

José Armando Plata Sandoval

SISTEMAS DE PENSIONES: ESTUDIO CRÍTICO

IDÍLEO



Sistemas de pensiones:
estudio crítico

José Armando Plata Sandoval

Sistemas de pensiones:
estudio crítico



IDÍLEO

Sistema de pensiones: estudio crítico
Primera edición, diciembre de 2020

©José Armando Plata Sandoval

Universidad Autónoma de Coahuila

IDILEO
renatachapaglz@hotmail.com

Se prohíbe la reproducción parcial y total —por cualquier medio— sin el permiso previo y escrito de los editores.

*Para mis padres, referentes
ejemplares de mi formación humana*

*Para mis hijos, razón
de mi presente y de mi porvenir*

AGRADECIMIENTOS

Trabajar en un ambiente colaborativo es un privilegio. Contar con información oportuna y fehaciente también lo es.

Agradezco a la Auditoría Superior del Estado de Coahuila por ser fuente de inspiración en cuanto a la necesidad de aportar estudios, análisis y demás elementos que coadyuven al debido direccionamiento de las funciones hacendarias.

Particularmente, agradezco a la Auditoría de Desempeño encabezada por Jesús Javier González Alcázar por su participación en la realización de este proyecto.

El objetivo esencial del libro *Sistemas de pensiones: estudio crítico* es contribuir a la construcción de un sistema pensionario único para nuestro país que, además de ser viable financieramente, defienda con vigor los principios humanos de justicia y equidad. Los trabajadores de México lo merecen.

Siempre es bienvenida la publicación de estudios y reflexiones sobre los diversos temas de importancia en la vida pública de nuestro país. Uno de ellos, en particular, amerita especial atención por ser uno de los principales retos en materias financiera y social que enfrentan las finanzas públicas: el de los sistemas de pensiones.

Hoy, como nunca antes, es necesario contar con elementos de análisis que permitan profundizar en la búsqueda de estrategias que den sostenibilidad financiera a los sistemas de protección social para el retiro sin afectar la economía de los trabajadores. Como sabemos, seguridad social sin sustento económico es demagogia.

Armando Plata nos presenta en este libro una visión integral de los factores que inciden en los problemas por los que atraviesan los sistemas públicos de pensiones. Los aborda de manera amplia y documentada, desde las perspectivas teórica, histórica y empírica, como él mismo lo señala.

Los sistemas de pensiones surgen como uno de los principales aportes al mundo del llamado “Estado benefactor” donde el gobierno tiene el compromiso de proteger a los trabajadores y les otorga una pensión mediante el régimen de beneficio definido, basado en un acuerdo de solidaridad intra e intergeneracional. Los beneficios económicos son pagados con las contribuciones de los trabajadores activos. Este modelo entró en crisis por diferentes circunstancias que el doctor Plata aborda de forma detallada, dando paso, en algunos casos, a nuevos sistemas como son los llamados regímenes de contribución definida, en los que, normalmente, es roto el esquema de solidaridad intergeneracional y la pensión para los nuevos trabajadores es pagada con los recursos que ahorran durante su vida laboral.

A través de seis capítulos, el autor de *Sistema de pensiones: estudio crítico* nos lleva a un recorrido por las principales teorías económicas. Abarca el auge y caída del Estado benefactor, así como la transición a modelos económicos ortodoxos que buscaron el saneamiento de las finanzas públicas para disminuir la dimensión del Estado y reducir la carga financiera generada por los sistemas públicos de pensiones a través de reformas paramétricas, de contribución definida o mixtas. Es interesante el diagnóstico que nos presenta sobre estos sistemas, desde lo general hasta lo particular, al mencionar cuál es su actual situación a nivel nacional. Posteriormente, encamina su enfoque en los sistemas de pensiones que amparan a los servidores públicos, pasa por la situación de las universidades y llega al caso de los municipios del estado de Coahuila, donde fue promulgada una ley que establece la obligación y las pautas generales para que estos municipios implementen o modifiquen su sistema de pensiones, ya sea a través de un organismo de la administración municipal o mediante la afiliación de sus trabajadores a instituciones de seguridad social federales.

El doctor Plata Sandoval destaca, además, el problema representado por la enorme heterogeneidad y fragmentación de los sistemas de pensiones existentes en México, pues nunca fueron establecidas reglas homogéneas de protección social en nuestro país. Ahora sería necesario, según señala el académico, impulsar una ley general a nivel nacional que aborde el tema desde una perspectiva integral, que contemple todos los sistemas públicos de pensiones y trate de manera diferenciada tanto a los sistemas que atienden a trabajadores del sector privado como a los que amparan a los de la administración pública centralizada y descentralizada de los sectores federal, estatal y municipal, entre otros. Esta ley general también debería de regular por separado a los ciudadanos que no están afiliados a sistemas contributivos. En su diseño, esta normatividad considerará los aspectos actuarial, económico, político y social correspondientes. En caso de concretarse, esta propuesta coadyuvaría, de manera importante, a que en nuestro país no exista pensión sin necesidad, ni necesidad sin pensión.

Para lograr este objetivo es requerido un pacto nacional que permita la alianza entre los trabajadores y las autoridades. Aquí no se trata de una negociación, sino buscar una solución conjunta con esfuerzos enfocados en apoyar a las personas que ya no cuentan con la posibilidad de trabajar.

Felicito al contador público certificado, José Armando Plata Sandoval, por este libro, producto de un gran esfuerzo. *Sistema de pensiones: estudio crítico* pone al alcance de los especialistas en el tema de pensiones, y del público en general, un excelente panorama de los sistemas de seguridad social en el país y recomendaciones para atender problemas sociales y financieros generados a través del tiempo.

RESUMEN

Este libro busca contextualizar, en el marco histórico y en el marco teórico, el problema de la fragilidad de los sistemas locales de pensiones. Enfatiza en los sistemas estatales con miras a encontrar respuestas a las causas de sus elevados pasivos actuariales y de sus cortos plazos de suficiencia.

Los principales factores que inciden en la situación de los sistemas de pensiones locales son explorados en este trabajo: los aspectos demográficos como la mayor esperanza de vida y la menor tasa de natalidad; las capacidades administrativas de los funcionarios locales, dado que ellos son quienes toman decisiones sobre la administración de los sistemas públicos de pensiones; los aspectos del desarrollo institucional, como son el marco legal y los controles y restricciones formales e informales que median las interacciones de los agentes involucrados en el funcionamiento de los sistemas de pensiones; y los aspectos financieros que reflejan si los gobiernos locales manejan adecuadamente la hacienda pública.

Es presentado un diagnóstico que describe la manera en que los sistemas de protección social para el retiro de los trabajadores de los gobiernos locales se encuentran en una situación muy vulnerable a consecuencia de los elevados déficits actuariales y el escaso margen de maniobra que les proporciona un plazo corto de suficiencia financiera en sus regímenes de pensiones. Las evidencias encontradas comprueban que, en efecto, la mayor parte de los factores ya señalados están significativamente relacionados con el desempeño de los regímenes de pensiones. Es posible concluir que las reformas para reducir la vulnerabilidad de las entidades deben considerar tanto aspectos derivados del cambio demográfico como temas administrativos, financieros e institucionales.

Este libro expone, de manera detallada, tres marcos. El teórico, el histórico y el contextual, mismos que acompañan el análisis empírico, así como algunas conclusiones sobre el peso de los principales problemas por los que atraviesan los sistemas de pensiones locales. Destaca la vinculación de la teoría económica neoinstitucionalista y los modelos de ahorro esbozados por Keynes, Modigliani, Friedman, Samuelson y Diamond, para explicar cómo funcionan los sistemas de pensiones.

También es expuesta la evolución histórica de los sistemas de pensiones: desde la perspectiva de su surgimiento e institucionalización durante el periodo conocido como Estado del bienestar hasta el agotamiento del modelo de solidaridad intergeneracional que predominó durante los años del llamado Estado benefactor. Éste, a su vez, también quedó agotado como modelo de desarrollo y derivó en la necesidad de reformar los sistemas de pensiones. En México, dos ejemplos fueron el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Establecieron esquemas en los que coexisten el sistema de beneficio definido (BD) y el sistema de contribución definida (CD). A nivel estatal aún continúa la búsqueda de las reformas óptimas y posibles para dar viabilidad y suficiencia financiera a los sistemas de pensiones, sin perder de vista su sentido eminentemente social: proveer una base suficiente y digna de recursos económicos a los trabajadores que, por edad, antigüedad o incapacidad, deben retirarse de su vida laboral.

Uno de los desafíos más importantes en materia de finanzas públicas en México está relacionado con la frágil sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones. El tema es, sin duda, uno de los ejes centrales de la política económica y social del país. Sin embargo, a pesar de las importantes reformas que en los años noventa introdujeron sistemas de cuentas individuales de contribución definida, su viabilidad financiera aún es deficiente.

Por otra parte, tanto en términos de la proporción de trabajadores que participan en los sistemas previsionales como la de aquellas personas que reciben algún tipo de pensión, existe una cobertura deficiente, situación que conlleva desafíos fiscales significativos.

La literatura sobre los sistemas de pensiones señala que éstos fueron diseñados con base en dos principales objetivos: suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y, principalmente, prevenir la pobreza en la vejez, dado que, conforme aumenta la edad de los adultos, disminuyen sus posibilidades de obtener ingresos. Para prevenir esta situación, surgieron los sistemas de pensiones. Emergen como una política social encaminada a instrumentar mecanismos de ahorro por parte de los trabajadores durante su vida laboral activa para que, en el momento de declinar su capacidad productiva, puedan tener derecho a una pensión (Murillo y Venegas, 2011:212).

Los economistas Sandra Murillo y Francisco Venegas (2011) señalan que, además de prever recursos para la vejez y suavizar las fluctuaciones del consumo, los sistemas de pensiones deben cumplir con un principio de sostenibilidad financiera. Es decir, no deben poner en riesgo el pago de beneficios a los trabajadores que han ahorrado durante toda su vida para tener una vejez digna. Además, no deben atender contra la estabilidad financiera de la institución responsable

de administrar las pensiones de los trabajadores. En el caso de los sistemas públicos, no deben generar costos fiscales. Por otro lado, al ser parte del sistema de ahorro, los sistemas de pensiones contribuyen a mejorar las condiciones macroeconómicas y estimular el mercado de capitales, ya que el ahorro de los fondos de pensiones puede servir como instrumento de inversión. Cabe destacar, también, que los sistemas de pensiones contribuyen a fortalecer el mercado laboral. Los regímenes de pensiones son, pues, sistemas complejos de protección y de organización social.

Los sistemas de pensiones están fuertemente influidos por el entorno institucional, el arreglo legal, su propio diseño y, principalmente, por los continuos cambios fiscales y demográficos. Conocer la manera en que estos elementos han afectado la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de pensiones representa una sólida guía para el análisis y diagnóstico de dos de sus principales problemas: su suficiencia financiera y su cobertura.

Los sistemas latinoamericanos de pensiones y, en particular, los sistemas públicos enfrentan serios problemas. De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su cobertura alcanza a menos de la mitad de la población objetivo. Además, debido a los defectos de estructura y financiamiento, la gran mayoría de estos sistemas son insostenibles, incluso aquellos de baja cobertura (Cavallo, 2016:171).

Estos problemas tienden a magnificarse toda vez que, como menciona Eduardo Cavallo (2016:171), existen señales de agotamiento del bono demográfico. La población envejece y las tasas de natalidad y fecundidad desaceleran en tanto que la esperanza de vida aumenta. La base de trabajadores en activo, entonces, comienza a ser menor a la población en edad de demandar una pensión. Por lo tanto, es más difícil lograr los medios para brindar seguridad económica a un número creciente de adultos mayores.

El artículo 123, apartado A, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho a la protección social para los trabajadores de los sectores público y privado, así

como para las fuerzas armadas: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social dispone 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 estará garantizada por el Estado”.

En el artículo 123, apartado B, fracciones XI y XIII, son establecidos los regímenes de seguridad social para los trabajadores del sector público y para las fuerzas armadas, mismos que están regulados en las leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

A nivel subnacional, existe una amplia gama de sistemas de pensiones para los trabajadores burócratas al servicio de los gobiernos estatales y para los trabajadores pertenecientes al gremio magisterial. En algunos casos, un sistema atiende a ambos perfiles y, en otros, coexisten sistemas separados para cada perfil. A nivel municipal, en muchas ocasiones, no existe ningún esquema de protección social de los trabajadores, aunque también es necesario considerar a quienes afilian a su personal al IMSS o al ISSSTE o a un instituto o sistema de pensiones estatal. En una pequeña cantidad de casos existen municipios con sistemas propios de pensiones. Son escasos los que cuentan con la capacidad financiera y organizativa que les permita garantizar un largo plazo de suficiencia.

Uno de los objetivos de este libro es profundizar en el análisis de los sistemas locales de pensiones. Acotarlo a los sistemas estatales y, de manera particular, como caso de estudio, al sistema pensionario de

los municipios del estado de Coahuila. Explica cómo inciden diversos factores demográficos, políticos, legales, institucionales y fiscales en los déficits actuariales de los fragmentados sistemas de pensiones de las entidades federativas.

El análisis es llevado a cabo desde la perspectiva teórica del institucionalismo político bajo el modelo de Peter Hall, quien precisa que la formulación de políticas debe considerar la forma en que la configuración de intereses e ideas, dentro de un contexto institucional, moldean y determinan dicha formulación (Parsons, 2012:360-361). El análisis también contempla un abordaje desde la perspectiva teórica que explica la intervención del Estado en los sistemas de previsión social, misma que puede ser dividida en dos grandes apartados: las teorías de tipo político y las de tipo normativo, lo anterior de acuerdo con Sala-i-Martin y Mulligan (1999), autores citados por Ricardo Villasmil (2002:58).

Las teorías de tipo político abordan al sistema como una regla redistributiva de carácter permanente en donde la población beneficiaria genera pasivos que deben ser sufragados por las generaciones subsiguientes. En este apartado destaca el modelo de generaciones traslapadas de Allais, Samuelson y Diamond. Para que este modelo sea sostenible es necesario que la base de jóvenes trabajadores en activo que aportan una proporción de su salario para financiar las pensiones actuales sea mucho mayor al número de pensionados. De esta manera es garantizado que cada generación mantenga su consumo constante a lo largo de su vida. Sin embargo, si la base de jóvenes disminuye y es menor al número de pensionados, el sistema entra en quiebra y provoca la disminución de la recta presupuestaria de los trabajadores en el momento de su retiro, o bien, genera un déficit pensionario que deberá ser sufragado por el Estado (Villasmil, 2002:59-60).

Las teorías normativas o de eficiencia analizan el tema desde la perspectiva de las fallas del mercado. Señalan las distorsiones en su funcionamiento y proponen soluciones al respecto. De acuerdo con el académico Villasmil (2002), el aspecto más relevante de este enfoque

radica en que los individuos maximizan su bienestar al distribuir su consumo a lo largo de todo su ciclo de vida. Con ello, es reconocida la necesidad del ahorro para la vejez. Los trabajadores, durante el periodo de vida laboral activa, sacrifican una proporción de sus ingresos para financiar su consumo en el futuro. En este sentido, es necesario atender tres aspectos: la necesidad de información sobre las variables que determinan la tasa óptima de ahorro, la necesidad de acceder a mecanismos eficientes de ahorro y la existencia de problemas para atacar la pobreza por parte del Estado.

En los capítulos subsecuentes serán expuestos, de manera concreta, un marco referencial en materia de previsión social, al igual que un breve análisis del contexto legal en materia de sistemas públicos de pensiones, para, posteriormente, y con base en un análisis empírico cuantitativo y cualitativo, determinar la forma en que los factores demográficos, institucionales, normativos, administrativos y financieros —tan heterogéneos en el fragmentado sistema pensionario de los estados del país— inciden en los pasivos actuariales y en los periodos de suficiencia de los sistemas locales de pensiones. Será presentada la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado y la manera en que ha afectado las provisiones actuariales. Al cierre, serán establecidas conclusiones y recomendaciones para su posible consideración a nivel nacional.

Las relaciones que existen entre los factores demográficos, institucionales, administrativos y financieros de los gobiernos locales y su correspondiente influencia en la situación de sus sistemas de pensiones también serán analizadas a partir de tres objetivos específicos:

- Profundizar en el diagnóstico sobre la situación de los sistemas de pensiones locales y procurar la presentación de una mirada a sus principales características, problemáticas y perspectivas a corto y mediano plazo.

- Desarrollar un análisis que permita aportar elementos útiles para el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas en materia de pensiones.

- Proveer elementos para la configuración de alternativas y recomendaciones de política pública que procuren estrategias y líneas de acción enfocadas a superar la precariedad de los sistemas de pensiones.

CAPÍTULO I

LOS SISTEMAS DE PENSIONES COMO PROBLEMA PÚBLICO

Existen diversos sistemas de pensiones. Desde los públicos y los privados hasta los de tipo ocupacional o personal. Es decir, desde los planes de empresas públicas o privadas que son otorgados a sus trabajadores hasta los planes a los que las personas desean adherirse de forma voluntaria. Todos ellos cuentan con una gran variedad de esquemas de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración (Solís, 2001:187). En general, es posible dividir a los sistemas públicos de pensiones en dos grandes grupos: el de *pensiones contributivas* y el de *pensiones no contributivas*.

Las pensiones contributivas son pagadas de las aportaciones realizadas por las personas a lo largo de su vida laboral. Son pensiones que pagan sus beneficios a quienes contribuyeron o cotizaron al sistema de pensiones. Este tipo de pensiones está asociado, principalmente, con los trabajadores en el sector formal. Asimismo, está dividido en dos sistemas: el *sistema de beneficio definido* (BD) y el *sistema de contribución definida* (CD). Actualmente, existe una fase de transición entre estos dos tipos de sistemas.

En los sistemas del BD, el nivel de la pensión está determinado por una regla basada en la historia de las contribuciones del trabajador. La regla de beneficios puede ser establecida en referencia al último salario o a un período más amplio. Por ejemplo, los últimos cinco o diez años de contribuciones. En este tipo de sistema es necesario cubrir cierto número de aportaciones o periodo de cotización para acreditar el derecho a una predeterminada pensión.

De acuerdo con Francisco Miguel Aguirre (2012:62), en un sistema de BD, como su nombre lo señala, los beneficios que recibirán los trabajadores al final de su vida laboral están establecidos con claridad

desde el inicio de la relación de trabajo. Bajo este esquema, las aportaciones de los trabajadores activos deben ser suficientes para financiar el pago de las pensiones de las personas de edad avanzada. Por tanto, su sostenibilidad está comprometida por el proceso de envejecimiento poblacional: cuando aparece un incremento en el número de jubilados y disminuyen los trabajadores activos.

Los sistemas de BD establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión cuyo monto está en función del promedio del salario para determinado número de años y del tiempo que el trabajador haya contribuido al sistema. El patrocinador del plan tiene el compromiso de garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo estipulado en el plan. Como los planes de BD comprometen al patrocinador a cumplir con los beneficios ofrecidos, debe contar con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. En todo momento, el patrocinador puede estimar el valor presente de los pasivos que ha asumido mediante la estimación actuarial de los pagos que deberá realizar a los miembros del plan y el cálculo de las distribuciones de probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios, al igual que algún factor de descuento. Asimismo, puede estimar el valor presente de los activos del plan, que son iguales al valor de los activos que tiene en ese momento más el valor presente de las contribuciones esperadas por parte de los miembros.

Es considerado que un plan de BD está totalmente fondeado si la razón del valor presente de los pasivos al de los activos es igual a uno. El plan es considerado sobrefondeado/subfondeado si la razón del valor presente de los activos a pasivos es mayor/menor a uno. En caso de que el plan no esté completamente fondeado existe un déficit actuarial, por lo que, de manera eventual, el patrocinador deberá incrementar el valor presente de los activos, ya sea mediante aportaciones extraordinarias de su parte y/o con el acrecentamiento del nivel de contribución a los trabajadores. O bien, con la disminución de los pasivos mediante reducciones de beneficios.

En el sistema de CD, la pensión está determinada por el valor de los activos acumulados por un individuo durante su vida laboral. Los beneficios pueden ser retirados de una sola vez a partir de retiros programados o estableciendo un pago mensual hasta el final de la vida del individuo y, en su caso, de sus beneficiarios.

En el esquema de CD, lo único que se tiene por cierto es el monto de las cuotas y aportaciones a una cuenta individual para el retiro, pero el monto de la pensión dependerá del total ahorrado, la expectativa de vida del individuo y el rendimiento neto obtenido (Aguirre Farías, 2012:63).

Las aportaciones a los sistemas de CD son acumuladas en una cuenta individual y construyen el patrimonio que, en el momento del retiro, financiará el pago de una pensión. El monto de la pensión es determinado por el número de aportaciones, monto, tiempo y frecuencia con el que es realizado, el rendimiento obtenido y la esperanza de vida a la edad de jubilación.

Los planes de CD solo establecen la contribución del trabajador y/o del patrón. De esta forma, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Por lo anterior, en los sistemas de CD el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos. Es decir, están en todo momento completamente fondeados.

En muchos casos existe un tercer sistema pensionario, los denominados sistemas mixtos. En ellos son contemplados tanto trabajadores bajo la modalidad de BD como trabajadores bajo la modalidad de CD. O bien, cuando una parte de la pensión la otorga el sistema de cuentas individuales y otra, el sistema de BD. Un ejemplo de este esquema son los sistemas de cuentas individuales con pensión garantizada.

Una evaluación en materia de protección social realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013:16) señala que, tras siete décadas de implementación de una política de protección social en nuestro país, los resultados son decepcionantes. En 2010, el 60.7 por ciento de los mexicanos carecía de acceso a la seguridad social. De hecho, es la caren-

cia con mayor rezago del total de carencias que integran la medición multidimensional de la pobreza, cifra que es consistente con lo que señala el actuario Aguirre Farías (2012:19): al menos, un 50 por ciento de la Población Económicamente Activa no cuenta con algún tipo de cobertura en materia de ahorro para el retiro.

Lo anterior ha provocado la búsqueda de otros medios para mejorar la situación precaria en materia de protección social con la creación de mecanismos de dotación de beneficios sociales de carácter no contributivo, tales como el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), el Seguro Médico para una Nueva Generación, el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, el programa Setenta y Más, así como el programa de Pensión Universal creado como una respuesta a las recomendaciones internacionales para expandir la cobertura de los sistemas de pensiones, para que todos los adultos mayores cuenten con un piso mínimo de ingreso y sea prevenida su situación de pobreza (CIEP, 2017:02).

Todos estos programas no contributivos han sido implementados desde el gobierno federal. A nivel local, han sido impulsados diversos programas de protección social en materia de salud, vejez, guarderías y vivienda. Recientemente, con la entrada de la nueva administración federal, la oferta de programas no contributivos ha sido modificada en el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024. Como principales planes de apoyo a los sectores más desprotegidos de la sociedad son señalados el Banco del Bienestar, el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, así como el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar.

A nivel subnacional, los mecanismos de protección social en los estados están a cargo de entidades o dependencias públicas. Otorgan el derecho de pensión a la burocracia estatal y municipal y, en algunos casos, al magisterio local y a las policías municipales. Otros servicios quedan a cargo de entidades o dependencias públicas (Castañeda y Nuñez, 2007:1-3).

Existe una amplia diversidad de sistemas públicos encargados de proporcionar beneficios pensionarios. Sin embargo, la gran mayoría de los estados mantienen sistemas de pensiones de BD que, además, otorgan generosos beneficios y prestaciones, pero de frágil sostenibilidad. Existen casos en los que la antigüedad de retiro puede oscilar entre los 25 y 30 años, sin importar la edad, y esto provoca que existan trabajadores jubilados jóvenes que recibirán beneficios de pensiones por más tiempo del que contribuyeron al sistema (Castañeda y Nuñez, 2007:1-3). Aunado a esto, factores como el envejecimiento poblacional, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad afectan la sustentabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos estatales.

Ante los cambios en la dinámica demográfica de años recientes en nuestro país, principalmente, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de las tasas de crecimiento poblacional factores que modifican la estructura de la población el denominado bono demográfico comienza a agotarse, disminuyen las tasas de mortalidad, la población envejece y es reducido el número de jóvenes. A esto es necesario añadir que los adultos tienen vidas más prolongadas y alcanzan muy jóvenes la edad de la pensión (Vásquez, 2012:96). Esta situación es sumada al problema de los sistemas públicos de seguridad social no contributivos que, de por sí, ya implican un elevado costo para las finanzas públicas. El debilitamiento de la base contributiva y el engrosamiento del segmento de personas acreedoras a una pensión también provocan una situación en la que es generado un pasivo actuarial que deberá ser cubierto con recursos públicos, situación que perjudica las finanzas gubernamentales, distrae recursos necesarios para cubrir otros gastos y afecta la inversión pública y otras vertientes de gasto social, el gasto operativo o todos los rubros de manera conjunta. El déficit actuarial es transformado en déficit público.

Diversas entidades federativas han buscado impulsar procesos de reforma a sus sistemas de pensiones al considerar aspectos políticos,

sociales y fiscales, principalmente, para ajustar aportaciones y beneficios en busca de sustentabilidad financiera.

Como señala Vásquez (2012): “A medida que disminuye la relación entre la población cotizante activa y la población pensionada, los ingresos que se obtienen financian una parte cada vez más pequeña del costo de las pensiones y obligan al Estado a subsidiar su déficit con recursos que se sustraen o transfieren de usos alternativos que pueden ser igualmente prioritarios”. Esta realidad dificulta la sostenibilidad de los sistemas de BD a través de la denominada solidaridad intergeneracional. Estos sistemas, en un corto o mediano plazo, estarán en situación de quiebra financiera y, por tanto, demandarán recursos presupuestales estatales para el pago de los beneficios sociales a los que los trabajadores tienen derecho, y serán sumados al costo de los sistemas no contributivos.

El problema de sostenibilidad y viabilidad de los sistemas de pensiones del país ha querido ser solucionado por medio de las reformas de 1997 a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la de 2007 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para transitar de un sistema de BD a un sistema de CD y cuentas individuales para resolver, así, la creciente inviabilidad financiera de una amplia gama de sistemas de pensiones cuyo pasivo actuarial representa una creciente deuda pública.

Si bien estas reformas han contribuido en liberar la pesada carga financiera de los principales sistemas pensionarios, aún existe un número importante de sistemas no reformados, entre los que se encuentran la mayoría de los estatales y que ejercen una enorme presión sobre las finanzas locales. “Desde el punto de vista actuarial, el pasivo laboral es financieramente inviable y si además se considera que estos esquemas no están propia y suficientemente fondeados, y que el pago de las pensiones actuales se obtiene de recursos corrientes o de endeudamiento, el problema se agrava” (Consultores Internacionales, S.C., 2012).

En México existen más de mil sistemas públicos de pensiones de organismos públicos e instituciones federales —IMSS, ISSSTE, ISSFAM,

PEMEX, CFE, principalmente—, así como de los estados y los municipios, universidades e instituciones de educación superior. Estos sistemas dan cobertura a alrededor del cincuenta por ciento de la población económicamente activa. Existe la estimación de una cifra de cuatro millones de pensionados en situación de goce de sus derechos adquiridos; y están los trabajadores en activo y las nuevas generaciones que multiplicarán de manera importante el número de pensionados en los años próximos (Aguirre Farías, 2012:19).

La amplia heterogeneidad de los sistemas de pensiones no solo es debida a su gran número, sino a sus diversos tipos que Francisco Aguirre Farías (2015:19-35) clasifica en el sistema de trabajadores formales de la iniciativa privada, sistema de trabajadores formales de los tres niveles de Gobierno y de instituciones públicas de educación superior, así como el sistema de trabajadores informales y el resto de la población.

La gran mayoría de estos sistemas pensionarios carecen de suficiencia financiera para el pago de los beneficios sociales a los que tienen derecho los pensionados actuales y los futuros pensionados (trabajadores en activo y nuevas generaciones).

Si bien no existe una contabilización homogénea y completa de los pasivos contingentes derivados de los compromisos que, en materia de pensiones y beneficios sociales soportan los diferentes sistemas públicos, la magnitud del compromiso financiero podría estar cercana al 120 por ciento del PIB (Aguirre Farías, 2012:42-43). Esta cifra no contempla costos fiscales por complemento a la pensión mínima garantizada, sistema de pensiones del ISSFAM, gastos médicos para pensionados, así como posibles variaciones derivadas del uso de diferentes metodologías e hipótesis para los cálculos actuariales, por lo que la dimensión del pasivo contingente podría ser significativamente mayor.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el año 2016, existen varios estimados: en 9.6 millones de personas con 65 años o más en México, solamente

2.9 millones tuvieron ingresos por pensiones o jubilación por estar afiliados a un instituto nacional (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX, entre otros); 4.7 millones de personas recibieron ingresos por programas de asistencia social federales o locales, pensiones no contributivas con cargo al presupuesto público; en tanto que los sistemas locales (pensiones Estatales, pensiones magisteriales y sistemas de pensiones de universidades públicas) sumaron alrededor de 1.2 millones de pensionados. El resto de los adultos mayores no tuvieron acceso a ninguna forma de pensión, ni contributiva ni no contributiva.

En el año 2012, el pasivo contingente para las entidades federativas fue de alrededor del trece por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); y, para las universidades públicas, del dos por ciento del PIB Aguirre Farías (2012:43). Para dimensionar el problema, basta con señalar que la deuda pública de las entidades federativas representó, al cierre de 2015, el 3.1 por ciento del PIB (CEFP, 2016:15). Si la deuda de las entidades federativas ascendió en ese año a 449 mil 593 millones de pesos (ASF, 2016), puede estimarse que el pasivo actuarial de las entidades federativas rondó en un billón 885 mil 390 millones de pesos.

En los trabajos preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) de 2004 (INDETEC, 2003:58), fue abordado, como parte del Trabajo No. 4, “Deuda pública”, el problema de los sistemas públicos locales de pensiones. Quedó señalado que el desarrollo del déficit pensionario está vinculado con el envejecimiento poblacional y deteriora la relación entre trabajadores activos y pensionados. Al crecer en mayor magnitud la población adulta y en menor magnitud la población joven, la base de trabajadores en activo terminará por no ser suficiente para financiar las pensiones de los trabajadores jubilados, por lo que el sistema perderá sostenibilidad y, como consecuencia, trastocará la regla de oro del modelo de generaciones traslapadas de Allais (1947), Samuelson (1958) y Diamond (1964), explicado a detalle en el siguiente capítulo de este libro. Esto implica una brecha mayor de desequilibrio creciente entre el valor actual de las contribuciones y los beneficios por solventar.

Otra conclusión que fue presentada en la CNH subrayó la coexistencia de múltiples sistemas con diferentes características y la pérdida de beneficios para aquellos trabajadores que, durante su vida laboral, realizan actividades en diferentes sectores.

En este orden de ideas, es posible definir, como problema central del presente estudio, que el déficit actuarial que presentan los sistemas públicos estatales constituye una deuda pública implícita de sus gobiernos y creciente en el tiempo. Este déficit sin cálculo exacto ejerce una fuerte presión sobre los presupuestos públicos. Resulta elemental conocer los factores que inciden en su incremento para tomar decisiones de política pública en un contexto de sistemas pensionarios tan fragmentado y heterogéneo.

Lo recién explicado justifica la necesidad de aportar elementos que permitan profundizar en el entendimiento de las presiones públicas enfrentadas por los gobiernos locales. Según las interpretaciones del doctor en economía pública, Ramón Castañeda, y el maestro en administración, Enrique Nuñez (2011:117), los sistemas estatales tienen como común denominador una clara insuficiencia económica en sus finanzas. El pasivo contingente estimado en 1.89 billones de pesos, de acuerdo con las cifras del investigador Aguirre Farías (2012:43). Representa un gran reto para la sostenibilidad financiera de los gobiernos subnacionales y obedece, en gran medida, a los aspectos particulares de cada sistema.

La dimensión del pasivo contingente estimado para los sistemas públicos estatales conlleva el riesgo de no garantizar el pago de pensiones y jubilaciones. Afecta sensiblemente los derechos fundamentales que, en materia de protección social, debieran estar asegurados de acuerdo con el marco legal vigente.

En este contexto, el diseño y el desempeño de los sistemas de pensiones será crucial para asegurar que se destinen suficientes recursos a las personas de edad avanzada, sin comprometer las perspectivas de las generaciones futuras ni la estabilidad fiscal.

Como en la mayor parte del mundo y de Latinoamérica, el dilema

de las pensiones en México enfrenta grandes desafíos, entre los cuales sobresale la inadecuada estructura de los sistemas públicos, un aspecto relacionado con su sostenibilidad financiera y los costos fiscales que genera el pago de los beneficios sociales a los trabajadores en retiro, conforme los sistemas, es que dejan de ser autosostenibles.

Por otra parte, una característica que debe tenerse en cuenta en el análisis de este problema es la fragmentación de los sistemas de pensiones, compuestos por institutos nacionales de seguridad y previsión social, por sistemas sectoriales de pensiones para los trabajadores, por sistemas privados, además de sistemas particulares de universidades públicas y de entidades federativas. En estos últimos sobresale el problema de insostenibilidad financiera en el corto y mediano plazo.

De acuerdo con la revisión de la bibliografía teórica y empírica en materia de sistemas de pensiones, jubilaciones, protección y seguridad social, existen pocos trabajos que profundizan en la problemática de las entidades federativas y los municipios. Los análisis empíricos están centrados, en su mayor parte, en los efectos de las reformas de 1997 al IMSS y de 2007 al ISSSTE.

A nivel subnacional destacan los trabajos de Pedro Vásquez. En *Pensiones en México: la próxima crisis* (2012), el autor elabora una muy completa relación de los diferentes institutos y organismos nacionales y subnacionales existentes en el país y aporta elementos para medir el déficit actuarial que ya rebasa el cien por ciento del producto nacional. Propone, por tanto, un replanteamiento de la seguridad social.

También sobresale un trabajo publicado en 2013 por Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa con la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF) en materia de endeudamiento de estados y municipios. Dicho estudio aborda el tema de pensiones a partir de la escasa información actuarial en las cuentas públicas de las entidades federativas. Destaca que un factor que puede agravar el problema del endeudamiento de los estados y municipios es el pasivo contingente por las pensiones, mismo que, además, no cuenta con registro en la contabilidad de los gobiernos locales.

Otro trabajo igualmente publicado por FUNDEF, en este caso de la autoría de Guillermo Zamarripa y Jorge Sánchez Tello (2016), *Principios para una reforma integral al régimen de pensiones en México*, destaca que una de las principales debilidades del régimen actual es su fragmentación y considera necesario identificar a todos los sistemas de pensión nacionales y subnacionales para, posteriormente, buscar una migración en los sistemas de BD a CD.

Por su parte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó en 2010 una nota técnica denominada “Pensiones estatales: otra bomba de tiempo”. Destacó que el 2.29 por ciento de las personas afiliadas a algún esquema de pensiones en el país están incluidas en sistemas estatales; y, aproximadamente, 1.5 millones de personas, bajo sistemas que pueden llegar a ser financieramente insostenibles dadas las características de la pirámide poblacional mexicana y por tratarse de esquemas de solidaridad intergeneracional en el marco del modelo de generaciones traslapadas. Incluso es señalado que muchas entidades aportan más del cincuenta por ciento de su gasto en nómina al financiamiento de las pensiones. Concluye que los sistemas están literalmente quebrados y generan un fuerte costo fiscal a los gobiernos estatales (IMCO, 2010:59).

De igual manera, en el año 2010, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados publicó un estudio sobre los sistemas estatales de pensiones, derivado del foro “Sistemas de Seguridad Social en los Estados: Problemática de los Regímenes de Pensiones”. El documento aborda la situación económica y legislativa de dichos sistemas estatales.

En el sobresaliente libro, *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, que aborda la problemática de las pensiones en México desde diferentes visiones y que compila obras de diferentes autores, destaca la aportación del actuario Francisco M. Aguirre, “Hacia un modelo nacional de pensiones. Las perspectivas de las reformas paramétricas”. El autor afirma que, uno de los rasgos más complicados del sistema de pensiones en México es, precisamente, que no

existe un solo sistema. Su heterogeneidad es su principal problema. Además, es necesario sumar varios factores en contra: la falta de políticas públicas integrales, derivada de una inexistente coordinación entre autoridades que trabajan de forma desordenada y desarticulada, sin las bases técnicas adecuadas para el diagnóstico del problema y el diseño e implementación de medidas de solución, al igual que la falta de acuerdos con los sindicatos y una reglamentación también heterogénea y dispersa. Todo esto diversifica aún más los ya de por sí distintos perfiles de los sistemas de pensiones en nuestro país y obliga a que las reformas sean desarrolladas de manera separada, lo que amplía las brechas entre unos y otros sistemas de pensiones nacionales y subnacionales, públicos y privados.

