,281,478	1,015,992	14,493,638
1957	4,205,015	4,346,917	8,551,932	4,177,250	4,491,733	8,668,983	17,220,915	33,337,148	1,055,136	15,061,097
1958	4,318,378	4,463,441	8,781,819	4,293,174	4,607,474	8,900,648	17,682,467	34,439,604	1,095,149	15,661,988
1959	4,436,290	4,583,998	9,020,288	4,413,502	4,727,251	9,140,753	18,161,041	35,591,229	1,138,031	16,292,157
1960	4,559,131	4,708,029	9,267,160	4,538,393	4,850,442	9,388,835	18,655,995	36,786,543	1,183,871	16,946,677
1961	4,688,907	4,835,001	9,523,908	4,669,722	4,976,565	9,646,287	19,170,195	38,025,871	1,234,428	17,621,248
1962	4,827,202	4,963,951	9,791,153	4,809,107	5,104,645	9,913,752	19,704,905	39,306,372	1,289,776	18,311,691
1963	4,974,338	5,093,136	10,067,474	4,957,159	5,232,952	10,190,111	20,257,585	40,619,346	1,347,620	19,014,141
1964	5,130,968	5,223,895	10,354,863	5,115,084	5,363,338	10,478,422	20,833,285	41,970,377	1,409,904	19,727,188
1965	5,295,496	5,356,577	10,652,073	5,281,494	5,496,589	10,778,083	21,430,156	43,359,231	1,476,203	20,452,872
1966	5,469,318	5,490,573	10,959,891	5,457,718	5,632,310	11,090,028	22,049,919	44,779,078	1,543,633	21,185,526

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 6.1
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 1967 A 1982

AÑO	HOMBRES DE 15 A 29 AÑOS	HOMBRES DE 30 A 64 AÑOS	TOTAL DE HOMBRES ENTRE 15 A 64 AÑOS	MUJERES DE 15 A 29 AÑOS	MUJERES DE 30 A 64 AÑOS	TOTAL DE MUJERES ENTRE 15 A 64 AÑOS	TOTAL DE PERSONAS ENTRE 15 A 64 AÑOS	TOTAL DE LA POBLACIÓN	TOTAL POBLACIÓN 65+	TOTAL DE POBLACIÓN MENOR A LOS 15 AÑOS
1966	5,469,318	5,490,573	10,959,891	5,457,718	5,632,310	11,090,028	22,049,919	44,779,078	1,543,633	21,185,526
1967	5,655,900	5,627,686	11,283,586	5,647,441	5,772,444	11,419,885	22,703,471	46,234,469	1,613,058	21,917,940
1968	5,853,923	5,767,746	11,621,669	5,850,096	5,916,685	11,766,781	23,388,450	47,720,198	1,681,777	22,649,971
1969	6,062,866	5,911,084	11,973,950	6,065,002	6,065,635	12,130,637	24,104,587	49,236,362	1,748,687	23,383,088
1970	6,281,294	6,059,752	12,341,046	6,290,523	6,221,514	12,512,037	24,853,083	50,778,729	1,819,831	24,105,815
1971	6,511,151	6,215,189	12,726,340	6,528,699	6,384,477	12,913,176	25,639,516	52,354,238	1,892,565	24,822,157
1972	6,755,888	6,377,853	13,133,741	6,782,737	6,554,462	13,337,199	26,470,940	53,973,953	1,963,987	25,539,026
1973	7,013,601	6,547,357	13,560,958	7,050,813	6,731,204	13,782,017	27,342,975	55,619,995	2,035,124	26,241,896
1974	7,283,333	6,726,253	14,009,586	7,332,069	6,918,332	14,250,401	28,259,987	57,293,865	2,108,375	26,925,503
1975	7,565,052	6,916,495	14,481,547	7,625,712	7,116,918	14,742,630	29,224,177	58,993,234	2,184,114	27,584,943
1976	7,857,748	7,117,987	14,975,735	7,930,239	7,326,248	15,256,487	30,232,222	60,702,805	2,259,298	28,211,285
1977	8,159,237	7,330,399	15,489,636	8,244,256	7,547,785	15,792,041	31,281,677	62,414,539	2,334,048	28,798,814
1978	8,467,189	7,554,502	16,021,691	8,566,271	7,782,822	16,349,093	32,370,784	64,131,336	2,409,922	29,350,630
1979	8,778,603	7,789,490	16,568,093	8,894,532	8,031,622	16,926,154	33,494,247	65,849,531	2,486,294	29,868,990
1980	9,092,587	8,032,266	17,124,853	9,229,435	8,291,973	17,521,408	34,646,261	67,561,216	2,561,390	30,353,565
1981	9,406,520	8,285,350	17,691,870	9,568,745	8,565,550	18,134,295	35,826,165	69,267,849	2,637,194	30,804,490
1982	9,717,189	8,552,971	18,270,160	9,908,762	8,856,414	18,765,176	37,035,336	70,973,052	2,716,730	31,220,986

