

INNPA

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro



María del Pilar Alonso Reyes

María del Pilar Alonso Reyes

**Políticas públicas de
pensiones en México para las
personas sin capacidad de
ahorro**

**XXXVI Premio del Instituto Nacional
de Administración Pública**

ISBN: 978-607-9026-25-7

Propuesta de políticas públicas de pensiones en México orientadas a la población sin capacidad de ahorro

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: noviembre de 2012

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez
**Vicepresidente para los
IAP's de los estados
2012-2013**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>José R. Castelazo</i>	21
INTRODUCCIÓN	23
Capítulo 1.	
De la carencia a la reconstrucción de la seguridad social	35
Introducción	37
1.1. La Reforma del Estado como eje de la carencia de la seguridad social	38
1.2. Reconstrucción de la seguridad social	43
1.2.1. Seguridad social básica y seguridad social contingente	45
1.2.2. Solidaridad, equidad y justicia como ejes de la seguridad social	47
1.2.3. La nueva reformulación del contrato social. Universalización o focalización	52
1.2.3.1. Los derechos de ciudadanía social y su importancia en la seguridad social	53
1.2.3.2. Universalización o focalización	54
Capítulo 2.	
El enfoque de riesgos en la seguridad social y la formulación de políticas públicas para enfrentar el caso de las pensiones	59
Introducción	61
2.1. Los riesgos en la seguridad social	61
2.1.1. Revisión de definiciones de riesgo, vulnerabilidad y peligro	63
2.1.2. Modelo de presión-liberación en los desastres	69
2.1.3. Equivalencia del modelo “presión-liberación” en la seguridad social y en particular en las pensiones	71

2.2. El papel de las políticas en la seguridad social	74
2.2.1. El ciclo de las políticas públicas	79
2.3. Políticas públicas de pensiones en México	87
2.3.1. Políticas de Estado y públicas, en torno a las pensiones	88
2.3.1.1. Principales estructuras en cuanto a pensiones en México: Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE	93
2.3.1.2. Políticas de las pensiones privadas en México: Ley General de Instituciones y Sociedades mutualistas de Seguros y Ley sobre el Contrato del Seguro	103
2.3.2. Políticas públicas de pensiones focalizadas a algunos sectores o regiones geográficas	104
2.3.3. Panorama de las pensiones según las políticas públicas puestas en marcha en México	107

Capítulo 3.

Marco referencial para determinar la población sin capacidad de ahorro y las políticas sobre pensiones

Introducción	113
3.1. Variables demográficas de la población	114
3.2. Variables económicas de la población	127
3.2.1. Población económicamente activa y tasas de participación	127
3.2.2. Ingreso y gasto	129
3.2.2.1. Nivel nacional	129
3.2.2.2. Ingreso y gasto valores desglosados por deciles	134
3.3. Revisión de cifras en la seguridad social	147
3.4. Las pensiones privadas y sus tendencias	164
3.5. Marco poblacional que generan los datos	174
3.5.1. Perfil de la población sin capacidad de ahorro	176

Capítulo 4.	
Micropensión y pensión universal. Contrastados o juntos como pilares para la atención de las pensiones para la población sin capacidad de ahorro	181
Introducción	183
4.1. ¿Los microseguros como propuesta de solución a riesgos de largo plazo?	184
4.1.1. Características de los microseguros	185
4.1.2. Formas de administración	186
4.1.3. ¿Las micropensiones son la solución?	187
4.1.4. Modelo de financiamiento de una micropensión a través del método de edad de entrada	189
4.1.5. Modelo de financiamiento de una micropensión a través del método de decrementos múltiples	200
4.1.6. Conclusiones respecto a las micropensiones	203
4.2. Pensión universal	204
4.2.1. Estructura	204
4.2.2. Selección de beneficiarios	205
4.2.3. Prestaciones	205
4.2.4. Financiamiento	205
4.2.5. Programas no contributivos como modelos de reducción a la pobreza	206
4.2.6. Resumen de las características de las pensiones no contributivas	209
4.2.7. Costo de la pensión universal	211
4.2.8. Comparaciones de los costos en otros rubros con respecto a la pensión universal	222
4.2.9. Política pública de pensión universal	234
CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y FUTURAS INVESTIGACIONES	237
Conclusiones	239
Recomendaciones	244

