

INTRODUCCIÓN

En investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003) se ha visto que para el año 2003 el 80% de la población mundial carecía de un nivel adecuado de cobertura de seguridad social y para 2010 sólo un tercio de los países (en los que vive el 28 por ciento de la población mundial) disponía de sistemas de protección social que incluyen todas las ramas de la seguridad social, según se definen en el Convenio 102 de 1952 (OIT, 2010/2011). En el caso de México se tiene que la población cubierta por el sistema de seguridad social para el año 2000 era de 41.56%, para 2004 de 44.00% y para 2009 se tenía un 40.97%¹. Los porcentajes mencionados indican la derechohabiencia sobre los seguros sociales, por lo que media una relación laboral de la economía formal y en este sentido, México, como otros países, enfrenta cada vez más el hecho de que un mayor número de trabajadores no tienen un empleo con las prestaciones que da la economía formal y por lo tanto, oscilan entre la informalidad o trabajos ocasionales que no les permite cotizar a algún régimen de seguridad social.

La cobertura de la seguridad social en los países en desarrollo es materialmente baja, debido a que los trabajadores básicamente son de dos tipos: formales e informales; y dentro de los formales se tienen los que tienen un sueldo insuficiente para acumular un fondo para pensiones y los que sí tienen esa posibilidad no son la mayoría. En los países Latinoamericanos, Mesa-Lago (2008) menciona que la baja cobertura de la seguridad social se da por el crecimiento del sector informal compuesto por trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos, empleados de microempresas, trabajadores rurales no asalariados, en fin trabajadores pobres, aunque una parte de los cuales tienen derecho a la seguridad social. La obligación de los empleadores de otorgarla es evadida por el elevado costo de la detección o por la inspección de las instituciones de seguridad social, según Mesa-Lago (2008); y el hecho de que las prestaciones destinadas a este grupo son, en general, muy pequeñas y reducen aún más los incentivos para la afiliación.

Pero la baja cobertura también está ligada a la transformación del mercado laboral y sobre todo a las políticas macroeconómicas establecidas en los países

¹ Información obtenida del informe de las Encuestas Nacionales de Empleo y Seguridad Social 2004 y 2009. INEGI e IMSS.

para controlar los grandes ciclos hiperinflacionarios. En el caso concreto de México estas políticas de ajuste económico, dictadas por los organismos internacionales, han contribuido a que se vea reducido el pequeño porcentaje de la población activa en el sector estructurado de la economía, estableciendo recortes presupuestarios en el plano social y en todo el gasto público. Lo anterior ha incidido en que existan amplios grupos vulnerables que no pueden cotizar a los regímenes de los seguros sociales, aun trabajando, pues son contratados a través de *outsourcing* (también conocido como esquema de tercerización o subcontratación) donde las empresas contratan a un tercero especializado para realizar actividades que no forman parte de sus habilidades principales, lo que les permite enfocarse en la parte o función principal de su negocio. El problema de esta forma de contratación es que muchas empresas han abusado de este esquema para utilizarlo como forma de disminuir costos², pues pagan menores prestaciones a los trabajadores subcontratados y evaden las obligaciones laborales de los patrones y así, se tiene una cantidad considerable de trabajadores que tampoco están en el campo de otras políticas sociales, como la asistencia social ni en la propia seguridad social. Cabe revisar con cifras actuales que en marzo de 2011 los trabajadores afiliados de manera permanente al Instituto Mexicano del Seguro Social sumaron 12.9 millones, este total es inferior en 600 mil personas al de aquellos que se ocupan en actividades informales³.