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 6.2
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 1983 A 1999

AÑO	HOMBRES	HOMBRES	TOTAL DE	MUJERES	MUJERES	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE
	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	HOMBRES ENTRE 15 A 64 AÑOS	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	MUJERES ENTRE 15 A 64 AÑOS	PERSONAS ENTRE 15 A 64 AÑOS	LA POBLACIÓN	POBLACIÓN 65+	POBLACIÓN MENOR A LOS 15 AÑOS
1983	10,025,744	8,835,255	18,860,999	10,248,554	9,163,672	19,412,226	38,273,225	72,671,675	2,799,775	31,598,675
1984	10,332,246	9,132,699	19,464,945	10,587,185	9,486,764	20,073,949	39,538,894	74,359,027	2,886,354	31,933,779
1985	10,635,498	9,444,314	20,079,812	10,923,328	9,825,619	20,748,947	40,828,759	76,030,535	2,975,674	32,226,102
1986	10,935,894	9,770,705	20,706,599	11,255,301	10,180,923	21,436,224	42,142,823	77,689,757	3,069,816	32,477,118
1987	11,232,143	10,112,663	21,344,806	11,580,701	10,553,374	22,134,075	43,478,881	79,339,498	3,170,358	32,690,259
1988	11,520,158	10,467,868	21,988,026	11,895,984	10,941,797	22,837,781	44,825,807	80,970,606	3,273,735	32,871,064
1989	11,796,303	10,835,772	22,632,075	12,197,452	11,345,371	23,542,823	46,174,898	82,579,032	3,380,349	33,023,785
1990	12,057,981	11,217,121	23,275,102	12,482,163	11,763,589	24,245,752	47,520,854	84,169,571	3,492,543	33,156,174
1991	12,307,947	11,611,270	23,919,217	12,748,241	12,196,855	24,945,096	48,864,313	85,748,742	3,610,961	33,273,468
1992	12,540,523	12,016,490	24,557,013	12,994,166	12,640,988	25,635,154	50,192,167	87,312,337	3,736,198	33,383,972
1993	12,744,638	12,432,240	25,176,878	13,220,307	13,094,847	26,315,154	51,492,032	88,850,856	3,866,438	33,492,386
1994	12,928,076	12,855,452	25,783,528	13,431,188	13,556,953	26,988,141	52,771,669	90,362,709	4,000,745	33,590,295
1995	13,094,015	13,282,987	26,377,002	13,626,664	14,024,633	27,651,297	54,028,299	91,843,905	4,138,465	33,677,141
1996	13,237,615	13,718,873	26,956,488	13,802,391	14,503,718	28,306,109	55,262,597	93,294,783	4,281,068	33,751,118
1997	13,358,668	14,163,610	27,522,278	13,962,901	14,995,639	28,958,540	56,480,818	94,720,541	4,430,833	33,808,890
1998	13,460,913	14,617,744	28,078,657	14,115,743	15,500,066	29,615,809	57,694,466	96,116,960	4,585,966	33,836,528
1999	13,541,286	15,079,367	28,620,653	14,255,314	16,018,536	30,273,850	58,894,503	97,482,584	4,747,796	33,840,285

