

SISTEMAS DE PENSIONES EN MEXICO Y RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

GLORIA DE LA LUZ JUÁREZ*
LETICIA TREVIÑO SAUCEDO**
ALFREDO SÁNCHEZ DAZA*

INTRODUCCIÓN

En México la pensión se concibe como un derecho y como el canal natural para preservar la dignidad durante la vejez. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, señala: “La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: cubrirá los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el convenio 102 —que México ha suscrito—, define la seguridad social como sigue:

La seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, implica acceso a la asistencia médica y garantía de ingresos en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, maternidad, prestaciones familiares y de sobrevivientes.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 señala:

En nuestro país, el acceso a la seguridad social está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal. La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social de limitada portabilidad entre ellos y con diferencias significativas entre sí (PND, 2013-2018:49).

* Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

** Doctoranda en Ciencias y Humanidades para el Desarrollo Interdisciplinario, CEIICH de la UNAM en convenio con la Universidad Autónoma de Coahuila.

Como se ve, mientras la OIT concibe a la seguridad social como una protección ante diversas contingencias, independientemente de la condición laboral, en el PND se vincula directamente con la condición laboral.

Para algunos estudiosos (Briceño, 2010), en nuestro país realmente no existe un auténtico sistema de seguridad social; lo que existe es un conjunto de seguros con coberturas diferentes y funcionamientos distintos e independientes, como lo muestra el cuadro 1.

CUADRO 1
COMPARATIVO SEGURIDAD SOCIAL Y SEGURO SOCIAL

<i>Seguridad Social</i>	<i>Seguro Social</i>
Protección al ser humano.	Protección a grupos humanos.
Cubre todas las contingencias.	Cubre determinadas contingencias.
Se relaciona con todas las actividades.	Se refiere sólo a las actividades que son materia de aseguramiento.
El Estado es el sujeto obligado.	Se atiende por organismos administradores.
Su costo está cubierto por la nación.	Su costo se cubre con cuotas.
Sólo es socialmente exigible.	Genera derechos que pueden reclamarse ante los tribunales.
El gobierno estructura programas de protección.	Los organismos administradores instrumentan los programas.

FUENTE: Tomado de Briceño (2010).

La diversidad de sistemas que existen actualmente en México derivó del régimen bismarckiano adoptado en Alemania a finales del siglo XIX, que consistió en crear diversos seguros de protección para los trabajadores inscritos formalmente en un empleo.

Crear el derecho a gozar de una pensión implica generar la contraparte, esto es, los recursos para su financiamiento. Existen regímenes en los que tanto el trabajador como el empleador efectúan aportaciones; en otros también contribuye el gobierno en forma de una cuota social; y hay algunos donde el trabajador no hace contribuciones.

En México el costo pensionario ha alcanzado niveles muy elevados, al cierre de 2016 el balance que se tiene es que el pasivo pensionario rebasa en 100% el PIB, lo que significa un compromiso económico, financiero y social. Dada la magnitud del problema es que los especialistas en la materia

han llamado la atención en el sentido de que este acuciante problema debe estar en el centro de atención de la agenda nacional.

El trabajo se divide en los siguientes apartados: la diversidad de los sistemas de pensiones en el país; las reformas 1997-2016; el gasto en pensiones; el caso de las universidades y de los institutos de educación superior (IES); la pensión asistencial; y el impacto de la política social en pensiones. Finalmente se culmina con una serie de reflexiones a manera de conclusiones.

LA DIVERSIDAD DE SISTEMA DE PENSIONES EN EL PAÍS

En México no existe un único sistema pensionario, son diversos y fueron surgiendo en momentos diferentes; por lo que no existe una homogeneidad respecto a los beneficios que se reciben y en consecuencia los costos que significan, lo que genera desigualdad entre éstos.

No se sabe con exactitud el número de esquemas pensionarios que existen en el país, pero se estima que son más de 850. Los principales son los siguientes:

CUADRO 2
ESQUEMAS PENSIONARIOS EN MÉXICO

IMSS asegurador. Reforma 1997
RJP-IMSS patrón. Reforma 1997
ISSSTE. Reforma 2007
CFE. Reforma 2008 (18 de agosto)
ISSSFAM
Ferronales (liquidado)
LFC (liquidada)
Pemex. Reforma 2015 (cuentas individuales, 1o. De enero 2016)
Institutos estatales de pensiones (13 reformas)
Institutos municipales de pensiones
Esquemas universitarios de pensiones (27 reformas)
Otros*

FUENTE: elaborado con información de las distintas instituciones.

*En este rubro entran las siguientes instituciones de educación superior (IES) que la SEP las clasifica en 11 grupos: 8 universidades públicas federales; 34 universidades públicas estatales; 23 universidades públicas con apoyo solidario; 126 institutos tecnológicos federales y 130 descentralizados; 104 universidades tecnológicas; 51 universidades politécnicas; 13 universidades interculturales; 6 centros de investigación; 261 escuelas normales públicas; Universidad Abierta y a Distancia; Universidad Pedagógica Nacional; otras: 86 (SEP, 2017).