Futuras Investigaciones	245
ANEXOS	247
Anexo A.	249
Anexo B. Resultados sobre el análisis de regresión para los salarios mínimos generales.	275
Anexo C. Estimación de la pensión por decrementos múltiples.	276
Anexo D. Cálculos del costo de la pensión universal distintos escenarios.	280
Anexo E. Regresión sobre PIB histórico del Banco de México	298
Anexo F. Modelo Autorregresivo	300
Fuentes	303

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 3.1.	Esperanza de vida al nacimiento	117
Gráfica 3.2.	Proyecciones de la esperanza de vida, por sexo	117
Gráfica 3.3.	Proyecciones 1990 a 2050 de tasas brutas de natalidad y mortalidad	118
Gráfica 3.4.	Pirámides de población de 2005, 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050	119
Gráfica 3.5.	Población en México a mitad de año de 2005 a 2050, por grupos de edad	120
Gráfica 3.6.	Razón de crecimiento de adultos mayores y su porcentaje de participación con respecto al total, de 2005 a 2050	121
Gráfica 3.7.	Índice de envejecimiento. Proyecciones de 2005 a 2050	122
Gráfica 3.8.	Índices de dependencia, por grupos erarios. Proyecciones de 2005 a 2050	123
Gráfica 3.9.	Tipo de hogares. Proyecciones de 2005 a 2050	124
Gráfica 3.10.	Número de hogares por sexo del jefe y tasa de crecimiento, proyecciones de 2005 a 2050	125
Gráfica 3.11.	Tasas de jefatura por edad y sexo para los años 2000, 2005, 2030 y 2050	126
Gráfica 3.12.	Población económicamente activa y tasa de participación. Proyecciones de 2005 a 2050	128
Gráfica 3.13.	Tasa de participación económica por tres grandes grupos de edad. Proyecciones de 2005 a 2050	129
Gráfica 3.14.	Distribución porcentual de hogares por múltiplos de salarios mínimos generales, 1996-2008	131
Gráfica 3.15.	Promedio nacional estimado del ingreso corriente mensual por hogar, por tipo de ingreso de 2000 a 2008	132
Gráfica 3.16.	Promedio nacional del gasto corriente mensual por hogar, por tipo de gasto de 2000-2008	132
Gráfica 3.17.	Gasto corriente promedio monetario por tipo, mensual y por hogar, de 2000 a 2008	133
Gráfica 3.18.	Ingreso total y gasto total a precios corrientes, mensual y por hogar del 2000 al 2008	134
Gráfica 3.19.	Ingreso corriente por deciles de hogares, mensual y por hogar de 1992 a 2008	135

Gráfica 3.20. Media y estimación de un intervalo de estimación para el ingreso corriente mensual y por hogar de 1992 a 2008 (con una desviación estándar)	136
Gráfica 3.21. Tasas de crecimiento del ingreso corriente mensual, por deciles y por hogar	138
Gráfica 3.22. Concentración del ingreso por deciles de 1992 a 2008. Curva de Lorenz	139
Gráfica 3.23. Media y estimación de un intervalo de estimación para el gasto corriente monetario mensual y por hogar de 1992 a 2008 (con una desviación estándar)	141
Gráfica 3.24. Diferencia entre ingreso monetario y gasto monetario mensual y por hogar de 1992 a 2008	142
Gráfica 3.25. Gasto corriente monetario mensual por tipo, decil y por hogar, 2000	144
Gráfica 3.26. Gasto corriente mensual monetario por tipo, decil y por hogar, 2002	144
Gráfica 3.27. Gasto corriente mensual monetario por tipo, decil y por hogar, 2004	145
Gráfica 3.28. Gasto corriente mensual monetario por tipo, decil y por hogar, 2005	145
Gráfica 3.29. Gasto corriente mensual monetario por tipo, decil y por hogar, 2006	146
Gráfica 3.30. Gasto corriente mensual monetario por tipo, decil y por hogar, 2008	146
Gráfica 3.31. Porcentaje de derechohabientes de la población en la seguridad social	148
Gráfica 3.32. Tipo de servicio médico al que acudió en el año 2000	149
Gráfica 3.33. Tipo de servicio médico al que acudió en el año 2004	149
Gráfica 3.34. Tipo de servicio médico al que acudió en el año 2009	150
Gráfica 3.35. Distribución porcentual por grupos de edad de la población con derechohabiencia a la seguridad social, 2000 y 2004	151
Gráfica 3.36. Distribución porcentual por grupos de edad de la población con derechohabiencia a la seguridad social, 2009	151