Aquí también es necesario destacar un estudio de caso de un sistema local de pensiones en particular, “Las reformas de pensiones en el estado de Guanajuato: el ejemplo a seguir” de Romero y Jiménez (2008:129-147). En el texto es descrito un proceso de reformas con miras a dar mayor sostenibilidad financiera a las pensiones guanajuatenses, administradas por el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG) y para dotarlo de bases técnicas adecuadas conforme a serias proyecciones actuariales. El estudio de caso también destaca, de manera enfática, la necesidad de su revisión periódica, pues su contexto es cambiante. Representa un gran riesgo que el proceso de reformas a las pensiones sea trabajado con modelos que no permitan una evolución conforme al progreso de otras variables, como son las demográficas, las institucionales y socioeconómicas. La inflexibilidad de los sistemas de pensiones para adecuarse a nuevas realidades lleva siempre aparejado el riesgo de caer en pasivos insostenibles, como, lamentablemente, ocurre con la mayoría de las instituciones pensionarias en México.

La firma aregional presentó, en 2016, el estudio “Situación y características de los sistemas de pensiones estatales”, enfocado en el problema que representa la presión financiera en estos sistemas debido a los cambios demográficos y al diseño de sus esquemas de contribu-

ción-beneficio. Es señalado que la mayoría de los estados cuentan con sistemas de BD y otorgan amplios apoyos que devienen insostenibles, situación que es todavía más grave cuando dichos apoyos no están ligados a las contribuciones de los trabajadores. Esto afecta severamente la viabilidad financiera, por lo que el sistema de cuotas y aportaciones es insuficiente para garantizar su sostenibilidad. Las entidades deben realizar importantes aportaciones extraordinarias para cubrir el pago del pasivo actuarial sin cobertura.

En su mayoría, los estudios que han abordado el dilema de los sistemas locales de pensiones están enfocados a problemas de cobertura y de sostenibilidad financiera. Concluyen en la necesidad de una reforma paramétrica. No encontramos aportaciones que profundicen en explicar los factores de mayor efecto en la medición del pasivo actuarial y en los plazos de suficiencia de los diferentes sistemas estatales. El presente estudio pretende avanzar en la profundización de las principales características de los sistemas de pensiones locales asociadas a su déficit actuarial y a su periodo de suficiencia. Para ello, son considerados cuatro tipos de factores: demográficos, institucionales, administrativos y financieros de cada sistema estatal.

Los elementos demográficos son por demás importantes para evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Allen y Schmidt (2008), citados por Isalia Nava (2015:494), destacan que el análisis de la demografía económica está centrado en estudiar factores determinantes de los fenómenos socioeconómicos a través de variables como fecundidad, mortalidad, migración, tamaño y crecimiento de la población, matrimonio, divorcio, urbanización, densidad, edad, género y etnia, principalmente, pues el cambio en la estructura poblacional influye en el contexto económico. Otros factores, como son el envejecimiento poblacional, el aumento en la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad, resultan ser temas que, en sociedades como las latinoamericanas, en donde el bono demográfico no fue aprovechado para lograr un desarrollo social y económico sólido, tienen repercusiones económicas que se manifiestan en una severa crisis de insolvencia.

Por su parte, el desarrollo institucional local debe ser entendido como las reglas del juego, es decir, el conjunto de normas que estructuran la interacción y a los actores o agentes que intervienen en la toma de decisiones. Son las restricciones que regulan la actuación y conducta de burócratas y funcionarios (Peters, 2003:38).

Wayne Parsons (2012:360) señala, con base en los aportes de Hall (1986), que las instituciones determinan las reglas, los procedimientos y las prácticas operativas que rigen a los individuos y a las diversas unidades de gobierno. Los factores institucionales afectan el grado de poder de los actores al incidir en sus decisiones, intereses, responsabilidades y relaciones.

El desarrollo institucional contempla las reglas, incentivos y restricciones formales e informales que regulan el comportamiento de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en relación al diseño de los sistemas de pensiones de cada entidad federativa. Estos sistemas son tomados como elementos que conforman el entorno institucional, la existencia de restricciones y normas que enmarquen el accionar de los funcionarios como leyes, reglamentos, manuales, guías, reglas de operación o lineamientos, y que regulan las principales características del sistema pensionario estatal, así como la existencia de reformas recientes para dar viabilidad financiera a dichos sistemas (reformas paramétricas o, en su caso, estructurales). Adicional a ello, son considerados elementos en relación a la existencia y calidad de las leyes estatales en materia de contabilidad gubernamental, coordinación fiscal, deuda pública, fiscalización superior y transparencia y, así mismo, el nivel de cumplimiento de disposiciones federales en materia de transparencia, presupuestación basada en resultados, sistema de evaluación del desempeño, contabilidad gubernamental, disciplina financiera, revelación de pasivos contingentes e información presupuestal.

Las capacidades administrativas también deben ser analizadas como un factor que puede explicar las decisiones de política pública en materia de pensiones. La administración pública puede ser defi-

nida como una actividad técnica-operativa que comprende una serie de decisiones. Enrique Cabrero, especialista en administración pública por el CIDE, considera que el perfil profesional de los funcionarios públicos influye de manera significativa en la toma de decisiones en el nivel operativo (2004:757). Por tanto, la capacidad de los tomadores de decisiones es un asunto fundamental (García, 2013:26).

De acuerdo con el doctor Cabrero (2004:757), en países como México, donde no se ha logrado avanzar de manera significativa en temas como el servicio civil de carrera, las amplias diferencias en capacidades profesionales, experiencia y formación académica de los funcionarios de los gobiernos locales inciden de manera determinante en las políticas públicas. Destacan aquéllas que son vinculadas a temas financieros, educativos, en materia de salud y de desarrollo regional. La capacidad administrativa es manifestada a través de los recursos humanos y de sus características: escolaridad, la antigüedad y la experiencia e idoneidad del perfil (Rosas, 2008:133).

Por último, las capacidades financieras de los gobiernos estatales son abordadas como un factor del déficit actuarial y del plazo de suficiencia financiera de los sistemas de pensiones estatales, pues el diseño e implementación de las políticas públicas debe considerar las limitaciones de recursos económicos. Es necesario tomar en cuenta la capacidad estatal en materia de administración financiera bajo la idea de que, una entidad con suficiencia financiera y una hacienda pública ordenada y solvente cuenta con un mejor diseño en su sistema de pensiones. Deberá tener un menor déficit actuarial y un mayor plazo de suficiencia.

Las capacidades financieras son medidas, de acuerdo con Ibarra, Sandoval y Sotres, (2001:102), a través de indicadores de niveles de endeudamiento, de dependencia financiera y de capacidad de operación, factores importantes para establecer la recta presupuestal de los gobiernos.

Cada año, a regional publica el Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas que contiene una serie de mediciones esta-

dísticas sobre las finanzas públicas de las entidades federativas. En su conjunto, las mediciones proporcionan una visión integral del desempeño financiero. Evalúan aspectos como la generación de ingresos propios, administración del endeudamiento, control del gasto administrativo, generación de ahorro interno y los esfuerzos por canalizar recursos hacia la inversión productiva. Este grupo de indicadores presenta una visión de la postura de la hacienda pública estatal que considera las fuentes de financiamiento, las limitaciones económicas, así como la asignación y el destino de los recursos.

Este trabajo busca la valoración de la fortaleza o fragilidad de las posturas fiscal y financiera mediante indicadores de finanzas públicas estatales. Mide el dinamismo económico, balance fiscal, autonomía financiera y eficiencia administrativa.

CAPÍTULO II

LOS SISTEMAS DE PENSIONES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Este capítulo tiene como objeto presentar un aporte teórico a los sistemas públicos de pensiones locales. Aborda aspectos institucionales, económicos, demográficos, políticos, legales y fiscales. Parte de la teoría del neoinstitucionalismo histórico y económico e incluye contenidos básicos y comentarios sobre ciertas teorías políticas y normativas de los sistemas de previsión social.

Teoría neoinstitucionalista

Los sistemas de pensiones entremezclan una serie de objetivos. Entre ellos destaca el que otorga una prestación económica a las personas que no están en condiciones de trabajar para generar su propio sustento. Sin embargo, aquí otros elementos entran en conflicto. Tales son los casos de la suficiencia de las pensiones para todos los trabajadores en retiro, la estabilidad financiera del ente responsable de la administración de las pensiones y la necesidad de la autosustentabilidad de sistema. Es necesario establecer, de forma clara, la estructura de los beneficios pensionarios. Por tanto, el diseño institucional y los instrumentos de financiación son fundamentales.

La teoría neoinstitucionalista está basada en la importancia de las instituciones como principal determinante en los procesos que regulan los sistemas de pensiones públicos. Bajo este enfoque, las instituciones son el eje central para explicar el resultado del proceso de toma de decisiones políticas, ya que éstas pueden contribuir a ampliar o restringir el conjunto de alternativas y moldear las preferencias de los actores o tomadores de decisiones.

De acuerdo con Knight (1992) y North (1990), citados por Diego Reynoso (2014), las instituciones pueden ser definidas como “un conjunto de reglas conocidas y compartidas por los miembros relevantes

de una comunidad que estructuran la interacción social. Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.

En este contexto debe señalarse que, quienes toman las decisiones, son individuos con una racionalidad limitada, puesto que no poseen suficiente información y porque no es posible anticipar el comportamiento de los otros (Soriano, 2012). Aquí, las personas coexisten e interrelacionan en un escenario conformado por normas e incentivos, por instituciones que buscan inducir sus decisiones a partir de diferentes estímulos, costos y beneficios de su comportamiento. Este enfoque es entendido como un conjunto de reglas que delimitan el comportamiento de los individuos. Dichas normas están divididas en formales, como es el marco legal y las disposiciones normativas, así como las informales basadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta. Tales “reglas del juego” inciden en las decisiones que toman los actores por medio de estímulos que les generan alguna reacción.

Dentro de la atmósfera de reglas e incentivos creada por el arreglo institucional, a nivel estatal son percibidos diferentes factores que la conforman. Destacan los intercambios horizontales de experiencias, la intensidad democrática que refiere a una mayor apertura y competencia política sistemas de rendición de cuentas, el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, las estructuras organizativas y sistemas de gestión. En otras palabras, lo que el doctor Cabrero identifica como el grado de *expertise* del personal administrativo (2004).

De acuerdo con Hall (1986), citado por Parsons (2012:360), las instituciones son “las reglas formales, los procedimientos de cumplimiento y las prácticas operativas que estructuran la relación entre los individuos en diversas unidades del sistema de gobierno y la economía”. Desde la perspectiva de la presente investigación, las reglas o restricciones que conforman el arreglo institucional son definidas, primordialmente, por la normatividad en torno a los sistemas públicos de

pensiones, las leyes de seguridad social, las leyes locales de pensiones y la propia Constitución Federal y las constituciones locales.

La forma en que actúan los actores políticos y sociales relacionados con el tema de los sistemas estatales de pensiones “se define en la normatividad, la cual establece la configuración de los órganos de administración de los institutos de pensiones, siendo conformada, en su gran mayoría, por gobierno y sindicatos” (Vera, 2015:110).

Teorías económicas relacionadas con las pensiones

En este punto es destacada la importancia que tienen las diferentes teorías económicas en materia de acumulación de la riqueza y ahorro para comprender cómo funcionan los sistemas de pensiones y cuál es su naturaleza. Son presentadas, brevemente, algunas de las principales teorías explicativas del ahorro: la keynesiana del ahorro, la del ciclo vital, la del ingreso permanente, el modelo de generaciones traslapadas y la economía del comportamiento (*Behavioral Economics*).

Teoría keynesiana del ahorro

La keynesiana es una teoría basada en un supuesto simple. Una proporción del ingreso de los agentes privados es destinada a comprar bienes de consumo. La parte de los ingresos que no se usa para dicho fin va al ahorro. Es supuesta una relación directa y sencilla del consumo y del ahorro con el ingreso disponible y no considera el largo plazo porque asume que los agentes toman sus decisiones en función de su ingreso presente (Keynes, 1981:160).

Es importante destacar que, en este enfoque, existe una relación directa ingreso-ahorro. A partir del ahorro individual, es formado el ahorro agregado, un factor de gran importancia para el crecimiento económico, ya que sirve para financiar proyectos de inversión. Una proporción de los ingresos es traducida en ahorro y una parte es ahorro previsional para el futuro, pero no se trata de dinero estéril. Es puesto a trabajar en otras manos para impulsar la inversión.

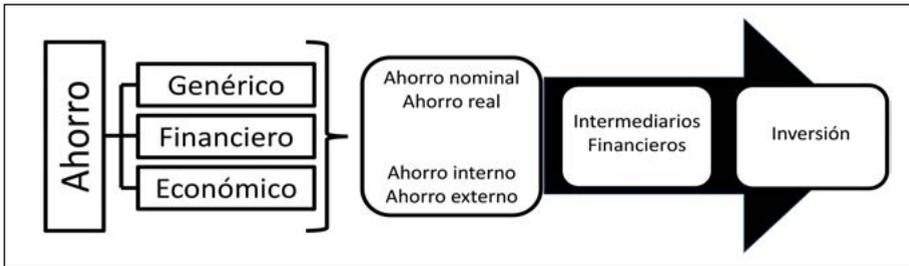


Figura 1. Flujo ahorro-inversión. Pacheco Pacheco, José Miguel. (2002). El nuevo sistema de pensiones como generador de ahorro interno, los resultados a un año de su vigencia. Ciudad de México: UNAM.

Teoría del ciclo vital

Bajo este enfoque, los agentes toman sus decisiones al considerar tanto la perspectiva del presente como la del futuro (Almendárez, 2014:11). Fisher (1930), así como los autores Modigliani y Ando (1957), explican el consumo y el ahorro bajo un principio de optimización intertemporal con las teorías del ciclo vital del ahorro y acervo amortiguador. El diseño de los sistemas de pensiones es soportado a partir de estos enfoques, dado que las personas buscan administrar su ingreso para mantener una corriente continua de consumo durante toda su vida

Al momento de finalizar el periodo laboral activo de los trabajadores, éstos verán una reducción notable de sus ingresos. El sujeto es consciente de ello y, por lo tanto, realiza un ahorro durante los años de trabajo activo para mantener un ritmo de consumo adecuado en su vejez. Aquí son de relevancia aspectos como el nivel actual y futuro del ingreso, la riqueza heredada o acumulada, la edad, la tasa de interés, entre otros, y es deducida la importancia que tiene la relación entre ahorro y consumo en las pensiones para el retiro (Lera, 1996:92-93).

Las decisiones de consumo de los agentes económicos son tomadas a partir del nivel de ingresos y de su propia edad. Buscan mantener constante su consumo en el tiempo y que los cambios en el consumo corriente disminuyan lo menos posible a través del ciclo de sus vidas. O bien, que las disminuciones sean tersas, no drásticas. Es por ello que, para los consumidores, los sistemas de pensiones para el retiro

cobran importancia. Dichos sistemas están conformados del ahorro de los trabajadores en sus años de actividad laboral para que, al llegar a una edad avanzada, y sin la misma cantidad de ingresos de su vida activa, les sea posible continuar con un nivel adecuado de consumo.

En la teoría del ciclo vital son expuestas dos etapas: una, en la que existen ingresos laborales que son divididos en consumo y ahorro; y la segunda, en la que no son obtenidos ingresos laborales, pero se consume el ahorro generado durante el ciclo de vida laboral (Almendárez, 2014:12).

De acuerdo con Lizardi (2015), el consumo en los años de jubilación es financiado, de manera primordial, con los ahorros acumulados por los trabajadores durante sus años en activo, pero también con las transferencias que pudieran recibir por parte del gobierno y/o por parte de sus familiares. Por lo tanto, la teoría del ciclo vital permite analizar no sólo la provisión privada de la seguridad social, sino también la pública.

Teoría del ingreso permanente

Al igual que la teoría de Modigliani, la teoría del ingreso permanente, desarrollada por Milton Friedman, está basada en el siguiente hecho: los agentes económicos buscan suavizar las fluctuaciones de su consumo a lo largo de su vida. Supone que el consumo no es una función del ingreso corriente como había sido planteado, sino, más bien, es el resultado de un promedio entre el ingreso presente y el ingreso futuro en el que los agentes económicos buscan lograr un nivel de consumo acorde con el ingreso esperado en el tiempo.

En las primeras etapas del ciclo de la vida, cuando los trabajadores son jóvenes, existe la tendencia a gastar una mayor proporción del ingreso de frente a lo que es ahorrado. Incluso, son adquiridas deudas conforme pasan las etapas del ciclo de la vida. Cuando los trabajadores son mayores, tienden a ahorrar más de lo que consumen. Acumulan riqueza. Por tanto, ante cambios permanentes en el ingreso, existe una tendencia a aumentar el consumo. En cambio, si el aumento del

ingreso es transitorio, no se alterará el nivel de consumo (Virgile, 2004:08). De acuerdo con Friedman, esta teoría parte de las expectativas adaptativas y racionales. Los agentes toman información del pasado para predecir el futuro, “la gente toma decisiones con base en toda la información disponible: pasada y expectativas futuras. La conclusión general de estas teorías es que el consumo depende no solamente del ingreso corriente, sino también de la riqueza, expectativas de ingreso, tasa de interés real, y en el agregado de variables demográficas” (Virgile, 2004:09).

Modelo de generaciones traslapadas

Desarrollado por Allais (1947), Samuelson (1958) y Diamond (1965), citados por Aguiar (2009:45), el modelo de generaciones traslapadas es de corte altruista o de equidad intergeneracional. Establece que los agentes viven por un tiempo finito, lo suficiente para soportar, al menos, un período de vida de la próxima generación.

De acuerdo con este modelo, y al igual que en los anteriores, los agentes económicos tienen la necesidad de ahorrar durante su vida productiva cuando son trabajadores en activo para poder financiar su consumo durante sus años de retiro. La peculiaridad del modelo es que es dada una interacción entre las generaciones actuales con las generaciones futuras por medio de un tercer agente: un planificador (instituto, fondo o administrador de pensiones) que transfiere parte del consumo de una generación a la anterior, a la vez que indemniza a la primera generación con una transferencia a la siguiente y así, sucesivamente.

En este modelo son presentados sistemas económicos en los que dos o más generaciones de individuos coexisten al mismo tiempo. De acuerdo con Aguiar (2009:21), “Samuelson (1958) elaboró un modelo que postulaba una estructura demográfica en la que se traslapan dos generaciones: ‘jóvenes’ y ‘viejos’. En este mundo, los agentes económicos interactúan entre sí a lo largo de su ciclo de vida. Cuando son jóvenes comercian con agentes viejos; y cuando viejos, con agentes

jóvenes. Este modelo es intertemporal, pues el tiempo está dividido en períodos discretos. El intervalo básico es el que transcurre entre el nacimiento de una generación y la siguiente”.

Ahora bien, Félix Lizardi (2015:19-20) señala que los modelos de generaciones traslapadas contemplan situaciones en las que el ahorro de los trabajadores es insuficiente para financiar su consumo durante su vejez. Esto sucede por una baja acumulación de ingresos y bajas tasas de interés, por lo que son planteados sistemas en los que las generaciones jóvenes transfieren parte de sus ingresos laborales a las generaciones viejas. En contraprestación, estas generaciones de jóvenes que apoyan el consumo de las jubilaciones en curso no tienen que ahorrar para su propia jubilación, ya que, a su vez, en su momento serán apoyados en su retiro por una nueva generación. Es introducido, en este punto, un sistema de seguridad social administrado por un planificador social.

El modelo de generaciones traslapadas permite identificar dos formas de generación de los recursos para las pensiones que financiarán el consumo de los trabajadores en retiro. La primera es mediante la acumulación de ahorro y generación de un fondo que puede invertirse en instrumentos financieros de tal manera que, cuando llegue el momento del retiro de los trabajadores, reciban los ingresos que no destinaron al consumo durante sus años en activo, más los intereses derivados de su inversión. Es lo que se llama un sistema totalmente capitalizado (*Fully funded system*). Y la segunda forma es mediante un sistema que administra el ahorro de los trabajadores en activo para obtener recursos por parte de sus ingresos laborales y, a la vez, para que los distribuya íntegramente entre los trabajadores jubilados. Este sistema es llamado de reparto (*Pay as you go*).

Economía del comportamiento (*Behavioral Economics*)

Otro enfoque mucho más reciente es el esbozado por el nobel de economía, Richard Thaler (2016). La principal contribución del economista estadounidense fue cuestionar la noción del ser humano como un

agente económico racional. Sustentó que las decisiones económicas no necesariamente son racionales porque están influidas, de manera significativa, por los sesgos cognitivos, las emociones y los problemas de autocontrol, variables psicológicas que provocan distorsiones en la racionalidad de las decisiones económicas. Planteó la necesidad de desarrollar una “arquitectura de decisiones” mediante sistemas de incentivos que conduzcan a las personas a ser más asertivos al momento de decidir. Este moderno enfoque ha sido de gran importancia para comprender fenómenos de índole económica, como son la salud pública, los sistemas de pensiones y el combate a la pobreza (CONSAR, 2017).

De acuerdo con Alejandro Villagómez (2014), bajo el enfoque tradicional de la economía neoclásica, los individuos son agentes racionales que fincan sus decisiones en la maximización de su utilidad y realizan un cálculo adecuado de los diferentes escenarios económicos. La economía del comportamiento difiere de esta visión y apuesta por la irracionalidad de los agentes en contextos de información incompleta, limitado acceso a la información, bajos niveles de educación e inteligencia financiera, con amplios límites y sesgos institucionales, ideológicos e idiosincráticos en sus decisiones.

En el contexto del tema de las pensiones, esto implica que los agentes económicos, tanto los trabajadores que necesitan ahorrar para el futuro como los encargados de la administración de los fondos de retiro, tomen decisiones equivocadas debido a su falta de conocimiento y comprensión de los conceptos básicos de economía y finanzas.

Los trabajadores no ahorran lo suficiente para su retiro. Posterogan la decisión de sacrificar su consumo actual para tener recursos para la vejez y, por otro lado, quienes administran los programas de pensiones no realizan las acciones necesarias para dar sostenibilidad perenne a los sistemas de retiro, y provocan su inminente quiebra financiera.

Sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones son programas de transferencias intergeneracionales. Ya sea una transferencia del mismo trabajador para sí mismo —en edad avanzada y de retiro, dado que cuando ya no es capaz de generar ingresos— con la finalidad de recibir los ahorros acumulados durante su vida laboral; o bien, de trabajadores jóvenes en activo a trabajadores retirados o jubilados. El objetivo principal de los sistemas de pensiones es proporcionar seguridad de ingresos a los adultos mayores.

Los mecanismos informales previos a los sistemas de pensiones estaban basados en sistemas de manutención de las personas mayores a cargo de la familia o de redes sociales informales. También resultó común la situación en pobreza extrema de personas mayores, sin sustento y expuestas a altos índices de mortalidad (Rofman y Lucchetti, 2006:2-3).

Con el crecimiento demográfico y el avance de las condiciones de vida, el número de adultos mayores en la estructura familiar creció paulatinamente. Aumentó la cantidad de personas mayores y su promedio de vida fue mayor, por lo que los ahorros y las capitalizaciones de las familias y de los trabajadores resultaron insuficientes para garantizar la posibilidad de un consumo similar al nivel en los años laborales. De acuerdo con el modelo de generaciones traslapadas, fueron creados instrumentos para garantizar una pensión a los trabajadores en retiro con un agente planificador para administrar una parte de los ingresos laborales y suministrar una pensión para las generaciones en calidad de retirados y jubilados.

La seguridad social es, además de un tema económico, un tema de derechos humanos. Comulga con los principios y derechos fundamentales del trabajo mediante el fortalecimiento de tres pilares: acceso a bienes y servicios básicos, promoción de oportunidades, así como protección y prevención (Bertranou, 2003).

Los primeros modelos de seguridad social llamados bismarckianos, incluían los seguros sociales de salud, contra accidentes de trabajo y

pensiones por vejez e invalidez. El sistema concebido por Otto Von Bismarck buscaba, ante todo, promover el bienestar de los trabajadores a fin de que la economía alemana continuara en funciones y con la máxima eficiencia. Destaca el financiamiento bilateral en el que el trabajador y el empleador eran corresponsables (Ruiz, 2011:38-42).

Después de la Primera Guerra Mundial, los sistemas de seguridad social fueron afiliados en la mayoría de los países avanzados y el tema quedó adoptado en los programas de las organizaciones de reciente creación como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹ Décadas después, en 1942, el Gobierno Británico publicó el Plan Beveridge para dejar establecido el primer sistema unificado de seguridad social que proporcionaba protección social universal a todos los ciudadanos y no sólo a los trabajadores. Abarcaba pensión de vejez, gastos de entierro y cuidados médicos. Todos ellos cubiertos con el presupuesto público (Ruiz, 2011:38-42).

Actualmente, la mayor parte de los programas de protección social están basados en los modelos de Bismarck o de Beveridge. A partir de ambos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconoce que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. Posteriormente, la OIT adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social y, más adelante, puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura Universal.

¹ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada por medio del Acuerdo de Paz de 1919 y su constitución la obliga a reunir en una conferencia anual a las delegaciones tripartitas de los Estados Miembros conformadas por trabajadores, empleadores y gobiernos. La OIT tiene como misión la protección del trabajador, sea o no profesional, contra las enfermedades y contra los accidentes de trabajo, las pensiones de vejez y de invalidez y la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero. La OIT es uno de los principales organismos especializados que formaron parte de la Sociedad de Naciones y ahora es uno de los miembros del Sistema de las Naciones Unidas. Su sede central está ubicada en Ginebra (Suiza) y cuenta con oficinas regionales y de zona en todo el mundo. México ingresó como país miembro el 12 de septiembre de 1931 (<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>).

La OIT señala que la pensión corresponde al monto de dinero que recibe el trabajador al término de su vida laboral en caso de invalidez, incapacidad o muerte, y que la jubilación es alcanzada al cumplir con la edad y el periodo de empleo determinados en las normas de cada país o sistema de seguridad social. En la mayoría de estos casos, la edad referida oscila entre los sesenta y 65 años; y el periodo de empleo, entre los treinta y cuarenta años de servicio (ASF, 2014).

Clasificación de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones están divididos en dos grandes apartados. Las pensiones no contributivas, basadas en el modelo Beveridge, y las pensiones contributivas, conforme al modelo Bismarck. Estas últimas, a su vez, pueden ser clasificadas en sistemas de beneficio definido (BD) y en sistemas de contribución definida (CD). Ambos son detallados a continuación.

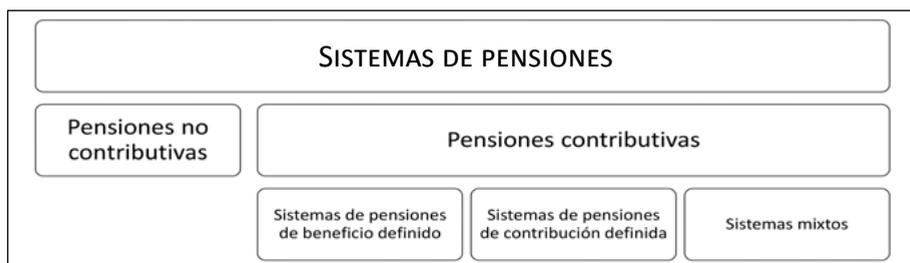


Figura 2. Clasificación de los sistemas de pensiones. Elaboración propia.

Las pensiones no contributivas son aquellas prestaciones o beneficios sociales otorgados a una persona o a un segmento en específico de individuos sin necesidad de haber realizado aportaciones económicas al sistema de seguridad social y que, al mismo tiempo, sus características socioeconómicas lo o los clasifican con una necesidad real y comprobada de la pensión.

Las pensiones no contributivas pueden ser de invalidez, de jubilación y son otorgadas a la persona cuando ha cumplido con determinados requisitos, los cuales, deben ser valorados con detenimiento por

parte de la entidad que financia la pensión porque implica un costo fiscal que, en la mayoría de los casos, es sufragado por el sector público o, en otras palabras, es financiado con impuestos.

Las pensiones no contributivas tienen la finalidad de brindar un ingreso mínimo fijo a todos los adultos mayores que no tienen acceso a otras formas de pensión para tratar de prevenir que este segmento de la población caiga en situación de pobreza (CIEP, 2017). Las pensiones no contributivas, generalmente, representan un gasto adicional que el sector gubernamental debe cubrir con recursos limitados, por lo que representan un doble problema con mayores costos fiscales: o bien, implican la reasignación de recursos presupuestales de un área a otra y, a la vez, el desamparo de otros rubros de gasto no menos necesarios; o deben buscarse alternativas para obtener mayores ingresos, como es el aumento de impuestos, una opción que impacta de manera negativa a los contribuyentes.

De acuerdo con la Evaluación Estratégica de Protección Social en México publicada por CONEVAL (2013:66), en México han sido creados, de manera desordenada, diversos programas no contributivos que intentan complementar la seguridad social tanto en el ámbito federal como estatal. Son beneficios monetarios para adultos mayores que no están ligados al trabajo y son financiados, por completo, con el gasto público.

Ahora bien, en el caso de las pensiones contributivas, existe una diferencia principal entre una pensión contributiva y una pensión no contributiva. La primera es otorgada a trabajadores que han realizado aportaciones a algún sistema de seguridad social durante un período de actividad laboral en tanto que la pensión no contributiva es concedida, como parte de una política social, a personas que no han aportado a algún sistema de seguridad social, pero que cumplen con ciertas características de vulnerabilidad social, como edad avanzada o incapacidad para el trabajo.

La pensión contributiva está diseñada para proporcionar a los cotizantes una cobertura económica para su periodo de jubilación o

por si llegara a tener alguna eventualidad que le incapacite para el trabajo.

La principal pensión otorgada es por jubilación, derecho que es adquirido mediante una combinación de dos factores: antigüedad, por la suma de años cotizados, y edad, al llegar a la vejez. Cuando el trabajador ha cumplido cierta edad y ha alcanzado un número determinado de cotizaciones, tiene acceso a la asistencia social mediante su pensión (CIEP, 2017).

De acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), existen otros tipos de pensiones contributivas, según el esquema de pensión. Éstas son por incapacidad, por fallecimiento o por maternidad y paternidad, en las que el beneficiario recibe la pensión por una circunstancia especial, sin que necesariamente haya cumplido con la combinación de edad y antigüedad laboral especificadas en el caso de la pensión por jubilación.

Los sistemas de pensiones contributivas pueden ser clasificados, a su vez, en tres tipos: los sistemas de beneficio definido (BD), los sistemas de contribución definida (CD) y los sistemas mixtos.

1. Sistemas de pensiones de beneficio definido (BD): de acuerdo con Bosch, Melguizo y Pagés (2013:25), en estos sistemas de pensiones, el nivel de la pensión está basado en el historial de las cuotas aportadas por el trabajador. Los beneficios son establecidos en función del último salario de cotización recibido o un promedio de un periodo más amplio de tiempo (cinco o diez años) llamado salario integrador.

Bajo el sistema de BD, las contribuciones de los trabajadores están establecidas en una ley o reglamento y son obligatorias. Pueden ser de corte bipartita, en los que aportan el trabajador y el patrón, o tripartita, en el que es adicionada una aportación gubernamental. Las aportaciones son depositadas en un fondo común y, de él, son tomados los recursos para pagar las pensiones corrientes (CIEP, 2017).

En el sistema de pensiones BD, los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados. Está basado en la solidaridad interge-

neracional, aunque si la normativa lo permite, también puede existir solidaridad intrageneracional, cuando los cotizantes de altos ingresos ven reducida su pensión por subsidiar el incremento de las pensiones de los cotizantes de bajos ingresos.

Los sistemas de BD tienen ciertos riesgos. El principal es el impacto del factor demográfico. Es necesario vigilar la relación entre el número de personas en edad de retiro y el número de personas en edad de contribuir a la reserva del fondo. Si es dado un fenómeno de altas esperanzas de vida combinado con una menor cantidad de nacimientos, será alcanzado un punto en el que la base de jóvenes será menor a los adultos mayores y, por lo tanto, sus aportaciones podrán diluirse hasta ser insuficientes para financiar las pensiones en curso. Si no son corregidas tanto las contribuciones como los beneficios, el sistema será insostenible. Perderá autosuficiencia y será necesario el rescate financiero. El Estado tendrá que financiar los déficits pensionarios.

2. Sistemas de pensiones de contribución definida (CD): en estos sistemas, la pensión es determinada en función de los activos acumulados por el trabajador a lo largo de su vida laboral. Es una cuenta individual exclusiva para el trabajador que aporta. Los beneficios pueden ser retirados de una sola vez o mediante un plan de retiros programados hasta el final de la vida del individuo, siempre y cuando cumpla con determinados requisitos: un mínimo de cotizaciones realizadas, un determinado número de años cotizando y edad avanzada (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013:25).

En los esquemas de cuentas individuales, cada trabajador aporta una fracción de sus ingresos a lo largo de su vida laboral a una cuenta especial administrada por un intermediario financiero. Este tipo de cuentas generan rendimientos y permiten retiros, siempre y cuando sean cumplidos diferentes requisitos de edad y años de cotización previamente establecidos. De esta manera, el trabajador ahorra su propia pensión mientras genera, de manera activa, ingresos corrientes. Como en el caso de los sistemas de BD, los de cuentas individuales

con sistemas de CD suelen ser bipartitas con aportaciones del trabajador y del patrón o tripartitas que, además de las dos aportaciones ya mencionadas, es incluida una aportación gubernamental (CIEP, 2017). Estos regímenes de pensiones por cuentas individuales son de capitalización individual. Los actuales asegurados financian sus propias pensiones futuras mediante contribuciones a sus cuentas individuales. Los recursos ahorrados son invertidos en instrumentos financieros y sus rendimientos son capitalizados en la misma cuenta individual. Los sistemas de cuentas individuales están basados en una relación directa entre contribuciones y pensiones. El monto de la pensión dependerá del monto ahorrado por cada trabajador en forma individual. Es un sistema que carece de solidaridad, no son repartidos los beneficios y traslada los riesgos económicos y financieros a los propios trabajadores.

Aguirre Farías (2012:62-63) señala que, en este tipo de esquema, “lo único que se tiene por cierto es la cantidad de aportaciones individuales del patrón y del trabajador a su cuenta individual para el retiro, pero el monto de la pensión dependerá del total ahorrado, la expectativa de vida de los individuos, el rendimiento obtenido y las comisiones cobradas por las administradoras. Un ejemplo claro son las AFORES”.

3. Sistemas mixtos: según el economista Fernando Solís Soberón (2001:287), “los sistemas mixtos consisten en combinaciones de sistemas de BD y CD. Por ejemplo, un plan de sistema de CD podría estipular un nivel mínimo de pensión que equivale a un sistema de BD mínimo, independientemente del nivel de ahorro acumulado por el trabajador”. Es importante señalar que independientemente del tipo de plan que sea utilizado los trabajadores afiliados reciben los siguientes servicios: recaudación de cuotas y aportaciones, registro contable de semanas de cotización y depósitos, inversión de los recursos, seguros de invalidez y vida, y pago de pensiones. Estos servicios pueden ser provistos de manera separada o conjunta por uno o varios agentes.

Existen también regímenes denominados de capitalización parcial colectiva basados en la prima media escalonada. En estos regímenes

son acumuladas reservas y son invertidas para pagar las pensiones dentro de un período determinado. Están sujetas a valuaciones actuariales para determinar si la contribución es adecuada para asegurar la pensión o debe ser modificada. No existen ni la contribución ni el beneficio definidos, sin embargo, permite esquemas de solidaridad intra e intergeneracional (Camacho, 2009:21-25).

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO ACTUAL DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES

El Estado de bienestar

A raíz de la crisis económica mundial de 1929, y durante las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, fue iniciado un proceso de cambios en los paradigmas de la administración pública. Después de años de crecimiento sostenido, el Estado tuvo un giro en el que la acumulación de capital no era el único tema que debía ser garantizado. Fueron aplicadas políticas para reducir la desigualdad de la población (Del Tronco, 2014:21).