Como ya se ha abordado en diversos trabajos (Ulloa, 1999; Treviño, 1999; De la Luz, 2013), la reforma a los sistemas de pensiones inició con la emisión de la Ley del SAR de 1992, en la que se determinó que el patrón aumentara la tasa de cotización en 7% del salario base de cotización, 2% se destina a retiro y 5% para vivienda. Con la aplicación de esta ley se da inicio al sistema de cuentas individuales, se apertura una cuenta para cada trabajador en la que se van depositando los recursos del 2% arriba mencionado, el 5% para vivienda se deposita en Infonavit y Fovissste para trabajadores de la iniciativa privada y del gobierno, respectivamente.

Estas reformas fueron el preámbulo para el surgimiento de un nuevo mercado financiero, que se concretó con la reforma a la Ley del IMSS en 1995.

LAS REFORMAS DE 1997-2016

La reforma a la Ley del IMSS de 1995 ha llevado a operar un nuevo subsector financiero, el de las Administradoras de Fondos de Pensiones (Afore) y sus empresas subsidiarias las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (Siefore) que son las responsables de invertir los recursos de los trabajadores en distintos instrumentos financieros.

Al cierre de septiembre de 2017 existen 11 Afore, y se manejan cinco fondos de inversión (Siefore básica cero, SB1, SB2, SB3 y SB4). Para esa fecha se administran recursos por 2.9 billones de pesos, acumulados a lo largo de los veinte años que lleva de existir el sistema.

A escasos cinco años de que estas empresas afronten el problema del pago de pensiones, para los trabajadores que iniciaron su vida laboral al momento de la reforma (1997), se ha hecho explícito el reconocimiento de que las pensiones serán muy bajas, del 26% del último salario (OCDE: 2016); y urge a que se adopten medidas para resolver esta grave perspectiva.

Entre las propuestas que se han hecho destacan las siguientes: 1) aumentar paulatinamente el porcentaje de cotización, ya que para los trabajadores afiliados al IMSS apenas se cotiza el 6.5% del salario base de cotización. Nuevamente, propuesta de OCDE, una cotización razonable sería entre 13 y 18% durante 40 años para alcanzar una tasa de reemplazo del 50%; 2) aumentar la edad de jubilación a 65 años; 3) promover los planes de pensiones privados (PPP) a través de estímulos fiscales; 4) utilizar los recursos del Infonavit como complemento de pensión.

El escenario para el futuro cercano se presenta un tanto difícil en este contexto, pero aún sin considerar el costo de la generación derechohabiente de transición, conformada por los trabajadores que iniciaron su vida labo-

ral antes de la reforma, cuyas pensiones se están pagando con recursos público, como veremos con detalle en el siguiente apartado.

En el caso del ISSSTE, la reforma se llevó a cabo exactamente diez años después de la del IMSS. Con ella se dio la opción de elegir entre un bono de reconocimiento por los años laborados y en adelante cotizar para Pensio-nisste (sistema de capitalización de cuenta individual); o bien, elegir el artículo 10 Transitorio. Los requisitos para tener derecho a una pensión son acreditar 28 años laborados para mujeres y 30 para hombres, y tener la edad requerida. Para 2010 y 2011, las edades fueron 49 años para mujeres y 51 para hombres; mismas que se van ajustando cada dos años. La pensión tiene un tope a diez salarios mínimos.¹ Las aportaciones son del 11.3% del sueldo básico, el trabajador aporta el 6.125%, el patrón 3.175% y el gobierno federal el dos por ciento.

En el caso de la CFE y Pemex, la situación es en extremo excepcional: para los trabajadores en activo antes de las reformas de 2008 y 2016, respectivamente, el trabajador no aporta para su pensión, las pensiones las paga la empresa ya que se considera como prestación.

Para la CFE las cosas cambiaron con la reforma de agosto de 2008, a partir de esa fecha los trabajadores que se incorporan cotizan al IMSS con el nuevo régimen. También se crea entre la empresa y el sindicato el programa que se denomina Cuenta Individual de Jubilación (Cijubila), cuyo objetivo es complementar los beneficios que se tienen con el IMSS.

También en Pemex hubo cambios. La reforma más reciente, inició el 1 de enero de 2016, pasando a cuentas individuales a todos los trabajadores que se incorporen a la actividad laboral en esta empresa.

La contabilidad para registrar el pago de pensiones reporta un cambio inédito. El pasivo generado por el pago de pensiones, al momento de hacer la reforma, lo asumió el gobierno federal; y tanto para CFE, como para Pemex no se registra como pago de pensiones, sino como inversión financiera, a efecto de aparecer como empresas rentables, dado el entorno de privatización que se ha adoptado.

En el momento en que se hizo la reforma de CFE el gasto de las pensiones en curso de pago se calculó en 161, 262 millones de pesos; una situación similar se adoptó para el caso de las jubilaciones de Pemex, es decir, se catalogó como inversión financiera 186,482.3 millones de pesos (DOF, 2015).

¹ Cabe aclarar que con el Decreto de Reforma Constitucional del 27 de enero de 2016, en la fracción sexta del apartado A del artículo 123 “el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida de referencia o para fines ajenos a su naturaleza”. Por lo tanto, para el pago de pensiones se utilizará la Unidad de Medida y Actualización (UMA), que será el valor del salario mínimo del año anterior actualizado con la variación interanual del IPC de diciembre (Ramírez y Badillo, 2017).