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 6.3
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 2000 A 2016

AÑO	HOMBRES	HOMBRES	TOTAL DE	MUJERES	MUJERES	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE LA POBLACIÓN	TOTAL	TOTAL DE
	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	HOMBRES ENTRE 15 A 64 AÑOS	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	MUJERES ENTRE 15 A 64 AÑOS	PERSONAS ENTRE 15 A 64 AÑOS		POBLACIÓN 65+	POBLACIÓN MENOR A LOS 15 AÑOS
2000	13,588,945	15,542,643	29,131,588	14,356,523	16,546,800	30,903,323	60,034,911	98,785,275	4,920,790	33,829,574
2001	13,651,496	16,011,844	29,663,340	14,444,120	17,086,683	31,530,803	61,194,143	100,105,299	5,103,298	33,807,858
2002	13,747,318	16,488,997	30,236,315	14,544,250	17,640,210	32,184,460	62,420,775	101,493,987	5,289,274	33,783,938
2003	13,841,489	16,970,647	30,812,136	14,643,911	18,202,038	32,845,949	63,658,085	102,890,474	5,477,205	33,755,184
2004	13,921,077	17,457,456	31,378,533	14,731,363	18,769,253	33,500,616	64,879,149	104,272,444	5,672,158	33,721,137
2005	13,998,592	17,947,240	31,945,832	14,818,836	19,341,469	34,160,305	66,106,137	105,669,369	5,874,059	33,689,173
2006	14,122,830	18,436,785	32,559,615	14,931,303	19,915,710	34,847,013	67,406,628	107,155,391	6,082,595	33,666,168
2007	14,306,201	18,928,238	33,234,439	15,067,859	20,491,558	35,559,417	68,793,856	108,744,845	6,297,316	33,653,673
2008	14,537,817	19,416,324	33,954,141	15,221,706	21,067,307	36,289,013	70,243,154	110,405,454	6,514,532	33,647,768
2009	14,797,859	19,899,488	34,697,347	15,379,530	21,640,294	37,019,824	71,717,171	112,095,388	6,734,970	33,643,247
2010	15,052,686	20,369,470	35,422,156	15,526,549	22,208,561	37,735,110	73,157,266	113,748,671	6,958,014	33,633,391
2011	15,295,336	20,832,491	36,127,827	15,659,253	22,773,848	38,433,101	74,560,928	115,367,452	7,189,265	33,617,259
2012	15,510,401	21,293,507	36,803,908	15,774,362	23,332,499	39,106,861	75,910,769	116,935,670	7,431,648	33,593,253
2013	15,697,409	21,753,190	37,450,599	15,871,208	23,886,414	39,757,622	77,208,221	118,453,929	7,684,278	33,561,430
2014	15,861,401	22,217,869	38,079,270	15,951,290	24,436,600	40,387,890	78,467,160	119,936,411	7,945,454	33,523,797
2015	15,999,298	22,679,856	38,679,154	16,014,289	24,974,646	40,988,935	79,668,089	121,347,800	8,207,806	33,471,905
2016	16,118,179	23,142,386	39,260,565	16,063,561	25,505,613	41,569,174	80,829,739	122,715,165	8,479,383	33,406,043

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica
<https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 6.4
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 2017 A 2034