Esta nueva modalidad de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad fue conceptualizada como “Estado de bienestar”. El sector gubernamental dejó de lado su papel tradicional bajo los modelos económicos clásicos y neoclásicos de “Estado gendarme”, garante de la seguridad jurídica y la propiedad privada, para tomar un papel más participativo en la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo social. La transformación fue necesaria dado que, con el avance de los procesos democráticos, el Estado buscó una base de legitimación. Fue transformado en una organización que, además de sus funciones tradicionales, buscó soluciones a las necesidades de los diferentes sectores sociales.

De acuerdo con Del Tronco (2014:22), el Estado de bienestar surgió en países con características institucionales muy similares. Eran regímenes democráticos en los que el movimiento obrero constituía una fuerza social relevante. Además, contaban con administraciones públicas profesionales y burocracias capacitadas, con economías fundadas en modelos capitalistas de producción, y una incipiente clase media basada en el sector asalariado que venía cobrando fuerza y mejoraba sus condiciones de bienestar económico. También destacaba el dinamismo de un sector productivo con la necesidad de conciliar sus

actividades mercantiles con mejores condiciones de bienestar para los asalariados como base del modo de producción capitalista. Fue necesario acceder a una serie de modelos de prestaciones sociales desarrollados desde el Estado.

Desde una perspectiva institucionalista, Esping-Andersen (1999:156-159) señala tres formas diferentes de regímenes de bienestar: regímenes de bienestar liberal, los regímenes de bienestar conservadores y los regímenes de bienestar socialdemócratas.

Los regímenes de bienestar liberal están basados en una economía de mercado, mecanismo considerado como el más eficaz para gestionar los riesgos sociales a través del intercambio de bienes y servicios y atenuar las brechas sociales por medio de la instrumentación de ayudas específicas, transferencias o subsidios para los grupos sociales que carecen de los medios adecuados para autoproveer su bienestar. Esto es una política de mercado con asistencia social, pero enfocada a que los individuos tengan condiciones para mejorar su condición social por sí mismos. Este tipo de regímenes, señala Esping-Andersen (1999:156-159), limitan el alcance de los derechos sociales a favor de las actividades mercantiles, lo que puede acentuar las diferencias, ya que coexisten individuos sin las condiciones necesarias para subsistir en un modelo basado en la competencia el mercado con otras personas con las capacidades suficientes para autoproveerse de condiciones de bienestar.

Los regímenes de bienestar conservadores, por su parte, buscan promover una armonía entre las clases y garantizar el bienestar social, así como la productividad. La disciplina es impuesta por el Estado y no por la competencia provocada por el mercado. Son sistemas de producción planificados que toman en cuenta las necesidades del capital y de la paz social. Sin embargo, el Estado mantiene las brechas entre los diferentes sectores sociales, por lo que el impacto redistributivo de sus políticas no es significativo (Esping-Andersen, 1993: 27-48).

Por último, están los regímenes de bienestar socialdemócratas, herederos de la tradición marxista, adaptada a las condiciones liberales y al avance democrático moderno. Es un modelo de economía de

mercado con responsabilidad social. En estos regímenes es buscado el impulso de la igualdad y la equidad socioeconómica como condición para que todos los individuos sean capaces de autoproverse de condiciones de bienestar. De acuerdo con Esping-Andersen (1999:27-48), los regímenes de bienestar socialdemócratas permitieron la universalización de los derechos sociales en un entorno de economía de mercado. Fue de manera forzada que el mercado construyó una “solidaridad universal a favor del Estado de bienestar”.

El Estado de bienestar en Latinoamérica

Filgueira (1997:76) comenta que, en Latinoamérica, a partir de la década de los años cincuenta del siglo XX, ha evolucionado su modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Del Estado centralista, monolítico, autoritario, sostenido en el modelo burocrático tradicional de Max Weber, y enfocado en el fortalecimiento del mercado y el tejido industrial interno, ha virado hacia un modelo de desarrollo basado en el mercado. Cuenta con actividad exportadora y las ventajas comparativas y competitivas para el intercambio con el sector externo de bienes y servicios y de factores productivos.

En este proceso han evolucionado también los modelos de prestación y protección social. “Los sistemas de asistencia centralizados, organizados por sectores y con aspiraciones de universalidad en cuanto a su cobertura, dieron paso a modelos descentralizados, con políticas sociales focalizadas y con cierta delegación de funciones, tanto en la comunidad como en el sector privado” (Del Tronco, 2014:29).

Ahora bien, a diferencia de los casos de los países desarrollados, el de Latinoamérica está caracterizado por una amplia brecha de inequidad socioeconómica entre ricos y pobres, lo que incrementa de manera significativa las demandas sociales, una muy marcada debilidad fiscal, técnica y política, así como una amplia heterogeneidad, tanto en el plano institucional como en el diseño de las diferentes prestaciones sociales que han sido implementadas en las naciones de la región (Filgueira, 1997:76).

A diferencia de los estados europeos y de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la clase obrera fue un fuerte impulsor del Estado del Bienestar y las coaliciones políticas fueron determinantes en el desarrollo de políticas públicas de bienestar, en América Latina es débil la clase trabajadora y no está organizada, por lo que el periodo de exportaciones primarias tuvo un escaso impacto en el desarrollo de los sectores sociales más desprotegidos. El desarrollo de la ciudadanía política fue menor y solo desde el gobierno ha sido posible fortalecer los sistemas de bienestar social. Las principales variables comparativas del impacto de la industrialización en el mercado de trabajo son observables en el gasto público dentro de los rubros de previsión social, de los sistemas de protección pública y la política social, así como de su cobertura, condiciones de acceso y la estratificación de la calidad de los servicios.

En este sentido, el sociólogo uruguayo Fernando Filgueira (1997:8-11) divide a los países latinoamericanos en tres grupos:

Los de sistemas de universalismo estratificado, caracterizados por una amplia cobertura de servicios sociales, elevada desmercantilización y una estratificación de beneficios, acceso y rangos en los sistemas de protección social (Argentina, Chile, Uruguay).

Los regímenes duales, con buenos resultados en cuanto al acceso a la educación primaria y a los sistemas de salud, pero con una elevada estratificación entre los sectores modernos y los desprotegidos (trabajadores informales). El régimen dual está caracterizado por una alta heterogeneidad regional, las estrategias patrimonialistas de incorporación de sectores populares y la economía informal (México y Brasil).

Los regímenes excluyentes, con sistemas elitistas de seguridad social y salud, y duales en educación. En estos regímenes existe una elevada desigualdad social. Las elites se apoderan del aparato gubernamental y diseñan sistemas de protección social que refuerzan la desigualdad social dado que aumentan los privilegios de las clases altas (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador).

Los sistemas de pensiones en el Estado de bienestar

El Estado de bienestar está enfocado en mejorar las condiciones de vida en las sociedades para apuntalar el desarrollo productivo con un enfoque fuerte en el factor humano. Una parte importante de los sistemas de desarrollo social consiste en generar sistemas de protección social globales y universales, en los que son protegidos los derechos sociales tanto de los trabajadores que contribuyen al proceso productivo como de quienes no son contribuyentes. No sólo protegen a aquéllos que tienen capacidad económica para contribuir al sistema, sino que la protección contempla a los colectivos que, por diferentes razones, cuentan con menos recursos y no son capaces por sí mismos de generar derechos propios de protección social.

Una característica peculiar del Estado de bienestar es la implementación de sistemas de pensiones que unifican las relaciones y los derechos sociales de los individuos procurados por el Estado. Los poderes públicos asumen la obligación activa de crear un sistema de protección social justo y equilibrado como mecanismo de ordenación.

Antes de que fueran diseñados los mecanismos de protección social universal, los sistemas de seguridad social respondían a una combinación del desarrollo económico y la acción de diferentes grupos de presión, pero, fundamentalmente, imperaba un modelo corporativo en el que la protección social estaba basada en la lógica de seguro obligatorio. Solo los trabajadores tenían la prestación de seguridad social. En cambio, quienes carecían de empleo y no pagaban cotizaciones escaseaban de protección (Sánchez de Dios, 2013:06).

En este sentido, las políticas de asistencia y protección social han desarrollado un sistema dual dentro del Estado de bienestar para enfrentar el reto que implica el otorgamiento de una cobertura universal a los ciudadanos. El principal mecanismo de protección es a través de sistemas de pensiones bajo un diseño contributivo. El trabajador, con sus contribuciones, logra consolidar sus derechos de pensión. Sin embargo, algunos grupos de trabajadores no logran alcanzar los requerimientos mínimos establecidos por las diferentes normativas

des con base en su necesidad de equilibrio financiero para acceder a la jubilación. De hecho, muchos trabajadores no logran entrar a un sistema oficial de protección social y, si bien, con su trabajo formal o informal contribuyen al desarrollo económico social, al final de su vida laboral no son elegibles para que les sea otorgado el beneficio de una pensión.

Como el Estado es corresponsable del bienestar social, debe asignarles alguna forma de pensión no contributiva por la vía asistencial a través de los presupuestos estatales. Tal acción permite, en condiciones más modestas, dar protección social a este grupo de trabajadores y personas. Incluso, existen pensiones complementarias que otorga el Estado, también bajo la vía asistencial, para personas que gozan de alguna pensión contributiva, pero que ésta no les es suficiente para satisfacer sus necesidades en la vejez (Calvo, 2015:64).

El Estado de bienestar “se ocupa y preocupa de sus ciudadanos” y eso es reflejado en el diseño de los sistemas de pensiones que intentan “evitar la exclusión social de los ciudadanos y mantener una cohesión social en la que todos los habitantes tengan rentas básicas para poder desarrollar sus vidas” (Calvo, 2015:65).

Como ya fue comentado, la seguridad social surge en Alemania, en la época del régimen de Bismarck, hacia finales del siglo XIX, cuando en la legislación fueron establecidos beneficios sociales para prevenir situaciones de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez y jubilación. Derivado del éxito del caso alemán, diversos autores han justificado la intervención del Estado en la protección de la sociedad ante diversos riesgos. Es planteada como un medio necesario para establecer sistemas de seguridad social que permitan a las personas enfrentar mejor las condiciones derivadas de contingencias por enfermedades, accidentes y vejez.

El otro gran enfoque de la seguridad social surgió hacia mediados del siglo XX. Fue modelado por William Beveridge en Gran Bretaña. Él planteó los sistemas de seguridad social, integral y universal de los que se ha venido hablando como características esenciales del Estado

de bienestar y extendió los beneficios sociales a toda la población bajo esquemas contributivos y no contributivos. Estableció la protección social como un derecho humano que debe ser proporcionado por el Estado para dotar de un mínimo de bienestar a toda la población sin que ésta necesariamente contribuya a financiar dichos beneficios sociales. En su parte no contributiva, los beneficios sociales son cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con contribuciones de los trabajadores y empresarios.

En 1944, cuando concluía la Segunda Guerra Mundial, durante la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue planteada la seguridad social como un instrumento internacional y establecido que era de gran necesidad extender su cobertura, para el fomento de “la cooperación permanente entre las instituciones que promueven la seguridad social, el intercambio de información y el estudio de los problemas comunes relacionados a la administración de la seguridad social” (Rivas y Villasmil, 2015:167-168).

De conformidad con el pensamiento prevaleciente a mediados de los años cuarenta del siglo XX, el derecho a la seguridad social fue incorporado a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. El artículo 22 de la Declaración señala que “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”. En su artículo 25 establece que “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, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La mater-

nidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social” (ONU, 1948).

La OIT ha aprobado diversos acuerdos, entre ellos, Convenios y Recomendaciones sobre seguridad social. Destacan que los sistemas de pensiones están diseñados para responder económicamente mediante un formato de cobertura o seguro ante eventualidades en las que las personas pierden su capacidad de autoproversearse de un ingreso que les proporcione cierta seguridad económica debido a causas como edad avanzada, discapacidad temporal o permanente y fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (Rivas y Villasmil, 2015:168).

Para reforzar lo anterior, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce “el derecho de toda persona a la seguridad social”. Es necesario proporcionar a todas las personas algún tipo de plan de seguro social para protegerlas contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, el desempleo o la vejez, tanto para trabajadores que aportan cuotas a algún tipo de seguro, como para sus dependientes supervivientes y huérfanos, extensivo a la población que no puede pagar la atención de los sistemas de pensiones y de salud. Los beneficios de este régimen deben ser adecuados, accesibles a todos, y siempre sin discriminación. No debe ser un límite el tipo de sistema, contributivas y no contributivas. Este Pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1966 y México fue adherido en 1981 (Presidencia de la Republica, 1981).

En conclusión, en el ámbito del Estado de bienestar es formalizada la seguridad social como un derecho humano necesario para promover el desarrollo de la comunidad. Destaca el papel que tienen las pensiones para el retiro. Los sistemas previsionales o pensionarios son programas de transferencias instituidos por el Estado, cuyo objetivo es otorgar un nivel de ingresos a los adultos mayores que les garanticen un mínimo de bienestar en relación con su situación actual, dado

que los arreglos informales en los que la manutención de los adultos mayores corre a cargo de familiares o de la asistencia social son insuficientes y no garantizan o dan certeza de que estas personas no caigan en situación de pobreza extrema.

La asistencia social en el Estado capitalista previo al Estado de bienestar quedaba circunscrita a que las personas incapacitadas por vejez o enfermedad, así como las familias en las que moría el principal proveedor de ingresos, eran apoyadas por sus familias o por redes sociales informales que compartían alimentos y bienes sin ningún apoyo gubernamental o de la iniciativa privada, lo que les exponía a vivir en condiciones de pobreza extrema. Con el desarrollo del Estado capitalista fue extendido el mercado de trabajo. El factor trabajo fue uno de los principales factores de la producción y un elemento de gran importancia en la ecuación de crecimiento económico. A la vez, surgió la visión del Estado benefactor, heredero de la tradición marxista y fuertemente sustentado en los modelos de desarrollo keynesianos. Aunado a esto, la dinámica demográfica fue modificada porque, al haber más empleo y mayor expansión económica, los beneficios del crecimiento derramaron en un mayor ingreso de los hogares y condujeron a una mayor esperanza de vida de la población en general y a un aumento de la razón entre ancianos y adultos jóvenes.

En este contexto, el Estado de bienestar tuvo, entre otros objetivos, el de proteger el nivel de vida de las personas en la etapa de vejez ante la caída o pérdida del ingreso laboral al final de su vida productiva, ya fuera bajo esquemas contributivos como el bismarkiano, no contributivos basados en la asistencia social de Estado, o como el beveridgiano, mixtos en busca de una cobertura universal.

La crisis del Estado de bienestar y las reformas en los sistemas de pensiones

Dado el concepto de protección social universal que caracterizó al Estado de bienestar, el gasto público necesariamente tuvo una expansión notable. Esto provocó un constante crecimiento del sector guber-

namental acompañado, también, por un aumento de la ineficiencia económica de las políticas gubernamentales.

Desde la década de los años treinta, tras la gran depresión de 1929, prevaleció la corriente keynesiana. Proponía una mayor intervención del Estado para subsanar los fallos del mercado, llamados así por la incapacidad o falta de interés de dicho mercado para mejorar la distribución de la riqueza, disminuir las brechas entre ricos y pobres, asignar bienes y servicios en la producción y dotación de bienes públicos cuyos costos solo se podían financiar mediante mecanismos colectivos como los impuestos y en los grandes agregados macroeconómicos para producir condiciones de estabilidad. El creciente gasto público comenzó a mostrar un progresivo agotamiento hacia finales de la década de los años sesenta del siglo XX, cuando ese gasto creciente fue traducido en déficits fiscales cada vez mayores.

Si bien el Estado buscaba intervenir en defensa del bienestar general de los ciudadanos, e incurría en los citados déficits fiscales, los resultados de esta intervención no eran los adecuados. El Estado se veía rebasado por un conjunto de intereses sectoriales y particulares que desviaban la intencionalidad del bienestar social colectivo (Zarremberg, 2014:16).

Aunado a lo anterior, las prácticas de expansión fiscal y monetaria implicaron una creciente inflación, principalmente en naciones con fundamentos económicos menos sólidos como las economías emergentes. El alza de precios erosionó con fuerza la estabilidad monetaria y derivó en una carga al consumo de los particulares e inhibió los posibles beneficios de los programas de protección y asistencia social. Mayores condiciones de pobreza en los sectores más desprotegidos de la sociedad fueron evidenciadas.

De acuerdo con los enfoques de la teoría de la elección pública y el neoinstitucionalismo económico, el crecimiento del gasto fiscal durante el Estado benefactor estuvo más relacionado con intereses particulares y de facto que con las necesidades reales de la sociedad, además de que su crecimiento tuvo comportamientos exponenciales.

Lejos de lograr su principal objetivo la protección social universal esta expansión del gasto tuvo un comportamiento irracional al atender a un conjunto intrincado de intereses individuales alejados del bienestar común. Los intereses de las clases gobernantes estuvieron basados en una serie de cálculos individuales que no necesariamente coincidían con el interés público (Zaremborg, 2014:17).

De acuerdo con Calvo (2015), hacia principios de los años setenta del siglo XX, comenzó a agotarse el modelo económico basado en el Bienestar por diversos factores. Uno de los principales fue el deterioro de las finanzas públicas, resentidas ante el excesivo gasto social. A esto fue necesario sumar la crisis petrolera de 1973 y el abandono del patrón oro-dólar (crisis del sistema Breton Woods) por parte de Estados Unidos. Comenzó, entonces, una búsqueda de alternativas de racionalidad en el gasto gubernamental dada la ralentización de la economía global con la que llegaron altas tasas de desempleo, disminución de la producción y menor flujo de capitales, bienes y servicios. Esto volvió prácticamente insostenibles las políticas del Estado de bienestar. “En este periodo de debilidad es cuando se hacen más fuertes las críticas al Estado benefactor en cuanto a su financiación y su mantenimiento. Así, la corriente más liberal del espectro ideológico-político entiende que dicho modelo ha fracasado en sus pretensiones y sus objetivos; supone un derroche de dinero evitable que el Estado no debe asumir. Propone dicha corriente de pensamiento un escenario donde primen más las libertades individuales sobre las colectivas, donde se minimice el Estado en cuanto a su dimensión y se permita la vía privada como coadyuvador y estímulo del funcionamiento de la economía. Va a ser por tanto el mercado el que mejor asigne los recursos en detrimento del papel del Estado” (Calvo, 2015:74).

Aquel nuevo entorno de disminución del Estado, de recorte al gasto público y de renacimiento de las economías basadas en el mercado que los sistemas de protección social han buscado prevalecer, ha requerido de una serie de reformas ante la preocupación por respetar variables económicas, como es el caso de los déficits. Esto ha supuesto

situar en primer plano la necesidad de cumplir objetivos económicos antes que el cumplimiento de la protección social mediante el gasto público.

Consideraciones para una reforma

Nicolás Portela enumera siete puntos a considerar en las reformas que deben ser implementadas en los sistemas de pensiones en relación con la noción de un Estado con menor injerencia en los asuntos públicos.

En los párrafos subsecuentes son explicados, a detalle, cada uno de estos siete puntos:

1. **Objetivo principal: social o económico.** Como ya fue comentado, los sistemas de pensiones han formado parte de una estrategia estatal de protección social que busca mantener el ingreso de las personas en la vejez o ante contingencias que les incapaciten para el trabajo mediante esquemas de solidaridad intra e intergeneracional. Sin embargo, ante los crecientes déficits fiscales provocados en el Estado de bienestar y la crisis de la deuda de diversos países, ha sido cuestionada duramente la efectividad y eficiencia de la seguridad social. Es uno de los objetivos de las llamadas reformas estructurales para atender problemas derivados de la alta y creciente deuda actuarial y efectos adversos en el déficit fiscal, por lo que las reformas deben buscar un equilibrio entre el objetivo social y la eficiencia económica para servir como un medio de generación de ahorro y que, además, contribuya al desarrollo de mercados de capitales.

2. **Financiamiento: reparto o capitalización.** Otra vertiente del debate en torno a las reformas de los sistemas de pensiones radica en definir cómo habrá de ser financiado el pago de las pensiones de los trabajadores en retiro, cesantía o invalidez; las fuentes de financiamiento pueden ser bajo sistemas de BD (reparto), donde los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados, basándose en la solidaridad intergeneracional, e incluso pueden existir esquemas de solidaridad intrageneracional, donde los pensionados de altos ingresos realizan transferencias a los de bajos ingresos. Este tipo de regí-

menes dependen en gran medida de la dinámica demográfica, pues su sostenibilidad está en función de la razón entre el número de personas en edad de retiro y el número de personas laboralmente activas que aportan sus contribuciones al sistema, la esperanza de vida creciente y la menor tasa de fecundidad acortan los periodos de suficiencia de estos regímenes, y demandan una corrección a las contribuciones y los beneficios otorgados, de lo contrario el sistema produce pérdidas e implica costos fiscales o aportaciones extraordinarias para cubrir los crecientes déficits.

Por lo anterior, las reformas que fueron planteadas necesarias a los sistemas de pensiones pueden contemplar los sistemas de CD. Consisten en que los actuales asegurados financian sus propias pensiones futuras a través del depósito de sus contribuciones en cuentas individuales, que luego son invertidas. Sus rendimientos son capitalizados en la misma cuenta individual. Este tipo de sistemas mantienen una relación directa entre las aportaciones y las pensiones, no están basados en esquemas de solidaridad intergeneracional y trasladan los riesgos económicos y financieros a los propios trabajadores. En estos sistemas son realizadas cotizaciones bajas, por lo que, generalmente, las tasas de reemplazo o pensiones pueden resultar insuficientes.

Otra alternativa consiste en optar por sistemas mixtos o duales, en los que coexisten los sistemas de BD con los de CD. Son sistemas donde son acumuladas e invertidas reservas para pagar las pensiones dentro de un período determinado. Comparte las características del sistema de BD, pues mantiene el esquema de solidaridad intergeneracional y de cuentas individuales. Una parte de éstas se destinan a fondos de reservas que son invertidas y utilizadas también para pagar las pensiones de trabajadores en curso.

3. Contribuciones no definidas o definidas. Otro tema fundamental para el debate de las reformas a los sistemas de previsión social es el relacionado con la definición de las contribuciones. Existen los sistemas de BD en los que las prestaciones dependen de las variaciones demográficas y del comportamiento del mercado laboral. En este

caso, las cuotas de aportaciones son ajustadas en relación al contexto generalmente al alza. En cuanto a los sistemas de CD, el monto de las aportaciones a cargo de los trabajadores es menos flexible y otorga un mayor grado de certidumbre.

4. Prestaciones definidas o no definidas. Otro punto de análisis tiene que ver con la definición, o no, de las prestaciones que otorga el sistema de pensiones; cuando sí son definidas es presentado un esquema de pensiones mínimas y máximas, además de una fórmula para calcular las futuras prestaciones con base en la cantidad de años con aportaciones al sistema y el monto de las contribuciones. Este tipo de regímenes ofrece mayor certidumbre con respecto a los beneficios que son obtenidos en el momento del retiro y durante el tiempo de jubilación. Esto, por lo general, sucede en los sistemas de BD. También están los sistemas de capitalización individual en los que las prestaciones no son definidas y dependen directamente del monto de ahorro individual del trabajador. Entre mayor monto sea el ahorrado, son acumuladas más reservas y será mayor la pensión. Cabe señalar que, bajo este esquema, el monto y rendimiento de la pensión son más sensibles a la inflación y a la volatilidad de los instrumentos financieros invertidos, por lo que no existe certidumbre respecto a cuánto será el monto final de las prestaciones.

5. Administración pública o privada. Dentro de la discusión de los mejores diseños para los sistemas de previsión social se busca definir si éstos deben ser administrados por el gobierno o por una entidad privada. Por lo general, los sistemas de BD suelen ser públicos, es decir, administrados por el Estado, lo que abre la posibilidad de que, si el fondo cae en situación de insolvencia, las pensiones puedan ser financiadas del presupuesto público, lo que no es deseable, pero es muy factible. Los sistemas de cuentas individuales son de carácter privado y suelen ser administrados por alguna institución financiera o por sociedades anónimas de exclusiva dedicación y con fin de lucro. En este orden de ideas es importante destacar que, como señala Portela (2010:8-13), “la preferencia por administraciones de tipo privada o

pública está íntimamente relacionada con los objetivos económicos o sociales que se deseen”.

6. Independencia política, permeabilidad o inmunidad. Conforme a Portela, “la independencia política del sistema de pensiones tiene relación con el sistema de financiamiento (BD o CD) y con la naturaleza de la administración (pública o privada)” (2010:8-13).

Por lo general, los esquemas de cuentas individuales gozan de mayor independencia, aunque no absoluta, si está relativamente libre de injerencias y manipulaciones de tipo político. Esto no sucede en los sistemas públicos de BD, donde el asegurado no es dueño de una cuenta de ahorro individual, sino que forma parte de un fondo colectivo administrado por el Estado y, por lo tanto, sujeto a decisiones políticas, a un régimen, a una estructura institucional y a factores de discrecionalidad ajenos a la administración pura del fondo de pensiones. Los recursos pueden ser utilizados para fines distintos a su naturaleza. Incluso pueden confundirse con los recursos del presupuesto gubernamental, en la medida que haya una menor transparencia, ya que el Estado administra tales recursos como responsable del sistema solidario. “En contextos como el latinoamericano donde la política, el funcionamiento del Estado y la democracia carecen muchas veces de calidad y los gobiernos no siempre se han ‘comportado bien’, ofrecen serios riesgos para el sistema de pensiones y es señalado por varios autores como uno de los factores de la crisis de la seguridad social” (Portela, 2010:8-13).

7. Tipo de reforma: paramétrica o estructural. La discusión sobre el tipo de reforma más adecuado para los sistemas de pensiones es si ésta debe ser paramétrica o estructural. En definitiva, los modelos clásicos de pensiones heredados del Estado benefactor requieren de modificaciones que les den sostenibilidad y les permitan cumplir con su función social sin convertirse en un factor de desestabilización financiera. Los sistemas de pensiones necesitaban y necesitan cambios, pero la gran discusión es en cuanto a la magnitud de dichos cambios.

La alternativa es una reforma paramétrica que mejore las condiciones de adquisición y eleve la edad de retiro al aumentar los años de contribución necesarios para obtener el derecho a una pensión. Así, erradica regímenes de privilegio y prestaciones muy generosas, reduce costos operativos y mejora la fiscalización para combatir fenómenos como la evasión o la mora de las contribuciones a fin de reestablecer un equilibrio financiero y actuarial. Son reformas que pueden ser efectivas para mejorar y dar un plazo mayor de suficiencia a los sistemas de BD. Sin embargo, con el paso del tiempo y la modificación de las condiciones actuales en materia financiera y demográfica, es posible llegar a tener nuevos problemas de insuficiencia y requerir posteriores reformas, salvo que sean establecidos salarios pensionables como promedio de todos los años de servicio, así como factores de ajuste por cambios en la expectativa de vida y en rendimientos de los fondos. Por tanto, es posible que estas modificaciones sean insuficientes para resolver el problema fundamental de insolvencia en el largo plazo. Es por ello que existe la alternativa de una reforma estructural que podría derivarse en sustituir total o parcialmente el sistema público de pensiones por uno privado.

De acuerdo con los análisis de Carmelo Mesa-Lago (2004: 61), existen tres diferentes modelos generales de reforma estructural: el sustitutivo, el paralelo y el mixto. El modelo sustitutivo implica cerrar el sistema público y dejar de afiliar a nuevas generaciones, las cuales, ahora son encaminadas a un sistema privado. En el modelo paralelo no es cerrado el sistema público, sino que es complementado con un nuevo sistema privado y ambos compiten. En cuanto al modelo mixto, éste es integrado al sistema público, el cual, no es cerrado y sigue recibiendo afiliados con el sistema privado, donde el primero otorga una pensión básica y el segundo ofrece una pensión complementaria.

Las reformas estructurales transforman a un sistema de BD, generalmente público, al sustituirlo total o de manera parcial por un sistema de CD que es privado, por pasar su administración a un sistema de

cuentas individuales administradas por un agente financiero (administradoras de fondos para el retiro).

Por su parte, como ya se comentó, las reformas paramétricas implican cambios menores al sistema de CD como la edad de jubilación, las tasas de cotización, la fórmula de cálculo de las prestaciones, las cuotas y aportaciones, el tipo de beneficios otorgados, entre otros con el objetivo de fortalecer su sostenibilidad financiera a largo plazo, al tiempo que es garantizada la seguridad de los ingresos en el momento del retiro de los trabajadores por vejez o invalidez.

Las reformas a los sistemas de pensiones: del Estado de bienestar a la Economía de mercado

Con la crisis del Estado benefactor, en diversos países del mundo se dio un oleaje de reformas estructurales a los sistemas públicos de pensiones, para promover la sustitución de sistemas públicos operados por el Estado por sistemas privados operados por administradoras de fondos de pensiones.

Los sistemas privados tienen como objetivo reducir los costos fiscales de la seguridad social al eliminar las cotizaciones patronales, por lo que los trabajadores, en lugar de recibir una pensión de un sistema de BD al final de su vida laboral, debían depositar en un sistema de CD en sus cuentas individuales. Esto asoció a los trabajadores al sistema financiero, del que se volvieron usuarios, y asumieron los riesgos del mercado financiero sin contar con la suficiente información para decidir por sí mismos sobre la inversión de sus fondos de retiro (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, y Yu, 2019: 4-6).

Después de tres décadas de reformas privatizadoras, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los sistemas privados de pensiones tuvieron un desempeño muy inferior al esperado por diversas razones: las tasas de cobertura quedaron estancadas o disminuyeron; los niveles de beneficios sufrieron deterioro; aumentó la desigualdad de género y de ingresos; los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales; aumentaron los costos adminis-

trativos; existieron serias deficiencias en la gobernanza por la deficiente gestión, supervisión y regulación de los fondos de pensiones; fue excesivamente beneficiado el sistema financiero de los ahorros de los trabajadores para su retiro; no fue estimulado lo suficiente el ahorro interno; resultó limitada la expansión de los mercados de capitales locales en las economías en desarrollo y emergentes; y los riesgos demográficos y del mercado financiero fueron trasladados a los individuos.

Los tipos de reformas privatizadoras son presentados en la siguiente figura 3.

Por lo anterior, “muchos países comenzaron a reformar de nueva cuenta sus sistemas de pensiones. Los primeros países en derogar la privatización de las pensiones, o considerar inconstitucionales las privatizaciones, fueron la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005). Les siguieron Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017). En total, 18 países —trece de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética y cinco de América Latina— revirtieron las privatizaciones” (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, y Yu, 2019: 4-6).

Sobre este aspecto, Aguirre, Aguirre y López (2019:23) señalan en su documento de trabajo, *Actuarial analysis of the cost of the defined-benefit and defined-contribution schemes*, que existe “igualdad de los costos de los sistemas de BD y de CD, cuando ambos pretenden otorgar los mismos beneficios individuales, y las condiciones financieras y biométricas son equivalentes. Por lo tanto, la discusión sobre qué esquema es más caro debería ser abandonada. Lo importante es la negociación e implementación de reformas a los sistemas de pensiones para garantizar la calidad de vida de las personas mayores, al tiempo que es mantenido el futuro estimado ampliando los niveles razonables y equilibrando los ingresos y los gastos esperados”.

	PRIVATIZACIÓN TOTAL	PRIVATIZACIÓN PARCIAL
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	Sustitución del sistema público de reparto con un sistema de pensiones de gestión privada, basado en cuentas individuales y contribución definida, de capitalización plena.	Introducción de un componente complementario de capitalización total basado en cuentas individuales dentro de un sistema más amplio. Da como resultado un sistema compuesto por varios sistemas de pensiones: algunos públicos con beneficio definido, financiamiento por reparto y administración pública; y, otros, de administración privada de contribución definida y cuentas individuales de capitalización plena. La ponderación de cada pilar difiere significativamente de un país a otro. Cuanto mayor sea el pilar privado, menor será la capacidad del pilar público para ofrecer una seguridad de ingresos adecuada en la vejez.
EJEMPLOS DE PAÍSES	Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Kazajistán (1998), Nicaragua (2000), República Dominicana (2003) y Nigeria (2004).	Argentina (1994), Uruguay (1996), Hungría (1998), Polonia (1999), Costa Rica (2001), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Croacia (1999), Estonia (2002), Federación de Rusia (2002), Lituania (2004), Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006) y Ghana (2010).

Figura 3. Reformas a los sistemas de pensiones 1981-2010. Ortiz, Durán, Urban, Wodsak y Yu. (2019). Reformas a los sistemas de pensiones 1981-2010. Organización Internacional del Trabajo.

A partir de los años setenta del siglo XX comenzó a agotarse el modelo de Estado de bienestar, que había perdurado por poco más de tres décadas. Diferentes factores, como la excesiva deuda de diversas naciones propiciada por los déficits fiscales provocados por la expansión incontrolada del gasto público, la caída de los precios internacionales del petróleo y de otros *comodities*, además del fin del patrón oro en Estados Unidos y del sistema monetario Bretton Woods, propiciaron

que los esquemas de asistencia social, como los sistemas clásicos de pensiones universales, enfrentaran fuertes problemas, principalmente de carácter financiero, reflejados en los altos costos fiscales que comenzaron a ocasionar.

En respuesta, fue dado un giro al sistema económico mundial caracterizado por una creciente tendencia hacia la liberalización económica, la mayor disciplina macroeconómica y fiscal, y la menor intervención del Estado, lo que condujo a que fueran cuestionados los mecanismos de previsión social impulsados por el modelo de Bienestar, como lo eran, entre otros, los sistemas de seguridad social, dado el alcance y amplitud que habían adquirido. Fue deducido que estos sistemas comprometían la estabilidad macroeconómica, introducían distorsiones microeconómicas en los distintos mercados, particularmente en el del trabajo, y que no solucionaban de fondo problemas como la pobreza y la exclusión social. Resultó necesario implementar reformas a los sistemas de pensiones para que, por un lado, continuaran cumpliendo con su función social, pero, por otro lado, apostaran a disminuir los crecientes desequilibrios fiscales mediante esquemas de mayor eficiencia, eficacia y menores distorsiones económicas (Lomelí, 2000:657).

Sistemas de pensiones en México

En México, en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aparecen establecidas las bases mínimas de los derechos laborales que tiene el trabajador por estar sujeto a una relación subordinada. Entre estos derechos destacan los primeros esbozos de una política pública de pensiones y jubilaciones de acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917: los trabajadores gozarían de cierto respaldo institucional para que sus empleadores pagaran indemnizaciones por incapacidad de trabajo en caso de accidentes y por vejez. Quedó establecido un derecho acotado solo a la población que contara con un empleo formal.

En los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1917, fue reforzado el andamiaje legal para establecer un régimen de pen-

siones y retiro en México. En 1925 fue promulgada la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro; y, en 1926, la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales. Fueron establecidas las bases para el retiro de los trabajadores al servicio del Estado, así como al servicio de las fuerzas armadas. Posteriormente, en 1930, fueron adicionados al artículo 123 de la Constitución, los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, así como el de enfermedades y accidentes. Todo esto fue reglamentado en 1931 con la promulgación de la primera Ley Federal del Trabajo.

Más adelante, en 1943, surge la Ley del Seguro Social (LSS) en la que fueron reconocidos los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada. Esta Ley estableció el financiamiento tripartita de los seguros por parte de los trabajadores, del gobierno y de los patrones. Así mismo, quedó establecido un sistema de BD para los trabajadores en edad de retiro (ASF, 2014:31-32).

Es posible señalar que, a partir del año de 1943, fue formalizada la política de seguridad social en México. Primero por la Ley del Seguro Social que ya fue comentada y, después, con la consecuente creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, nacido con la finalidad de asegurar y proteger a los trabajadores asalariados del sector privado. Más adelante, en 1959, esta Ley fue reformada para ampliar, hacia familiares, los derechos que solamente protegían a los trabajadores asalariados (Calvo, 2015:617-618).

Ese mismo año de 1959 fue reformado el artículo 123 de la Constitución por medio de la incorporación de un apartado B destinado a las prestaciones de protección social y los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. El texto original solo contemplaba a los trabajadores del sector privado. Esta reforma permitió regular prestaciones tales como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte. Dio paso a la promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado, mediante la cual fue creado el ISSSTE para administrar los seguros de accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte, bajo un sistema de BD y para dar cobertura a todos los trabajadores del Gobierno Federal, así como a los trabajadores adscritos al Poder Legislativo (ASF, 2014:33).