EL GASTO EN PENSIONES

Las pensiones en curso de pago las asume el gobierno federal, en 2017 representó el 15.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y 3.7% del PIB. Para 2018, como es de esperarse, la situación crece y se complica, se tiene programado un gasto de 833,207 millones de pesos, con un incremento del 4.7%, monto que representa 15.9% del proyecto del PEF y 3.9% del PIB. Dicho gasto se divide, en 793,734 millones de pesos, que representa el 95.3% del gasto en pensiones para las contributivas, y 39,472 millones de pesos (4.7%) para las no contributivas.

En el paquete económico del PEF para 2018, en el rubro de gasto programable en clasificación funcional, se reporta un incremento de 66 mil 834.7 millones de pesos para la función de protección social que se dedicará principalmente para el pago de pensiones.

Las reformas que se han adoptado hasta el momento se han efectuado de manera aislada unas de otras, tal como surgieron los distintos esquemas y para el caso de las reformas estructurales más importantes, la del IMSS (1997) y del ISSSTE (2007), no se tomó en cuenta el costo de la transición y desde el momento en que se hicieron efectivas las reformas, el gobierno se ha hecho cargo de pagar las pensiones que anteriormente cubrían estos institutos.

Los costos de la transición serán de largo plazo: el estudio del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2017) muestra que abarcarán periodos tan largos hasta que se liquiden los compromisos derivados de los derechos adquiridos. Cada esquema pensionario presenta una condición particular.

Para el IMSS el costo fiscal de las pensiones de beneficio definido que se pagan al amparo de la Ley 1973, señala el estudio, que en 2015 ascendió a 187,533.9 millones de pesos, esta cantidad continuará aumentando en la medida que un mayor número de trabajadores se jubilen y alcanzará el punto máximo en el año 2034. A partir de ese momento empezará a disminuir y se extinguirá por completo en el año 2090. En el caso del ISSSTE, el punto de mayor requerimiento de recursos será el año 2035 y se espera que se finiquite en el año 2075. Respecto a Pemex el pasivo pensionario seguirá incrementándose hasta el 2055, a partir de ese momento empezará a descender para extinguirse en el año 2120.

Otros esquemas de jubilación de beneficio definido a los que se refiere el estudio del CIEP —y que constituyen pasivos que el gobierno ha asumido— son los casos de Luz y Fuerza del Centro (2009) y Ferronales (2012) que fueron liquidados. En ambos el gobierno federal se hizo cargo de los pasivos por pensiones. El pasivo en pensiones se ha calculado de diferente

manera, con metodologías diferentes y para distintos años, uno de ellos lo presenta Vázquez (2012) en el cuadro 3.

CUADRO 3
PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS
(MILES DE PESOS DE 2010)

<i>Entidad o paraestatal</i>	2010	% del PIB 2010*
Pemex	661.3	4.8
CFE	261.4	1.9
Luz y Fuerza del Centro	287.2	2.1
Banca de Desarrollo	35.5	0.3
Ferrocarriles	32.5	0.2
IMSS-patrón (RJP)	2,504.7	18.2
IMSS-asegurador (transición)	4,179.4	30.3
ISSSTE-asegurador (transición)	4,327.2	31.4
Entidades federativas	1,791.5	13.0
Universidades públicas	275.6	2.0
TOTAL	14,356.3	104.2

FUENTE: tomado de Vázquez (2012).

*El PIB nominal al cuarto trimestre de 2010 fue de 13,780.9 millones.

Como se observa en el cuadro 3, son tres los regímenes de pensiones que mayores costos absorben: en primer lugar el ISSSTE con el 31.4% del PIB en 2010, para una población pensionada de 806, 781 personas. En segundo lugar, por la absorción de recursos aparece el IMSS asegurador, con el 30.3% del PIB, en el mismo año, para atender a una población jubilada de un millón 345 mil 740. En tercer lugar aparece el IMSS patrón, que utiliza el 18.2% del PIB para el pago de pensiones. En conjunto los pasivos pensionarios consolidados alcanzan el 104% del PIB en 2010.

Otra evaluación del pasivo contingente lo presenta Aguirre (2012) en el cuadro 4.

Como se puede observar, con los cálculos que hace Aguirre, coincide que las dos instituciones con pasivos contingentes más elevados los reportan el ISSSTE y el IMSS asegurador, en ambos casos corresponden a costos de la transición, de haber pasado del sistema de reparto al de capitalización.

Con fines ilustrativos resulta importante recordar la experiencia de España, este país no apostó únicamente por el régimen de capitalización, una vez que llevaron a cabo las valuaciones actuariales, determinaron que el costo

CUADRO 4
PASIVOS CONTINGENTES.
ALGUNOS DE LOS PASIVOS CONTINGENTES COMO PORCENTAJE DEL PIB*
(CIFRAS EN %)

<i>Institución</i>	<i>Servicios pasados</i>	<i>Servicios futuros</i>	<i>Servicios totales</i>
IMSS asegurador (Ley 73)	13.0	18.0	31.0
IMSS RJP	10.0	6.0	16.0
ISSSTE	25.0	15.0	40.0
Entidades federativas	7.0	5.0	12.0
Organismos y empresas	14.0	11.0	25.0
Universidades	1.5	0.5	2.0
Total	70.5	55.5	126.0

FUENTE: Tomado de Aguirre (2012).