Estas políticas económicas generaron grandes grupos de pobres que viven al día y piensan en su subsistencia diaria, hasta el punto que prever cualquier otra eventualidad es remota o inexistente, pero los grupos humanos enfrentan riesgos de diversa índole, algunas poblaciones serán más susceptibles a los riesgos que otras, y éstos dependerán de los niveles de peligro y de vulnerabilidad de los hogares. Los riesgos, según Ginneken (1996 y 1998), pueden ser de cuatro categorías: *calamidades* (inundaciones), *pérdida de la capacidad para obtener ingresos* (minusvalía), *crisis de los ciclos de la vida* (fallecimiento) y *gastos imprevistos e importantes* (facturas hospitalarias); cada uno de ellos tiene diferentes niveles de peligrosidad para los hogares.

² Según KPMG en el año 2009 en México trabajaban 4 millones de personas bajo el esquema de contratación externa. En 2011 esta misma empresa en su estudio “Perspectivas de la Alta Dirección en México” indica que 69% de las empresas de gran tamaño en México contrató funciones bajo el esquema de tercerización en los últimos tres años.

³ Nota de González Amador, Roberto en *La Jornada* del 14 de mayo de 2011. “Da más empleos a mexicanos la economía informal que la formal”. Esta misma nota indica, que según información del INEGI, dos de cada tres personas ocupadas no cuentan con acceso a los servicios de salud.

El régimen formal de seguridad social de México no protege a los trabajadores del sector informal contra estos riesgos y calamidades. Incluso habrá casos de los trabajadores cotizantes al sistema de seguridad social que **no alcanzarán los ahorros necesarios para completar un monto constitutivo para una pensión mínima**, que tampoco serán cubiertos y más aún particularizando en las pensiones. Todo esto se debe a que uno de los cambios fundamentales en el país es que actualmente los riesgos sociales se han concebido como individuales, por lo que el Estado ha disminuido su obligación de proteger a toda la población, como se establece en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* y asumir los riesgos desde la colectividad. Para atender los problemas, los Estados a través de sus gobiernos, formulan políticas que revisan, atienden, aminoran o transforman los problemas, para ello se requiere de formular políticas públicas, por ser ellas las que materializan los cursos de acción para resolver problemas públicos. Como establece Mariangela Petrizzo Páez (s. a.) *“las Políticas Públicas son el instrumento de la actuación gubernamental, asumiendo esta última como acción de conducir los destinos de un país, las Políticas Públicas, son el timón a través del cual se conduce, sin embargo, aunque suele señalarse que las Políticas Públicas se orientan a la resolución de problemas está claro que más allá de este fin inmediato persigue la detección y la corrección de desigualdades producto de acciones gubernamentales”*. El curso de las políticas públicas permitirá revisar entre otras contingencias sociales:

- La mejora de la eficacia del gasto en la asistencia médica y la propia asistencia médica;
- Las prestaciones de fallecimiento, invalidez y sobrevivientes;
- El alivio del gasto en educación básica;
- Las prestaciones de maternidad y de cuidado de los hijos, y
- Las prestaciones sobre la vejez.

Se puede afirmar que efectivamente, México ha emprendido desde el año 2000 un plan de aseguramiento en salud a través del Seguro Popular, proyecto que inició formalmente en el año 2001 con la intención de ir cubriendo un grupo de enfermedades y atención médica para los hogares que no pertenecen al sistema de seguridad social. El Seguro Popular constituye una política pública que atiende el problema de salud de la población mexicana, junto con el Sector Salud del país y que debe ser revisado con relación a sus paralelismos y cargas

financieras a las instituciones ya existentes del sistema, así como su proceso de focalización. Pero para atender las contingencias antes citadas, y sobre todo el rubro de las pensiones, se requiere formular una política de Estado, entendida ésta como una política pública concreta, con una base institucional, que debe contar con un sustento legal para su implementación, traspasando la temporalidad de los gobiernos y logrando el consenso más amplio para su formulación (Huenchuan, 2003). Con este tipo de política formulada en un Ley específica se podrá asegurar la atención y los ingresos, al menos en el caso de la vejez, para todos los mexicanos; precisamente como lo hace la política de educación básica del país, donde el artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* asegura la obligatoriedad del Estado de impartir educación básica a todos los mexicanos.