A raíz de este marco legal e institucional, la seguridad y protección social en México quedó, en gran medida, a cargo de dos grandes órganos públicos, constituidos como la espina dorsal de la política pública de las pensiones y jubilaciones en el país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para ocuparse de la cobertura de los trabajadores del sector privado; y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para velar por la protección de los trabajadores públicos.

En 1973 fue promovida una reforma a la Ley del Seguro Social para incorporar, en adición al régimen obligatorio, un régimen voluntario. Quedó abierta, así, la posibilidad de que nuevos sectores de la población fueran unidos voluntariamente al régimen obligatorio, de mejorar las prestaciones, así como incluir otras prestaciones en beneficio de los trabajadores como era el caso de las guarderías. El objetivo fue ampliar la cobertura de la protección social hacia nuevos grupos y sectores, sobre todo, los más vulnerables de la sociedad (ASF, 2014 y Calvo, 2015).

El régimen obligatorio es financiado con contribuciones tripartitas provenientes de los patrones, el Estado y los trabajadores. Este régimen cubre a los trabajadores, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a las personas que determina el Ejecutivo Federal mediante Decreto. Por otra parte, el Régimen voluntario establece las bases para que, de manera opcional y mediante convenio con el IMSS, también puedan asegurarse los trabajadores en industrias familiares, así como los trabajadores independientes, como profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y peque-

ños propietarios, los patrones (personas físicas) con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos como sujetos de seguridad social en otras leyes o decretos (CESOP, 2006:14).

El proceso de ampliación de cobertura y de beneficios de los sistemas de protección social para los trabajadores públicos y privados del país creció en 1983 debido a la aprobación de una nueva Ley para el ISSSTE. Quedaron incorporadas nuevas prestaciones: promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados. También fue aumentada la cobertura al incluir a los hijos de los asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años, así como la cobertura de servicios médicos a esposos y concubinarios. También fue aceptada la incorporación de los trabajadores de los sectores público estatal y municipal al régimen obligatorio de seguridad social de esta institución. A lo anterior, fueron añadidos mayores beneficios sociales como los sistemas de tiendas, agencias turísticas y estancias de bienestar y desarrollo infantil. En total, fueron contemplados 21 prestaciones y seguros para los trabajadores a través de ocho diferentes fondos: el fondo de pensiones, el fondo médico, el fondo de riesgos de trabajo, el fondo de préstamos personales, el fondo de servicios sociales y culturales, el fondo de la vivienda, el fondo de ahorro para el retiro y el fondo de administración (CESOP, 2006).

Desde la década de los años cuarenta del siglo pasado hasta principios de los noventa, la cobertura de la seguridad social ha tenido un gran aumento. De acuerdo con CESOP (2006), “en 1960, el IMSS contaba con 3.4 millones de derechohabientes, equivalente al 9.6 por ciento de la población, llegando en 1970 al 20.3 por ciento. Para 1990, el IMSS cubría al 47.5 por ciento de la población total del país. En 1960, el 96.0 por ciento de la población derechohabiente del IMSS pertenecía al ámbito urbano, cifra similar a la de 1990 (95.4 por ciento). En 1960, el ISSSTE cubría al 1.4 por ciento de la población total, al 2.8 por ciento

en 1970 y al 10.2 por ciento en 1990 con 8.3 millones de derechohabientes”.

Además de estas dos instituciones que, como ya fue señalado, constituyeron la principal base de la política de jubilaciones y pensiones del país, fueron creadas instituciones para la atención de grupos poblacionales muy específicos y focalizados. Destacan las siguientes: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM); los esquemas de pensiones de Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC);² la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y diversas universidades públicas. En lo que respecta a los gobiernos locales, éstos optaron, en su mayoría, crear sus propios regímenes de pensiones y jubilaciones y, en algunos casos, establecer convenios con el ISSSTE para incorporar voluntariamente a sus trabajadores al régimen obligatorio de pensiones del instituto.

Todo lo anterior ha propiciado dos grandes problemas en los diferentes organismos y regímenes pensionarios del país. Primero, un desequilibrio entre las aportaciones y las cuotas a cargo de trabajadores y de patrones, y los beneficios otorgados a éstos, con elevados costos fiscales para el Estado, al no poder cubrir de manera autosostenible las prestaciones definidas en los diferentes sistemas de pensiones nacionales y locales. Segundo, una elevada fragmentación de la seguridad social en México, de tal forma que no es posible hablar de un Sistema de Seguridad Social ni de una sola política pública de pensiones y jubilaciones, sino más bien de una red de políticas de pensiones y jubilaciones.

A esto hay que añadir que, a partir de la década de los años setenta, México inició un proceso intenso de desaceleración económica que

² En el caso de Luz y Fuerza del Centro, tras su disolución por Decreto Presidencial (11 de octubre de 2009) dejó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un pasivo laboral de 240 mil millones de pesos, 160 mil de jubilados y 80 mil de trabajadores de acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) 13 de septiembre de 2016. <https://www.forbes.com.mx/pensionados-de-luz-y-fuerza-reciben-casi-un-millon-de-pesos-al-ano/>.

desembocó en severas crisis económicas recurrentes. Quedaron afectados, de manera sensible, los sistemas de pensiones. Fue necesario tomar medidas estructurales en las finanzas públicas para sanear la situación hacendaria del país.

El desequilibrio entre ingresos y egresos de los sistemas de pensiones derivó en insolvencia. Para que los trabajadores y los pensionados en curso pudieran mantener sus prestaciones fue necesaria la cobertura de aportaciones extraordinarias con cargo al presupuesto gubernamental, lo que implicó sustanciales costos fiscales. Aparecieron problemas macroeconómicos que pusieron en jaque la operatividad de la función pública: aumento indiscriminado de la deuda pública; elevados y crecientes niveles de inflación que derivaron en un fenómeno de tipo hiperinflacionario; depreciación de la moneda; crecientes balances fiscales en déficit y un gasto público excedido que arrastró inercias estructurales que impedían su racionalización.

Hacia finales de la década de 1980, la gran mayoría de los países de América Latina había fracasado en su modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. También cayeron los precios de materias primas como el petróleo y, en este caso, surgió la crisis del patrón dólar-oro del sistema Breton Woods.³ Aunado a este escenario desfavorable, el excesivo gasto gubernamental, el déficit fiscal y la deuda pública llegaron a niveles insostenibles y conformaron la llamada crisis de la deuda externa.

Fue necesario propiciar un cambio de paradigma, con un nuevo modelo económico abierto, estable y liberalizado, mismo que cristalizó con la formulación del llamado “Consenso de Washington” en 1989, cuyas reformas se encaminaron a disminuir las burocracias, impul-

³ Bajo el sistema Bretton Woods, después de la Segunda Guerra Mundial fue pactado adoptar el dólar estadounidense como divisa internacional, bajo la condición de que la Reserva Federal sostuviera el patrón oro como sistema monetario internacional. Pero, a partir de 1971, quiebra definitivamente, por lo que el valor del dólar pasa a sostenerse solo por la confianza que le dan sus poseedores.

sar al mercado y promover el equilibrio macroeconómico. Así surge el Plan Brady que refinancia y reestructura la deuda de las naciones latinoamericanas a cambio de que éstas adopten un plan de objetivos prioritarios para salir del bache económico. Este plan fue denominado Consenso de Washington (Carsten y Gándara, 1990:303-308).

De acuerdo con Gaviria (2005), el Consenso de Washington dictó una agenda de medidas de tipo macroeconómico entre las que destacan las siguientes:

- **Disciplina fiscal:** fue señalado que los déficits fiscales grandes y sostenidos constituían una de las principales causas de la quiebra económica y que, a la larga, conducirían a problemas de inflación, déficit de pagos y fuga de capitales. Además, un déficit presupuestario, acompañado de altos niveles de inflación, quebrantaría la confianza de las inversiones, por lo que era imprescindible poner freno a los altos déficits presupuestarios.

- **Reordenación de las prioridades del gasto público:** el principal compromiso fue el recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestario. Los subsidios de la administración pública, principalmente a empresas paraestatales, serían los primeros objetivos del recorte, pero también quedaría desmantelado el gasto social bajo un enfoque de justicia conmutativa. Es decir, aquella determinada por las leyes del mercado donde lo que importa es la igualdad de oportunidades, no de resultados, para desmantelar el Estado de bienestar.

- **Reforma fiscal:** concretamente, era necesario emprender una serie de cambios legales e institucionales para fortalecer la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, disminuir el déficit presupuestario.

- **El papel del Estado:** bajo la premisa de una mejor eficiencia del mercado en la gestión de los recursos, fue establecido que los gobiernos deben disminuir el Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión, aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso a los sistemas de pensiones). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios

del sector privado (estabilidad), un ente regulador y un garante de la paz social.

Esta serie de objetivos buscaba el logro de la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo para liquidar, en la región latinoamericana, las políticas del Estado de bienestar, a fin de impulsar y liberalizar el comercio exterior y, también, recortar el déficit presupuestario. Fueron revisadas las políticas de gasto público, dando como resultado, entre otros, la insostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, ya que fueron tomadas medidas para disminuir su efecto negativo en los presupuestos públicos.

Reformas estructurales a los sistemas de pensiones en México

Como parte de las reformas derivadas del Consenso de Washington, fueron buscadas las maneras de modificar los regímenes públicos de pensiones nacionales, IMSS e ISSSTE. Más allá de una reforma paramétrica que solo modificaría plazos de jubilación, contribuciones y beneficios para disminuir o aplazar el déficit actuarial, la propuesta consistió en llegar a una solución profunda mediante una reforma estructural basada en transitar de un sistema de BD administrado por instituciones públicas de seguridad social con elevados costos fiscales, a un sistema de cuentas individuales del sistema de CD administrado por instituciones financieras privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), en tanto que el IMSS siguió como encargado de recolectar los recursos y transferirlos posteriormente a las AFORES.

Hasta mediados de los años ochenta del siglo XX, los gastos e ingresos del IMSS mostraban cierto equilibrio, la diferencia entre las contribuciones y los gastos fueron marginales hasta 1986. El impacto del llamado “Bono demográfico”⁴ permitió un acelerado crecimiento

⁴ Bono demográfico es el nombre del fenómeno que aparece cuando el volumen de la población en edad de trabajar, ubicada entre los 14 y los 59 años, supera a la población dependiente (niños y ancianos).

de los ingresos por cuotas y aportaciones. Sin embargo, el esquema prevaleciente de cuantiosos beneficios definidos y cambios demográficos —como el aumento de la esperanza de vida, además del uso de los fondos a otros fines distintos del pago de pensiones—, provocó el crecimiento del gasto a la par del ingreso, lo que dificultó la generación de reservas previsionales. A finales de la década de 1980, el panorama no vislumbraba que el sistema de BD pudiera solventarse y ser sostenible a mediano y largo plazo, debido a tres factores, principalmente: débil relación entre contribuciones y beneficios, inflación elevada y periodos cortos de contribución (Fuentes Castro, 2014:8-10).

Villagómez y Hernández (2010:277) señalan que la reforma a los principales sistemas nacionales de pensiones inicia en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), programa complementario a los ya existentes, que incluía nuevas aportaciones para el retiro y para vivienda. Estos recursos eran registrados de manera individual y eran acumulados en el Banco Central (cuentas individuales).

En el año de 1995 fue reformado el sistema de pensiones del IMSS. Esta reforma entró en vigor el 1 de julio de 1997 y consistió en cerrar el sistema de BD, para dejar con este sistema sólo a los trabajadores con derechos adquiridos hasta antes de la entrada en vigor de la reforma. Es decir, que quienes se encontraban pensionados al día de la entrada en vigor, así como los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de esa fecha, formaron parte del grupo que conservó los beneficios del sistema cerrado. Por su parte, las nuevas generaciones que comenzarían a cotizar después del 1 de julio de 1997 jugarían con nuevas reglas, bajo un sistema de cuentas individuales y un sistema de CD, es decir, un sistema de capitalización total, para consolidarse el enfoque privatizador de la seguridad social.

Para el año 2010 eran alrededor de 35 millones de cuentas las registradas. Villagómez y Hernández (2010:278) señalan que, de esta cifra, sólo catorce millones correspondían a trabajadores vigentes en el IMSS. El resto dejaron de cotizar, aunque conservaron su cuenta, lo

que denotó una alta rotación de personal con amplia movilidad entre el sector formal y el informal.

La reforma del IMSS de 1995 sólo afectó a los trabajadores al servicio del sector privado. Dejó fuera a los trabajadores al servicio del Estado cuyas pensiones eran administradas por el ISSSTE, así como a los trabajadores de las fuerzas armadas, cuyos fondos de pensiones eran administrados por el ISSFAM, además de otros grupos como los conformados por trabajadores de PEMEX, CFE y LFC. Estos regímenes mantenían sus sistemas de BD y generaron serias presiones a las finanzas nacionales, al igual que un creciente grado de incertidumbre sobre la sostenibilidad de los beneficios y prestaciones en el mediano plazo. Sin embargo, existía una creciente preocupación y presión a las finanzas públicas por permanecer en el sistema de BD, debido a que, como ya se comentó, había un cambio en la dinámica demográfica del país. Quedaba agotado el bono demográfico. La población había comenzado a envejecer de tal forma que la proporción de trabajadores en activo respecto de trabajadores retirados disminuía y, por el aumento de la esperanza de vida, los jubilados cobrarían sus pensiones por más tiempo (ASF, 2016: 33-34).

En el año 2001 fue reformada de nueva cuenta la Ley del Seguro Social para introducir más reglas. Destacaron varias: la limitación del rango mínimo de las pensiones por vejez a un salario mínimo, es decir, que ningún pensionado podría tener una pensión inferior al salario mínimo; las pensiones para huérfanos y ascendientes, para las viudas con pensiones de hasta 1.5 salarios mínimos, así como también para los jubilados de sesenta años o mayores por cesantía y vejez, fueron incrementadas en un once por ciento; y todas las pensiones fueron ligadas al índice nacional de precios al consumidor como modo de indexación de las pensiones (Calvo, 2015:624).

Posteriormente, en el año de 2007, fue lanzada la última reforma significativa en materia de sistemas nacionales de pensiones y también fue modificada la Ley del ISSSTE. Esto afectó al grueso de los trabajadores al servicio del Estado. El objetivo principal de la reforma fue

la transición de un sistema de BD y solidaridad intergeneracional, a un sistema de CD de cuentas individuales administradas por el sector privado. Fueron introducidos cambios de tipo estructural, pero también de tipo paramétrico, y quedó modificada la edad para jubilarse y pensionarse de forma progresiva: de los cincuenta años para los hombres y los 48 años para las mujeres pasó a un objetivo de 65 años de edad para los hombres y 63 años de edad para las mujeres (ASF, 2016: 34-35).

Otro cambio relevante en esa reforma de 2007 fue la creación de un órgano público desconcentrado para que administrara las cuentas individuales de los trabajadores al servicio del Estado denominado PENSIONISSSTE. Esta entidad tuvo un papel similar al de una AFORE. Cobraría comisiones por la administración de las cuentas y de los fondos de los trabajadores afiliados al sistema (Calvo, 2015: 625).

Tal y como fue compartido atrás, las reformas tanto al IMSS como al ISSSTE fueron forzadas por la situación económica y la transición del entorno demográfico presentados en el país a partir de los años ochenta del siglo XX. El elevado déficit fiscal en que incurrió la hacienda pública nacional no podía sostener sistemas de pensiones caracterizados por una seria inviabilidad financiera. Eran sistemas de BD que, tras medio siglo de operación, padecían de crecientes desequilibrios actuariales provocados por los cambios de las tendencias demográficas: disminuía la base de trabajadores en activo (aportantes) y aumentaba el número de trabajadores retirados (beneficiarios) que, además, gozaban de una mayor esperanza de vida en el esquema de solidaridad intergeneracional.

Los beneficios de estas reformas, de acuerdo con la apreciación del maestro Hugo Fuentes Castro (2014), fueron las siguientes: mejores niveles de ahorro nacional, formalización del mercado laboral y desarrollo de los mercados financieros y, de manera principal, una disminución del costo fiscal derivado de los déficits actuariales.

	CON REFORMA		SIN REFORMA	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
	(Año)	(Año)	(Año)	(Año)
Sales, Solís y Villagómez	3.39	1.46	14.01	3.58
	2036	2047	2047	2022
Casal y Hoyo	1.09	0.01	1.45	0.43
	2047	2090	2040	2007
Zviniene y Packard	42	9	96	8
	2050	2010	2050	2010
Cerde y Grandolini	1.22	0.39	N/A	N/A
	2028	2021		

Figura 4. Costo fiscal de las pensiones del IMSS como porcentaje del PIB. Fuentes Castro, Hugo Javier. (2014). *Impacto macroeconómico de la Reforma Pensionaria en México*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Marco jurídico de los sistemas de pensiones en México

En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) están establecidas las bases generales de los derechos de los trabajadores formales sujetos a una relación subordinada de trabajo. De acuerdo con el texto constitucional, la política pública de seguridad social consiste en acciones que amparen a los trabajadores asalariados de los sectores privado y público de los riesgos.

Tras los cambios que significaron las reformas antes señaladas al Sistema Nacional de Seguridad Social, impulsados en gran medida por el nuevo modelo económico establecido desde el Consenso de Washington, sustentado en una mayor explotación de la fuerza de trabajo, la flexibilización de los mercados laborales y el impulso de los mercados financieros internacionales, fue establecido el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Fue llevada a cabo una migración de los sistemas de pensiones de BD a los sistemas de capitalización individual (figura 5).

Todo este andamiaje en materia de leyes ha permitido constituir un arreglo institucional y un bloque de políticas públicas encaminado

LEYES
Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro. Son fijadas las bases para el retiro del trabajador al servicio del Estado.
Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales
Reforma al Artículo 123 Constitucional para establecer una Ley del Seguro Social que comprendiera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros.
La Ley del Seguro Social atiende la necesidad de que los trabajadores y sus familiares tuvieran una mejor situación social, económica y de salud.
Es adicionado el apartado B del artículo 123 constitucional. Son incorporadas las garantías en materia de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.
Es reformada la Ley del Seguro Social.
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
Creación del Sistema de Ahorro para el Retiro.
Es reformada la Ley del Seguro Social.
Reforma a la Ley del ISSSTE.

Figura 5. Evolución normativa de la seguridad social en México. Elaboración propia con base en Alonso Reyes (2012). *Políticas públicas de pensiones de México para las personas sin capacidad de ahorro*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.

a dar protección a la clase trabajadora en el sector formal, tanto del ámbito privado (IMSS) como del ámbito público (ISSSTE).

Las dos leyes principales que regulan las pensiones de la gran mayoría de los trabajadores del país son la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE. También es importante destacar el sistema pensionario de las fuerzas armadas (ISSFAM); otros sistemas focalizados en grupos de trabajadores específicos son las pensiones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y del ya extinto organismo descentralizado, Luz y Fuerza del Centro (LFC).

La Ley del Seguro Social (LSS) es de observancia general en todo el país y sus disposiciones son de orden público y de interés social. Entre otros asuntos, esta ley regula el otorgamiento de una pensión ga-

rantizada por el Estado, misma que integra diferentes seguros, como son el seguro de riesgos de trabajo, originado por los accidentes y las enfermedades a las que están expuestos los trabajadores durante su trabajo, y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Cabe señalar que, en 1995, fue reformada la ley y pasó de un sistema de BD a uno de CD, caracterizado por el establecimiento de una cuenta individual para cada trabajador y es administrada por las AFORES.

En esta ley es establecido el otorgamiento de pensión, garantizado por el Estado como una de las finalidades de la seguridad social y es el IMSS la institución encargada de la organización y administración del sistema de pensiones para los trabajadores formales del sector privado.

De acuerdo con las valoraciones de la tesis de maestría del académico Gerardo Garza (2001:29-42), el IMSS comprende los siguientes seguros: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez —que es el que garantiza la pensión al trabajador—, guarderías y prestaciones sociales.

Son contemplados dos regímenes, uno obligatorio y otro voluntario. En el régimen obligatorio, son agrupados los trabajadores vinculados a un patrón en una relación de trabajo, ya sea de manera permanente o eventual. En el régimen voluntario son contemplados los miembros de sociedades cooperativas de producción, los trabajadores de industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, los patrones que son personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no, comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social. Todos ellos, de acuerdo con la LSS, podrán incorporarse al régimen de aseguramiento de manera voluntaria (Garza, 2001:29-42).

Entre las principales obligaciones de los patrones, es posible encontrar las siguientes, según señala el maestro Garza (2001:29-42): registrarse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS; comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos conforme a las disposiciones de la LSS; llevar registros, tales como nóminas y listas de rayas; determinar las cuotas obrero-patronales a su cargo y enterarlas al IMSS; proporcionar al IMSS los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo; permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el IMSS; cubrir las cuotas obrero-patronales; cumplir con las obligaciones que les dé la ley en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La ley señala que la información derivada del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, será proporcionada directamente, en su caso, por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), así como por las empresas procesadoras de información del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Con relación al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los riesgos protegidos son, además de los literalmente enunciados, el relacionado con la muerte del sujeto cotizante. Para que sea otorgado este seguro debe cumplirse un número determinado de semanas de cotización reconocidas por el IMSS (1,250 cotizaciones semanales bajo la ley 1997; y 500, en la ley 1973).

La LSS señala, además, que los trabajadores, patrones y el Gobierno Federal deberán, de manera tripartita, enterar al IMSS del importe de las cuotas obrero-patronales, así como contribuir con la aportación gubernamental del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Estas cuotas son depositadas en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador. Además, el Gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente a un porcentaje del salario mínimo general o UMA para la Ciudad de México (anteriormente, Distrito Federal) por cada día de salario cotizado. El monto será depositado en la cuenta indivi-

dual de cada trabajador. Esta cuota social será actualizada trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador, con excepción de los recursos depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias, son propiedad de éste, son inembargables y no podrán otorgarse como garantía.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) es de orden público, de interés social y de observancia en todo el país. Es aplicada a las dependencias, entidades y trabajadores al servicio público civil, así como a pensionados y familiares derechohabientes. Integra los seguros de riesgos de trabajo, de invalidez y vida, de retiro, de cesantía en edad avanzada y vejez. Esta ley fue reformada en 2007 para implementar el traslado del sistema de pensiones del esquema de BD a uno de cuentas individuales.

La Ley del ISSSTE, de acuerdo con el artículo 6, fracción XXV, define al seguro de pensión como el derivado de las leyes de seguridad social y, por objeto, el pago de las rentas periódicas durante la vida del pensionado o el que corresponda a sus familiares derechohabientes (ASF, 2014:12). Este régimen fue modernizado en el año de 2007 para transitar a un sistema de CD desde un sistema de BD, lo que representó diferentes alternativas para los trabajadores afiliados. Aquéllos que cumplían con los requisitos para obtener una pensión de cesantía o vejez antes del 31 de diciembre de 2009, gozarían de todas las especificaciones que establece la Ley del ISSSTE de 1983; los que no, a partir de enero de 2010, tuvieron que elegir entre dos opciones: acogerse a un sistema de Bonos de Reconocimiento sobre derechos adquiridos y una cuenta individual de retiro o elegir las prerrogativas que marca la nueva Ley del ISSSTE, en su artículo décimo transitorio, que explica la extensión de requisitos para la obtención de una pensión vitalicia financiada bajo el sistema de BD (Ramírez, 2009:61).

Todos los afiliados al ISSSTE tienen derecho a las prestaciones aquí enumeradas: seguros de salud, de riesgos de trabajo, de retiro,

cesantía en edad avanzada y vejez; y el de invalidez y vida. Además, el ISSSTE brinda los servicios médicos, terapéuticos y la determinación de siniestros laborales y sus connotaciones, al mismo tiempo que proporciona servicios adicionales de turismo, funerarias y guarderías, entre otros.

De acuerdo con la tesis de Alberto Ramírez (2009:58-61), *El sistema de pensiones en México. Perspectiva global de sus reformas*, actualmente existen las siguientes pensiones por parte del ISSSTE:

- Pensión de invalidez por riesgo de trabajo: en caso de este siniestro para el trabajador, el ISSSTE primeramente asigna, a través de médicos especialistas, el estado de invalidez del trabajador siniestrado. En caso de que dicho dictamen arroje una invalidez temporal, el Instituto pagará la pensión por dos años. Ahora bien, si la invalidez continúa o si es declarada como definitiva, será pronunciado un equivalente del promedio del sueldo básico del último año anterior a la baja.

- Pensión por causa de muerte: para esta prestación es requisito que cualquiera de sus beneficiarios tenga el derecho a recibirla (viuda, hijos menores de edad o por defecto padres del trabajador). El monto a recibir es del cien por ciento de lo que hubiera correspondido por invalidez. Además, el saldo de la cuenta individual del afiliado puede ser utilizado para incrementar la pensión o puede ser retirado en una sola exhibición.

Las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez son administradas a partir del 1 de abril de 2007 por una cuenta concentradora perteneciente al Instituto llamada PENSIONISSSTE. Los trabajadores que opten por pertenecer al nuevo régimen de pensiones, permanecerán los tres primeros años bajo la operación de dicho ente. Después pasarán a manos de la AFORES elegida por los trabajadores. Aquellos trabajadores que hubieran elegido el sistema de repartición reformado, así como los trabajadores que no decidieron cuál sistema elegir, permanecen bajo la custodia integral del ISSSTE.

En cuanto a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM), ésta es administrada por el Instituto

de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y administra la prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los militares retirados y la pensión que es otorgada a los familiares de los militares fallecidos. El ISSFAM es el único organismo responsable de operar y administrar el seguro colectivo de retiro del personal militar. En este caso se trata de un Fondo del Seguro Colectivo de Retiro, es decir que no se trata de un sistema de cuentas individuales, sino que los militares tienen derecho a pensión (prestación económica vitalicia para los familiares de militares), a un haber de retiro (prestación económica vitalicia de los militares retirados) y compensación económica (prestación económica que se otorga en una sola exhibición a militares y familiares).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	<p>Artículo 123. (...)</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>Apartado A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>Fracción XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente.</p> <p>(...) Fracción XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p> <p>Apartado B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores:</p> <p>XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.</p>
--	---

Figura 6. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ASF (2016). Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

LEY DEL SEGURO SOCIAL	<p>Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece. Sus disposiciones son de orden público y de interés social.</p> <p>Artículo 2. 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.</p> <p>Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.</p> <p>Artículo 6. El Seguro Social comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El régimen obligatorio, y II. El régimen voluntario. <p>Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Riesgos de trabajo II. Enfermedades y maternidad III. Invalidez y vida IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez V. Guarderías y prestaciones sociales
------------------------------	---

Figura 7. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones, Ley del Seguro Social. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las dependencias, entidades, trabajadores al servicio civil, pensionados y familiares derechohabientes.</p> <p>Artículo 2. La seguridad social de los Trabajadores comprende:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El régimen obligatorio II. El régimen voluntario <p>Artículo 3. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. De salud, que comprende: (...) II. De riesgos del trabajo III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez IV. De invalidez y vida <p>Artículo 5. La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley.</p>
---	---

Figura 8. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS	<p>Artículo 1º El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Artículo 2º Las funciones del Instituto son: I. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda. (...)</p> <p>Artículo 18. Las prestaciones que se otorgarán con arreglo a esta Ley son las siguientes: I. Haber de retiro II. Pensión (...)</p> <p>Artículo 21. (...) Haber de retiro es la prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija esta Ley. Pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije esta Ley.</p>
---	---

Figura 9. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	<p>Artículo 1º La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta Ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p> <p>Artículo 2º La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Artículo 5º La Comisión tendrá las facultades siguientes: I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.</p>
---	--

Figura 10. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

La dinámica poblacional en México

Tépach Reyes (2006:06-10) destaca la utilidad de la teoría del ciclo de vida para explicar la importancia intertemporal de la relación ahorro-consumo en los sistemas de pensiones y jubilaciones. Destaca la manera en que las personas ahorran durante sus años de trabajo a fin de proveer para su jubilación. Es decir, que las personas que gozan de una pensión son aquéllas que durante su vida laboral activa sacrificaron una proporción de su consumo, lo convirtieron en ahorro y, con ello, lo transfirieron al futuro.

De esta manera, los sistemas de pensiones cumplen con dos objetivos. Por un lado, “suavizan el consumo a lo largo del ciclo de vida del individuo”, y, por otro, funcionan como un “seguro frente a la pérdida de la capacidad para generar ingresos para el sostenimiento del hogar” (Reyes: 2006:06-10).

En este sentido, la teoría del ciclo vital es un gran apoyo para explicar cómo los sistemas de pensiones dependen directamente de la población que a lo largo de su vida productiva trabajó y ahorró para su futuro. Es aquí donde destaca que, en sistemas tanto de BD como de CD, es decir, en sistemas con y sin solidaridad intergeneracional, el factor demográfico debe ser tomado en cuenta.

Los sistemas de BD, como fue puntualizado, funcionan bajo una mecánica simple. Los jóvenes ahorran y ese ahorro sostiene el consumo de los viejos que ya no pueden trabajar y que no generan ingresos. Con el paso de los años, los jóvenes envejecen y obtienen los ingresos para el consumo de una nueva generación de jóvenes. Aquí, el cambio demográfico es fundamental, ya que se han presentado dos tendencias que deben evaluarse. Por un lado, la población mayor cada vez vive más, la esperanza de vida se ha ampliado y eso implica más años de cobro de pensión; y, por otro flanco, como los nacimientos han disminuido por el freno a la explosión demográfica, la base de jóvenes que financian las pensiones de los mayores es cada vez menor. Esto es traducido en un desequilibrio que puede volver insostenibles los sistemas de pensiones basados en la solidaridad intergeneracional. En

nuestro país es reportada una transición demográfica con una población de adultos mayores predominante sobre el resto de los estratos poblacionales.

En cuanto a los sistemas de cuentas individuales de CD, en los cuales el trabajador ahorra para sí mismo y al término de su vida laboral recibe una pensión financiada por sus ahorros capitalizados individualmente, el factor demográfico también es fundamental. La mayor esperanza de vida implica que el trabajador deberá generar un ahorro cada vez mayor para gozar de una pensión que le permita suavizar la caída en su consumo al dejar de percibir un salario en el momento de su retiro. Esto vuelve necesario revisar el monto de las contribuciones al sistema pensionario realizadas por el trabajador a lo largo de su vida laboral.

En abril de 2014, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) presentó el estudio “Proyecciones de la población de México 2010–2050”, documento en el que destacan los indicadores de mortalidad y fecundidad como los más relevantes a tomar en cuenta para prever la viabilidad de los sistemas de pensiones en el país.

Las proyecciones demográficas constituyen un valioso instrumento para el análisis de políticas públicas enfocadas en el comportamiento presente y futuro de la población. Estas proyecciones permiten trazar las posibles trayectorias de variables que, de alguna manera, tienen que ver con el ciclo de vida de las personas, la dinámica y la estructura de la población, tales como tiempo de trabajo en activo, tiempo de jubilación, ingresos y consumos presentes y futuros, así como el pago de aportaciones para la generación de ahorros que habrán de financiar consumos futuros.

Proyección de la mortalidad y natalidad en México

De acuerdo con el estudio del CONAPO, la tendencia de largo plazo muestra una relación inversa entre la tasa bruta de natalidad y la esperanza de vida al nacer. En 2010, la esperanza de vida de los mexicanos era de 73.97 años de edad. Para 2017, esta medida fue modificada a 75.34 años

de edad y, de acuerdo con las proyecciones para el año 2050, es esperado que los mexicanos, en promedio, vivan alrededor de 79.41 años de edad. Es estimado que la esperanza de vida aumente de 2010 a 2015 a un ritmo de 0.136 años más de vida por año. De 2010 a 2050 habrá aumentado en 5.44 años la expectativa de vida de los mexicanos, lo que conduce a igual número de más años de pago de pensiones y demás gastos en la población de edad avanzada, como es el caso de los gastos médicos. En cuanto a la tasa bruta de natalidad al millar, ésta pasó de 19.71 en 2010 a 18.11 en 2017, en tanto que la proyección para el año 2050 mostró una caída de 5.86 y quedó colocada en 13.85 para el año 2050.

Lo anterior permite observar que las personas viven más tiempo y que el número de nacimientos disminuye y la brecha entre la población joven y la población mayor tiende a estrecharse, lo que significa que la población está envejeciendo. Como puede apreciarse en la figura 11, la tendencia de la esperanza de vida al nacer es continuar incrementando el horizonte de vida de las personas, en tanto que la tendencia de la tasa bruta de natalidad es reducir sistemáticamente el número de nacimientos.

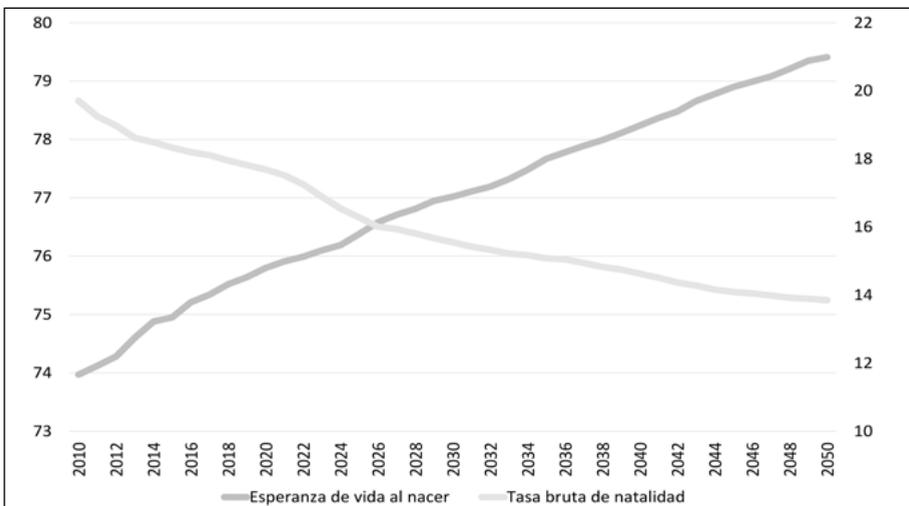
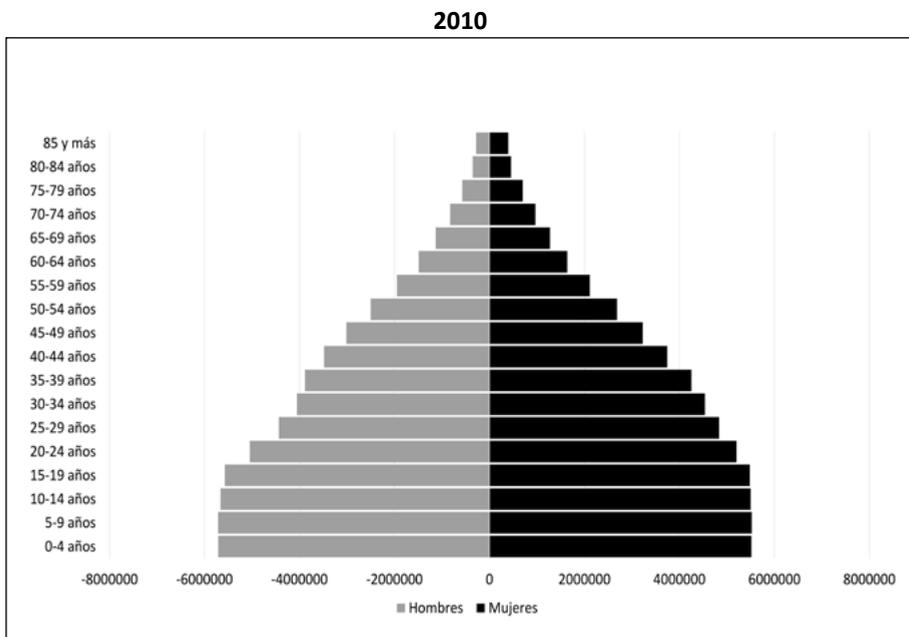
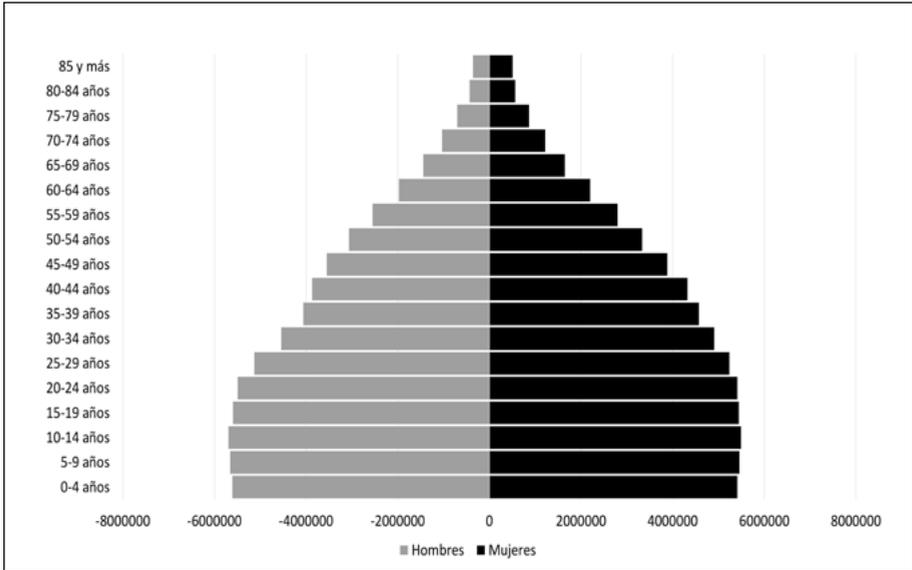


Figura 11. Esperanza de vida al nacer y tasa bruta de natalidad 2010-2050. Elaboración propia con base en CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

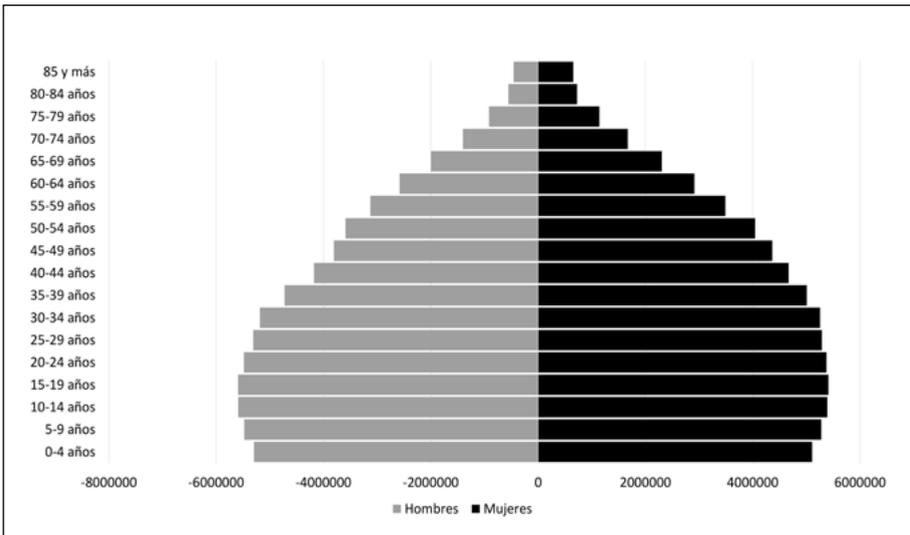
De acuerdo con las cifras proyectadas por el CONAPO, y como puede apreciarse en la figura 12, las diferentes velocidades de crecimiento poblacional y la expectativa de más años de vida traerán consigo una continua transformación de la estructura poblacional por edad. Es observada una tendencia al envejecimiento de la sociedad. La base de las pirámides poblacionales tiende a estrecharse, lo cual es más notorio para las proyecciones de 2025 y de 2030 con respecto a las pirámides poblacionales de 2017 y 2010. La consecuencia directa de ese paulatino envejecimiento de la población es el gradual aumento en la edad media de la población de 29.8 años en 2010, 33.3 años en 2020 y 36.7 años en 2030.