*No se consideran los costos fiscales por complemento a pensión mínima garantizada, ISSFAM, gastos médicos pensionados y otros.

de la transición sería muy elevado y tendría una duración de más de cien años. Algo parecido a lo que tendrá que afrontar México en los próximos años.

EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES Y DE LOS INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR (IES)

Aunque es muy diversa y fragmentada la situación de las universidades públicas y de los institutos de enseñanza superior es importante al menos mencionarlas. No existe una evaluación precisa de los costos pensionarios que afrontan, pues en muchos casos las pensiones actuales se pagan con cargo a los presupuestos anuales y en otros el gobierno ha estado transfiriendo recursos para solventar sus compromisos. En algunas universidades estatales ya se han realizado reformas, en la mayoría de los casos han emigrado al sistema de capitalización, pero aún es una interrogante si tienen viabilidad financiera y hasta cuándo.

PENSIÓN ASISTENCIAL

El primer programa de pensiones para adultos mayores se inició en 2001 en la Ciudad de México con Andrés Manuel López Obrador como jefe de

gobierno. Se adoptó la medida de entregar 600 pesos al mes a los adultos mayores de 70 años.

La atención se amplió en 2004 para incorporar el servicio médico y medicinas. Diez años después se redujo la edad requerida para gozar de ese derecho a 68 años. En 2007 el gobierno federal adoptó el Programa de Pensión para Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, programa que se encargó de entregar 500 pesos mensuales a la población elegida. Posteriormente se hizo el estudio para pasar a un programa de cobertura universal que se implementó a partir de 2014 y que se denomina Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM). El monto que se entrega es de 580 pesos con pagos bimestrales, los requisitos son tener 65 años de edad y no contar con una pensión contributiva o de otro tipo y que sea menor a 1,092 pesos mensuales. Este programa es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se cubre en su totalidad con recursos que aporta el gobierno federal. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016, se aprobó un presupuesto para este rubro por 40,706 millones de pesos y ha tenido reducciones constantes durante los últimos cuatro años. En el PEF para 2017, el presupuesto autorizado fue de 39,100 millones de pesos que equivale a 0.8% del PEF y 0.19% del PIB, como lo muestra el documento del CIEP (2017).

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 se tiene contemplada una erogación para este programa por 39,472 millones de pesos para atender a 5.4 millones de personas, situación que contrasta con los recursos que se destinan al pago de las pensiones contributivas, que en el PPEF para 2018 asciende a 793,743 millones de pesos que se destinarán al pago de pensiones de 5.1 millones de personas.

IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PENSIONES

Si bien la seguridad social moderna surgió para proteger a los trabajadores en el siglo XIX como consecuencia de la revolución industrial, en 1948 la Organización de Naciones Unidas la reconoce como un derecho en los artículos 22 y 25 de la carta universal de los derechos humanos, donde señala el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad de las personas.

Sin embargo, existen grandes limitaciones en México para acceder a los mencionados seguros, ya que al estar condicionado el derecho a la seguridad social al mercado formal del trabajo, al mes de junio de 2017, el 61.7% de la población ocupada en los diferentes sectores de la economía no está afilia-

da a la misma, resaltando la informalidad en el sector agropecuario con un 90.9% y una mayor cobertura en el sector de la industria extractiva y electricidad, mismo que presenta una informalidad del 34.1% como podemos ver en el cuadro 5.

Asimismo, el impacto del sistema de pensiones en México, varía de acuerdo a los grupos de edad de la población, ya que existen diferentes alternativas de pensión. A continuación se presentan las distintas alternativas que hay en el país:

- *De acuerdo con la Ley 73 del IMSS*, las pensiones se componen de una cuantía básica y de una cuantía adicional de acuerdo con el número de semanas cotizadas que excedan a las primeras 500. Para estos efectos, el salario diario que se considera es el promedio de las últimas 250 semanas de cotización y el tope son 25 salarios mínimos. Podrán acceder a ella los trabajadores que cotizaron al IMSS antes del 1 de julio de 1997. Es un sistema de beneficio definido con contribución tripartita: trabajador, patrón y gobierno.
- *La pensión según el Artículo 10 Transitorio del ISSSTE*, los trabajadores que hubieran cotizado 30 años o más y las trabajadoras que hubieran cotizado 28 años o más, tendrán derecho a pensión por jubilación equivalente al cien por ciento del promedio del sueldo básico de su último año de servicio. El tope máximo de la pensión es de diez salarios mínimos. Es un sistema de beneficio definido con contribución bipartita: trabajador y gobierno.
- *El trabajador puede tener derecho a una pensión mínima garantizada*. Si los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para comprar una renta vitalicia o recibir una pensión en forma de retiros programados equivalente al valor de la pensión mínima garantizada, el trabajador tiene derecho a la misma, otorgada por el gobierno federal, cuyo importe es de un salario mínimo, tanto en el caso del IMSS como del ISSSTE.
- *Para los retiros programados*, la Afore, utilizando los recursos acumulados, paga una pensión mensual, tomando en cuenta los rendimientos de inversión y la esperanza de vida. El monto de la pensión es variable y depende de la unidad de renta vitalicia por edad y sexo. El monto se recalcula cada año y se paga hasta que se agota el saldo de la cuenta. Esta opción de retiro no está indizada a la inflación de los precios al consumidor. Es un sistema de contribución definida con financiamiento tripartito o bipartito, según sea el caso del IMSS o del ISSSTE.
- *La compra de una renta vitalicia ofrece al asegurado la posibilidad de otros beneficios*. El asegurado compra una renta vitalicia a una compa-