Otra variable muy importante a considerar en la seguridad social, sobre todo en la formulación de la política de atención en la vejez, es la transición demográfica que enfrentan los países, en el caso de México la población de 60 años en adelante representará para el 2020 el 12.06% de la población total, para 2030 se tendrá el 17.12%, para 2040 el 22.65% y para 2050 el 27.73%. Tomando en cuenta el nivel actual de cobertura que se tiene en México en la seguridad social, que es menos del 50%, no se logrará cubrir a estos segmentos poblacionales que demandarán costosos servicios médicos y pensiones.

En el caso particular de las pensiones otorgadas por la seguridad social en el país, eran 2,074,893 para el año 2000; para 2004, 2,997,181 y para 2009, 3,619,301 (según los datos de los informes de las ENESS 2000, 2004 y 2009), crecieron un 44% en los dos primeros años, y en los dos últimos, un 20%, lo que indica que se integraron a las pensiones menos personas en los últimos cinco años (2004 a 2009) que en el primer período de 2000 a 2004, como consecuencia se puede suponer que existe un mayor número de viejos sin ingresos. Del total de pensiones que se otorgaban en 2000 y 2004, 70% y 66.98%, respectivamente, eran principalmente de carácter laboral; y de las pensiones otorgadas en esos tres años, el porcentaje que acumula hasta dos salarios mínimos vigentes en los años respectivos fueron 69.42% para el año 2000, 64.54% para 2004 y 55.96% para 2009⁴.

⁴ Cálculos propios utilizando los datos de los informes de ENESS 2004 y ENESS 2009.

Es importante plantearse que los jóvenes de ahora serán los viejos del futuro y que es necesario proyectar las demandas de los futuros viejos. Ayala y Sastre (2006) realizaron un análisis del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) para medir el riesgo de pobreza en los diferentes estratos de edad de la población española y comparando con la Unión Europea, lo importante de sus resultados que pueden extrapolarse al caso mexicano son:

- Un incremento continuo de riesgo de pobreza tanto para los trabajadores con bajos salarios, cada vez más expuestos a situaciones de insuficiencia de ingresos, como para los hogares monoparentales que presentan un creciente peso demográfico;
- La probabilidad de disponer de un nivel insuficiente de ingresos sigue siendo considerablemente superior en los hogares con mayor número de miembros;
- En las personas mayores es donde más ha crecido la incidencia relativa de la pobreza y se ha mostrado que la capacidad de las prestaciones sociales dirigidas a este grupo poblacional para aliviar sus problemas de insuficiencia de ingresos, radica en las pensiones, estructurándose éstas como el principal instrumento público redistributivo, y
- La pobreza afecta a las personas mayores, pero en particular más a los hogares sustentados por una persona mayor de 65 años.

Estos resultados ya se pueden observar en el país, ya que se tiene un incremento considerable de la pobreza. Al bosquejar un panorama con datos de los informes de las Encuestas Ingreso Gasto de los Hogares⁵ se tiene que el decil X es el que se lleva más del 35% del ingreso total, excepto en el año 2006, (que es un poco menor), dejando el 65% restante para los otros nueve deciles. Al sumar los porcentajes correspondientes para los cuatro primeros deciles, se llega aproximadamente a la mitad del decil X (12.41 para 2000; 13.42 para 2002; 13.54 para 2004; 13.41 para 2005 y 15.50 para 2006), y si se suma la participación de los deciles V, VI, VII y VIII, se estará en promedio 2 puntos porcentuales abajo del decil X. La gran concentración del ingreso que muestra este último decil es muy importante, ya que indica la gran divergencia que presenta esta variable en la población mexicana, puesto que refleja los grandes niveles de desigualdad y pobreza que hoy vive el país.

⁵ Informe ENIGH 2008, INEGI.