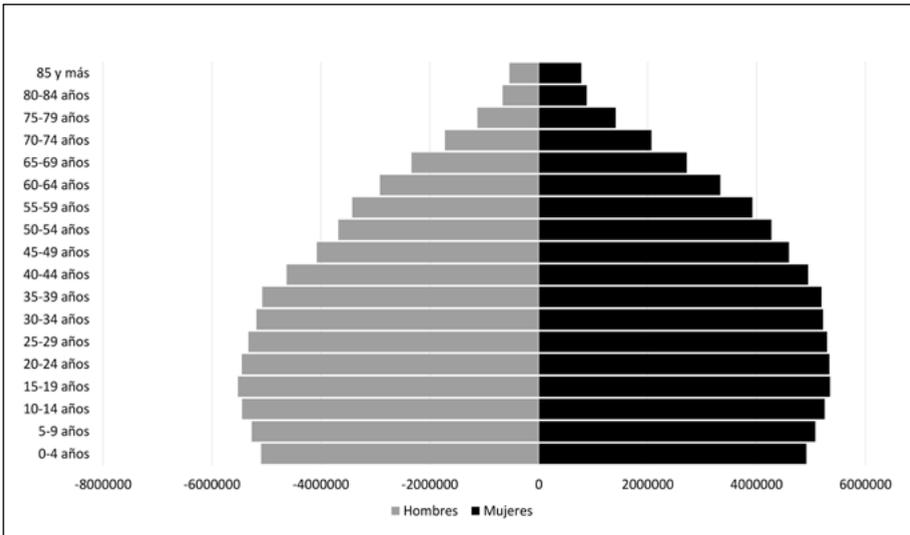
2017



2025



2030



2050

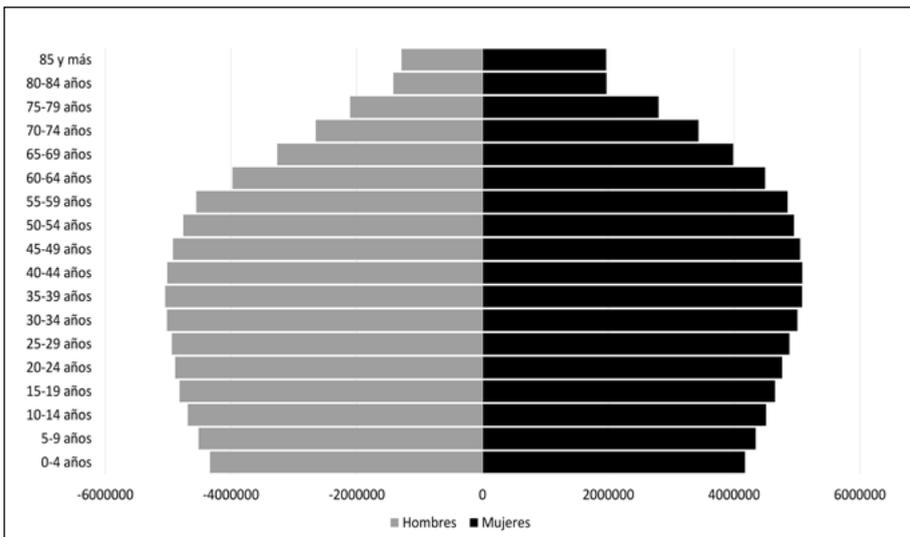


Figura 12. Pirámides poblacionales México 2010, 2017, 2025, 2030 y 2050. Elaboración propia con base en CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

De acuerdo con las cifras del CONAPO, el envejecimiento de la población puede verse en el hecho siguiente. La población de cero a 19 años de edad pasaría de 44.7 millones en 2010 a 41.9 millones en 2030. La población más joven del país descendería en 2.8 millones de personas. Por el contrario, la población de 60 a 109 años de edad pasaría de 10.1 millones en el año de 2010 a 20.5 millones en 2030, es decir, aumentaría en 10.4 millones. Prácticamente, quedaría duplicada para el segmento de la población que ya concluyó su edad productiva y que, por tanto, ya no genera ingresos para su propio sostenimiento. La base de población joven es cada vez menor, por lo que los sistemas de pensiones de BD basados en esquemas de solidaridad intergeneracional pueden caer, a la larga, en insostenibilidad financiera. De hecho, para 2015, la población de cero a 19 años de edad será de 36.0 millones de personas; y la de sesenta a 109 años de edad, de 33.4 millones de personas. Si bien, el proceso de transición a sistemas de capitalización individual arrancó en 1997 para el IMSS y en 2007 para el ISSSTE, los sistemas de BD aún prevalecen en el ámbito subnacional.

El proceso de envejecimiento en México no es reversible. Actualmente, las cohortes generacionales más numerosas son las nacidas entre las décadas de 1960 y 1980. Estas generaciones ingresarán al grupo de sesenta años y más a partir del año 2020.

En cuanto a los sistemas estatales de pensiones, que en su mayoría son del sistema de BD, han sido concretadas reformas en 26 sistemas de pensiones estatales, de los cuales, solo cuatro migraron a sistemas de CD nacionales o virtuales, y en las que los recursos de las cuentas individuales son tomados legalmente para pagar los costos de transición (figuras 13 y 14).

Esta situación, que de por sí es crítica porque desmantela la viabilidad financiera de la mayoría de los esquemas de previsión social y ahorro para el futuro en México, tiende a complicarse debido a que una parte significativa de esa población adulta que crece está cada vez más arraigada a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. Aunado a lo anterior, de acuerdo con Aguirre Farías (2012), Villagómez

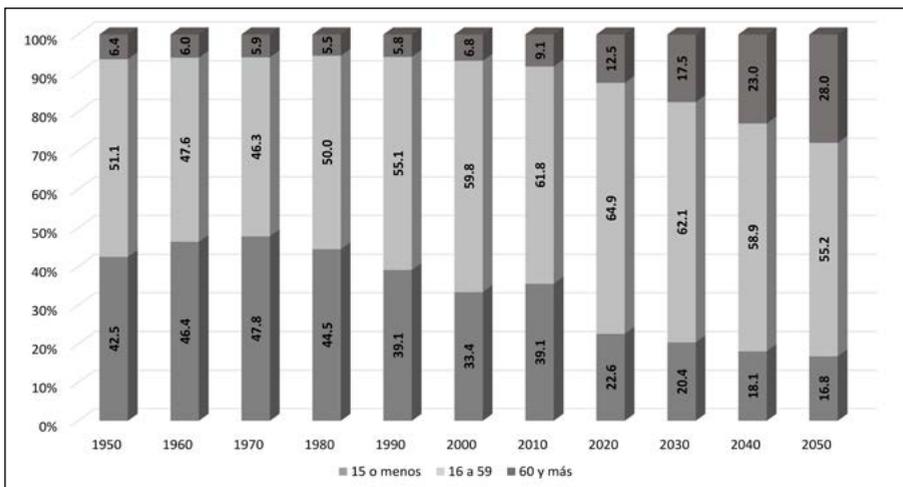


Figura 13. Distribución poblacional de México por grupos de edad (1950–2050). Elaboración propia con base en CONAPO. Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población de 65 años y más	3,740,168	5,224,003	7,058,363	9,772,004	13,856,382	18,940,139	23,130,490
Tasa de crecimiento de 65 y más (%)	3.40%	3.20%	3.10%	3.60%	3.50%	2.60%	1.50%
Tasa de crecimiento población Total	1.72%	1.22%	1.20%	0.60%	0.41%	0.22%	0.05%
Esperanza de vida al nacer	71.40	73.60	74.00	75.70	77.00	78.20	79.40

Figura 14. Cambio en la estructura demográfica. Villagómez, F. (2014). Seminario Situación actual del sistema de pensiones en México. Seminario Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Instituto Belisario Domínguez. 19 y 20 de agosto, 2014.

(2014) y con estudios realizados por la Auditoría Superior de la Federación, con estimaciones al año 2012, el problema del déficit derivado de los pasivos laborales está dimensionado en niveles superiores al cien por ciento del Producto Interno Bruto.

INSTITUCIÓN	SERVICIOS PASADOS	SERVICIOS FUTUROS	SERVICIOS TOTALES
IMSS (Ley 73)	13.0%	18.0%	31.0%
IMSS Régimen de Pensiones y Jubilaciones (RPJ)	12.0%	6.0%	18.0%
ISSSTE	25.0%	15.0%	40.0%
Entidades federativas	8.0%	5.0%	13.0%
Organismos y empresas	9.0%	7.0%	16.0%
Universidades	1.5%	0.5%	2.0%
TOTAL	68.5%	51.5%	120.0%

Figura 15. Pasivos contingentes estimados 2012. Aguirre Farías, Francisco Miguel. (2012). *Pensiones...¿Y con qué?*. Mexico, D.F.: Fineo Editorial.

Una información actualizada al año 2019, proporcionada por Francisco Aguirre Farías, exhibe un importante deterioro, ya que los pasivos contingentes como porcentaje del PIB llegan a un 155 por ciento.

INSTITUCIÓN	SERVICIOS PASADOS	SERVICIOS FUTUROS	SERVICIOS TOTALES
IMSS (Ley 97)	3.0%	9.0%	12.0%
IMSS (Ley 73)	28.0%	33.0%	61.0%
IMSS Régimen de Pensiones y Jubilaciones (RPJ)	9.0%	2.0%	11.0%
ISSSTE	25.0%	15.0%	40.0%
Entidades federativas	8.0%	5.0%	13.0%
Organismos y empresas	9.0%	7.0%	16.0%
Universidades	1.5%	0.5%	2.0%
TOTAL	83.5%	71.5%	155.0%

Figura 16. Pasivos contingentes estimados 2019. Aguirre Farías. Presentación pública (2019).

Los sistemas de pensiones estatales

La atención del problema de pensiones en el país registra un avance significativo con las reformas a la Ley del Seguro Social (IMSS) y a la Ley del ISSSTE, al transitar de un sistema de BD a uno de cuentas individuales. Ahora bien, estas reformas no abarcan otros sistemas de pensiones como son los de las universidades públicas y los de las entidades federativas y municipios del país, los cuales son, en palabras del IMCO (2010:59-63), una bomba de tiempo. Sus pasivos actuariales crecen de manera alarmante bajo las bases actuales: regímenes basados en el sistema de BD, bajos niveles de cuotas, así como esquemas donde el retiro a temprana edad es posible. Además, es preciso sumar los cambios estructurales en las condiciones demográficas del país, la esperanza de vida aumenta y las tasas de fecundidad y natalidad disminuyen.

Los sistemas de pensiones y protección social en las entidades federativas están a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley del Seguro Social y demás disposiciones jurídicas en la materia.

Existen diversos tipos de instituciones y, por tanto, diversas características de sistemas estatales de pensiones y de seguridad y protección social, como puede apreciarse en el cuadro siguiente (figura 17).

De acuerdo con las valuaciones actuariales presentadas por los propios estados en el formato 8 de información financiera referido la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (2016) Informe sobre Estudios Actuariales (SHCP, 2016), la mayor parte de los sistemas de pensiones estatales están basados en sistemas de BD o mixtos: Aguascalientes (Mixto, BD); Baja California Norte Burocracia (BD), Magisterio (BD); Baja California Sur (ISSSTE); Campeche (BD); Coahuila Burocracia (BD), Magisterio (Cuentas individuales con prestación garantizada); Chiapas (BD); Colima (BD); Chihuahua (BD, Cuentas individuales); Ciudad de México (CD, ISSSTE); Durango (Mixto, BD); Estado de México (Mixto, BD); Guanajuato (BD); Guerrero

ESTADO	INSTITUCIÓN	PENSIONADOS Y JUBILADOS	TRABAJADORES ACTIVOS	EDAD PROMEDIO DE PENSIONADOS Y JUBILADOS	EDAD PROMEDIO ACTIVOS	PROMEDIO AÑOS DE SERVICIO ACTIVOS	APORTACIÓN DEL TRABAJADOR	APORTACIÓN DEL PATRÓN
Agascalientes	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (ISSSPEA)	4,732	18,948	64.00	43.00	9.88	4% / SB	22.25% SB. 26.25%, des- pensa, renta y transporte. Quinquenio y aguinaldo
Baja California	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno del Estado y Municipios del Estado de Baja California	4,409	25,976	68.23	44.69	8.99	11.00%	11.61%
Baja California	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno del Estado y Municipios del Estado de Baja California	5,384	16,556	68.02	49.59	17.85	12.00%	20.00%

Baja California Sur	ISSSTE	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Campeche	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche (ISSSTECAM)	1,586	11,170	69.69	43.49	13.60	7.50%	13.50%		
Coahuila	Instituto de Pensiones para los Trabajadores del Estado (Burocracia)	2,351	13,389	64.29	41.69	9.48	7.00%	10.5%, hasta 2022 y 19.9%, a partir de 2023.		
Coahuila	Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (Magisterio)	7,103	12,727	ND	ND	ND	6.50%	9%, cuentas Individuales. 13%, fondo global.		
Chiapas	Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH)	8,854	25,585	62.33	41.63	13.93	3.00%	15.09%		
Chihuahua	Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua	15,953	40,346	63.00	41.00	12.00	5% a 8% GA 12% NG	20% GA 17% NG		

Ciudad de México	Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno de la Ciudad de México/ ISSSTE	24,075	58,929	72.00	53.00	20.00	6.00%	6.00%
Ciudad de México	Caja de Previsión de la Policía Preventiva de la Ciudad de México	18,289	59,783	65.92	38.44	13.23	6.50%	7.00%
Ciudad de México	Caja de Previsión de la Policía Auxiliar de la Ciudad de México	ND	ND	62.41	43.29	15.84	ND	ND
Ciudad de México	Servicio de Transportes Eléctricos de la CDMX	918	2,622	68.50	44.50	17.00	ND	ND
Colima	Dirección de Pensiones del Estado	1,659	7,474	64.77	40.35	10.59	9% Cuenta individual GA 13% Fondo Global GA	15.5% Cuenta individual GA 13% Fondo Global GA
Durango	Dirección de Pensiones del Estado	5,077	20,849	63.00	43.00	14.00	8.00%	10.40%

Estado de México	Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de México y Municipios (ISSEMyM)	ND	ND	65.25	41.99	13.18	7.50%	9.27%
Guanajuato	Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG)	10,477	57,433	63.87	41.14	12.50	15.9% • 16.5%	22.25% -23.75%
Guerrero	Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero (ISSPEG)	387	24,110	43.00	77.00	12.84	11.00%	18.00%
Hidalgo	Gobierno del Estado / ISSSTE	1,558	2,788	68.47	53.39	27.52	10.00%	10.00%
Jalisco	Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco	23,680	120,365	65.60	43.35	13.90	9.50%	15.00%
Michoacán	Dirección de Pensiones Civiles (DPC)	6,460	54,502	65.46	41.07	11.31	6.5% • 11% GA 11% NG	6.5% • 13% GA 13% NG

Morelos	Gobierno del Estado / ISSSTE / INSS	3,779	9,085	64.53	40.27	10.53	ND	ND
Nayarit	Fondo de Pensiones del Estado de Nayarit	2,018	13,877	61.98	42.20	12.29	10.88% • 14.88%	14.16% • 18.16%
Nuevo León	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León (ISSSTELEON)	18,358	44,328	65.03	42.23	ND	7.50%	8.00%
Oaxaca	Oficina de Pensiones del Estado (OPE)	•	6,140	•	39.00	10.88	9.00%	18.50%
Puebla	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTEP)	9,234	60,954	69.99	42.57	13.52	5.50%	13.00%
Querétaro	Gobierno del Estado	•	4,754	•	43.00	11.05	0.00%	0.00%
Quintana Roo	ISSSTE	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

San Luis Potosí	Burocracia	1,921	12,766	62.80	46.44	16.59	12% NG 6% GA	7% NG 11% GA
San Luis Potosí	Dirección de Pensiones	20	30	63.40	55.40	25.70	6.00%	11.00%
San Luis Potosí	Magisterio	1,354	6,070	72.12	44.24	16.20	14.00%	19.00%
San Luis Potosí	Telesecundarias	1,307	3,461	57.50	43.91	17.01	10.00%	10.00%
Sinaloa	Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES)	1,278	13,628	58.00	44.00	10.00	1% • 7.75% GA 7.62% NG	15% GA 10% + 5.5% NG
Sinaloa	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa (ISSSTESIN)	ND	ND	63.30	40.36	12.10	8.00%	12.75%
Sonora	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON)	12,860	57,922	63.86	42.80	11.66	17.5%/SB Integradado 10%	29.5%/SB Integradado 14%

Tabasco	Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco (ISSET)	12,712	67,958	62.00	45.00	13.89	13% • 16%	26.00%
Tamaulipas	Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas (UPYSSET)	7,042	44,727	65.44	42.32	10.67	7% • 10.5% GA 10.5% NG	12% • 21.5% GA 21.5% NG
Tlaxcala	Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala / ISSSTE	2,014	8,038	66.90	43.54	13.80	12% GA 12.62% NG	18% GA 27.92% NG
Veracruz	Instituto de Pensiones del Estado (IPE)	29,563	96,778	66.58	43.11	13.87	11% • 12% GA 12% NG	15% • 20% GA 20% NG
Yucatán	Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY)	4,878	32,268	62.87	43.44	13.04	2% por enfermedad y maternidad; 6% por riesgos de prestaciones	6% por enfermedad y maternidad; 0.75% por riesgos de trabajo y el 6% por las demás prestaciones

Zacatecas	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC) / IMSS / ISSSTE	3,558	20,801	63.48	44.45	14.02	9% GA 12% NG	17.88% GA 24% NG
-----------	---	-------	--------	-------	-------	-------	-----------------	---------------------

ESTADO	RESERVA	DÉFICIT / SUPERÁVIT ACTUARIAL			PERSONAL ASEGURADO	ACTUARIO	AÑO DE ESTUDIO
		GENERACIÓN ACTUAL	GENERACIONES FUTURAS	DÉFICIT / SUPERÁVIT			
Aguascalientes	61,068,598	-8,511,789,008	5,972,319,821	-2,539,469,186	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Baja California	22,220,819	-74,788,144,245	-23,426,406	-74,811,570,651	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Baja California	235,809,344	-95,879,126,983	27,961,321,077	-67,917,805,906	Magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Baja California Sur	NA	NA	NA	NA	Burocracia	ND	ND
Campeche	90,260,758	-11,007,429,378	1,266,614,780	-9,740,814,598	Burocracia	Farell Grupo de Consultoría	2015
Coahuila	247,950,619	-13,657,456,297	-8,560,047,544	-22,217,503,840	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Coahuila	0	-37,334,046,871	29,796,780,301	-7,537,266,570	Magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Chiapas	0	-67,110,000,000	-32,909,000,000	-100,019,000,000	Burocracia	Farell Grupo de Consultoría	2015

Chihuahua	125,345,512	-130,968,770,741	5,948,586,066	-125,020,184,675	Burocracia, magisterio y universidad	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Ciudad de México	694,076,333	-49,351,000,000	-28,404,000,000	-77,755,000,000	Burocracia, personal de lista de raya	NATHAL Actuarios y Consultores	2017
Ciudad de México	0	-94,759,992,598	NA	-94,759,992,598	Policia preventiva	Estrategias y Soluciones Actuariales S.C.	2018
Ciudad de México	0	14,713,509,537	12,572,587,850	27,286,097,388	Policia auxiliar	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Ciudad de México	3,309,613,155	3,309,613,155	0	3,309,613,155	Burocracia	ND	2017
Colima	0	-30,731,818,754	-32,466,983,907	-63,198,802,661	Burocracia y magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2016
Durango	581,806,034	-42,185,088,650	11,819,574,512	-30,365,514,138	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Estado de México	5,465,000,000	-684,472,000,000	-249,762,500,000	-934,234,500,000	Burocracia	Farell Grupo de Consultoría	2017
Guanajuato	17,924,508,695	-33,032,648,171	30,564,215,108	-2,468,433,063	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2015
Guerrero	0	-1,989,589,812	-2,479,527,722	-4,469,117,535	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Hidalgo	0	-5,557,612,802	Cerrado	-5,557,612,802	Burocracia y magisterio	Colegio Libre de Hidalgo	2018
Jalisco	27,670,941,868	-107,212,122,542	109,509,776,486	2,297,653,944	Burocracia y magisterio	Farell Grupo de Consultoría	2014
Michoacán	4,995,015,227	-57,994,022,697	-15,279,532,091	-73,273,554,788	Burocracia y magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2017

Morelos	0	0	0	0	0	0	0	Burocracia	Farell Grupo de Consultoría	2014
Nayarit	0	-30,533,720,122	-6,911,069,716	-37,444,789,838				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2016
Nuevo León	2,610,026,143	-109,297,602,969	2,787,912,157	-106,509,690,812				Burocracia y magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Oaxaca	18,862,335	-2,212,914,34	-2,444,043,229	-4,656,957,577				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Puebla	1,727,562,421	-107,400,191,799	-29,853,641,157	-137,253,832,956				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Querétaro	140,533,308	-18,312,118,538	-16,187,153,232	-34,499,271,770				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Quintana Roo	NA	NA	NA	NA				NA	NA	NA
San Luis Potosí	3,700,738,344	-57,866,636,277	-55,491,736,976	-113,358,373,253				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
San Luis Potosí	7,317,132	-324,347,436	-252,120,421	-576,467,857				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
San Luis Potosí	890,382,341	-7,164,484,650	2,976,055,065	-4,188,429,585				Magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
San Luis Potosí	1,278,955,091	-19,386,985,136	-5,593,587,845	-24,980,572,981				Telesecundarias	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Sinaloa	2,205,633,591	-13,785,354,346	2,098,240,302	-11,687,114,045				Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Sinaloa	0	-64,633,688,988	-31,515,663,444	-96,149,352,431				Magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2016
Sonora	5,989,428,691	-95,790,002,132	1,363,032,890	-94,426,969,242				Burocracia, magisterio, otros	Valuaciones Actuariales del Norte	2016

Tabasco	0	-79,221,099,599	-23,948,485,488	-103,169,585,087	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Tamaulipas	2,967,860,446	-45,038,947,720	-13,291,040,000	-58,329,987,720	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Tlaxcala	943,316,383	-9,565,814,851	-1,555,239,114	-11,121,053,965	Burocracia	Valuaciones Actuariales del Norte	2018
Veracruz	12,288,233,532	-163,025,116,890	50,678,180,881	-112,346,936,009	Burocracia y magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Yucatán	4,256,259,813	-70,406,193,977	-141,838,369,468	-212,244,563,445	Burocracia y magisterio	Valuaciones Actuariales del Norte	2017
Zacatecas	2,222,200,000	27,605,000,000	8,993,000,000	-18,612,000,000	Burocracia	Farell Grupo de Consultoría	2018

Figura 17. Sistemas estatales de pensiones. Formato 8 de los formatos de información financiera. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019 y Valuaciones Actuariales del Norte.

(BD); Hidalgo (BD, ISSSTE); Jalisco (Mixto, BD); Michoacán (BD); Morelos (CD); Nayarit (BD); Nuevo León (Cuentas individuales, BD); Oaxaca (BD); Puebla (BD); Querétaro (BD); Quintana Roo (ISSSTE); San Luis Potosí Burocracia (BD), Magisterio (BD), Telesecundaria (BD); Sinaloa (Cuentas individuales con prestación garantizada, cuentas individuales); Sonora (BD); Tabasco (BD); Tamaulipas (BD); Tlaxcala (BD, Cuentas individuales con prestación garantizada); Veracruz (BD); Yucatán (BD); y Zacatecas (BD).

La diversidad de los sistemas estatales de pensiones es evidente desde el análisis de diferentes variables. La primera, tal y como ya fue mencionado, es el propio tipo de sistema. Otra variable a considerar es el tipo de población objetivo a la que atienden estos sistemas dado que diversos estados cuentan con un sistema para atender a su burocracia y dejan fuera de su atención a los cuerpos policiacos, al personal de universidades públicas o al magisterio. Ellos son atendidos por otro organismo. Sin embargo, existen otros estados que cuentan con un órgano responsable de las pensiones que engloba los trabajadores al servicio del Estado (burocracia) más los trabajadores de la educación (magisterio). Varios estados más cuentan con sistemas que incluyen fondos de pensiones para la burocracia estatal y municipal, al magisterio y a las universidades públicas del Estado, así como a los cuerpos policiacos.

Conforme a la información obtenida de Valuaciones actuariales del Norte, así como del formato 8 de Disciplina financiera, contenido en los presupuestos estatales 2019, son identificados plazos de suficiencia para 41 sistemas de pensiones. Los sistemas de Aguascalientes, de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar de la Ciudad de México, Nuevo León (Seguro de riesgos de trabajo) y Nuevo León (Sistema Certificado para la Jubilación) tienen un plazo de suficiencia perenne. El resto de los sistemas, con excepción de los de Sinaloa (Burocracia) y Guanajuato que se descapitalizarían en los años de 2043 y 2042, respectivamente, tienen un plazo de suficiencia muy breve. Sus reservas, en promedio, reflejarán una descapitalización en el año 2022. Su plazo

de suficiencia estimado es de tan sólo tres años. A partir de esa fecha, los estados deberán proveer a sus sistemas de pensiones de aportaciones extraordinarias para poder cumplir con el pago de los beneficios pensionarios que sus respectivas leyes les marcan.

De los 41 sistemas mencionados, solo 16 están por arriba del plazo promedio del año 2022. Sin embargo, de esos 16 sistemas, únicamente el de Aguascalientes, el de la Policía Auxiliar de la Ciudad de México, los de Nuevo León (Seguro de riesgos de trabajo y Sistema certificado para la jubilación), el de Sinaloa (Burocracia) y el de Guanajuato (Gobierno Estatal) tienen reservas y flujo de ingresos y egresos suficientes para un horizonte de largo o mediano plazo. Respecto de los otros sistemas, siete se descapitalizarán en el corto plazo. Los restantes 18 sistemas estatales de pensiones están ya descapitalizados, puesto que su periodo de suficiencia quedó agotado entre los años 2017 y 2019 (figura 18).

Con relación al esquema de aportaciones y cuotas a cargo del trabajador y de los gobiernos estatales, existe una elevada dispersión, lo que vuelve diferente a cada caso en particular.

Las entidades con un esquema de contribuciones más elevado son: Zacatecas, donde las aportaciones bipartitas suman un 36.0 por ciento del salario base de cotización de los trabajadores (SBC). Estos últimos aportan un 12 por ciento; y el Estado, el otro 24 por ciento para trabajadores de nueva generación. Guanajuato reporta aportaciones que van de 38.15 por ciento al 40.25 por ciento del SBC, con aportación patronal de 22.25 a 23.75 por ciento del SBC y, por parte de los trabajadores, del 15.90 al 16.50 por ciento del SBC; Sonora cuenta con un esquema de aportaciones de hasta un 47 por ciento del salario base integrado (SBI), con aportación patronal de 29.5 por ciento del SBI y, por parte de los trabajadores, de 17.5 por ciento del SBI; Tlaxcala, nueva generación, con aportaciones de un 40.54 por ciento del SBC, con aportación patronal de 27.92 por ciento del SBC y, por parte de los trabajadores, de un 12.62 por ciento del SBC.

Por el contrario, los sistemas con menor aportación respecto del

ESTADO	AÑO DE DESCAPITALIZACIÓN
Aguascalientes	Perenne
Baja California (Burocracia)	2022
Baja California (Magisterio)	2017
Campeche	2025
Coahuila (Burocracia)	2020
Coahuila (Magisterio)	2017
Chiapas	2017
Chihuahua	2017
Ciudad de México (Policía Preventiva)	2018
Ciudad de México (Policía Auxiliar)	Perenne
Colima	2017
Durango	2018
Estado de México	2018
Guanajuato	2042
Guerrero	2017
Hidalgo	2017
Jalisco	2029
Michoacán	2035
Morelos	2017
Nayarit	2021
Nuevo León (Seguro Causas Ajenas)	2025

ESTADO	AÑO DE DESCAPITALIZACIÓN
Nuevo León (Seguro Riesgos de Trabajo)	Perenne
Nuevo León (Seguro de Vida)	2032
Nuevo León (Jubilación)	2017
Nuevo León (Sistema Certificado para la Jubilación)	Perenne
Oaxaca	2022
Puebla	2020
Querétaro	2017
San Luis Potosí (Burocracia)	2027
San Luis Potosí (Dirección de Pensiones SLP)	2019
San Luis Potosí (Magisterio)	2031
San Luis Potosí (Telesecundarias)	2020
Sinaloa (Burocracia)	2043
Sinaloa (Magisterio)	2017
Sonora	2018
Tabasco	2017
Tamaulipas	2029
Tlaxcala	2018
Veracruz	2020
Yucatán	2024
Zacatecas	2032
Promedio	2022

Figura 18. Años de descapitalización de los sistemas estatales de pensiones. Elaboración propia con información de Valuaciones Actuariales del Norte y Formato 8 de los formatos de información financiera Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019.

salario de los trabajadores son: Baja California (22.61 por ciento del SBC), Coahuila Burocracia (17.5 por ciento del SBC), Colima (15.5 por ciento del SBC Cuentas Individuales y 13 por ciento del SBC Fondo Global), Durango (18.4 por ciento del SBC) y Puebla (14 por ciento del SBC), principalmente.

Es difícil obtener una medida media sobre las aportaciones que realizan los trabajadores y sus patrones, dada la diversidad de características y peculiaridades de cada sistema. El análisis aquí está limitado a destacar los casos con mayor y con menor aportación.

Con la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), a partir del presupuesto 2017, los estados están obligados a presentar un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores que deberá actualizarse cada tres años. Para el ejercicio 2019, fueron presentados 41 estudios actuariales de los sistemas de pensiones estatales.

De acuerdo con la información actuarial presentada por los estados en el formato 8 de la Ley de Disciplina Financiera, en 41 sistemas estatales de pensiones fue registrado un total de 254 mil 848 pensionados y jubilados, así como 1 millón 77 mil 137 trabajadores activos: en promedio, existe un pensionado por cada cuatro trabajadores en activo que realizan aportaciones a los fondos de pensiones. Este dato sería más relevante si fuera posible constatar que esta relación ha sido estrechada con el tiempo. Esto requeriría suficientes estudios actuariales para construir una serie de tiempo que permitiera realizar la corroboración.

El sistema con una relación más frágil de activos y pensionados es la Dirección de Pensiones de San Luis Potosí donde, por cada pensionado o jubilado, son solamente 1.5 trabajadores en activo los que realizan aportaciones al fondo de pensiones. Le siguen los sistemas de Hidalgo y Coahuila (Magisterio) con 1.79 activos por cada pensionado; Morelos, con 2.4 activos por cada pensionado; Nuevo León (ISSS-TELEON), con 2.41 activos por cada pensionado; la Caja de previsión para trabajadores a lista de raya del Gobierno de la Ciudad de México,

con 2.45 activos por cada pensionado; Chihuahua, con 2.53 activos por cada pensionado; el Sistema del Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México, con 2.86 activos por cada pensionado; y Chiapas (ISSTECH), con 2.89 trabajadores activos por cada pensionado.

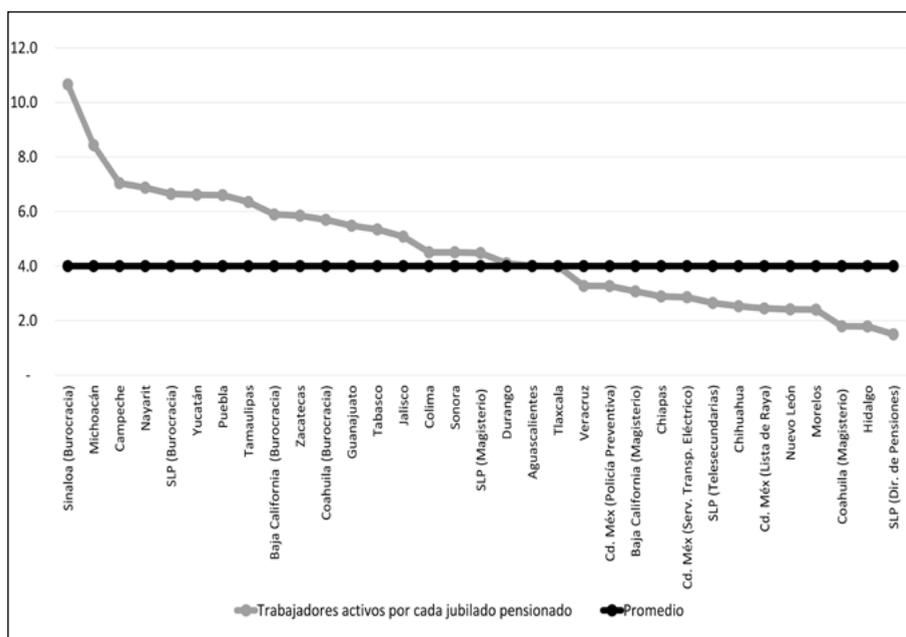


Figura 19. Trabajadores en activo respecto de jubilados/pensionados. Formato 8 de los formatos de información financiera a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019.