CUADRO 5
POBLACIÓN MEXICANA ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR SECTOR ECONÓMICO
DATOS AL MES DE JUNIO DE 2017

Concepto	Ocupados por actividad económica			Afiliados al IMSS (nota 2)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Sector económico						
Actividades agropecuarias	6,696,462	5,940,653	755,809	612,687	468,465	144,222
Industria manufacturera	8,674,818	5,463,201	3,211,617	5,189,586	3,348,273	1,841,313
Industria extractiva y electricidad	408,022	360,788	47,234	268,693	227,638	41,055
Construcción (nota 3)	4,247,591	4,103,311	144,280	1,602,077	1,383,229	218,848
Comercio	9,640,320	4,700,664	4,939,656	3,821,809	2,299,864	1,521,945
Transportes y comunicaciones	2,635,119	2,305,942	329,177	1,061,192	841,710	219,482
Otros servicios	17,394,527	7,886,611	9,507,916	6,578,014	3,493,086	3,084,928
No especificado	302,286	201,226	101,060	0	0	0
Total PEA ocupada por sectores	49,999,145	30,962,396	19,036,749	19,134,058	12,062,265	7,071,793
Gobierno y org. internac. (nota 1)	2,199,466	1,368,137	831,329	0	0	0
PEA ocupada	52,198,611	32,330,533	19,868,078	19,134,058	12,062,265	7,071,793
PEA desocupada	1,870,180	1,117,752	752,428	0	0	0
Total PEA	54,068,791	33,448,285	20,620,506	19,134,058	12,062,265	7,071,793

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

Concepto	Ocupados no cubiertos por el IMSS			% de ocupados sin IMSS		
	Total	Hombres	Mujeres	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Sector económico						
Actividades agropecuarias	6,083,775	5,472,188	611,587	90.9	92.1	80.9
Industria manufacturera	3,485,232	2,114,928	1,370,304	40.2	38.7	42.7
Industria extractiva y electricidad	139,329	133,150	6,179	34.1	36.9	13.1
Construcción (nota 3)	2,645,514	2,720,082	-74,568	62.3	66.3	-51.7
Comercio	5,818,511	2,400,800	3,417,711	60.4	51.1	69.2
Transportes y comunicaciones	1,573,927	1,464,232	109,695	59.7	63.5	33.3
Otros servicios	10,816,513	4,393,525	6,422,988	62.2	55.7	67.6
No especificado	302,286	201,226	101,060	100.0	100.0	100.0
Total PEA ocupada por sectores	30,865,087	18,900,131	11,964,956	61.7	61.0	62.9
Gobierno y org. internac. (nota 1)	2,199,466	1,368,137	831,329	100.0	100.0	100.0
PEA ocupada	33,064,553	20,268,268	12,796,285	63.3	62.7	64.4
PEA desocupada	1,870,180	1,117,752	752,428	100.0	100.0	100.0
Total PEA	34,934,733	21,386,020	13,548,713	64.6	63.9	65.7

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Nota: la población económicamente activa en el gobierno está cubierta por el ISSSTE; los afiliados al IMSS excluyen los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria; en el sector de construcción no hay consistencia en las cifras de mujeres.

ña de seguros de pensiones con el saldo acumulado ahorrado en la Afore, la cual también cubre a los beneficiarios en caso de fallecimiento. La pensión se actualiza todos los años con la inflación en el mes de febrero. Es obligatoria para los trabajadores que empezaron a cotizar por primera vez al IMSS a partir del 1 de julio de 1997 y para aquellos trabajadores del ISSSTE que no optaron por el artículo 10 Transitorio o que empezaron a cotizar al ISSSTE posteriormente a su reforma de 2007. Es un sistema de contribución definida con financiamiento tripartito o bipartito, según sea el caso del IMSS o del ISSSTE.

- *La pensión por cesantía en edad avanzada*, es posible solicitarla a los 60 años de edad, siempre y cuando el trabajador cumpla los requisitos de semanas cotizadas y conservación de derechos en el IMSS, la cual será menor a la pensión de vejez en un 5% por cada año que se jubile antes de cumplir los 65 años de edad.

Ante la restricción de no cumplir con los requisitos exigibles para obtener una pensión o por circunstancias de matrimonio o desempleo, el trabajador puede solicitar el *retiro del saldo de la su cuenta individual*. Esto procede cuando el trabajador no cumple con los requisitos para obtener una pensión, y el IMSS o el ISSSTE otorgan una negativa de pensión. En este caso, a los 65 años, el trabajador puede retirar el saldo total acumulado en su cuenta individual. Asimismo se pueden realizar retiros anticipados parciales en los casos de matrimonio y desempleo.