Gráfica 3.37. Participación porcentual de las instituciones, según derechohabiencia y afiliación, 2000, 2004 y 2009	152
Gráfica 3.38. Porcentaje de la población con derechohabiencia por tipo de derechohabiencia, 2000, 2004 y 2009	153
Gráfica 3.39. Porcentaje de la población derechohabiente por condición de actividad, 2000, 2004 y 2009	153
Gráfica 3.40. Porcentaje de la población con derechohabiencia al IMSS, por edad, 2000	154
Gráfica 3.41. Porcentaje de la población con derechohabiencia al IMSS, por edad, 2004	155
Gráfica 3.42. Porcentaje de la población con derechohabiencia al IMSS, por edad, 2009	155
Gráfica 3.43. Porcentaje de la población de 14 años y más por contribución al IMSS, 2004	156
Gráfica 3.44. Porcentaje de la población económicamente activa que actualmente contribuye al IMSS, por duración de contribución, 2004	157
Gráfica 3.45. Porcentaje de la población económicamente activa que actualmente contribuye al IMSS, por duración de contribución, 2009	157
Gráfica 3.46. Porcentaje de la población pensionada por tipo de pensión, 2000 y 2004	158
Gráfica 3.47. Porcentaje de la población pensionada por tipo de pensión, 2009	158
Gráfica 3.48. Porcentaje de la población pensionada por tipo de institución que otorga la pensión, 2000, 2004, 2009	159
Gráfica 3.49. Porcentaje de la población pensionada por monto de pensión, 2000, 2004 y 2009	160
Gráfica 3.50. Porcentaje de la población pensionada por el IMSS, por monto de pensión, 2000 y 2004	161
Gráfica 3.51. Porcentaje de la población pensionada por posición en la ocupación, 2000 y 2004	162
Gráfica 3.52. Porcentaje de la población pensionada ocupada por rama de actividad económica, 2000 y 2004	162
Gráfica 3.53. Porcentaje de la población pensionada ocupada por nivel de ingreso, 2000 y 2004	163

Gráfica 3.54. Porcentaje de pensionados por duración de la pensión, 2009	164
Gráfica 3.55. Estructura de los planes privados de pensiones por tipo de plan, 2010	165
Gráfica 3.56. Planes privados de pensiones por tipo de plan y año de instalación, 2010	166
Gráfica 3.57. Antigüedad de los planes de pensiones privados, 2010	166
Gráfica 3.58. Trabajadores activos cubiertos (miles de personas), 2010	167
Gráfica 3.59. Número de planes de pensiones por tipo de participantes, 2010	168
Gráfica 3.60. Fuente de las aportaciones de los planes de pensiones privadas, 2010	168
Gráfica 3.61. Porcentaje de planes de pensiones privados por rango de edad mínima para la jubilación, 2010	170
Gráfica 3.62. Tipo de pago del beneficio en los planes privados de pensiones, 2010	172
Gráfica 3.63. Recursos financieros por tipo de plan (millones de pesos), 2010	172
Gráfica 3.64. Composición de los activos totales de los planes privados de pensiones, 2010	173
Gráfica 4.1. Costo anual por cada millar de seguro de vida según edades	188
Gráfica 4.2. Costos normales (por cada peso de beneficio) a edad 25 y radix de 5000	193
Gráfica 4.3. Costos normales (por cada peso de beneficio) a edad 30 y radix de 5000	193
Gráfica 4.4. Prima única comercial para edades de 30 a 50 (modelo de edad de entrada 30 y radix 5000)	197
Gráfica 4.5. Proyecciones de la prima única (no comercial) proyectando el SMGDF	198
Gráfica 4.6. Costos normales (por cada peso de beneficio y con decrementos múltiples) a edad 25 y radix de 5000	201
Gráfica 4.7. Costos normales (por cada peso de beneficio y con decrementos múltiples) a edad 30 y radix de 5000	201
Gráfica 4.8. Proyecciones de la prima única (no comercial) proyectando el SMGDF con decrementos múltiples	203