NOTA: El Estado de Guerrero con una proporción de 62.3 activos por jubilado/pensionado no aparece en la gráfica. Sin considerar ese estado, la media es de 4.6 activos por cada jubilado/pensionado.

Por otra parte, de acuerdo con un estudio publicado por aregional (2016:20-23), fue identificado que nueve entidades federativas no contemplan en sus respectivas leyes de pensiones y de seguridad social una edad mínima para el retiro. Es señalado que estas entidades son Chiapas, Coahuila, Colima, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán. Sin embargo, Coahuila establece en el artículo 28 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, que “ten-

drán derecho a disfrutar de la pensión de retiro por edad avanzada, los trabajadores que se separen del servicio por haber cumplido cuando menos 55 años de edad, y, por lo menos, 12 años de servicio y, además, que hayan cotizado durante tiempo igual al Instituto”, por lo que serían ocho los estados sin edad mínima de retiro, situación que implica una fuerte fragilidad en la viabilidad financiera, condición aún más grave en los estados de Colima y Querétaro que no cuentan con un sistema formal de pensiones y, por lo tanto, no existen aportaciones de sus trabajadores ni generación de reservas previsionales, así como tampoco una edad mínima para la jubilación.

Morelos transita, actualmente, a un esquema donde sus trabajadores están afiliados al ISSSTE. Sin embargo, los trabajadores jubilados habrán gozado de la posibilidad de retirarse a los 38 años de edad, en caso de que hubieran ingresado al servicio público a los 18 años.

Los estados de Chiapas, Michoacán, Querétaro y Yucatán tampoco tienen una edad mínima para que sus trabajadores puedan jubilarse. Solo es requerido que hayan cumplido treinta años de servicio. En el mismo supuesto de que una persona ingrese al servicio público con 18 años de edad, le permite un retiro a la temprana edad de 48 años, cuando aún le restan, por lo menos, doce años más de vida productiva. Si es considerada, entonces, una esperanza de vida de 79.05 años en 2047, la persona de este ejemplo tiene un panorama de 31.5 años de retiro, es decir, que, por treinta años laborados, cobrará pensión por 31.5 años.

Otros estados cuentan con una edad mínima para acceder a una pensión. Algunos de ellos contemplan una edad promedio muy baja como edad avanzada. Coahuila y Campeche establecen los 55 años; Sinaloa, en los hombres, 54 años, y, en las mujeres, 49 años; Nayarit, 55 años para los hombres y 53 años, para las mujeres; Durango, una edad de 58 años para los hombres y de 56 años para las mujeres. El resto de los estados consideran una edad mínima para el retiro de sesenta años o más; Nuevo León suma los años de edad y años de servicio equivalente a 92 años para los hombres y 88, para las mujeres; Tabasco

establece una edad mínima equivalente al 85 por ciento del indicador de esperanza de vida. En 2017 fue de 75.34 años, por lo que los trabajadores, al día de hoy, pueden retirarse al cumplir los 64.04 años de edad (figura 20).

Otro aspecto sensible que debe ser analizado es el salario base de cotización empleado para el cálculo del monto de la pensión que será otorgada a los trabajadores una vez que lleguen a la edad de su retiro por antigüedad, vejez o incapacidad laboral.

La literatura especializada en temas de pensiones señala que los planes de previsión para el futuro deben considerar la figura del salario regulador, *“éste se define como el promedio actualizado de los salarios percibidos por los trabajadores a lo largo de un periodo de tiempo determinado o durante toda su vida laboral, con el objetivo de otorgar un monto por concepto de pensiones, equivalentes a las aportaciones realizadas por los trabajadores y no una pensión equivalente al último salario disfrutado por los trabajadores”* (aregional, 2016:24).

Con este salario regulador son evitadas muchas prácticas recurrentes, como proporcionar a un trabajador una categoría salarial elevada poco antes de su retiro con la finalidad de que goce de una pensión mayor y que no correspondería a la que debiera de recibir en función de su historial de percepciones de vida.

De acuerdo con aregional (2016:24-25), las entidades federativas del país pueden ser divididas en tres grandes grupos. El primero está conformado por aquéllas que no tienen un salario regulador previsto en sus respectivas leyes de pensiones y de seguridad social; el segundo, por las que sí incorporan dicho concepto; y el tercero, por las que establecen una definición del salario a considerar para realizar el cálculo actuarial individual de las pensiones de los trabajadores con cuentas individuales propias.

Los estados de Colima, Morelos (que está en proceso de transición al ISSSTE), Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán no pagan sus pensiones en función de un salario regulador, sino del último salario percibido por el trabajador, lo que puede llegar a afectar sensiblemente

ENTIDAD FEDERATIVA	EDAD (AÑOS DE EDAD, AÑOS LABORADOS, AÑOS COTIZADOS)
Colima	Desde los quince años de servicio
Morelos	Desde los veinte años de servicio (transición al ISSSTE)
Chiapas, Michoacán, Querétaro y Yucatán	Desde los treinta años de servicio
San Luis Potosí	A partir de los treinta años de servicio para los hombres y los 28 años de servicio para las mujeres
Sonora	A partir de los 35 años de servicio para los hombres y los 33 años de servicio para las mujeres
Coahuila	Una antigüedad de treinta años de servicio para los hombres y de 28 años de servicio para las mujeres. Y, para edad avanzada, a partir de los 55 años de edad, con doce años de servicio y doce años cotizando.
Nuevo León	Que la suma de la edad y de los años laborados sean iguales o mayores a 88 años para las mujeres y 92 para los hombres.
Sinaloa	A partir de los treinta años de servicio para los hombres con 54 años de edad y de los 28 años de servicio para las mujeres con 49 años de edad
Nayarit	A partir de los 30 años de servicio para los hombres de 55 años de edad y de los 28 años de servicio para las mujeres con 53 años de edad
Campeche	A partir de los 55 años de edad y quince o más años de servicio
Durango	A partir de los 35 años de servicio. Para los hombres, con 58 años de edad y para las mujeres, con 56 años de edad.
Guanajuato	A partir de los 60 años de edad y mínimo 30 años de servicio en los hombres y de los 28 años de servicio en las mujeres
Baja California	A partir de los 60 años de edad y los 30 años de servicio
Tamaulipas	A partir de los 62 años de edad y los 30 años de cotización para los hombres y, a partir de los 60 años de edad y 25 años de cotización para las mujeres
Estado de México	A partir de los 62 años de edad y con 35 años de servicio

Baja California Sur, Ciudad de México, Hidalgo, Tlaxcala y Quintana Roo	A partir de los 60 o 65 años de edad y 25 años de servicio
Tabasco	Por lo menos, 30 años de servicio para las mujeres y 35 años de servicio para los hombres, así como una edad equivalente al 85% del indicador de esperanza de vida
Chihuahua	Edad mínima de 85 años y 35 años de cotización
Oaxaca	A partir de los 63 años de edad y 31 años de servicio para las mujeres, y los 65 años de edad y 33 años de servicio para los hombres
Aguascalientes	A partir de los 65 años de edad con, al menos, 15 años de servicio
Guerrero, Jalisco, Puebla, Veracruz y Zacatecas	A partir de los 65 años de edad y un mínimo de 30 años de cotización

Figura 20. Condiciones de edad y antigüedad para acceder a una pensión. Aregional. (2016). *Situación y características de los sistemas de pensiones estatales*. México, D.F. aregional, pp. 20-23.

te a la sostenibilidad de dichos regímenes de pensiones, por situaciones como las hasta aquí abordadas (figura 21).

Coahuila maneja un salario regulador calculado como el promedio de los últimos 24 meses; Aguascalientes, uno de tres años para empleados de confianza y de un año para sindicalizados; Campeche, Jalisco, Michoacán, Tabasco y Estado de México, de tres años para todo su personal; y Oaxaca, el promedio del último año laboral. Es un cálculo laxo para un salario regulador, ya que un aumento salarial significativo en el último año de vida laboral del trabajador tendría un elevado impacto en el promedio. Su incremento llegaría más allá del nivel salarial real del trabajador. La pensión a recibir quedaría inflada y, con ello, afectaría la sostenibilidad del régimen pensionario.

Las entidades con un salario regulador basado en un promedio más cercano al nivel salarial real del trabajador son Guanajuato, Puebla, Tamaulipas, Zacatecas, Guerrero, Sonora y Veracruz.

En conclusión, la principal deficiencia de los regímenes de pen-

ENTIDAD FEDERATIVA	DISPOSICIÓN
Aguascalientes	Promedio de los tres últimos años en personal de confianza y promedio del último año para personal sindicalizado. Promedio de los seis últimos años en personal de confianza y un año para el personal sindicalizado, con aumento de más del 40% en el sueldo para pensionarse.
Baja California	Promedio de los diez últimos años del sueldo de los trabajadores y del personal del magisterio
Campeche, Jalisco, Michoacán y Tabasco	Promedio del salario base de cotización de los últimos tres años
Chiapas	Promedio de los tres últimos años en personal de confianza y del último año para personal de base
Durango	Promedio del último año del sueldo base de cotización, siempre que el servidor público hubiera mantenido durante los cinco últimos años el mismo nivel y rango salarial. En caso contrario, será obtenido un promedio del sueldo base de cotización de los últimos tres años.
Guanajuato, Puebla, Tamaulipas y Zacatecas	Promedio del salario base de cotización percibido en los últimos cinco años, actualizados a valor presente
Guerrero	El último sueldo básico que la normatividad establezca. Para servidores públicos con incrementos superiores a la normatividad, serán promediados los últimos seis años, actualizados a valor presente de acuerdo al salario mínimo de la zona. De igual forma aplicará para los servidores que pasen durante ese periodo a ocupar un puesto de confianza.
Estado de México	El promedio del sueldo de los últimos ocho meses, siempre que el servidor público haya mantenido durante los tres últimos años el mismo nivel y rango. En caso contrario, será promediado el sueldo de los tres últimos años.
Oaxaca	Promedio del sueldo base del último año cotizado como trabajador activo.
Sonora	Promedio ponderado de los sueldos cotizados de los últimos diez años, previa su actualización con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Veracruz	Promedio ponderado de los sueldos de cotización que tuvo el trabajador durante su vida laboral, previa actualización mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor.
Coahuila	Promedio de los sueldos disfrutados en los últimos 24 meses de prestación de servicios, para los casos en que el trabajador se encuentre desempeñando un solo empleo.
Colima	Hasta el sesenta por ciento del último sueldo básico
Morelos, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí	Hasta el cien por ciento del último salario percibido por el trabajador
Yucatán	Promedio mensual de todas las percepciones del servidor público, correspondientes a los seis últimos meses
Baja California Sur, Ciudad de México, Hidalgo, Quintana Roo y Tlaxcala	El sueldo básico de cotización, es decir, el sueldo del tabulador regional que para cada puesto haya sido señalado, no puede ser menor a un salario mínimo y no puede exceder los diez salarios mínimos de la Ciudad de México.
Chihuahua	El que es integrado con el total de las percepciones que, en forma regular, reciba el trabajador y que constituyan la base para el cálculo de las cuotas y aportaciones.
Nuevo León	El salario base de cotización que es integrado con los pagos en efectivo y las percepciones, primas, comisiones y cualquier otra cantidad o prestación que es entregada al servidor público por sus servicios. Es establecido como límite inferior un salario mínimo; y, como límite superior, el equivalente a 25 veces el salario mínimo de la Ciudad de México.
Sinaloa	El que es integrado con el total de las percepciones que, en forma regular, y con una periodicidad no mayor a un mes, reciban los trabajadores.

Figura 21. Salario base para determinar pensiones. Aregional. (2016). Situación y características de los sistemas de pensiones estatales. México, D.F.: aregional, pp. 20-23.

siones nacionales es su pulverización y la enorme heterogeneidad en cuanto a sus características, tales como el tipo de sistema, aportaciones y contribuciones, beneficios otorgados y los costos asociados a estos beneficios, criterios, políticas y normatividad.

No existe una línea central que rijan a los sistemas de pensiones y cada uno de ellos es un estudio de caso aislado. Sin embargo, es posible dividir en cuatro grandes grupos a los regímenes estatales de pensiones. El primer grupo está constituido por regímenes estatales que han implementado reformas estructurales y migraron de sistemas de beneficios definidos a sistemas de CD y cuentas individuales. En un segundo grupo están ubicadas las entidades que optaron por afiliarse a su personal al ISSSTE. En el tercero y más grande grupo de regímenes estatales de pensiones están los que no han implementado reformas estructurales y, en algunos casos, ni siquiera paramétricas, razón por la que prevalece el sistema de BD. Y, por último, está el cuarto grupo que, aunque es reducido, no puede omitirse. Lo conforman las entidades federativas sin un sistema formal de pensiones y que pagan las prestaciones de los trabajadores en retiro con cargo a su presupuesto, con lo que distraen recursos de otros compromisos de gasto para el pago de pensiones.

Los primeros dos grupos de regímenes estatales de pensiones han encaminado los pasos hacia la solución de los problemas financieros relacionados con el pago de pensiones a sus trabajadores, aunque, en muchos casos, financian el periodo de transición de los trabajadores con años previos de labores, lo que aún causa serios problemas en sus haciendas públicas. En cuanto a las entidades del tercer grupo la mayoría con un latente riesgo de quiebra en un muy corto plazo algunas de ellas ya financian enteramente las pensiones de sus trabajadores con aportaciones extraordinarias, ya que no cuentan con reservas previsionales. Por último, están las entidades sin un sistema formal de pensiones, que son las de mayor riesgo por no contar con un sistema de aportaciones bipartitas y de reservas previsionales. Impactan en directo al presupuesto público y proyectan vulnerabilidad a la pobla-

ción asegurada al no contar con una base jurídica sólida que les brinde certeza sobre la sostenibilidad del pago de beneficios pensionarios.

Con la finalidad de identificar los factores que explican los cortos periodos de sostenibilidad de los fondos de pensiones y los elevados pasivos actuariales, en el siguiente capítulo es presentado un análisis empírico que correlaciona la situación actuarial de los regímenes estatales de pensiones con factores demográficos, fiscales e institucionales.

CAPÍTULO IV

FACTORES QUE INCIDEN EN EL DÉFICIT ACTUARIAL Y PLAZO DE SUFICIENCIA

En este capítulo es presentada una serie de análisis estadísticos para construir una evidencia empírica que permita ayudar a entender cuáles son los principales factores que influyen en el comportamiento del déficit actuarial, así como de los plazos de suficiencia proyectados por los estudios actuariales de los sistemas estatales de pensiones. Para ello será realizado un análisis de correlación que determine las variables con mayor probabilidad de explicar la situación de los sistemas de pensiones estatales. Estas variables están divididas en cuatro grupos: las demográficas, las de capacidades administrativas, las de desarrollo institucional y las de capacidades financieras.

Las variables de estudio. Análisis descriptivo

En esta sección es presentado un resumen estadístico de cada una de las variables de análisis. Están clasificadas en cuatro grupos: las variables relacionadas con factores demográficos; las variables relacionadas con las capacidades administrativas de los funcionarios públicos estatales; las variables que miden el desarrollo institucional de las entidades federativas; y las variables que miden el desempeño financiero de los gobiernos estatales. El resumen estadístico fue realizado conforme a los presupuestos correspondientes al ejercicio fiscal 2018 de los sistemas de pensiones de 23 entidades federativas.

Variables demográficas

Con la finalidad de probar la manera en que las variables demográficas⁵ relacionadas con esperanza de vida y envejecimiento de la pobla-

⁵ Las variables EV, TBN y TBM fueron obtenidas de CONAPO con corte al 31 de diciembre

ción permiten explicar, en una importante medida, la dimensión del déficit actuarial y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones estatales en México, son analizadas las siguientes variables:⁶

- Esperanza de vida al nacer (EV)
- Tasa bruta de natalidad (TBN)
- Tasa bruta de mortalidad (TBM)
- Proporción de activos respecto pensionados (PARP)
- Promedio de años de servicio de los trabajadores activos (PRAS)
- Edad promedio de trabajadores en activo (EPT)
- Edad promedio de los pensionados (EPP) (figura 22).

De acuerdo con el análisis gráfico, es necesario retirar de la muestra al sistema de pensiones del estado de Guerrero, ya que presenta datos atípicos que contaminan la muestra. Principalmente, en la variable “Proporción de activos respecto pensionados” (PARP). La media para la muestra de 31 sistemas estatales de pensiones para esta variable es de 4.6 trabajadores en activo por cada pensionado/jubilado. El estado de Guerrero tiene una relación de 62.3 trabajadores en activo por cada pensionado/jubilado. En este sentido es importante señalar que el llenado del Formato 8 de *Disciplina financiera*, con el resumen del estudio actuarial, es responsabilidad de los estados y puede estar sujeto a errores. Por otra parte, la distribución para la tasa bruta de mortalidad no es normal, por lo que puede sesgar el análisis de correlaciones.

Variables de capacidades administrativas

Con la finalidad de probar la manera en que las variables de capacidades administrativas relacionadas con las competencias y el *expertise* de los titulares de las administraciones estatales explican la dimen-

de 2018 (www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html). Las variables PARP, PRAS, EPT y EPP fueron obtenidas del formato 8 de *Disciplina financiera* de los estados.

⁶ Por disponibilidad de información, la muestra de los sistemas de pensiones es de 32.

VARIABLES	EV	TBN	TBM	PARP	PRAS	EPT	EPP
PRUEBA DE NORMALIDAD DE ANDERSON-DARLING							
A cuadrado	0.730	2.170	0.350	7.290	1.640	2.440	0.620
Valor P <	0.050	0.005	0.460	0.005	0.005	0.005	0.099
Media	74.858	17.462	6.080	6.536	14.107	44.063	65.487
Desviación estándar	0.523	2.250	0.667	10.382	4.167	3.800	3.982
Varianza	0.273	5.062	0.445	107.779	17.362	14.439	15.860
Sesgo	-1.031	-0.888	-0.054	5.311	1.776	1.725	0.658
Kurtosis	3.788	3.103	-0.928	29.291	3.749	2.916	1.377
Valor mínimo	73.04	11.86	4.9100	1.5000	8.990	38.440	57.500
Valor máximo	75.75	23.31	7.1500	62.3000	27.520	55.400	77.000
Intervalo de confianza para la media 95%	74.7-75.0	16.7-18.3	5.8-6.3	2.8-10.3	12.6-15.6	42.7-45.4	64.1-66.9
Intervalo de confianza para la mediana 95%	74.7-75.0	17.2-18.1	5.7-6.4	3.3-5.8	12.3-13.9	42.6-44.0	63.5-65.6
Intervalo de confianza para la desviación estándar 95%	0.4-0.7	1.8-3.0	0.5-0.9	8.3-13.8	3.3-5.5	3.0-5.1	3.2-5.3

GRÁFICA DE PROBABILIDAD NORMAL-95% DE INTERVALO DE CONFIANZA

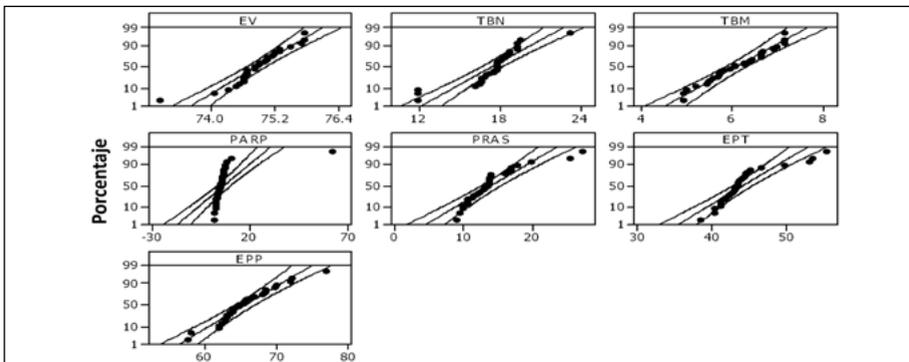


Figura 22. Estadísticos descriptivos de variables demográficas. Elaboración propia con base en información del CONAPO, Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050, y el Formato 8 de los formatos de información financiera Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019.

sión del déficit actuarial y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones estatales en México, son analizadas las siguientes variables:

- Nivel de escolaridad de los titulares del gobierno estatal (NE)
- Antigüedad en el puesto de los titulares del gobierno estatal (AP)
- Experiencia laboral de los titulares del gobierno estatal (EL)

VARIABLES	NE	AP	EL
PRUEBA DE NORMALIDAD DE ANDERSON-DARLING			
A cuadrado	0.740	0.540	1.300
Valor P <	0.490	0.150	0.005
Media	.702.	0.523	0.726
Desviación estándar	0.141	0.193	0.205
Varianza	0.020	0.037	0.042
Sesgo	-0.547	-0.513	-1.345
Kurtosis	0.764	0.628	1.504
Valor mínimo	0.424	0.000	0.1760
Valor máximo	0.883	0.799	0.9760
Intervalo de confianza para la media 95%	0.6-0.8	0.4-0.6	0.6-0.8
Intervalo de confianza para la mediana 95%	0.7-0.8	0.5-0.6	0.7-0.8
Intervalo de confianza para la desviación estándar 95%	0.1-0.2	0.2-0.3	0.2-0.3

GRÁFICA DE PROBABILIDAD NORMAL-95% DE INTERVALO DE CONFIANZA

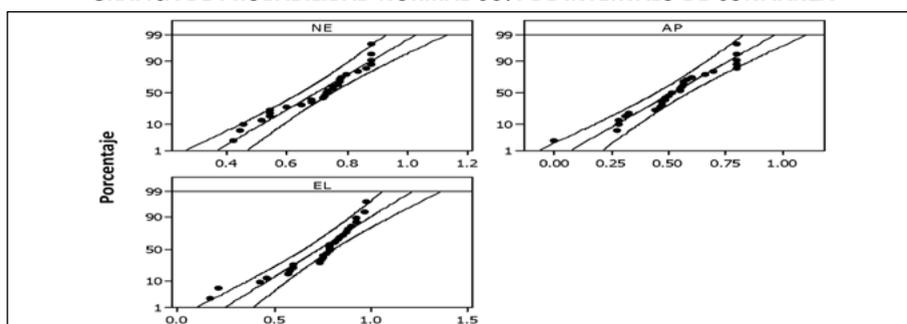


Figura 23. Estadísticos descriptivos de capacidades administrativas. Elaboración propia con base en información de INEGI Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

Los valores presentados en dos de las tres variables (antigüedad y experiencia laboral), indican una distribución normal. Respecto a la variable escolaridad, su comportamiento no refleja una distribución normal, por lo que deberá ser omitida del análisis de correlación.

Variables de desarrollo institucional

Con la finalidad de probar que las variables de desarrollo institucional relacionadas con el marco normativo estatal y, en particular, de los sistemas de pensiones, así como restricciones y controles formales, son factores que permiten explicar, en una importante medida, la dimensión del déficit actuarial y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones estatales en México, son analizadas las siguientes variables:

- Índice de calidad de la información de los recursos federales (ICI)
- Índice de calidad de la información presupuestal estatal (IIFE)
- Índice de información del ejercicio del gasto (IIEG)
- Suma de la edad y antigüedad mínimas de jubilación (EMJ)
- Tipo de reformas al sistema de pensiones (REF)

VARIABLES	ICI	IIFE	IIEG	EMJ	REF
PRUEBA DE NORMALIDAD DE ANDERSON-DARLING					
A cuadrado	0.390	1.240	0.770	3.300	1.170
Valor P <	0.366	0.005	0.041	0.005	0.005
Media	0.747	0.829	58.182	69.679	0.429
Desviación estándar	0.133	0.161	16.599	29.240	0.372
Varianza	0.018	0.026	275.526	854.967	0.138
Sesgo	0.123	-0.379	-0.170	-0.744	0.150
Kurtosis	-0.690	-1.292	1.319	-1.351	-1.462
Valor mínimo	0.520	0.509	14.9000	15.000	0.000
Valor máximo	0.990	1.000	95.8000	99.000	1.000
Intervalo de confianza para la media 95%	0.7-0.8	0.8-0.9	51.8-64.6	58.3-81.0	0.3-0.6
Intervalo de confianza para la mediana 95%	0.7-0.8	0.7-1.0	52.4-63.8	50.7-90.0	0.06-0.7
Intervalo de confianza para la desviación estándar 95%	0.1-0.2	0.1-0.2	13.1-25.6	23.1-39.8	0.3-0.5

GRÁFICA DE PROBABILIDAD NORMAL-95% DE INTERVALO DE CONFIANZA

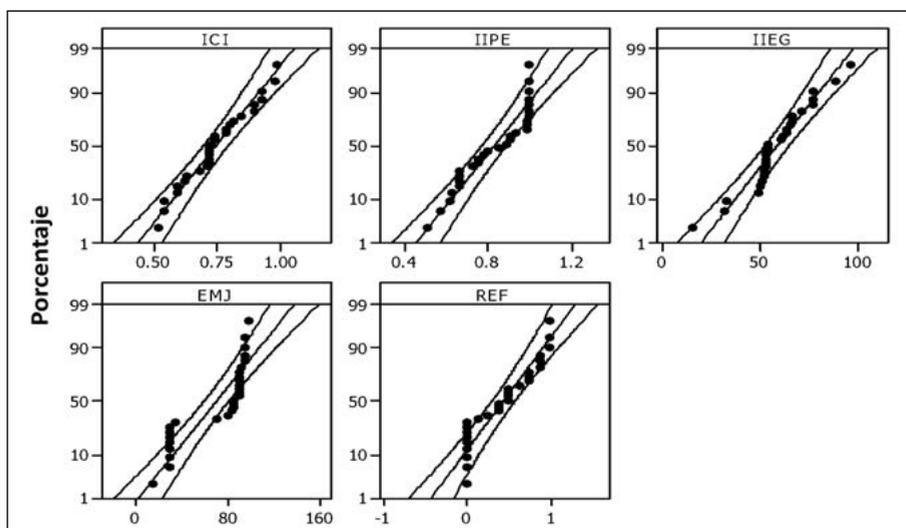


Figura 24. Estadísticos descriptivos de desarrollo institucional. Elaboración propia con base en información del Índice de calidad de la información de los recursos federales, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx, Índice de calidad de la información presupuestal estatal (2017) e Índice de información del ejercicio del gasto (2018), www.imco.org.mx, aregional. (2016). Situación y características de los sistemas de pensiones estatales. México, D.F.: aregional, pp. 20-23, y Valuaciones Actuariales del Norte.

Los valores presentados indican una distribución aproximada a la distribución normal para las todas las variables, con excepción del Índice de calidad de la información de los recursos federales, por lo que deberá ser omitida esta variable del análisis de correlación.

Variables de capacidades financieras

Con la finalidad de probar que las variables de capacidades financieras de los gobiernos estatales permiten explicar en cierta medida la dimensión del déficit actuarial y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones estatales en México, son analizadas las siguientes variables:

- Índice general de avance PbR-SED (IPBR)
- Promedio sistema de alertas Ley de Disciplina Financiera (SALDF)
- Índice de desempeño financiero por entidad federativa (IDF)

VARIABLES	IPBR	SALDF	IDF
PRUEBA DE NORMALIDAD DE ANDERSON-DARLING			
A cuadrado	0.390	1.150	1.250
Valor P <	0.352	0.005	0.005
Media	80.699	0.207	55.260
Desviación estándar	11.475	0.147	11.877
Varianza	131.671	0.022	141.073
Sesgo	-0.455	1.138	-0.686
Kurtosis	0.317	1.189	-0.761
Valor mínimo	50.500	0.000	30.540
Valor máximo	98.100	0.592	72.810
Intervalo de confianza para la media 95%	76.2-85.1	0.1-0.3	50.7-59.9
Intervalo de confianza para la mediana 95%	76.3-83.9	0.1-0.3	53.5-62.9
Intervalo de confianza para la desviación estándar 95%	9.1-15.6	0.1-0.2	9.4-16.2

GRÁFICA DE PROBABILIDAD NORMAL-95% DE INTERVALO DE CONFIANZA

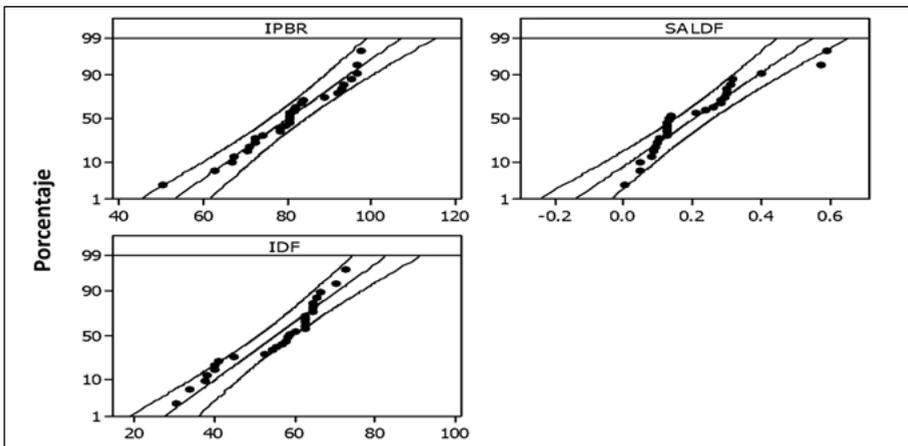


Figura 25. Estadísticos descriptivos de desarrollo institucional. Elaboración propia con base en información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Transparencia Presupuestaria. *Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas 2018*, a regional. (2017). *Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas*. México, D.F., y www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx.

Los valores para las variables Promedio sistema de alertas Ley de Disciplina Financiera e Índice de desempeño financiero por entidad federativa indican una distribución normal. Caso contrario sucede con la variable Índice general de avance PbR-SED, por lo que ésta puede sesgar el análisis de correlaciones y, por lo tanto, deberá ser omitida.

Análisis empírico

La metodología de análisis estadístico empleada en el presente trabajo está basada en el análisis de correlación. Utiliza el Coeficiente de correlación de Pearson porque permite explicar el grado de relación entre variables. Debe de interpretarse que, ante un aumento o disminución de una variable, la otra variable tendrá un comportamiento directo o inverso similar.

El valor del coeficiente de correlación puede variar de -1 a $+1$. Mientras mayor sea el valor absoluto del coeficiente, más fuerte será la relación entre las variables. Un valor de 1 indica una relación lineal perfecta, en tanto que, si el valor es de 0 , indica que no existe una relación lineal entre las variables.

El signo del coeficiente de correlación muestra la dirección de la relación. Si es positivo significa que existe una relación directa, es decir que ambas variables tienden a aumentar o disminuir a la vez. Por el contrario, si el coeficiente tiene signo negativo, indica una relación inversa. En otras palabras, que, mientras una variable tiende a incrementarse, la otra disminuye.

Para efectos de este análisis, es medida la correlación de las variables Déficit o superávit actuarial y Plazo de suficiencia de los sistemas estatales de pensiones con las variables descritas en la sección anterior (figura 26).

Son utilizadas dos variables dependientes: el Déficit o superávit actuarial expresado en términos per cápita (dividido entre la población objetivo que son trabajadores en activo y pensionados) para eliminar la heterogeneidad de los datos por los diferentes tamaños poblacio-

VARIABLES DEPENDIENTES	VARIABLES INDEPENDIENTES
Déficit o superávit actuarial (DSA) Plazo de suficiencia (PS)	<ul style="list-style-type: none"> • Esperanza de vida al nacer (EV) • Tasa bruta de natalidad (TBN) • Proporción de activos respecto pensionados (PARP) • Promedio de años de servicio de los trabajadores activos (PRAS) • Edad promedio de trabajadores en activo (EPT) • Edad promedio de los pensionados (EPP) • Antigüedad en el puesto de los titulares del gobierno estatal (AP) • Experiencia laboral de los titulares del gobierno estatal (EL) • Índice de información presupuestal estatal (IIFE) • Índice de información del ejercicio del gasto (IIEG) • Suma de la edad y antigüedad mínimas de jubilación (EMJ) • Tipo de reformas al sistema de pensiones (REF) • Promedio sistema de alertas Ley de Disciplina Financiera (SALDF) • Índice de desempeño financiero por entidad federativa (IDF)

Figura 26. Variables consideradas en el análisis empírico. Elaboración propia.

nales y el Plazo de suficiencia de los sistemas estatales de pensiones, medido en años respecto del año del estudio (2019).

Las variables explicativas son agrupadas en cuatro categorías (figura 27).

Con las variables demográficas existe la intención de comprender el comportamiento de los factores demográficos en las entidades federativas del país y medir si éstos tienen algún impacto sobre el déficit actuarial y sobre los plazos de suficiencia de los sistemas estatales de pensiones. Existen dos tipos de variables: las que impactan a la población en general y las que solo afectan a la población objetivo de los sistemas estatales de pensiones —generalmente, de la burocracia estatal— y, en algunos casos, también al magisterio local, policía y universidades.

Con las variables de capacidades administrativas, el objetivo es capturar en qué medida los funcionarios públicos titulares de las ad-

VARIABLES DEMOGRÁFICAS	VARIABLES DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS
<ul style="list-style-type: none"> • Esperanza de vida al nacer • Tasa bruta de natalidad • Proporción de activos respecto pensionados • Promedio de años de servicio de los trabajadores activos • Edad promedio de trabajadores en activo • Edad promedio de los pensionados 	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad en el puesto de los titulares del gobierno estatal • Experiencia laboral de los titulares del gobierno estatal
VARIABLES DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	VARIABLES DE CAPACIDADES FINANCIERAS
<ul style="list-style-type: none"> • Índice de información presupuestal estatal • Índice de información del ejercicio del gasto • Suma de la edad mínima y antigüedad mínima de jubilación • Tipo de reforma al sistema de pensiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de desempeño financiero por entidad federativa • Promedio sistema de alertas Ley de Disciplina Financiera • Índice de desempeño financiero por entidad federativa

Figura 27. Clasificación de variables dependientes para el análisis empírico. Elaboración propia.

ministraciones estatales tienen determinado nivel de experiencia en la administración pública y antigüedad en su cargo. Es considerado que, a mayor experiencia y antigüedad, son desarrolladas mejores capacidades administrativas, lo que es denominado *expertise*, es decir, la pericia de los funcionarios en la materia de administración pública. Es necesario conocer si estas capacidades administrativas tienen algún impacto en el comportamiento de los sistemas de pensiones, toda vez que son los funcionarios estatales los encargados de administrar sus recursos y determinar sus políticas y procedimientos.

Otro grupo de variables son las de desarrollo institucional que, de acuerdo con el marco teórico previamente descrito, representan las restricciones de tipo formal e informal que configuran a las instituciones y rigen el comportamiento de los actores públicos. Son parte del

marco institucional bajo el cual son desarrollados los sistemas de pensiones de las entidades federativas (reglamentos, marcos normativos y procedimentales), a fin de entender si este tipo de restricciones a las acciones y decisiones de los actores gubernamentales producen algún impacto en el déficit actuarial y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones.

Por último, están las variables de capacidades financieras de los estados bajo el supuesto de que la fortaleza financiera medida con estos indicadores, permite un mejor marco de acción a los funcionarios estatales y, por lo tanto, es de esperarse que, en la medida que los gobiernos locales tengan un mejor desempeño financiero, tendrán sistemas de pensiones más sanos. Esto es, que exista una relación entre las capacidades financieras de los estados y los plazos de suficiencia financiera y los déficits actuariales de los sistemas de pensiones estatales.

Resultados y hallazgos

El análisis de correlación busca explicar en qué medida influyen en los déficits actuariales y los plazos de suficiencia de los regímenes estatales de pensiones, diferentes factores como son los de tipo demográfico, los de capacidades administrativas, el desarrollo institucional y las capacidades financieras de cada uno de los gobiernos estatales del país.

Lo anterior, alineado a la teoría del neoinstitucionalismo económico, así como las teorías económicas relacionadas con las pensiones, como son la teoría keynesiana del ahorro, la teoría del ciclo vital de Modigliani, la teoría del ingreso permanente de Friedman y el modelo de generaciones traslapadas de Samuelson y Diamond.

De acuerdo con el resultado de los coeficientes de correlación para las variables demográficas, fue encontrada una relación estadísticamente significativa entre el déficit actuarial de los sistemas estatales de pensiones y las variables siguientes:

- Proporción de trabajadores activos respecto de pensionados: el coeficiente de correlación es de 0.248, lo que significa una relación

moderada entre las variables. El déficit actuarial es una cifra negativa. Es entendido que, cuando aumenta el número de trabajadores activos respecto del número de pensionados, disminuye el déficit. Es decir, tiende a acercarse a un superávit.