Por otra parte, el envejecimiento de la población incide en los dos seguros sociales con que se cuenta: el médico y el de pensiones, sobre todo en su sustentabilidad financiera, en particular en el sistema de pensiones que debe ser financieramente suficiente en el largo plazo y es un tema que debe importar mucho en razón de que el panorama del país ya es de viejos, en su gran mayoría, pobres y sin ingresos.

Para enfrentar la sustentabilidad financiera en el sistema de pensiones en México, se han modificado las dos principales leyes de la seguridad social, la del seguro social y la del ISSSTE, a través de reformas estructurales y paramétricas, tales como incrementar gradualmente las cotizaciones o contribuciones, aumentar la edad de retiro o jubilación, recortar el monto de las pensiones, debido a que la razón de trabajadores activos cotizantes por cada pensionado disminuye. En esa búsqueda de equilibrio financiero se ha privatizado el sistema de pensiones, pero la realidad ha mostrado que los modelos de cuentas individuales no son la solución al equilibrio financiero y como menciona Mesa Lago (2008), hoy se reconoce que los sistemas privados de cuentas individuales no están exentos del impacto que provoca el envejecimiento de la población: a medida que aumenta la expectativa de vida, el fondo de pensión se torna insuficiente para financiar el período de retiro más largo y, por lo tanto, es necesario aplicar las mismas modificaciones que requieren los sistemas públicos.

En el caso de ingresos en la vejez, en la población abierta es necesario, como ya fue mencionado, reconocer que las pensiones constituyen uno de los instrumentos públicos para la distribución de la riqueza y que el establecer un piso mínimo de ingresos o pensión universal, constituiría una medida para enfrentar la pobreza en uno de los grupos más vulnerables: los viejos.

También es importante señalar que hoy los modelos para atender a la población por su tipo de vulnerabilidad con un enfoque de focalización han demostrado que no son del todo eficientes, ya que su administración resulta más cara que los modelos universales no contributivos, aunque existen pocos estudios sobre la metodología para determinar los costos administrativos de estos programas de transferencia de recursos, existe una crítica substancial a que una gran parte de sus presupuestos nunca llega a los beneficiarios, pero es absorbida por los costos de administración (Caldés y Maluccio, 2005) y

que a la larga estos modelos de focalización generan menos capital social y más dependencia de los recursos públicos y terminan, para colmo, siendo programas clientelares usados intensivamente en tiempos electorales.

Atender el problema de recursos en la vejez puede ser visto, en conclusión, desde dos políticas. La primera, dando respuesta a los señalamientos privatizadores y desde la perspectiva de riesgos individuales, abanderados con “la libertad” que se da al individuo de saber cómo ahorrar, cuándo ahorrar y generar su fondo constitutivo para su futuro, con el supuesto que siempre tendrá trabajo y nunca tendrá acontecimientos riesgosos a lo largo de la trayectoria de vida; pero además, como indica Aguilar García (s/a), la experiencia del IMSS (1997-2011) muestra que la seguridad social administrada de manera privada, favorece principalmente las finanzas y la administración del Estado, al mercado de capitales, a las AFORES, a los bancos y a las aseguradoras, pero no a los trabajadores.

El otro camino es a través de una política social⁶ que genere justicia social y así una verdadera democracia, planteando en ella el modelo de pensiones universales no contributivas, con ello se genera la solidaridad que permite que los mexicanos seamos parte integrada y sobre todo se asegura un piso básico de ingresos para toda la población vieja.

Ante la problemática descrita, las soluciones a la condición y situación que enfrenta la población sin capacidad de ahorro al llegar a la vejez y no contar con una pensión que le permita sobrevivir con condiciones aceptables, se propone en este trabajo alcanzar los siguientes:

Objetivos generales

- 1) Formular ejes de la reconstrucción de la seguridad social;
- 2) Hacer un análisis comparativo entre los dos enfoques contemplados en la seguridad social en el caso particular de las pensiones: micropensiones y pensión universal;

⁶ Ceja (2004) define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

- 3) Mostrar que los dos modelos de pensiones son expresiones de las formas de enfrentar los riesgos sociales: el individual y el colectivo, y
- 4) Mostrar que los modelos universales y no contributivos en la seguridad social, en el caso de las pensiones, son más eficientes que los focalizados y contributivos.