AÑO	HOMBRES	HOMBRES	TOTAL DE	MUJERES	MUJERES	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE
	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	HOMBRES ENTRE 15 A 64 AÑOS	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	MUJERES ENTRE 15 A 64 AÑOS	PERSONAS ENTRE 15 A 64 AÑOS	LA POBLACIÓN	POBLACIÓN	POBLACIÓN 65+	POBLACIÓN MENOR A LOS 15 AÑOS
2018	16,293,826	24,066,311	40,360,137	16,125,775	26,539,389	42,665,164	83,025,301	125,327,797	9,081,729	33,220,767	
2019	16,355,064	24,527,544	40,882,608	16,145,044	27,038,747	43,183,791	84,066,399	126,577,691	9,412,458	33,098,834	
2020	16,397,187	24,987,746	41,384,933	16,154,979	27,526,664	43,681,643	85,066,576	127,792,286	9,763,558	32,962,152	
2021	16,417,826	25,446,903	41,864,729	16,152,778	28,003,516	44,156,294	86,021,023	128,972,439	10,135,121	32,816,295	
2022	16,420,759	25,901,017	42,321,776	16,140,954	28,466,805	44,607,759	86,929,535	130,118,356	10,527,298	32,661,523	
2023	16,412,749	26,344,739	42,757,488	16,123,378	28,913,597	45,036,975	87,794,463	131,230,255	10,939,569	32,496,223	
2024	16,398,664	26,774,350	43,173,014	16,101,531	29,342,218	45,443,749	88,616,763	132,308,276	11,370,655	32,320,858	
2025	16,382,307	27,186,639	43,568,946	16,078,249	29,750,328	45,828,577	89,397,523	133,352,387	11,818,621	32,136,243	
2026	16,367,027	27,579,856	43,946,883	16,057,035	30,136,026	46,193,061	90,139,944	134,362,934	12,281,433	31,941,557	
2027	16,353,396	27,954,949	44,308,345	16,038,717	30,499,944	46,538,661	90,847,006	135,339,973	12,757,092	31,735,875	
2028	16,340,144	28,313,591	44,653,735	16,021,596	30,844,558	46,866,154	91,519,889	136,283,592	13,243,993	31,519,710	
2029	16,326,134	28,657,138	44,983,272	16,002,591	31,172,406	47,174,997	92,158,269	137,193,751	13,741,195	31,294,287	
2030	16,308,573	28,987,204	45,295,777	15,978,526	31,484,836	47,463,362	92,759,139	138,070,271	14,248,277	31,062,855	
2031	16,284,046	29,305,483	45,589,529	15,947,865	31,781,682	47,729,547	93,319,076	138,912,969	14,765,176	30,828,717	
2032	16,250,361	29,612,339	45,862,700	15,909,795	32,061,885	47,971,680	93,834,380	139,721,625	15,292,564	30,594,681	
2033	16,205,990	29,907,889	46,113,879	15,862,913	32,325,176	48,188,089	94,301,968	140,496,069	15,831,149	30,362,952	
2034	16,151,045	30,192,149	46,343,194	15,806,686	32,571,768	48,378,454	94,721,648	141,235,991	16,380,953	30,133,390	