- Promedio de años de servicio de los trabajadores activos: existe una relación media entre las variables con un coeficiente de 0.427, estadísticamente significativo. Tal y como sucede en el caso anterior, si aumenta el promedio de años de servicio de los trabajadores en activo, el resultado actuarial se acerca al superávit y se aleja del déficit.

- Edad promedio de trabajadores en activo: la relación entre estas variables es también significativa debido al coeficiente de -0.459. Se trata de una relación inversa que significa que, entre mayor sea la edad promedio de los trabajadores en activo, mayor será el déficit actuarial. O, en otras palabras, que el comportamiento es inverso del superávit actuarial, ya que se tendrá un plazo de cotización más corto y una jubilación más próxima.

- Edad promedio de los pensionados: como en el caso anterior, de nuevo se trata de una relación inversa, pero moderada. Aquí, el coeficiente de correlación es de -0.265. A mayor edad de los jubilados es presentado un menor déficit actuarial.

Respecto de la relación de las variables demográficas con el plazo de suficiencia fue encontrada una relación estadísticamente significativa solo con dos variables:

- Esperanza de vida al nacer: en este caso, se tiene una relación inversa moderada, con un coeficiente de correlación de -0.302. Al aumentar la esperanza de vida al nacer disminuye el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones.

- Promedio de años de servicio de los trabajadores activos: existe una relación débil entre las variables, con un coeficiente de 0.277. Si aumenta el promedio de años de servicio de los trabajadores en activo, aumenta el plazo de suficiencia.

	EV	TBN	PARP	PRAS	EPT	EPP
Déficit o superávit actuarial (DSA)	0.157	0.022	0.248	0.427	-0.459	-0.265
Plazo de suficiencia (PS)	-0.302	0.021	0.172	0.277	-0.109	-0.090

Figura 28. Variables demográficas. **Coefficiente de correlación.** Elaboración propia.

Respecto a las variables que buscan medir las capacidades administrativas, sólo fue encontrada una relación estadísticamente significativa entre el déficit o superávit actuarial y la antigüedad en el puesto de los titulares de la administración estatal, con un coeficiente de -0.328. Es considerado que la relación es moderada e inversa en la medida que los trabajadores de la administración estatal tienen más tiempo en su encargo y un mayor nivel de conocimiento de la administración pública. Esto puede contribuir a un menor déficit actuarial.

	AP	EL
Déficit o superávit actuarial (DSA)	-0.328	0.200
Plazo de suficiencia (PS)	0.290	0.220

Figura 29. Variables de capacidades administrativas. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

En relación a las variables de desarrollo institucional, fue encontrado que existe una relación estadísticamente significativa entre el déficit/superávit actuarial y las siguientes variables:

- Suma de la edad y antigüedad mínimas de jubilación: el coeficiente de correlación tiene un valor de 0.631. Es decir, que existe una relación fuerte entre las variables. En la medida que aumente el número de años de edad y laborados como requisito para tener una pensión, el déficit actuarial será menor y se tenderá a tener superávit.

- Tipo de reforma al sistema de pensiones: existe una relación directa, pero moderada, con un coeficiente de 0.306. Significa que, entre más elementos sean considerados en las reformas al marco jurídico

que rige los sistemas de pensiones, se tenderá a mejorar el resultado actuarial, y disminuirá el déficit y se acercará al superávit. Deben promoverse reformas que consideren, tanto para las generaciones actuales como para las nuevas, incrementar la edad requerida y la antigüedad cotizante para acceder a las pensiones, establecer un salario regulador, incrementar las aportaciones y, en su caso, cerrar grupos de generaciones actuales para transitar a sistemas de CD.

	IIFE	IIEG	EMJ	REF
Déficit o superávit actuarial (DSA)	0.113	0.123	0.631	0.306
Plazo de suficiencia (PS)	-0.025	-0.004	0.074	0.190

Figura 30. Variables de desarrollo institucional. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

En cuanto a las variables que reflejan la capacidad de soportar de forma adecuada las finanzas estatales, es observada una correlación inversa entre el resultado del sistema de alertas y el plazo de suficiencia, lo que significa que los estados con mayores problemas financieros tienden a descapitalizarse más pronto en sus sistemas de pensiones. Al aumentar el valor del sistema de alertas, se tienen mayores niveles de endeudamiento. La correlación negativa, con un coeficiente de -0.300, señala una relación inversa moderada entre el nivel de endeudamiento y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones. Por otra parte, existe una relación débil entre el plazo de suficiencia y el Índice de desempeño financiero. A mejor desempeño financiero mayor plazo de suficiencia.

	SALDF	IDF
Déficit o superávit actuarial (DSA)	0.053	0.008
Plazo de suficiencia (PS)	-0.300	0.267

Figura 31. Variables de capacidades financieras. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

Derivado de estos resultados, es observado que la situación de los sistemas de pensiones puede ser explicada por diversos factores de tipo demográfico, así como por las capacidades administrativas de los servidores públicos de los gobiernos estatales, y también por su desarrollo institucional y por las capacidades financieras del ente público.

Enseguida son enlistadas algunas de las variables que tienen efectos importantes en el déficit actuarial y en el plazo de suficiencia de los sistemas públicos estatales de pensiones:

- La esperanza de vida al nacer
- La proporción de trabajadores activos respecto del número de pensionados y/o jubilados
- El tiempo promedio de años de servicio de los trabajadores activos
- La edad promedio de trabajadores en activo
- La edad promedio de los pensionados
- La experiencia de los trabajadores de las administraciones estatales
- Las restricciones por edad y antigüedad para que los trabajadores puedan acceder a una pensión
- El tipo de reformas que aplicadas a las leyes estatales en materia de pensiones y jubilaciones
- El nivel de endeudamiento y el manejo de las finanzas públicas
- El desempeño financiero de los gobiernos

El debido cumplimiento de las disposiciones jurídicas y normativas en materia de contabilidad gubernamental y de disciplina financiera califican puntualmente la información financiera de los gobiernos. Es un elemento fundamental para el análisis y determinación de las variables independientes para la cuantificación de sus efectos en las variables dependientes.

CAPÍTULO V

LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA

De acuerdo con los estudios actuariales de los municipios del estado de Coahuila presentados por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) en sus Informes del Resultado de los años 2012 al 2015, los municipios del Estado han presentado importantes limitaciones y problemas en cuanto al control del gasto previsional, el diseño de las prestaciones y beneficios de seguridad social y pasivos actuariales, además de un importante desorden presupuestal y hacendario, lo que puede ser traducido en la descapitalización de reservas para el pago de pensiones y beneficios derivados de sus esquemas de seguridad social.

Los estudios actuariales antes citados, identifican cuatro diferentes grupos de municipios de acuerdo con la manera en que cumplen con la obligación de otorgar prestaciones de seguridad social a sus trabajadores:

1. Los municipios que no tienen la seguridad social a su cargo, pero están afiliados a esquemas nacionales o del Estado, que realizan aportaciones a la institución de seguridad social, así como a los pagos establecidos en los contratos laborales.

2. Los municipios que cuentan con pensiones complementarias, es decir, que tienen un sistema de pensiones formal bajo responsabilidad parcial adicional de alguna institución de seguridad social y realizan aportaciones a dicha institución.

3. Los municipios que cuentan con un sistema de pensiones completamente a su cargo. Que hacen frente a las pensiones totales a su cargo y a los pagos únicos.

4. Los municipios que pagan de manera directa las pensiones y beneficios sociales a sus trabajadores. Son divididos en tres grupos:

Los que tienen un instituto, dirección, o unidad especializada para la administración de la seguridad social.

Los que cuentan con un fondo o fideicomiso para el pago de las prestaciones.

Los que pagan los beneficios del gasto corriente. Este último grupo es el de mayor vulnerabilidad. Quienes lo integran suelen carecer de estudios actuariales, no proyectan su gasto, caen en situaciones de discrecionalidad para otorgar los beneficios y prestaciones de sus trabajadores y están en una zona de elevada incertidumbre legal e institucional.

Antecedentes de los sistemas de pensiones municipales en Coahuila

Para el año 2012, la mayoría de los Municipios del Estado no contaban con algún esquema formal de protección social en materia de pensiones a favor de sus trabajadores, a pesar de que el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza (CMECZ) establece en su artículo 102, fracción II, numeral 10, que “los ayuntamientos tienen la obligación de asegurar el régimen de seguridad social de los servidores públicos, empleados y trabajadores municipales”.

En el Informe del Resultado de la fiscalización de la cuenta pública de 2012, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC, 2013) presentó el “Estudio actuarial sobre la Situación que Guardan los Sistemas de Pensiones”, en el que señaló que, de los 38 municipios del Estado, solamente dos, Saltillo y Torreón, contaban con un sistema de pensiones formal estructurado bajo el esquema de organismo público descentralizado de la administración municipal. Los municipios de Arteaga, Nava y Matamoros tenían un convenio para la afiliación de sus trabajadores al IMSS a fin de otorgar a sus empleados prestaciones sociales en materia de retiro por incapacidad, por edad avanzada, antigüedad y vejez. Sin embargo, no existe evidencia suficiente de que la totalidad de sus empleados estuvieran afiliados y cotizaran para su retiro ante el señalado instituto. Fue detectado que los municipios de Arteaga y Nava tenían trabajadores pensionados por fuera del convenio de afiliación, tratándose de personal jubilado de manera previa a

la firma del convenio con el IMSS, mismos que no fueron reconocidos por el instituto y cuyas pensiones se pagarían con cargo al presupuesto municipal.

El estudio actuarial presentado por la ASEC señaló que once municipios no contaban en el año 2012 con registro de personal jubilado cobrando alguna pensión a su cargo, en tanto que los 27 municipios restantes sí tenían personal jubilado. De éstos, como fue comentado, Saltillo y Torreón pagaban las pensiones de sus trabajadores jubilados con cargo a sus respectivos fondos de pensiones. Por su parte, Arteaga y Nava contaban con un esquema de afiliación al IMSS reciente, pero también tenían trabajadores jubilados (22 eran de Arteaga; y diez, de Nava) y recibían sus prestaciones con cargo a su propio presupuesto. Los 23 municipios restantes con personal jubilado identificado no contaban con ningún esquema de pensiones en el año 2012, de tal manera que pagaban también las pensiones de sus jubilados del presupuesto municipal, lo que implicaba una importante afectación a las finanzas municipales (figura 32).

En cuanto a los municipios que ya contaban con un esquema de pensiones con un fondo previsional, Saltillo tenía en el año del estudio un plazo de suficiencia perenne; y Torreón, un plazo de suficiencia hasta el año 2020.

Fue estimado que, el déficit actuarial a valor presente, a un rango de ochenta a cien años, ascendería a 10,469.1 millones de pesos a grupo cerrado. A grupo abierto —es decir, considerando, además, las generaciones futuras— el balance actuarial registraría un déficit del orden de los 30, 266.1 millones de pesos a un rango de tiempo aproximado de 140 años. Esta última cifra representa casi cinco veces el presupuesto anual de todos los municipios del Estado.

Las pensiones municipales y la agenda legislativa

Derivado del complicado escenario y, con base en los estudios actuariales que presentó la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, el Ejecutivo del Estado abordó el tema y lo sometió a la Agenda Legislati-

MUNICIPIOS	TRABAJADORES		NÓMINA (MILES \$)		MONTO DE LAS RESERVAS	PERIODO DE SUFICIENCIA	DÉFICIT ACTUARIAL (MILES \$)	
	ACTIVOS	JUBILADOS	ACTIVOS	JUBILADOS			GRUPO CERRADO	GRUPO ABIERTO
Abasolo	123	0	7,049	0	0	2013	-31,510	-141,306
Acuña	801	120	72,117	8,215	0	2013	-603,087	-2,259,405
Allende	189	15	19,935	333	0	2013	-70,856	-190,496
Arteaga	275	22	20,965	814	0	2013	-151,768	-450,418
Candela	138	11	8,752	301	0	2013	-19,097	-80,653
Castaños	220	10	15,250	677	0	2013	-118,786	-474,029
Cuatro Ciénegas	164	4	11,277	302	0	2013	-94,376	-326,387
Escobedo	108	0	6,118	0	0	2013	-17,033	-100,206
Francisco I Madero	780	46	42,477	3,852	0	2013	-367,027	-1,309,773
Frontera	530	24	39,385	2,205	0	2013	-113,573	-285,637
General Cepeda	242	4	14,835	178	0	2013	-120,712	-489,947
Guerrero	127	0	8,097	0	0	2013	-27,084	-112,491
Hidalgo	90	0	5,416	0	0	2013	-32,527	-149,175
Jiménez	117	0	6,537	0	0	2013	-39,004	-211,118
Juárez	92	0	5,227	0	0	2013	-11,166	-54,726
Lamadrid	88	0	6,548	0	0	2013	-42,515	-182,781
Matamoros	595	0	62,732	0	0	2013	-27,451	-120,502
Monclova	1,800	125	136,007	6,732	0	2013	-1,408,002	-4,376,406
Morelos	125	10	9,564	336	0	2013	-33,118	-143,471

Múzquiz	733	49	41,968	2,636	0	2013	-220,072	-949,010
Nadadores	164	5	11,539	175	0	2013	-79,638	-305,759
Nava	308	10	28,568	762	0	2013	-139,206	-457,834
Ocampo	93	0	6,684	0	0	2013	-54,589	-189,946
Parras	438	123	38,204	5,923	0	2013	-304,492	-771,048
Piedras Negras	1,066	152	98,746	9,516	0	2013	-703,856	-1,701,324
Progreso	43	0	3,849	0	0	2013	-16,778	-75,318
Ramos Arizpe	692	51	63,444	1,494	0	2013	-462,491	-2,104,270
Sabinas	534	26	34,376	2,173	0	2013	-215,112	-657,010
Sacramento	130	0	8,033	0	0	2013	-7,070	-37,438
Saltillo	2,838	457	304,254	26,041	0	2013	-713,434	34,729
San Buenaventura	241	6	18,936	596	345,080,182	perene	-207,206	-578,505
San Juan de Sabinas	596	53	31,709	3,685	0	2013	-255,038	-719,092
San Pedro	1,002	76	71,276	3,360	0	2013	-694,006	-2,175,155
Sierra Mojada	161	8	12,607	418	0	2013	-106,132	-344,141
Torreón	3,311	401	469,285	15,778	107,786,000	2020	-2,650,011	-6,663,032
Viesca	486	54	16,186	341	0	2013	-97,992	-402,607
Villa Unión	160	4	9,257	158	0	2013	-73,723	-261,203
Zaragoza	230	37	14,779	1,300	0	2013	-139,600	-449,189
SUMA	19,830	1,903	1,781,988	98,300	452,866,182		-10,469,139	-30,266,080

Figura 32. Situación de las pensiones municipales 2012. Auditoría Superior del Estado de Coahuila, Informe del resultado 2012.

va. Propuso la promulgación de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. En su exposición de motivos señaló que busca que “Coahuila se consolide como un estado competitivo, que ofrezca oportunidades de empleo, servicios de calidad, y se constituya como líder en bienestar social (...) y que el factor humano es un elemento de gran importancia para alcanzar los objetivos antes descritos, como parte del engranaje de las administraciones públicas municipales, por lo que se procura sentar las bases que garanticen seguridad social a los trabajadores municipales procurando fortalecer su bienestar familiar y colectivo” (Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2014).

El primer mandatario estatal también reconoció que los esquemas de seguridad y previsión social de la mayoría de los municipios eran prácticamente nulos, informales en su mayoría y sin las bases técnicas necesarias para darles viabilidad financiera. Esto generaba una elevada incertidumbre sobre los beneficios y prestaciones para los trabajadores y sus familias, además de importantes afectaciones financieras a las haciendas municipales.

La iniciativa fue presentada ante el Honorable Congreso del Estado el 21 de agosto de 2014. Fue dictaminada el 30 de septiembre del mismo año y publicada un mes más tarde, es decir, el 30 de octubre. Dicha ley señala que tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la implementación, la operación, el seguimiento y la evaluación de los sistemas de pensiones de los municipios del Estado.

La Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza impulsa la creación de fondos de pensiones en los municipios que no cuentan aún con un mecanismo formal para el pago de los beneficios a los que tienen derecho los trabajadores en el momento de su retiro de la vida laboral y, con ello, evita que esa prestación sea pagada del gasto corriente. Fija una obligación a los municipios: establecer un sistema o mecanismo para garantizar y otorgar las pensiones y beneficios sociales a los trabajadores y servidores públicos, e igualmente establece que los

sistemas de pensiones debieran implementarse y entrar en operación de conformidad con lo previsto en la misma ley, a más tardar, el 15 de enero de 2016.

De acuerdo con este ordenamiento, los municipios pueden crear su propio fondo. Ya sea mediante la constitución de un organismo público descentralizado, o bien, mediante el establecimiento de un fideicomiso por medio de la firma de un convenio con alguna institución financiera para la administración del fondo de retiro de sus trabajadores. La citada ley también contempla como alternativa la posibilidad de celebrar convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Los mínimos beneficios que debería garantizar el municipio son:

- Pensión por retiro por edad y antigüedad en el servicio
- Pensión anticipada por retiro
- Pensión por incapacidad por causas ajenas al servicio
- Pensión por incapacidad por riesgos de trabajo
- Pensión por muerte por causas de trabajo
- Pensión por muerte por causas ajenas al trabajo
- Devolución de las cuotas enteradas exclusivamente por el trabajador
- Préstamos quirografarios a corto plazo
- Créditos para la adquisición de casa o terrenos y construcción destinada a la habitación familiar del trabajador con garantía hipotecaria.

Con el fin de impulsar una política de implementación de sistemas formales de pensiones en los municipios del Estado, la ley contempló el establecimiento de diferentes figuras que fungirán como mecanismos colegiados de toma de decisiones, análisis y evaluación, para ayudar a la eficaz implementación de los sistemas municipales de pensiones:

1. Consejo de coordinación y seguimiento para la implementación de los sistemas de pensiones en los municipios, el cual estará integrado por:

- El Ejecutivo del Estado (quien lo presidirá)
- La Secretaría de Gobierno
- La Secretaría de Finanzas
- La Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas
- La Secretaría del Trabajo (quien fungirá como Secretario Técnico)
- Cinco presidentes municipales, uno por cada región del Estado, quienes serán elegidos por los otros miembros del Consejo. Los presidentes municipales durarán en su encargo dos años y serán sustituidos en el orden alfabético de los municipios que integren cada región del Estado. Las sesiones del Consejo serán desarrolladas procurando invitar al Titular de la Auditoría Superior del Estado.

2. Comités de coordinación y seguimiento para la implementación de los sistemas de pensiones de los municipios del Estado, los cuales estarán integrados por:

- El presidente municipal (quien lo presidirá)
- El secretario del ayuntamiento
- El tesorero, quien fungirá como secretario técnico.
- El titular del órgano interno de control

La ley en comento contempla tres modalidades de sistemas de pensiones:

1. La creación de un organismo público descentralizado
2. Establecimiento de un sistema simplificado de administración
3. Celebrar un contrato de prestación de servicios con algún organismo público federal (IMSS o ISSSTE)

Así mismo, es señalado que los beneficios que ampara la ley podrán otorgarse a través de dos sistemas: el de BD o el de CD con pensiones garantizadas.

En cuanto a los municipios que opten por constituir un organismo público descentralizado para la administración de las pensiones de sus trabajadores, la ley señala los siguientes aspectos:

- Deberán contar con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Podrán celebrar toda clase de actos, convenios y contratos orientados a la realización de su fin social, así como defender sus derechos

ante los tribunales o fuera de ellos, ejercitando las acciones judiciales que correspondan.

- En ningún caso, y por ninguna autoridad, se podrá disponer de los bienes, derechos y fondos pertenecientes al patrimonio de éstos, ni a título de préstamo reintegrable al municipio, aun cuando se pretenda el pago de intereses o renta, pues sólo estarán afectos a la prestación de los servicios sociales previstos en las leyes respectivas.

- Administrarán su patrimonio por una institución bancaria, con quien los miembros del Comité habrán de celebrar un contrato de fideicomiso en cuyo clausulado será obligación consignar que la institución fiduciaria únicamente cubrirá las cantidades que por concepto de beneficios se establecen en los ordenamientos respectivos, mediante la orden de pago que en lo relativo formulen el Presidente y Tesorero del órgano que lo administre. En la orden de pago será obligación remitir copia certificada del acta de la sesión correspondiente en la que se hubiese concedido el beneficio de que se trate.

- Los bienes que integren el patrimonio de estos organismos, así como los actos y contratos que celebre para el cumplimiento de sus fines, estarán exentos de toda clase de gravámenes.

- Los trabajadores no adquirirán derecho alguno, ni individual ni colectivo, sobre el patrimonio del organismo, sino exclusivamente el de gozar de los beneficios establecidos en éste y en los respectivos ordenamientos.

- Podrán establecerse los casos y las condiciones bajo las cuales los beneficiarios tendrán derecho a percibir una cantidad en concepto de gastos de funeral del trabajador o pensionado, sin que éstos puedan exceder de veinte meses de salario mínimo general vigente en la capital del Estado.

En cuanto a los municipios que opten por afiliar a su personal de transición y de nuevo ingreso a alguno de los organismos públicos federales, no podrán constituir organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones, ni otorgar pensiones adicionales a las que ofrecen el IMSS o el ISSSTE.

Situación de los sistemas de pensiones municipales en 2019

Con base en el seguimiento a los diferentes estudios actuariales y trabajos desarrollados por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, fue formado un estudio del avance material de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado.

Existen diez municipios que ya cuentan con una ley para implementar su propio sistema de pensiones: Saltillo (desde 1983); Torreón (desde 1984); Piedras Negras (Ley publicada el primero de diciembre de 2015 en el Periódico Oficial del Estado); Monclova (Ley publicada el cinco de abril de 2016 en el Periódico Oficial del Estado).

Los municipios que optaron por un esquema de administración simplificado son Acuña (Ley publicada el 29 de diciembre de 2015 en el Periódico Oficial del Estado); Ramos Arizpe (Ley publicada el 29 de diciembre de 2015 en el Periódico Oficial del Estado); Cuatro Ciénegas (Ley publicada el 17 de mayo de 2016 en el Periódico Oficial del Estado); Frontera (Ley publicada el 05 de abril de 2016 en el Periódico Oficial del Estado); Múzquiz (Ley publicada el seis de octubre de 2017 en el Periódico Oficial del Estado) y Zaragoza (Ley publicada el siete de noviembre de 2017 en el Periódico Oficial del Estado).

De los diez municipios que cuentan con una ley para la creación de un organismo ya sea descentralizado o centralizado para la administración de las pensiones de sus trabajadores, solo seis están ya operando dicho sistema (Saltillo, Torreón, Piedras Negras, Monclova, Acuña y Ramos Arizpe); los otros cuatro municipios, Frontera, Cuatro Ciénegas, Múzquiz y Zaragoza, aún no inician la operación del sistema de pensiones, por lo que continúan en proceso de implementación.

De los 28 municipios restantes, se tiene evidencia que, tres de ellos, cuentan ya con un convenio de afiliación de su personal al régimen de seguridad social del IMSS: Arteaga, desde el año 2011; Matamoros, desde el año 2007; y Nava, desde el año 2008. En páginas anteriores comentamos que estos tres municipios no tienen afiliado al total de sus trabajadores.

Respecto de los otros 25 municipios restantes, no se cuenta con evidencia de avances en la implementación de su sistema de pensiones.

En concreto, es importante destacar los avances derivados de la promulgación de la ley, dado que, tal como fue explicitado, diez municipios cuentan con una ley aprobada por el Congreso del Estado para crear su sistema de pensiones. Los otros 28 municipios ya cuentan con autorización del Congreso para la afiliación al IMSS.

Ahora bien, es necesario considerar que los municipios de Frontera, Cuatro Ciénegas, Múzquiz y Zaragoza, como ya fue comentado, cuentan con un ordenamiento jurídico para crear una Dirección o Gabinete de Pensiones. A partir de sus características administrativas, financieras e institucionales es probable que les resulte, como mejor opción, la de afiliar a sus trabajadores al régimen de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para cumplir con la Ley Marco, y brindar certidumbre jurídica a la protección social de sus trabajadores.

Para promover la afiliación al IMSS, el Congreso del Estado autorizó a los municipios del Estado convenir con este instituto la incorporación de su personal al régimen obligatorio del seguro social y que sean afectadas las participaciones, subsidios o transferencias federales que les correspondan para garantizar el pago de las cuotas derivadas del aseguramiento de trabajadores a su servicio. En este contexto, es necesario advertir una serie de precisiones respecto de la posibilidad de afiliación de su personal al IMSS:

- La pensión pagada a sus trabajadores por la institución de seguridad social no será superior al 30 por ciento del último salario de cotización. Las tasas de reemplazo del IMSS suelen ser muy bajas.
- La afiliación permitida por el IMSS no contempla la antigüedad de sus trabajadores en activo, por lo que el año de afiliación será el año cero. Sin importar la antigüedad del trabajador al servicio del municipio, para la institución de seguridad social es un trabajador de nuevo ingreso.

- Los treinta municipios que optaron u optarían por el IMSS, y que tienen actualmente personal jubilado, no serán reconocidos por el IMSS, por lo que los municipios deberán pagar sus pensiones de su propio presupuesto.
- En caso de que personal afiliado presente algún padecimiento de salud crónico o enfermedad preexistente, el IMSS le podrá fincar un capital constitutivo al municipio para financiar el tratamiento que le corresponda y los gastos médicos inherentes.
- En relación con los municipios de Candela, Múzquiz, San Juan de Sabinas, San Pedro y Zaragoza que, actualmente, tienen convenio con el ISSSTE para la prestación de servicios de salud, en caso de firmar un convenio con el IMSS y declinar el convenio con el ISSSTE, perderán derechos de sus trabajadores por antigüedad al no ser portables sus prestaciones de una institución a otra.

CAPÍTULO VI

COMENTARIOS SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA 2020 AL SISTEMA DE PENSIONES DE LA GENERACIÓN AFORE

Generalidades

A finales del mes de julio de 2020 fue anunciada por el Presidente de la República una propuesta de reforma en materia de pensiones y tomó como punto de partida el llamado “Acuerdo para el Fortalecimiento de las Pensiones de los Trabajadores del Sector Privado” (CCE, 2020). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dio a conocer sus principales aspectos mediante un comunicado de prensa. Precisó que la propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social tiene el propósito de fortalecer el sistema de pensiones de los trabajadores. La SHCP señaló que es derivada de un consenso entre tres sectores: el Gobierno Federal, el sector patronal representado por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la parte trabajadora, sin aclarar cómo fue consultado y representado este último sector. A pocos días del anuncio, no ha sido formalmente presentada una iniciativa de reforma ante el Congreso Federal.

Es necesario subrayar dos precisiones. En los documentos presentados por la SHCP y el CCE para dar a conocer los pormenores de la pretendida reforma, ésta solamente está enfocada en la llamada Generación AFORE, es decir, sólo atiende lo relacionado con los trabajadores del sector privado que han cotizado al amparo de la Ley del Seguro Social de 1997 (Ley 97), y de ellos, sólo incluye a los del seguro de cesantía en edad avanzada y vejez. Se trata de una propuesta de reforma, como ya se comentó, colocada en la agenda pública para su discusión, pero, al momento, no existe un documento oficial materializado en una iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social.

El acuerdo arriba citado no representa la solución a los problemas de financiamiento, suficiencia, sostenibilidad, cobertura y equilibrio en las tasas de reemplazo de una amplia gama de sistemas de pensio-

nes federales y locales, entre los que se encuentran: los de trabajadores del sector privado de la generación regulada por la Ley del Seguro Social de 1973 (Ley 73); los del régimen de pensiones y jubilaciones del IMSS en su calidad de patrón; los de trabajadores del Gobierno Federal, cuyas pensiones son administradas por el ISSSTE; los sistemas de pensiones del ámbito subnacional (estatales y municipales); los de los trabajadores de la educación adscritos a sistemas locales; así como los de trabajadores de las universidades públicas estatales, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad y los de Poderes Judicial Federal y estatales, entre otros.

En México existen múltiples sistemas de pensión tanto públicos como privados, de beneficio definido y de contribución definida; planes federales y subnacionales, de universidades y de empresas paraestatales, así como también planes para trabajadores del sector público y privado. El Banco Mundial propuso agrupar dichos esquemas en cuatro categorías, a las que llama pilares. Son las siguientes:

- Pilar 0: Subsistema no contributivo, que brinda una pensión universal básica financiada con recursos públicos, actualmente llamada “Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores”.

- Pilar 1: Subsistema de Beneficio Definido (también llamado de reparto), en que es concentrado el sistema de pensiones de la Ley 73 del IMSS; el sistema referido en el artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE (Beneficio Definido ISSSTE) que ampara al régimen anterior y en transición antes de la reforma de 2007 a la Ley del ISSSTE; el sistema de reparto del ISSFAM; el relativo a Luz y Fuerza del Centro y Ferrocarriles Nacionales; el de PEMEX (vigente hasta 2015); así como el de la Comisión Federal de Electricidad (vigente hasta 2008).

- Pilar 2: Subsistema de Contribución Definida (también llamado de cuentas individuales) que concentra el sistema de pensiones de la Ley 97 del IMSS, además de los sistemas de contribución definida del ISSSTE, PEMEX y Comisión Federal de Electricidad.

- Pilar 3: Subsistema de ahorro voluntario donde están concentrados el sistema de pensiones de ahorro voluntario al amparo de la Ley

97 del IMSS; el sistema de ahorro solidario al amparo de la Ley 2007 del ISSSTE; así como el sistema de cuentas individuales de jubilación del plan de retiro de los trabajadores constituido por la Comisión Federal de Electricidad (CIJUBILA).

Propuesta central del Acuerdo

El señalado “Acuerdo” está enfocado en el pilar 2. Y, de éste, sólo en los trabajadores de la generación AFORE. En resumen, la propuesta central está dividida en tres partes:

1. Incrementar la tasa de aportación obligatoria (concentrando el aumento en la aportación patronal).
2. Reducir las semanas de cotización para mejorar el acceso a una pensión mínima garantizada.
3. Aumentar el monto de la pensión mínima garantizada.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó el Comunicado No. 061, con fecha del 22 de julio de 2020 (SHCP, 2020). En él detalla, a grandes rasgos, la propuesta que estará contenida en la iniciativa de reforma por turnar al Legislativo. Es señalado que, con esta iniciativa, se busca complementar el primer paso para mejorar el bienestar de los adultos mayores, el cual consistió en la reforma al artículo cuarto constitucional, en el que fue establecido el derecho a una pensión a los adultos mayores para cubrir sus gastos básicos durante la vejez.

En el régimen actual (Ley 97), según señala la SHCP, existen grandes áreas de oportunidad. Entre ellas destacan el bajo nivel de aportaciones, lo que genera muy pobres tasas de reemplazo, sobre todo para los trabajadores que tienen menores niveles de ingresos. Además, una parte importante de los trabajadores no logra tener el derecho a una pensión mínima garantizada, ya que ésta es otorgada con mil 250 semanas de cotización, lo que equivale a 24 años laborados. Esta pensión mínima garantizada es muy baja y puede significar un ingreso insuficiente para financiar las necesidades básicas de la población más vulnerable en su vejez. Por lo anterior, es buscado un aumento a

la pensión que ofrece el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) a los trabajadores de la generación AFORE.

La SHCP estima que, de aprobarse la reforma en los términos buscados, las pensiones de ese grupo de trabajadores podrían tener un incremento promedio de 42% respecto de la pensión que actualmente alcanzan y mejorarían significativamente la tasa de reemplazo.

La propuesta de incrementar la tasa de aportación obligatoria pretende un aumento de las aportaciones. Actualmente éstas son, en promedio, de un 6.5% bajo un esquema tripartita compuesto de la siguiente manera: 5.15% a cargo del patrón, 1.125% a cargo del trabajador y 0.225%, más una cuota social, para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo, a cargo del Gobierno Federal.⁷

De las aportaciones totales, es buscado un incremento que vaya del 6.5% al 15%. La cuota a cargo de los trabajadores no sería modificada y la aportación patronal reportaría un incremento gradual, en un lapso de ocho años, a partir del 2022, del 5.15% al 13.875%. Esta aportación estará en función del nivel de ingreso de los trabajadores en un rango 5.151% para aquéllos con un ingreso igual o menor a un salario mínimo, hasta el máximo de 13.875% para los trabajadores con ingreso de hasta 25 Unidades de Medida y Actualización (UMA). La aportación del Gobierno Federal sería modificada y quedaría en una cuota social para los trabajadores que tengan ingresos de hasta cuatro UMA.

La propuesta de reducir las semanas de cotización para tener derecho a una pensión mínima garantizada, busca pasar de 1, 250 semanas de co-

⁷ Según el artículo 168, fracción IV de la Ley del Seguro Social, es establecida una cuota social como parte de la aportación del Gobierno Federal para los trabajadores con salario de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (Actualmente, Ciudad de México). Para los trabajadores con ingresos de hasta un salario mínimo (SM), será de \$3.87077 por cada día de salario cotizado; para los trabajadores con ingreso de 1.01 a 4 SM, será de \$3.70949; para los trabajadores con ingreso de 4.01 a 7 SM, será de \$3.54820; para los trabajadores con ingreso de 7.01 a 10 SM, será de \$3.38692; y, para los trabajadores con ingreso de 10.01 a 15 SM, será de \$3.22564. Estos valores se actualizan trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

tización a 750 semanas, a partir del año 2021 y, posteriormente, elevar de forma gradual, en un lapso de diez años, a mil semanas de cotización.

La pensión mínima garantizada es otorgada a quienes se retiren bajo la Ley del IMSS de 1997. Es un complemento otorgado a los trabajadores que cumplan con un mínimo de edad y de semanas cotizadas, pero cuyos recursos ahorrados en su cuenta individual no sean suficientes para financiar una pensión vitalicia o un retiro programado. En este caso, el Gobierno Federal, con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual de cada trabajador, cubre esa pensión mínima garantizada. Como ya fue comentado, uno de los principales requisitos es el haber cotizado en su vida laboral, como mínimo, durante 1,250 semanas. Con la disminución de este número de semanas, es esperado que un mayor número de trabajadores tenga derecho a este beneficio.

La propuesta de aumentar el monto de la pensión mínima garantizada, actualmente iría de \$3,289.00 a \$4,345.00 y se otorgaría en función de la edad, las semanas cotizadas y el salario base de cotización en un rango de 0.7 a 2.2 veces el salario mínimo.

Límites de la reforma en curso

En el “Acuerdo”, el propio CCE reconoce las limitaciones de la reforma que impulsa. En su pronunciamiento señala que no pretende resolver los siguientes aspectos de la amplia problemática de pensiones en México:

1. Los niveles de informalidad que existen en el país.
2. Las bajas pensiones por el problema de la subdeclaración del salario base de cotización.
3. Los problemas de los demás esquemas de pensiones, por ejemplo: pensiones estatales, municipales, de universidades, entre otros.

Objetivo principal de la reforma

Según señala el “Acuerdo”, su objetivo principal es mejorar el bienestar de los trabajadores. Está basado en cinco puntos:

1. Compensar las desventajas de la llamada generación AFORE.
2. Mejorar los parámetros en los que está basado el sistema actual.
3. Fomentar la equidad que beneficie aún más a los trabajadores de menores ingresos.
4. Ser incluyente para que más trabajadores accedan a los beneficios del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
5. Garantizar el correcto uso de los recursos públicos y cuidar la austeridad en la gestión pública.

Acciones complementarias

En el “Acuerdo” son reconocidos puntos adicionales. Es sugerido que los siguientes aspectos sean puestos a consideración en la iniciativa de reforma que presente el Ejecutivo Federal: incentivar el ahorro voluntario de los trabajadores; flexibilizar las reglas en materia de ahorro para el retiro de los trabajadores independientes; considerar la necesidad de implementar esquemas más benéficos para proteger a las personas que salen del mercado laboral por razones como el cuidado infantil; analizar la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones ante temas como el aumento de la esperanza de vida de las personas y el envejecimiento poblacional. En tal sentido el CCE propone, además, de las tres propuestas centrales del “Acuerdo”, analizar lo siguiente:

1. Impulsar las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro en un esquema abierto a la competencia y facilitando la deducibilidad de impuestos.
2. Fomentar el ahorro voluntario para los trabajadores con ingresos mayores a tres salarios mínimos para facultar a las empresas a retener el ahorro de largo plazo de sus empleados.
3. Incluir a los trabajadores independientes bajo el esquema de aportaciones obligatorias, mediante figuras como un “Plan Personal de Retiro”, en condiciones similares a las del resto de los trabajadores. Esto puede beneficiar incluso a trabajadores que se encuentren fuera del mercado formal.