Hipótesis

El modelo neoliberal al ser el marco teórico de las políticas públicas de seguridad social, para el caso de las pensiones generará en el futuro una intervención desventajosa y forzada del Estado para solucionar sus problemas, que costará muchos más recursos, en caso de no tomar medidas provisorias desde este momento.

Metodología de la investigación

Para desarrollar este trabajo y comprobar las hipótesis y alcanzar los objetivos, esta tesis se estructuró de la siguiente manera: en el capítulo 1 se muestra cómo a lo largo de la aplicación de políticas de corte neoliberal se fue desestructurando la seguridad social que se había formado en este país, en particular las reformas más crudas se establecieron en el sistema de pensiones con la modificación de la Ley del Seguro Social. Se hace una discusión sobre la importancia de tener una *seguridad social ampliada* conceptualizando una seguridad social básica y otra contingente, con el fin de entender los diferentes tipos de riesgos que la población puede presentar a lo largo de su vida.

Para reconstruir la seguridad social se hace necesario mantener tres ejes de acción, la solidaridad, la justicia y la equidad, estos ejes no actúan de manera independiente, se requieren mutuamente para lograr un *nuevo contrato social*, como fue hecho en la época en que se generaron los primeros seguros sociales. Este contrato debe establecerse en la sociedad a través de universalizar los beneficios de la seguridad social a toda la población, por lo que es muy importante discutir si la focalización debe aplicarse como método para alcanzar un equilibrio en la misma seguridad social.

En el segundo capítulo se explica el enfoque que debe darse a la seguridad social, que es el de riesgos, considerando que entre los cambios macroeconómicos

que se dieron en el país en la década de los noventa, se incluyó el cambio del enfoque de solidaridad tanto del Estado, como de los grupos colectivos en el trabajo a que cada uno de los ciudadanos debe hacerse responsable de su vida y, por tanto, de cualquier contingencia que le pase, dándole “libertad” en todos los sentidos. Esta “libertad” radica en que el individuo prevea a través de distintas fuentes lo que le pueda pasar, en particular en el caso de la pensiones, se pasa de un modelo de riesgos colectivos con solidaridad intergeneracional o modelo de reparto, a otro, denominado modelo de capitalización, donde el riesgo recae en el individuo y la solidaridad sólo se da de él para consigo.

Los riesgos están directamente relacionados a la vulnerabilidad que las personas presentan ante el peligro o amenazas que pueden acontecer en la vida, por lo que se hace una discusión de los niveles de riesgo, para poder conceptualizar que éstos pueden llegar a ser desastrosos a los hogares, dependiendo de la vulnerabilidad de los mismos. Para aplicar este enfoque de riesgos en las pensiones, se hace necesario explicar los elementos que tiene la administración pública para atender problemas públicos, para lo cual en este capítulo se explica cuál es el alcance de los diferentes tipos de política en lo general y los métodos para conceptualizarlas e implantarlas. En particular para los sistemas de pensiones en el país se expone un resumen de las políticas públicas, a partir de los primeros años del siglo xx, donde comienza el esfuerzo por asegurar los riesgos del trabajo, para continuar con la protección de trabajadores del Estado a través de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro. El paso más importante en la seguridad social se da con la creación de la Ley del Seguro Social y más adelante con la Ley del ISSSTE.