Asimismo *existen planes de pensiones privados y complementarios* que tienen algunas empresas para sus trabajadores, los cuales no regula la Consar, pero deben registrarse ante ésta para obtener los beneficios fiscales en las aportaciones a dichos planes. A mayo de 2015 había 1,967 planes registrados por 1,750 empresas, cubriendo 1,284,292 de empleados activos. Estos planes representan otra opción de ahorro voluntario para el trabajador. Cabe aclarar que algunos de estos planes privados de pensiones existen desde antes de la creación del IMSS y del ISSSTE.

Las pensiones hasta cierto límite están sujetas a un régimen fiscal. Las pensiones están gravadas con el impuesto sobre la renta, en la parte que excedan de 15 salarios mínimos vigentes. Solamente en el caso de la renta vitalicia y el retiro programado se podrán unificar las cotizaciones al IMSS e ISSSTE, siempre y cuando no se hayan hecho en forma simultánea.

Por lo tanto, en el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, podemos identificar diferentes grupos de impacto como lo vemos a continuación.

Para los trabajadores próximos a jubilarse por la Ley 73 del IMSS. Son los trabajadores cotizantes y trabajadores que han dejado de cotizar al IMSS que están dentro del periodo de conservación de sus derechos, el cual es por un

tiempo igual a la cuarta parte de los años cotizados. Para determinar la pensión se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización. El cálculo de su pensión se hará con base al salario base de cotización y número de semanas cotizadas, conforme al cuadro 6 (del artículo 167 de la Ley 73 del IMSS).

CUADRO 6
TABLA PARA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN.
LEY 73 DEL IMSS

<i>Grupo de salario en veces el número de salario mínimo general</i>	<i>Porcentaje de los salarios</i>	
	<i>Cuantía básica</i>	<i>Incremento anual</i>
Hasta 1	80.00	0.563
1.01 a 1.25	77.11	0.814
1.26 a 1.50	58.18	1.178
1.51 a 1.75	49.23	1.430
1.76 a 2.00	42.67	1.615
2.01 a 2.25	37.65	1.756
2.26 a 2.50	33.68	1.868
2.51 a 2.75	30.48	1.958
2.76 a 3.00	27.83	2.033
3.01 a 3.25	25.60	2.096
3.26 a 3.50	23.70	2.149
3.51 a 3.75	22.07	2.195
3.76 a 4.00	20.65	2.235
4.01 a 4.25	19.39	2.271
4.26 a 4.50	18.29	2.302
4.51 a 4.75	17.30	2.330
4.76 a 5.00	16.41	2.355
5.01 a 5.25	15.61	2.377
5.26 a 5.50	14.88	2.398
5.51 a 5.75	14.22	2.416
5.76 a 6.00	13.62	2.433
6.01 hasta tope	13.00	2.450

FUENTE: Ley 73 del IMSS.

El promedio de pensiones otorgados por el IMSS en 2016 fue de dos salarios mínimos, según podemos observar en el cuadro 7, originado por los bajos salarios base de cotización, bajo número de semanas cotizadas, además de la evasión y elusión al sistema de pensiones.

CUADRO 7
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, PENSIONES EN CURSO DE PAGO
EN EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ

<i>Concepto</i>	<i>2016</i>
<i>Pensiones de cesantía</i>	
En curso de pago	1574 930
Cuantía mensual promedio	4 496
Edad promedio (años)	69
<i>Pensiones de vejez</i>	
En curso de pago	388 626
Cuantía mensual promedio	4 706
Edad promedio (años)	76

FUENTE: Memoria Estadística del IMSS 2016.
Incluye las pensiones “Ley 73” y garantizadas “Ley 97”.

Un reducido grupo de trabajadores tiene además la posibilidad de una pensión privada complementaria, tal es el caso de aquellos que adicional a su pensión del IMSS, tendrán una pensión complementaria derivada de los planes privados de pensiones, mismos que deben estar registrados en Conzar. A 2015 estos planes cubrían a 71,245 pensionados y 24,511 empleados inactivos. Sin embargo, estos planes complementarios solo cubren al 1.6% de la población mexicana en edad de trabajar.

Otro caso distinto es el de *los trabajadores que dejan de cotizar al IMSS y pierden la conservación de sus derechos*. La Ley del Seguro Social de 1973, precisa en su artículo 182:

Los asegurados que dejen de pertenecer al régimen del seguro obligatorio conservarán los derechos que tuvieran adquiridos a pensiones en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por un periodo igual a la cuarta parte de tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, contando a partir de la fecha de su baja. Este tiempo de conservación de derechos no será menor de doce meses.