Gráfica 4.9.	Cambio en la situación de pobreza de una población objetivo como resultado de las prestaciones de programas no contributivos	206
Gráfica 4.10.	Porcentaje sobre el PIB que representa la pensión universal de 2 SMGDF a edad de entrada de 65 años, proyección 2010-2050	222
Gráfica 4.11.	Gasto público social en México, por áreas de 1990 a 2008	224
Gráfica 4.12.	Gasto efectuado en 2006, 2007 y 2008, por rubros de participación	227
Gráfica 4.13.	Gasto efectuado en 2006, 2007 y 2008, por los rubros de participación más pequeños	229
Gráfica 4.14.	Gasto efectuado en 2006, 2007 y 2008, por los rubros de participación moderada	230
Gráfica 4.15.	Porcentaje de desempleo en México de 1977 a 2010	231
Gráfica 4.16.	Pronósticos del porcentaje de desempleo usando el modelo AR(1) con rezago estacional de 12, 2011 al 2015	232

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1.	Diferencias entre Seguridad Social y Seguro Social	87
Tabla 2.2.	Organismos de la Seguridad Social y los sujetos asegurables	88
Tabla 2.3.	Leyes que especifican la política pública en cuanto a seguridad social y en particular en lo relativo a pensiones en México	90
Tabla 3.1.	Características sociodemográficas de los hogares, promedios nacionales	130
Tabla 3.2.	Ingresos promedio mensuales por hogar y deciles de 1992 a 2008	135
Tabla 3.3.	Ingresos promedio mensual por hogar y su desviación estándar de 1992 a 2008	136
Tabla 3.4.	Ingreso por porcentaje de participación por cada decil respecto al total	137
Tabla 3.5.	Gasto corriente monetario mensual por deciles de hogares, 1992 a 2008	140
Tabla 3.6.	Tasas de crecimiento del gasto corriente monetario mensual por deciles de hogares, 1992 a 2008	140
Tabla 3.7.	Desviaciones estándares de los gastos corrientes monetarios de 1992 a 2008	141
Tabla 3.8.	Derechohabiciencia y afiliación en la seguridad social, 2000, 2004 y 2009	147
Tabla 3.9.	Aportación mínima y máxima por trabajador y empresa, 2010	169
Tabla 3.10.	Planes privados que otorgan beneficio por fallecimiento o invalidez, 2009	171
Tabla 3.11.	Planes privados que otorgan beneficio mínimo, 2009	171
Tabla 3.12.	Tipo de administrador de los recursos de las pensiones privadas, 2010	173
Tabla 3.13.	Resumen de las variables demográficas y económicas	177
Tabla 3.14.	Resumen de ingresos, egresos y diferenciales, según deciles I a IV, en pesos	177
Tabla 3.15.	Resumen de diferencias ingreso gasto, por deciles I al V	178
Tabla 3.16.	Resumen de variables de seguridad social	179