Se muestra en particular las reformas que el modelo neoliberal implantó en los sistemas de pensiones a través de esas dos últimas leyes y sus consecuencias. Para cerrar el marco de las políticas públicas respecto a la seguridad social, se hace un breve recorrido sobre los programas de la asistencia social del gobierno federal, como de los programas de protección para las personas de la tercera edad que implantó el gobierno del Distrito Federal.

El tercer capítulo tiene como fin establecer un marco estadístico de las distintas variables que intervienen en el problema de las pensiones, se comienza describiendo y estudiando variables demográficas para mostrar el panorama que se tiene en el presente como el futuro que se presentará en el país; se

continúa con los aspectos económicos de la población para determinar indicadores que muestren los recursos, las dependencias económicas, el nivel de ingresos de la población, todo esto con el fin de mostrar la poca capacidad de ahorro que tiene la población en el país. Dado que las pensiones son parte de la seguridad social se muestran los resultados de las encuestas nacionales de empleo y de seguridad social, con ellas se indica el nivel de aseguramiento en el país en este rubro y las características de las pensiones que se otorgan. Por último, se describe el mercado privado de pensiones, mostrando que es compacto y que todavía conserva modelos de beneficio definido, curiosamente no se ha transformado a modelos de contribución definida.

Con las variables demográficas, económicas, sociales y de seguridad social se establece la condición y situación en la que está el país, al mismo tiempo se puede hacer un bosquejo de los riesgos a los que se enfrentará la población en el futuro cercano, y con ese panorama se tendrá una idea clara de cómo atender los problemas presentes que serán más graves en el futuro.

Para completar la metodología y para contrastar las hipótesis establecidas, el capítulo cuatro muestra precisamente dos modelos de pensiones, uno con el enfoque neoliberal y el otro del Estado social de derecho⁷. Así, de esta manera se revisa una propuesta de micropensiones, con dos variantes de cálculo actuarial, el ejercicio se hace proyectando costos hasta el año 2028, la característica principal del modelo es que el financiamiento se genera desde la misma población y de manera individual. Además se observa su poca viabilidad, aunque cumple con las cualidades de las políticas macroeconómicas, generar la participación y corresponsabilidad del ahorro para el futuro, debido a que modelos de este tipo dependen, por construcción, de la edad del participante y esto genera más costo a medida que las personas envejecen.

El otro modelo, como ya se mencionó, corresponde al enfoque del Estado de providencia y es el de una pensión universal, la cual se construye también como un pronóstico hasta para el año 2050 y se realizan diferentes escenarios de acuerdo al monto de la pensión. Lo importante es que se hace una comparación de su costo con respecto al PIB, con otros rubros sociales y otros no sociales,

⁷ Este concepto es dado por Rosanvallon, para este trabajo se le dará el nombre de Estado social de derecho.

con el fin de tener una idea de la magnitud del costo. No se compara con los modelos de micropensiones porque son de naturaleza distinta, pero se muestra las ventajas que tendría implantar una política pública de pensión universal.

Finalmente, en las conclusiones se hace la discusión completa de lo que se ha presentado en la tesis a lo largo de los cuatro capítulos, se muestra cómo las hipótesis que originaron hace años los cambios en el sistema de pensiones mexicano, se vuelven a presentar en la actualidad y tal vez de manera más brutal, con consecuencias más graves que las que se viven hoy relativas a la pobreza en la vejez.

Lo significativo es que se discute la importancia de poner ya en la agenda del gobierno el problema de las pensiones, pues es crucial pensar qué tipo de viejos se tendrán en el país y cuáles serán las obligaciones que el Estado tiene y tendrá en el futuro ya no tan lejano.

Para completar todos los análisis presentados en la tesis, los anexos muestran los cálculos que se realizaron para modelar las micropensiones y la pensión universal, con ellos se tiene el sustento actuarial y estadístico de lo que se sostiene a lo largo del presente trabajo. Finalmente se señalan los documentos bibliográficos, hemerográficos y electrónicos que sirvieron para la construcción teórica y aplicativa del marco social que envuelve al trabajo.