Por lo tanto, existe un grupo de población que a pesar de cubrir los requisitos de semanas cotizadas y de edad, no tiene acceso a una pensión pues ha dejado de cotizar y dada su avanzada edad es difícil que vuelva a incorporarse al mercado del trabajo formal para recuperar sus derechos a una pensión. Podemos observar en el cuadro 8 que solamente el 2.91% de los asegurados al IMSS son mayores de 60 años de edad por lo que existe una alta probabilidad que este grupo se quede sin acceso a una pensión.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN DE LOS ASEGURADOS TRABAJADORES POR GRUPOS DE EDAD
IMSS 2016

Edad	Hombres	Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres	% Total
Menores de 15 años	444	190	634	0.002%	0.001%	0.003%
15 - 19	383,593	211,650	595,243	2.06	1.14	3.20
20 - 24	1,588,612	917,002	2,505,614	8.53	4.93	13.46
25 - 29	1,933,602	1,188,270	3,121,872	10.39	6.38	16.77
30 - 34	1,772,072	1,080,613	2,852,685	9.52	5.80	15.32
35 - 39	1,577,873	962,317	2,540,190	8.48	5.17	13.64
40 - 44	1,450,143	881,247	2,331,390	7.79	4.73	12.52
45 - 49	1,160,275	696,638	1,856,913	6.23	3.74	9.97
50 - 54	879,117	476,313	1,355,430	4.72	2.56	7.28
55 - 59	617,404	297,430	914,834	3.32	1.60	4.91
60 - 64	253,485	111,460	364,945	1.36	0.60	1.96
65 - 69	81,529	29,633	111,162	0.44	0.16	0.60
70 - 74	30,672	9,716	40,388	0.16	0.05	0.22
75 y más	18,620	6,704	25,324	0.10	0.04	0.14
Total	11,747,441	6,869,183	18,616,624	63.10	36.90	100.00

FUENTE: elaboración propia con base en los datos de la Memoria Estadística del IMSS (2016).

Trabajadores que cotizaron al IMSS y al ISSSTE y no cumplen el requisito de semanas cotizadas para obtener una pensión. No hay portabilidad de derechos entre los múltiples sistemas de pensiones de beneficio definido que existen en México, por lo tanto hay un grupo de personas cercanas a la edad de jubilación, que trabajaron tanto en el sector público como en el sector privado, cotizando al respectivo sistema de pensiones, pero que no cumplen

los requisitos de tiempo cotizado en ninguno de los sistemas, por lo que no tendrán derecho a una pensión, a pesar de siempre haber trabajado en el sector formal de la economía.

Trabajadores que cotizaron al IMSS y al ser migrantes en el extranjero, cotizaron para el sistema de pensiones de otro país. Uno de los efectos de la globalización es el incremento de la migración laboral desde y hacia México, el cual solamente tiene convenios internacionales de reconocimiento del tiempo cotizado en un sistema de seguridad social con Canadá y con España. Aquellos mexicanos que no cumplan los requisitos de semanas cotizadas y conservación de derechos y hayan emigrado a laborar a otro país no tendrán acceso a una pensión del IMSS. Durante su estancia en el extranjero solamente pueden asegurar voluntariamente en el seguro de salud a su familia residente en México.

Finalmente, los trabajadores que empezaron a cotizar al IMSS posteriormente al 1 de julio de 1997, constituyen el grupo de población mayormente sujeta a las fluctuaciones del empleo entre la formalidad y la informalidad. Son los jóvenes, que tendrán derecho a una pensión del IMSS si cumplen los requisitos de 65 años de edad y 1,250 semanas cotizadas, ya que estarán obligados a jubilarse por el sistema de cuentas individuales establecido en la ley del IMSS de 1997. Para tener derecho a una pensión a los 65 años, necesitan cotizar durante 25 años; sin embargo, de acuerdo con el modelo pensionario de la OCDE, un empleado del sector privado que ingresa al mercado laboral mexicano en 2014 y contribuye al sistema de pensiones de cuentas individuales continuamente durante 45 años puede prever un reemplazo de 26% de sus ingresos brutos finales.

Una limitante para ahorrar o cotizar de forma voluntaria a la seguridad social es el bajo nivel salarial, ya que a junio de 2017 el ingreso mensual promedio es de 6,365 pesos para los hombres y 4,941 pesos para las mujeres. Al cierre del primer bimestre de 2017, en promedio, el SAR registra aportaciones de 1,382 pesos en cuenta individual, equivalente a 0.29 salarios mínimos mensuales, derivado además de los bajos salarios, de la amplia movilidad entre los sectores formal e informal de la economía que hay en este grupo de población, lo que provoca una fluctuación en el nivel de cotizaciones que los trabajadores realizan a la seguridad social, y esto a su vez repercute en sus pensiones, según podemos observar en el cuadro 9, el cual nos muestra que la mitad de los trabajadores se han movido en algún momento entre la informalidad y la formalidad en el empleo.

Asimismo, a septiembre de 2017, el ahorro voluntario solamente representa el 1.8% de los fondos propiedad de los trabajadores que son administrados por las Afore, lo anterior a pesar de ser una herramienta de los sistemas de pensiones de contribución definida para aumentar la tasa de reemplazo.

CUADRO 9
TRAYECTORIA LABORAL DE LOS TRABAJADORES FORMALES E INFORMALES

	Si	No	Total
Trabajadores informales que han trabajado en la formalidad	51%	49%	100%
Trabajadores formales que han trabajado en la Informalidad	44%	56%	100%

FUENTE: elaboración Amafore con datos de Encuesta Ahorro y Futuro: Trabajadores formales e informales 2017.