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc13>

ANEXO 6.5
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 2035 A 2050

AÑO	HOMBRES	HOMBRES	TOTAL DE	MUJERES	MUJERES	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE	TOTAL DE
	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	HOMBRES ENTRE 15 A 64 AÑOS	DE 15 A 29 AÑOS	DE 30 A 64 AÑOS	MUJERES ENTRE 15 A 64 AÑOS	PERSONAS ENTRE 15 A 64 AÑOS	LA POBLACIÓN	POBLACIÓN 65+	POBLACIÓN MENOR A LOS 15 AÑOS	
2035	16,088,239	30,463,124	46,551,363	15,743,156	32,799,833	48,542,989	95,094,352	141,941,270	16,940,922	29,905,996	
2036	16,020,509	30,718,858	46,739,367	15,674,931	33,007,594	48,682,525	95,421,892	142,611,735	17,509,199	29,680,644	
2037	15,948,382	30,960,518	46,908,900	15,602,052	33,196,220	48,798,272	95,707,172	143,247,277	18,082,913	29,457,192	
2038	15,871,152	31,191,395	47,062,547	15,523,857	33,368,186	48,892,043	95,954,590	143,847,469	18,657,591	29,235,288	
2039	15,788,734	31,414,381	47,203,115	15,441,022	33,525,275	48,966,297	96,169,412	144,412,041	19,228,061	29,014,568	
2040	15,701,717	31,631,268	47,332,985	15,353,782	33,669,674	49,023,456	96,356,441	144,940,511	19,789,519	28,794,551	
2041	15,609,856	31,844,766	47,454,622	15,261,662	33,805,083	49,066,745	96,521,367	145,432,569	20,336,418	28,574,784	
2042	15,512,756	32,055,873	47,568,629	15,164,178	33,933,879	49,098,057	96,666,686	145,887,882	20,866,392	28,354,804	
2043	15,410,830	32,262,094	47,672,924	15,061,302	34,055,319	49,116,621	96,789,545	146,306,219	21,382,358	28,134,316	
2044	15,304,464	32,460,710	47,765,174	14,953,868	34,167,635	49,121,503	96,886,677	146,687,548	21,887,745	27,913,126	
2045	15,194,883	32,647,952	47,842,835	14,843,806	34,268,003	49,111,809	96,954,644	147,032,055	22,386,438	27,690,973	
2046	15,083,742	32,819,503	47,903,245	14,732,693	34,353,759	49,086,452	96,989,697	147,339,891	22,882,392	27,467,802	
2047	14,972,526	32,971,572	47,944,098	14,621,787	34,422,824	49,044,611	96,988,709	147,611,293	23,379,034	27,243,550	
2048	14,862,340	33,101,379	47,963,719	14,512,032	34,473,797	48,985,829	96,949,548	147,846,533	23,878,802	27,018,183	
2049	14,753,142	33,207,897	47,961,039	14,403,357	34,506,506	48,909,863	96,870,902	148,045,885	24,383,270	26,791,713	
2050	14,644,987	33,290,823	47,935,810	14,295,694	34,520,907	48,816,601	96,752,411	148,209,594	24,893,097	26,564,086	

Fuente: Consejo Nacional de Población, Indicadores demográficos 1950-2050, disponible en la dirección electrónica <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/50059708-4626-4b88-9216-49a2f538fc1>

ANEXO 7.0
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN MÉXICO (TRIMESTRAL),
PRIMER TRIMESTRE DE 2005 A PRIMER TRIMESTRE DE 2011

Trimestre	PEA
2005 1T	43,099,847
2005 2T	43,180,433
2005 3T	44,000,204
2005 4T	44,245,519
2006 1T	44,306,012
2006 2T	44,611,672
2006 3T	45,431,392
2006 4T	45,580,994
2007 1T	45,314,888
2007 2T	45,569,395
2007 3T	45,864,926
2007 4T	46,868,952
2008 1T	46,453,196
2008 2T	46,905,921
2008 3T	46,964,082
2008 4T	46,753,657
2009 1T	46,977,904
2009 2T	47,453,163
2009 3T	48,738,589
2009 4T	48,903,792
2010 1T	48,069,274
2010 2T	49,133,132
2010 3T	49,190,032
2010 4T	48,478,718
2011 1T	48,505,168

FUENTE: INEGI, datos de empleo y ocupación, disponible en la dirección electrónica
<https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

ANEXO 7.1
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN MÉXICO (TRIMESTRAL),
SEGUNDO TRIMESTRE DE 2011 A PRIMER TRIMESTRE DE 2019