Tabla 4.1.	Costo normal para el plan de pensiones por edad de entrada de 25 años, radix de 5000 (costo por un peso de beneficio)	190
Tabla 4.2.	Costo normal para el plan de pensiones por edad de entrada de 30 años, radix de 5000 (costo por un peso de beneficio)	191
Tabla 4.3.	Costo normal para el plan de pensiones por edad de entrada de 25 años, radix de 5000 (costo por 2 SMGDF como beneficio y pagadero mensualmente)	194
Tabla 4.4.	Costo normal para el plan de pensiones por edad de entrada de 30 años, radix de 5000 (costo por 2 SMGDF como beneficio y pagadero mensualmente)	195
Tabla 4.5.	Costo normal con decrementos múltiples para el plan de pensiones por edad de entrada de 25 años, radix de 5000 (costo por 2 SMGDF como beneficio y pagadero mensualmente)	202
Tabla 4.6.	Costo normal con decrementos múltiples para el plan de pensiones por edad de entrada de 30 años, radix de 5000 (costo por 2 SMGDF como beneficio y pagadero mensualmente)	202
Tabla 4.7.	Inventario de programas de pensiones no contributivas de países en desarrollo	209
Tabla 4.8.	Monto de la pensión universal considerando \$33.33 diarios, edades de 65 y 70 años y las tres tasas de interés	212
Tabla 4.9.	Monto de la pensión universal considerando \$57.46 diarios, edades de 65 y 70 años y las tres tasas de interés	213
Tabla 4.10.	Monto de la pensión universal considerando \$114.92 diarios, edades de 65 y 70 años y las tres tasas de interés	214
Tabla 4.11.	Costo de la pensión universal (\$33.33 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Banco de México	216
Tabla 4.12.	Costo de la pensión universal (\$57.46 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Banco de México	216

Tabla 4.13.	Costo de la pensión universal (\$114.92 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Banco de México	217
Tabla 4.14.	Costo de la pensión universal (\$33.33 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Termómetro de la Economía Mexicana, 1935-2010	217
Tabla 4.15.	Costo de la pensión universal (\$57.46 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Termómetro de la Economía Mexicana, 1935-2010	218
Tabla 4.16	Costo de la pensión universal (\$114.92 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Termómetro de la Economía Mexicana, 1935-2010	218
Tabla 4.17	Costo de la pensión universal (\$33.33 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Termómetro de la Economía Mexicana, 1960-2010	219
Tabla 4.18.	Costo de la pensión universal (\$57.46 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Termómetro de la Economía Mexicana, 1960-2010	220
Tabla 4.19.	Costo de la pensión universal (\$114.92 diarios) como porcentaje del PIB proyectado con datos del Termómetro de la Economía Mexicana, 1960-2010	220
Tabla 4.20.	Gasto público social en México por sector como porcentaje del PIB de 1990 a 2008	223
Tabla 4.21.	Gasto en seguridad pública y su porcentaje respecto al PIB	225
Tabla 4.22.	Gasto efectuado en 2006, 2007 y 2008, por rubros de participación	228
Tabla 4.23.	Pronóstico del número de desempleados en México para el período 2011-2025	233
Tabla 4.24.	Pronóstico del número de desempleados sumados con la población estimada de 65 años y más en México para el período 2011-2025	233

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 2.1.	Modelo de Presión-Liberación en los desastres naturales	70
Esquema 2.2.	Modelo de Presión-Liberación en la seguridad social	72
Esquema 2.3.	Riesgos y sus consecuencias según nivel de severidad	74
Esquema 2.4.	Componentes ideales de una política de vejez	79
Esquema 2.5.	Formulación de política pública en el Modelo de Política Racional	82
Esquema 2.6.	Formulación de política pública en el Modelo de Política Organizacional	83
Esquema 2.7.	Formulación política pública en el Modelo de Política Burocrática	84
Esquema 2.8.	Inferencia política pública en el Modelo de Política Burocrática	85
Esquema 2.9.	Modelo de gestión en la Política Social	86
Esquema 2.10.	Estructura de los seguros de las leyes del Seguro Social de 1973 y 1995/97	99
Esquema 3.1.	La población como categoría económicamente identificable	115

**Políticas públicas de pensiones en México para las
personas sin capacidad de ahorro**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2012
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.