Adicionalmente, los jóvenes no planean (o no pueden planear) su vejez ni su retiro. En efecto, en el sistema de cuentas individuales, para alcanzar a tener una pensión es necesario planear el retiro laboral desde la juventud. Sin embargo, los hallazgos de la encuesta nacional 2017 “Conocimiento y percepción del sistema de ahorro para el retiro” —realizada por la CON-SAR— nos muestran que el trabajador mexicano no planea su vejez y retiro, pues a 20 años de creación del sistema de pensiones prevalecen dudas y confusión relevantes respecto a la operatividad y resultados del mismo. La mentalidad del “aquí y ahora” sigue pesando fuertemente sobre la visión del ahorro de largo plazo, emergencias y otros gastos de corto plazo siguen representando una limitante para ahorrar para el retiro. Si bien ha crecido la confianza en las Afore por parte de los ahorradores como una opción de ahorro, se encuentran lejos aún de otras instituciones financieras, especialmente los bancos. La mitad de la población encuestada ve a la pensión como su fuente de ingresos en la vejez. No obstante, otra mitad considera que será su negocio u otro ahorro el que lo apoyará, la evidencia empírica al respecto refiere que un porcentaje muy bajo de mexicanos llega a los 65 años con un ahorro adicional o un negocio en marcha. Prevalece un importante desconocimiento de los beneficios y los mecanismos para ahorrar de forma voluntaria en una Afore. Existe un segmento de ahorradores que no abre su estado de cuenta o que simplemente no lo recibe y existe un bajo entendimiento de la población sobre aspectos financieros básicos del manejo de su fondo acumulado de pensión. Hay obviamente problemas de información pero también de cultura financiera asociada al derecho a las pensiones.

CONCLUSIONES

Es urgente poner en el centro de atención de la agenda nacional el problema de las pensiones para garantizar la viabilidad social, económica y financiera.

Dado el panorama de desigualdad que priva en el país, la política social debe ser encausada a adoptar medidas que contribuyan a disminuirla y evitar que crezca principalmente entre la población más vulnerable que son los adultos mayores.

Es necesario considerar que actualmente seis de cada diez mexicanos no están afiliados al sistema de pensiones; y que las reformas realizadas en 1997 y 2007 no contribuyeron a disminuir el costo fiscal ni a crear un sistema nacional de pensiones y la enorme intermitencia en el mercado laboral mexicano genera una muy pobre expectativa de pensión, en especial para la población más joven.

Es insuficiente el programa de protección social de una pensión universal a la población de 65 y más. La actual política social en pensiones se aleja de alcanzar los ideales planteados en el convenio 102 de la OIT y en la declaración universal de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, F. (2015), *Pensiones... ¿y ahora qué?*, Ed. Fineo, México
- Aguirre, F. (2012), "Las pensiones en México", en Ramírez (coord.), *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, UNAM/El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (2017), *Varios documentos de la reunión anual*, México.
- Briceño, A. (2010), *Derecho de la Seguridad Social*, Oxford University Press México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura (2017), *Aspectos relevantes de finanzas públicas en el Paquete Económico 2018*.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017), *Pensiones en México, 100 años de desigualdad*, México.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Información estadística*, Varios años, México.
- De la Luz, G. (2013), "El sistema de capitalización de cuentas individuales en México", en Calva, J.L. (coord.) *Sistema financiero para el desarrollo, La reforma de Peña Nieto y opciones para 2013-2020*, México, UNAM/Juan Pablos/Universidad de Guadalajara/CNU/Universidad Autónoma de Nayarit/Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio de Chihuahua, pp.241-258.
- Diario Oficial de la Federación* (2015), Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

- Diario Oficial de la Federación* (2017), *Proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018*, México, disponible en <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf>.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Memoria Estadística*, Varios años, México.
- OCDE (2016), *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México*, México.
- Ramírez, B. Y Badillo, G. (2017), “La UMA y su impacto en las pensiones”, Consultorio fiscal No. 674, segunda quincena de septiembre, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2018*, disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2018.pdf
- ONU (1948), *Declaración universal de derechos humanos*, proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 217A (III) en París, disponible en <<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>.
- Senado de la República, LXIII Legislatura, Comisión de Seguridad Social (2016), *Seguridad social en salud, pensiones y desempleo, Miradas desde México y América Latina*, México.
- Secretaría de Educación Pública, *Oferta en educación superior*, disponible en <www.sep.gob.mx>.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Información laboral a octubre 2017*, disponible en <<http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas>>.
- Treviño, L. (1999), “Las Afore y el mercado financiero, retos y estrategias de inversión” en Ramírez (coord.), *La seguridad social, Reformas y retos*, UNAM/IIE/Dgapa, pp. 253-278, México.
- Ulloa, O. (1999), “Una mirada al sistema de pensiones privado, El Sar y la industria financiera de las Afore”, en Ramírez (coord.), *La seguridad social, Reformas y retos*, UNAM/IIE/Dgapa, pp.197-251, México.
- Vázquez, P. (2012), *Pensiones en México, La próxima crisis*, Ed. Siglo XXI, México, Tercera reimpresión (2014).