Trimestre	PEA
2011 2T	49,482,112
2011 3T	50,127,032
2011 4T	50,772,496
2012 1T	50,192,842
2012 2T	51,477,178
2012 3T	51,927,050
2012 4T	51,317,999
2013 1T	50,847,242
2013 2T	51,895,865
2013 3T	52,034,353
2013 4T	52,370,886
2014 1T	51,559,018
2014 2T	51,836,752
2014 3T	52,192,043
2014 4T	52,108,400
2015 1T	52,007,842
2015 2T	52,623,721
2015 3T	53,179,919
2015 4T	53,809,017
2016 1T	52,918,649
2016 2T	53,539,565
2016 3T	54,226,803
2016 4T	54,034,800
2017 1T	53,681,720
2017 2T	54,068,791
2017 3T	54,369,915
2017 4T	54,696,638
2018 1T	54,590,773
2018 2T	55,643,417
2018 3T	55,962,275
2018 4T	56,023,199
2019 1T	56,038,471

FUENTE: INEGI, datos de empleo y ocupación, disponible en la dirección electrónica
<https://www.inegi.org.mx/temas/empleo>

ANEXO 8.0
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL GASTO NETO TOTAL EN
MÉXICO, 1997 A 2008

AÑO	Aportaciones a Seguridad Social(Ramo 19)	Incremento/decremento	(%) Tasa de crecimiento anual del ramo 19	Gasto Neto Total del PEF	(%) Tasa de crecimiento anual del Gasto Neto Total	(%) del ramo 19 respecto al Gasto Neto Total
1997	30,647,000,000			755,815,900,000		4.05
1998	54,624,832,100	23,977,832,100	78.24	830,586,900,000	9.89	6.58
1999	69,855,268,300	15,230,436,200	27.88	1,030,265,300,000	24.04	6.78
2000	81,644,000,363	11,788,732,063	16.88	1,195,313,400,000	16.02	6.83
2001	94,023,600,400	12,379,600,037	15.16	1,361,866,500,000	13.93	6.90
2002	100,670,385,600	6,646,785,200	7.07	1,463,334,300,000	7.45	6.88
2003	114,365,390,700	13,695,005,100	13.60	1,524,845,700,000	4.20	7.50
2004	127,265,200,000	12,899,809,300	11.28	1,650,505,100,000	8.24	7.71
2005	147,679,372,070	20,414,172,070	16.04	1,818,441,700,000	10.17	8.12
2006	150,549,155,135	2,869,783,065	1.94	2,000,072,400,000	9.99	7.53
2007	191,994,400,000	41,445,244,865	27.53	2,260,412,500,000	13.02	8.49
2008	190,178,700,000	-1,815,700,000	-0.95	2,569,450,200,000	13.67	7.40

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación (1997-2019)

ANEXO 8.1
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL GASTO NETO TOTAL EN
MÉXICO, 2009 A 2019

AÑO	Aportaciones a Seguridad Social(Ramo 19)	Incremento/decremento	(%) Tasa de crecimiento anual del ramo 19	Gasto Neto Total del PEF	(%) Tasa de crecimiento anual del Gasto Neto Total	(%) del ramo 19 respecto al Gasto Neto Total
2009	226,142,493,531	35,963,793,531	18.91	3,045,478,600,000	18.53	7.43
2010	296,997,690,878	70,855,197,347	31.33	3,176,332,000,000	4.30	9.35
2011	325,045,665,290	28,047,974,412	9.44	3,438,895,500,000	8.27	9.45
2012	368,687,759,820	43,642,094,530	13.43	3,706,922,200,000	7.79	9.95
2013	408,730,363,557	40,042,603,737	10.86	3,956,361,600,000	6.73	10.33
2014	485,720,346,250	76,989,982,693	18.84	4,467,225,800,000	12.91	10.87
2015	501,627,340,000	15,906,993,750	3.27	4,694,677,400,000	5.09	10.69
2016	553,686,745,568	52,059,405,568	10.38	4,763,874,000,000	1.47	11.62
2017	642,744,210,907	89,057,465,339	16.08	4,888,892,500,000	2.62	13.15
2018	699,664,136,809	56,919,925,902	8.86	5,279,667,000,000	7.99	13.25
2019	786,107,477,728	86,443,340,919	12.35	5,838,059,700,000	10.58	13.47

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación (1997-2019)