4. Incorporar aspectos de género en la iniciativa de reforma, con énfasis en temas como el cuidado infantil y la incorporación del reconocimiento de semanas sin cotizar.

5. Condonación de aportaciones por trabajadores en activo de más de 65 años, así como la posibilidad de que cuenten con un seguro de supervivencia cuyo costo lo asumiría el Estado y que funcionaría como complemento a la pensión universal, enfocado en adultos de edad avanzada.

Por otra parte, en el comunicado mediante el cual la SHCP detalló los aspectos de la reforma que tratará de impulsar, son contempladas otras acciones complementarias:

1. Posibilidad de combinar esquemas de rentas vitalicias con retiros programados.

2. Poder efectuar retiros de su ahorro voluntario sin requerir un periodo de espera (actualmente de seis meses).

3. Eliminar la prescripción de derechos de modo que los titulares de la cuenta individual o sus beneficiarios puedan recuperar el saldo remanente en dicha cuenta aún después de diez años de obtener el derecho a la pensión.

Aspectos que no contempla la propuesta

Tal como ya fue citado, la propuesta refiere solo a uno de los múltiples problemas de los sistemas de pensiones. Concretamente, a las bajas pensiones que obtendrán los trabajadores al amparo de la Ley del Seguro Social de 1997, es decir, los que conforman la llamada generación AFORE que comenzó a cotizar hace 23 años y que reporta su retiro cercano. De aprobarse la reforma en los términos presentados, podría lograrse un aumento del ahorro pensionario. Más trabajadores tendrían derecho a la pensión mínima garantizada y ésta tendría un aumento significativo.

En relación con los impactos no previstos, los siguientes son considerados los más importantes para que ser abordados en un análisis integral:

- El aumento de la aportación patronal podría afectar la productividad de las empresas ya que los mayores costos de su nómina causarían un menor aumento de la inversión, afectando la producción de forma directa y el consumo privado de forma indirecta. El crecimiento del empleo quedaría frenado, condición que podría agravarse y acentuar la actual recesión económica.

- Otro probable efecto es la posibilidad de que los mayores costos para las empresas, por el aumento de las aportaciones patronales, también pueden trasladarse a los trabajadores. La parte patronal podría buscar la compensación del incremento de las cuotas a su cargo, concediendo menores aumentos salariales a sus trabajadores.

- El aumento de los costos del sector privado también podría ser trasladado a los consumidores porque el incremento a las cuotas de aportaciones encarecería la nómina. Es decir, el trabajo como factor de la producción, sería más caro, por lo que las estructuras de precios aumentarían y provocarían un aumento de la inflación.

- Así mismo, no se identifica alguna estrategia para dar mayor sostenibilidad fiscal al Sistema de Ahorro para el Retiro, ya que la propuesta implicaría que el Gobierno Federal destine mayores recursos para financiar los costos asociados a la pensión mínima garantizada de los trabajadores.

En relación con los tantos sistemas de pensiones que existen en el país, es necesaria una reforma integral que tome en cuenta la situación, características y problemas de todos esos esquemas. La reforma al sistema de pensiones mexicano debe ser mucho más profunda.

Reiteramos: la propuesta del “Acuerdo” sólo se enfoca en la parte del Sistema de Ahorro para el Retiro para la generación AFORE y deja de lado a los sistemas de pensiones regulados por la Ley 73 y al régimen de pensiones y jubilaciones del IMSS en su calidad de patrón. Estos dos esquemas, según Aguirre Farías (2019), suman pasivos contingentes que se calculan en un 72% del PIB, aproximadamente.

Por otro lado, la propuesta de reforma no aborda tampoco las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado administradas por el

ISSSTE. Para este sistema, Aguirre (2019) calcula su pasivo contingente en un 40% del PIB.

A esto es necesario añadir que no se consideran tampoco los sistemas de pensiones de los trabajadores estatales y municipales, de organismos y empresas, ni tampoco las pensiones de las universidades públicas y trabajadores de la educación. Éstos suman un pasivo contingente de alrededor del 31% del PIB, también según el propio Aguirre Farías (2019).

En resumen, la propuesta planteada en el “Acuerdo” no contempla diversos esquemas pensionarios cuyos pasivos contingentes suman, aproximadamente, un 143% del PIB. En contraste, el régimen de pensiones regido por la Ley del IMSS de 1997, el único contemplado en la propuesta, tiene un pasivo contingente del 12% del PIB, según cálculos de Aguirre Farías (1997).

La mayoría de los sistemas de pensiones locales no son financieramente viables y no cuentan con reservas que den sostenibilidad financiera de largo plazo, por lo que los gobiernos estatales y municipales deben aportar recursos adicionales para financiar el pago de pensiones con una importante afectación de las finanzas públicas locales.

En una gran parte de los municipios del país, ni siquiera existe un sistema de pensiones formalmente establecido. Una gran cantidad de trabajadores no cuentan durante su retiro con un ingreso digno y otra gran parte de trabajadores reciben algún tipo de pensión con cargo al presupuesto.

Es posible concluir que “Esta intención de reforma legislativa dista mucho de significar la solución de la problemática nacional en materia pensionaria”.

CONCLUSIONES

Uno de los principales objetivos de este trabajo ha sido colaborar en la búsqueda de los principales factores que pueden tener incidencia en los déficits actuariales y en los plazos de suficiencia de los sistemas estatales de pensiones.

El estudio fue estructurado en cinco apartados. El primero indagó las principales características de los sistemas de pensiones locales asociadas a su déficit actuarial y a su periodo de suficiencia. Fue asociada la problemática de los sistemas locales de pensiones con los diferentes aspectos demográficos que caracterizan a las entidades federativas del país, así como las capacidades administrativas, institucionales y financieras. Fue asumido que, en cierta medida, tales aspectos califican la dimensión del déficit actuarial y el plazo de suficiencia de los sistemas de pensiones estatales en México.

En un segundo apartado fue realizada una revisión de teorías económicas del ahorro, del comportamiento humano, del neoinstitucionalismo económico y de otros aspectos teóricos vinculados con los modelos y sistemas de pensiones.

En el tercer apartado fue puesta en contexto la situación actual de los sistemas de pensiones en las entidades federativas de México. Para ello fue presentado un recorrido por los antecedentes históricos y los diferentes contextos políticos y económicos de las políticas públicas en materia de pensiones y jubilaciones. Fue abordado el trayecto del arreglo legal e institucional de los sistemas de pensiones en los planos internacional, nacional y local, así como la evolución demográfica del país desde mediados del siglo XX al día de hoy y sus proyecciones hasta el año 2050.

En el cuarto apartado fue realizado un análisis de las principales variables que inciden en el déficit actuarial y en el plazo de suficien-

cia de los sistemas de pensiones locales por medio de herramientas de métodos cuantitativos y cualitativos. Este ejercicio práctico es del mayor interés de los gobiernos, pues, de su atinada ejecución, pueden obtenerse cuáles variables debieran corregirse para enmendar, en buena medida, las deficiencias de los sistemas de pensiones locales.

En el quinto apartado, relativo a los sistemas de pensiones de los municipios del Estado de Coahuila, fue establecida una breve reseña del estado que guardaban estos sistemas hasta el año 2014 y cuáles han sido sus avances a partir de la vigencia de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. Este instrumento obligaba a los municipios a operar sus sistemas bajo su nueva reglamentación, situación que, después de más de un año de transición para su acatamiento y más de cuatro años de vencido su plazo de debido cumplimiento, presenta un avance sumamente deficiente en los sistemas de pensiones municipales, salvo contadas excepciones.

Comentarios importantes

Los sistemas de pensiones atravesaron por un periodo de bonanza económica y de políticas asistenciales conocido como el Estado del bienestar. En él fue incrementado de manera desordenada e indiscriminada el gasto público, lo que detonó un elevado incremento del déficit fiscal en diversas naciones, con mayor énfasis en las latinoamericanas. A este problema es necesario sumar que los primeros sistemas formales de pensiones estuvieron basados en el modelo de BD, con un fuerte desequilibrio entre los ingresos por aportaciones trabajador-patrón y los beneficios sociales cubiertos por esos sistemas de pensiones. Con los cambios en las tendencias demográficas, mayor esperanza de vida y menor natalidad, los desequilibrios actuariales fueron anticipados.

Posteriormente, apareció un punto de quiebre del Estado del bienestar en el que los déficits fiscales fueron insostenibles. En esta etapa, conocida como “La crisis de la deuda”, fue necesario reestructurar las

finanzas públicas, disminuir el gasto, aumentar los ingresos y reducir los desequilibrios. Financiar los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto público no fue posible. Los países latinoamericanos estuvieron sometidos a las políticas del Consenso de Washington para acceder a reestructuras y refinanciamientos de sus enormes deudas públicas. Entre los muchos compromisos que los países debieron cumplir, destacó el ordenamiento de sus finanzas, la eliminación de subsidios y la implementación de una serie de reformas estructurales. Una de las más necesarias fue la reforma a los sistemas de pensiones.

En 1997 dio inicio la transición del sistema de pensiones del IMSS, de un sistema de BD a un sistema de CD con cuentas individuales. Esto redujo la carga fiscal para el gobierno federal por medio de la administración en las AFORES de los ahorros de los pensionados con la participación de intermediarios financieros del sector privado. Este nuevo esquema no estuvo basado en la solidaridad intergeneracional, sino que cada trabajador fue el responsable de sus ahorros para el retiro. Es un modelo financieramente sostenible en el largo plazo.

También en el año 2007, inició la transición de las pensiones del ISSSTE del sistema de BD al sistema de CD, por lo que, al igual que el IMSS, operará en una modalidad mixta hasta que sean extinguidas las pensiones en curso de los trabajadores con derechos adquiridos bajo la modalidad del sistema BD.

En este estudio puede observarse el creciente rezago de los sistemas de pensiones de las universidades públicas, de los magisterios y de los gobiernos estatales y municipales, cuyos déficits actuariales, y otros factores adversos, propiciarán su quiebra económica en el corto y mediano plazo.

Entre los principales problemas que presentan los sistemas estatales de pensiones es necesario precisar su dispersión y la heterogeneidad de sus características. Esto obstaculiza la construcción de una política nacional. Son muchos sistemas y muy diferentes en temas, como el de aportaciones y cuotas, el de beneficios otorgados, los requisitos y características para acceder a la jubilación y población atendida, entre otros.

Con base en los estudios actuariales que pudieron obtenerse de la revisión de los presupuestos del ejercicio fiscal 2019, fue constatado que la mayoría de los estados mantiene sistemas de BD basados en la solidaridad intergeneracional. La mayoría cuenta con fondos de reservas previsionales en niveles muy bajos y, en algunos casos, estos fondos ya están agotados y pagan sus pensiones con cargo al presupuesto local (costos fiscales). Esto ha provocado que los plazos de suficiencia, salvo pocas excepciones, sean muy cortos, por lo que es inevitable su pronta descapitalización. En muchos casos, los estados y municipios ya operan con reservas agotadas.

Es evidente que la mayor parte de los sistemas estatales y municipales de pensiones subsisten de aportaciones extraordinarias con cargo al erario público y, en la mayoría de los casos, la tendencia es que, en el corto plazo, sean sumados muchos más estados a esta situación. La necesidad de reformas es urgente. Preferentemente, las de tipo estructural. De ahí que, por medio de este trabajo, sea aportada una explicación que parta de la correlación de diferentes variables y la detección de los aspectos que inciden de manera más intensa en los elevados déficits actuariales y los cortos plazos de suficiencia.

Mediante el análisis estadístico, fue detectado que los factores demográficos, institucionales y las capacidades administrativas y financieras de las entidades federativas están vinculados al desempeño de los sistemas de pensiones. Ésta es una de las más importantes conclusiones de *Sistemas de pensiones: estudio crítico*. Es requerida una reforma amplia que no solo modifique plazos, tasas y tipos de remuneración de jubilaciones y pensiones, sino que, además, fortalezca el desarrollo institucional y las capacidades administrativas y financieras de las entidades federativas.

De la experiencia de Coahuila es posible extraer una importante propuesta de política pública: la necesidad de constituir un sistema nacional de pensiones para las entidades federativas y sus municipios. Por lo anterior, entonces, son propuestas líneas precisas de políticas públicas en materia de pensiones estatales. Una de ellas implica el im-

pulso de una política nacional de los sistemas de pensiones con un marco legal preciso. Que involucre y regule a los gobiernos estatales y municipales, a las universidades públicas, al magisterio y a todas las entidades públicas que otorguen pensiones diferentes del IMSS y del ISSSTE. Esto podrá lograrse con reformas que impliquen aumentar la edad de retiro, disminuir las prestaciones y beneficios, aumentar las aportaciones de trabajadores y patrones, y establecer la idoneidad entre la solidaridad intergeneracional o las cuentas individuales, sin soslayar el objetivo esencial de los sistemas de pensiones: proteger a los trabajadores y pensionados, y respetar sus derechos adquiridos en la constante búsqueda de un retiro digno.

Algunas líneas de acción serían las siguientes:

- Homologar las políticas, procedimientos, características, derechos y obligaciones de los diferentes sistemas locales de pensiones. Principalmente, la antigüedad y edad de retiro, y privilegiar los sistemas de CD, así como enfatizar en la forma de cálculo del salario integrador.

- Diseñar esquemas que permitan un aumento gradual de las cuotas y aportaciones de los trabajadores y de los patrones.

- Buscar formas de capitalizar los fondos de pensiones y las cuentas individuales en fondos o fideicomisos, portafolios de inversión bursátil y fondos de inversión gubernamental bajo reglas claras que involucren una supervisión estrecha, con mecanismos de consulta y participación del beneficiario en la toma de decisiones.

- Considerar que dos de los más grandes retos en materia de pensiones y jubilaciones son la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y la suficiencia de las pensiones mismas, para garantizar una vida digna de los trabajadores en retiro.

Sin sostenibilidad de los sistemas de pensiones no es posible tener la certeza de que los trabajadores contarán con pensiones dignas para su retiro. Además de que, cada vez, en mayor medida, el Estado deberá recurrir a costos fiscales para pagar las prestaciones y beneficios a sus afiliados. Es decir, deberá realizar aportaciones extraordinarias con cargo al presupuesto público. Caerán en un juego de suma cero

aquellos recursos que sean destinados a complementar el pago de pensiones o a fondear a los sistemas descapitalizados. Son recursos que dejarán de destinarse a otras necesidades de gasto público, como inversión productiva, fomento económico, educación, salud, seguridad pública, entre otros.

La Auditoría Superior de la Federación señaló, en su informe del Resultado de 2015, que la mayor crisis que atraviesa el sistema nacional de pensiones radica en la imposibilidad de obtener una pensión que compita con la otorgada por los países miembros de la OCDE. En México, el promedio ponderado de la tasa de reemplazo es estimado a un equivalente de 22.2 por ciento del sueldo que perciben los trabajadores en activo, mientras que, la tasa de reemplazo en los Países Bajos (Holanda) es de 90.7 por ciento. En Canadá es de un 45.4 por ciento; y, en Estados Unidos, del 38.3 por ciento (La Jornada, 20/02/2015).

Los sistemas de pensiones buscan dar cobertura a riesgos inherentes a la vejez, tales como la disminución de la capacidad de generar ingresos, la pérdida del empleo, la supervivencia y las discapacidades. Uno de sus objetivos es asegurar un nivel de ingresos adecuado a las personas que, por razones de edad, y de antigüedad, han tenido que retirarse de sus plazas laborales. Por lo que se trata de suavizar las brechas en el consumo de los trabajadores en retiro, respecto del consumo que existía cuando estaban en activo. Con ello es buscado evitar situaciones de pobreza y exclusión social que afecten, principalmente, a personas que entran en la tercera edad.

Lograr una Ley General de Pensiones implica no solo una serie de reformas legales a los muy diferentes y heterogéneos sistemas de pensiones que existen en el país para lograr un sistema sostenible, auto-financiable y suficiente en cuanto a cobertura y tasas de reemplazo. Es importante considerar esquemas con los que cada trabajador tenga el control sobre sus ahorros y conozca sus montos de reserva, proyecciones, riesgos y montos de ingresos disponibles al momento de su retiro y tener facilidades de portabilidad de sus cuentas de ahorro para el retiro. Con ello, sería alcanzado un sistema universal de pensiones

de cuentas individuales para incorporar a todos los trabajadores. Permitiría dar suficiencia y viabilidad financiera a los diferentes sistemas públicos o privados que lo integren con un flujo de ingresos suficiente para fondar el pago de los beneficios a sus pensionados.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS, HEMEROGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS

Aguiar Lozano, Víctor. (2009). *Eficiencia, sostenibilidad ambiental y equidad intergeneracional en los modelos de generaciones traslapadas: lecciones de política*, Edición electrónica gratuita.: www.eumed.net/libros/2009a/501/.

Aguirre Farías, Francisco Miguel (2008). Hacia un modelo nacional de pensiones. Las perspectivas de las reformas paramétricas, en R. Ham Chande, B. Ramírez López y A. Valencia Armas, ed., *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, primera edición, México. D.F.: Editorial Porrúa.

Aguirre Farías, Francisco Miguel. (2012). *Pensiones...¿Y con qué?*, México, D.F.: Fineo Editorial.

Aguirre Farías, Francisco Miguel. (2015). *Pensiones...¿Y ahora qué?*, México, D.F.: Fineo Editorial.

Aguirre Farías, Francisco Miguel; Aguirre Villarreal, Francisco Miguel; y López Barrientos, José Daniel. (2019). *Actuarial analysis of the cost of the defined-benefit and defined-contribution schemes*, Valuaciones Actuariales del Norte y Universidad Anáhuac.

Almendárez Carreón, Oscar Iván. (2014). *Características socioeconómicas asociadas a la cobertura de los sistemas de pensiones para el retiro en México* (Tesis de Maestría). Tijuana, B.C.: Colegio de la Frontera Norte.

Alonso Reyes, María del Pilar. (2012). *Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*, México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.

Aregional. (2016). *Situación y características de los sistemas de pensiones estatales*, México, D.F.: aregional.

ASEC. (2013). *Estudio actuarial sobre la situación que guardan los sistemas de pensiones*, Informe del Resultado 2012, Tomo D3. Saltillo, Coah. Auditoría Superior del Estado de Coahuila.

ASF. (2014). *Evaluación Número 1203 de la política pública de pensiones y Jubilaciones*, México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.

ASF. (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Bertranou, Fabio. (2003). *Conceptos, Teorías y paradigmas de la protección social y la seguridad social*. Santiago de Chile: Curso Calidad de vida de personas mayores.

Bosh Mariano, Melguizo Ángel. Y Pagés Carmen. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabrero, Enrique. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública*, XIII, 753-784.

Calvo Morales. (2015). *La viabilidad de las pensiones en una economía global en crisis*. Valencia, España: Universitat de Valencia, Facultad de Derecho.

Camacho, Luis (2009). Clasificación de los sistemas de financiación colectiva según el grado de capitalización. *Comentarios de Seguridad Social*, No. 24, Montevideo, Uruguay.

Carsten, Thomas y Gándara, Gabriela. (1990). El Plan Brady y la negociación de la deuda mexicana. *Comercio Exterior*, No. 40.

Castañeda Ortega, Ramón; y Nuñez Barba, Enrique. (2011). Reformas a los sistemas públicos de pensiones estatales. *Federalismo hacendario*, INDETEC (167), 115-125.

Cavallo, Eduardo. (2016). *Ahorrar para desarrollarse. Como América Latina y el Caribe pueden ahorrar más y mejor*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEFP. (2016). *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas*. Obtenido de www.cefp.gob.mx/publicaciones/

CESOP. (2006). *Antecedentes en seguridad social*. Obtenido de www.diputados.gob.mx/cesop/.

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2017). *Pensiones en México 100 años de desigualdad*. Obtenido de www.ciep.mx.

CONAPO. (2014). *Proyecciones de la población de México 2010-2050*. México, D.F.

CONEVAL. (2013). *Evaluación estratégica de protección social en México*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONSAR. (2017). *¿Ofrece el nuevo Nobel de Economía una posible ruta de reforma pensionaria para México?* México, D.F.: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Consejo Coordinador Empresarial. (2020). *Acuerdo para el fortalecimiento de las pensiones de los trabajadores del sector privado*.

Consultores Internacionales, S.C. (2012). *Sistema de pensiones: una bomba de tiempo*. www.consultoresinternacionales.com.

Del Tronco, José. (2014). *Desarrollo en América Latina y políticas públicas comparadas: primera parte*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Esping-Andersen, Gosta. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Ediciones Alfons el Magnanim-IVEI. Valencia.

Esping-Andersen, Gosta. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.

Filgueira, Fernando. (1997). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Fuentes Castro, Hugo Javier. (2014). *Impacto macroeconómico de la reforma pensionaria en México*. México, D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Forbes México, sitio web. <https://www.forbes.com.mx/pensionados-de-luz-y-fuerza-reciben-casi-un-millon-de-pesos-al-ano/>

García Pérez, Nubia. (2013). *Incidencia de la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal* (Tesis de maestría). Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F.

Garza Serrato, Gerardo. (2001). *Funcionamiento y evolución del sistema de pensiones en México. Su importancia para el país y sus trabajadores* (Tesis

de maestría). Universidad Autónoma de Nuevo León. San Nicolás de los Garza, Área Metropolitana de Monterrey, N.L.

Gaviria Ríos, Mario Alberto. (2005). *Neoliberalismo, “Consenso de Washington” y reformas estructurales en América Latina*. Obtenido de <http://www.eumed.net/ce/>.

Hurtado, Carlos; y Zamarripa, Guillermo. (2013). *Deuda subnacional. Un análisis del caso mexicano*. México D.F.: FUNDEF (Fundación de Estudios Financieros).

Ibarra Salazar, Jorge; Sandoval Musi, Alfredo; y Sotres Cervantes, Lida. (2001). *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*. Monterrey, N.L., México: ITESM.

IMCO. (2010). Pensiones estatales. Otra bomba de tiempo. En *La Caja Negra del Gasto Público*. Instituto Mexicano para la Competitividad (1a ed., págs. 59-66). México, D.F.

INDETEC. (2003). *Diagnóstico General de los Temas de la Convención Tema: Deuda Pública. Estudios para apoyo de los participantes (Trabajos Preparatorios)*. Primera Convención Nacional Hacendaria, Guadalajara, Jalisco.

Romero Hidalgo, Jorge Alberto; y Jiménez Guth, Adrián Rafael. (2008). Las reformas de pensiones en el estado de Guanajuato: ¿El ejemplo a seguir?, en R. Ham Chande, B. Ramírez López y A. Valencia Armas, ed., *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, primera edición, México. D.F.: Editorial Porrúa

Keynes, John Maynard. (1981). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. (Décima reimpresión de la edición en español ed.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Lera López, Fernando. (1996). Teorías macroeconómicas explicativas del ahorro de las economías domésticas: situación actual del debate. *Cuadernos de Economía*, Vol 24, 91-117.

Lizardi García, Félix. (2015). *El ahorro de los sistemas de pensiones públicos y su posible contribución al crecimiento económico de México (1993-2013)* (Tesis de Maestría). México, D.F. Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía.

Lomelí Vargas, Leonardo (2000). La reforma de la seguridad social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi coordinadores, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2000

Mesa-Lago, Carmelo. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL* (84), 59-82.

Murillo-López, Sandra; y Venegas Martínez, Francisco. (2011). Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados a acceso a una pensión de jubilación en México. *Papeles de Población* (67), 209-250.

Nava Bolaños, Isalia. (2015). Comentarios a la sesión “Demografía y economía”. *Estudios demográficos y urbanos*, 30 (2), 493-498.

Ortiz, Durán, Urban, Wodsak y Yu.(2019). Reformas a los sistemas de pensiones 1981-2010. Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo, [https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm)

Pacheco Pacheco, José Miguel. (2002). *El nuevo sistema de pensiones como generador de ahorro interno, los resultados a un año de su vigencia* (Tesis de Grado). México, D.F. UNAM.

Parsons, Wayne. (2012). *Políticas públicas* (Segunda reimpresión). México, D.F. Miño y Dávila Editores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona, España. Editorial Gedisa.

Portela, Nicolás (2010). *El Sistema de pensiones: cambios y continuidades en las propuestas de la CEPAL en las últimas dos décadas*. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Ramírez Medrano, Alberto (2009). *El sistema de pensiones en México. Perspectiva global de sus reformas: 1997 y 2007* (Tesis de grado). UASLP, San Luis Potosí.

Reyes, Tépach (2006). *Análisis demográfico y socioeconómico de la población de Adultos Mayores de México 2006-2050*. Cámara de Diputados Centro de Documentación, Información y Análisis. México, D.F.

Reynoso, Diego. (2014). *Teoría de la elección pública y neoinstitucionalismo: Segunda parte neoinstitucionalismo*. México, D.F. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Rivas Torres, Frank; y Villasmil Rubio, María Alejandra. (2015). La hora cero en la égida del régimen estatista de pensiones venezolano. *Gaceta Laboral*. 21(2), 165-178.

Rofman, Rafael; y Lucchetti, Leonardo. (2006). *Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura*. The World Bank.

Rosas Huerta, Angélica. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*. (30), 119-134.

Ruiz Medina, Manuel. (2011). *Políticas pública en salud y su impacto en el Seguro Popular en Culiacán* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Sinaloa.

Sánchez de Dios, Manuel. (2013). *El cambio Institucional del Estado de bienestar en América Latina*. Sevilla, España: XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política.

SHCP. (2020). Comunicado No. 061, 22 de julio de 2020.

Solís Soberón, Fernando. (2001). Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente. En *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México* (197-295). México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Soriano Hernández, Silvia. (2012). La democracia disciplinaria: El proyecto posneoliberal para América Latina. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (55), 316-322.

S.N. www.jornada.com.mx. del 20 de febrero de 2015.

Vásquez Colmenares, Pedro. (2012). *Pensiones en México. La próxima crisis* (primera reimpresión ed.). México, D.F.: Siglo XXI editores.

Vera López, Juana Isabel. (2015). Perspectivas del envejecimiento poblacional en México: reformas a los sistemas de pensiones estatales. *Confines de relaciones internacionales y ciencia política*, 11 (21), 107-140.

Villagómez, F. Alejandro; y Hernández, Juan Ignacio. (2010). Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro. *Economía mexicana nueva época* (19), 271-310.

Villagómez, F. Alejandro. (2014). El ahorro para el retiro. Una reflexión para México. *El trimestre económico* (81), 549-576.

Villasmil Bond, Ricardo. (2002). La reforma al subsistema de pensiones. En M. J. Gonzalez R., *Seguridad social: aportes para el Acuerdo* (Primera Reimpresión ed., págs. 57-86). Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello, Asociación civil para la Promoción de Estudios Sociales.

Virgille, Anibal. (2004). *¿Ahorrar para acumular o para financiar las crisis?* (Tesis de Grado). Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín.

Wackerly, Dennis; Mendenhall III, William; y Sheaffer, Richard. (2008). *Estadística matemática con aplicaciones*. CENAGE Learning.

Zamarripa, Guillermo; y Sanchez, Tello, Jorge. (2016). *Principios para una reforma integral al régimen de pensiones en México*. México D.F.: FUNDEF (Fundación de Estudios Financieros).

Zaremborg, G. (2014). *Teoría de la elección pública y neoinstitucionalismo*. México D.F. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

aregional. Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas (IDEF), 2017.

CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html.

Formato 8, Ley de Disciplina Financiera Presupuestos Estatales, 2019.

INEGI Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

INEGI Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE), 2017.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG), 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Transparencia Presupuestaria. Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Transparencia Presupuestaria. Índice de calidad de la información 2019.

FIGURAS

Figura 1. Flujo ahorro-inversión. Pacheco Pacheco, José Miguel. (2002). *El nuevo sistema de pensiones como generador de ahorro interno, los resultados a un año de su vigencia*. Ciudad de México: UNAM.

Figura 2. Clasificación de los sistemas de pensiones. Elaboración propia.

Figura 3. *Reformas a los sistemas de pensiones 1981-2010*. Ortiz, Durán, Urban, Wodsak y Yu. (2019). *Reformas a los sistemas de pensiones 1981-2010*. Organización Internacional del Trabajo.

Figura 4. Costo fiscal de las pensiones del IMSS como porcentaje del PIB. Fuentes Castro, Hugo Javier. (2014). *Impacto macroeconómico de la Reforma Pensionaria en México*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Figura 5. Evolución normativa de la seguridad social en México. Elaboración propia con base en Alonso Reyes (2012). *Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*, México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.

Figura 6. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Figura 7. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones, Ley del Seguro Social. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Figura 8. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Figura 9. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Figura 10. Diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. ASF (2016). *Las reformas estructurales: hacia una seguridad social universal*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Figura 11. Esperanza de vida al nacer y tasa bruta de natalidad 2010-2050. Elaboración propia con base en CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

Figura 12. Pirámides poblacionales México 2010, 2017, 2025, 2030 y 2050. Elaboración propia con base en CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

Figura 13. Distribución poblacional de México por grupos de edad (1950-2050). Elaboración propia con base en CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

Figura 14. Cambio en la estructura demográfica. Villagómez, F. (2014). Situación actual del sistema de pensiones en México. Seminario “Situación actual y reforma de la seguridad social en México”. Instituto Belisario Domínguez. 19 y 20 de agosto, 2014.

Figura 15. Pasivos contingentes estimados 2012. Aguirre Farías, Francisco Miguel. (2012). *Pensiones...¿Y con qué?*. Mexico, D.F.: Fineo Editorial.

Figura 16. Pasivos contingentes estimados 2019. Aguirre Farías Presentación pública (2019).

Figura 17. Sistemas estatales de pensiones. Formato 8 de los formatos de información financiera Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019 y Valuaciones Actuariales del Norte.

Figura 18. Años de descapitalización de los sistemas estatales de pensiones. Elaboración propia con información de Valuaciones Actuariales del Norte y Formato 8 de los formatos de información financiera Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019.

Figura 19. Trabajadores en activo respecto de jubilados/pensionados. Formato 8 de los formatos de información financiera a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019.

Figura 20. Condiciones de edad y antigüedad para acceder a una pensión. aregional. (2016). *Situación y características de los sistemas de pensiones estatales*. México, D.F.: aregional, pp. 20-23.

Figura 21. Salario base para determinar pensiones. aregional. (2016). *Situación y características de los sistemas de pensiones estatales*. México, D.F.: aregional, pp. 20-23.

Figura 22. Estadísticos descriptivos de variables demográficas. Elaboración propia con base en información de CONAPO Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050 y Formato 8 de los formatos de información financiera Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Presupuestos Estatales 2019.

Figura 23. Estadísticos descriptivos de capacidades administrativas. Elaboración propia con base en información de INEGI Censo Nacional de Gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario estatal 2018.

Figura 24. Estadísticos descriptivos de desarrollo institucional. Elaboración propia con base en información del Índice de calidad de la información de los recursos federales, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx, *Índice de calidad de la información presupuestal estatal, Índice de información del ejercicio del gasto* www.imco.org.mx, aregional. (2016). *Situación y características de los sistemas de pensiones estatales*. México, D.F.: aregional, pp. 20-23, y Valuaciones Actuariales del Norte.

Figura 25. Estadísticos descriptivos de desarrollo institucional. Elaboración propia con base en información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Transparencia presupuestaria.

Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del Pbr-SED de las entidades federativas 2018, aregional. (2017). Índice de desempeño financiero de las entidades federativas. México, D.F., y www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx.

Figura 26. Variables consideradas en el análisis empírico. Elaboración propia.

Figura 27. Clasificación de variables dependientes para el análisis empírico. Elaboración propia.

Figura 28. Variables demográficas. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

Figura 29. Variables de capacidades administrativas. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

Figura 30. Variables de desarrollo institucional. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

Figura 31. Variables de capacidades financieras. Coeficiente de correlación. Elaboración propia.

Figura 32. Situación de las pensiones municipales 2012. Auditoría Superior del Estado de Coahuila, Informe del Resultado 2012.

Figura 33. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Esperanza de vida al nacer”. Elaboración propia.

Figura 34. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Tasa bruta de natalidad”. Elaboración propia.

Figura 35. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Tasa bruta de mortalidad”. Elaboración propia.

Figura 36. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Proporción de activos respecto pensionados”. Elaboración propia.

Figura 37. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Promedio de años de servicio de trabajadores activos”. Elaboración propia.

Figura 38. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Edad promedio de trabajadores en activo”. Elaboración propia.

Figura 39. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Edad promedio de los pensionados”. Elaboración propia.

Figura 40. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Nivel de escolaridad de los titulares del gobierno estatal”. Elaboración propia.

Figura 41. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Antigüedad en el puesto de los titulares del gobierno estatal”. Elaboración propia.

Figura 42. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Experiencia laboral de los titulares del gobierno estatal”. Elaboración propia.

Figura 43. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de calidad de la información de los recursos federales”. Elaboración propia.

Figura 44. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de calidad de la información presupuestal estatal”. Elaboración propia.

Figura 45. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de información del ejercicio del gasto”. Elaboración propia.

Figura 46. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Suma de la edad y antigüedad mínimas de jubilación”. Elaboración propia.

Figura 47. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Tipo de reformas al sistema de pensiones”. Elaboración propia.

Figura 48. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice general de avance PbR-SED”. Elaboración propia.

Figura 49. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Promedio sistema de alertas Ley de Disciplina Financiera”. Elaboración propia.

Figura 50. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de desempeño financiero por entidad federativa”. Elaboración propia.

NORMATIVAS

Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza 20/07/1999, última reforma, 29/09/2020.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966, Presidencia de la República, Decreto Promulgatorio, 12 de mayo, 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Iniciativa de Decreto de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, Exposición de Motivos.

Ley del Seguro Social (LSS)

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM)

Ley Federal del Trabajo (LFT)

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM). Diario Oficial de la Federación, 27/04/2016.

Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur

Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche

Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas

Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua

Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza

Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Colima

Ley de Pensiones del Estado de Durango

Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato

Ley Número 912 de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero

Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios

Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Michoacán

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos

Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado (Nayarit)

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León

Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla

Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro

Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de San Luis Potosí

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora

Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco

Ley del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas

Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala.

Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave

Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas

Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza (LISPMEC)

Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera

Ley de la Dirección de Pensiones de Monclova

Ley de la Dirección de Pensiones de Piedras Negras Frontera Fuerte

Ley de Pensiones del Municipio de Acuña, Coahuila de Zaragoza

Ley de Pensiones del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza

Ley de Pensiones del Municipio de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza

Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal Denominado “Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila”

Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal Denominado “Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo”

Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza (CMECZ).

DECRETO No. 208. Se autoriza al Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 209. Se autoriza al Municipio de Francisco I. Madero, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 210. Se autoriza al Municipio de General Cepeda, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 211. Se autoriza al Municipio de Múzquiz, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 212. Se autoriza al Municipio de Ocampo, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 213. Se autoriza al Municipio de Escobedo, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 214. Se autoriza al Municipio de Sabinas, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 215. Se autoriza al Municipio de Sacramento, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 216. Se autoriza al Municipio de San Buenaventura, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 217. Se autoriza al Municipio de San Juan de Sabinas, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 218. Se autoriza al Municipio de Sierra Mojada, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 234. Se autoriza al Municipio de Abasolo, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 235. Se autoriza al Municipio de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 236. Se autoriza al Municipio de Parras, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 237. Se autoriza al Municipio de Villa Unión, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 325. Se autoriza al Municipio de Viesca, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 353. Se autoriza al Municipio de Juárez, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 354. Se autoriza al Municipio de Hidalgo, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 355. Se autoriza al Municipio de San Pedro, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 356. Se autoriza al Municipio de Morelos, Coahuila de

Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 357. Se autoriza al Municipio de Zaragoza, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 358. Se autoriza al Municipio de Guerrero, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 359. Se autoriza al Municipio de Candela, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 360. Se autoriza al Municipio de Progreso, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 372. Se autoriza al Municipio de Castaños, Coahuila de Zaragoza, a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 373. Se autoriza al Municipio de Lamadrid, Coahuila de Zaragoza, a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 374. Se autoriza al Municipio de Nadadores, Coahuila de Zaragoza, a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

DECRETO No. 390. Se autoriza al Municipio de Allende, Coahuila de Zaragoza a convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social para in-

corporar voluntariamente al régimen obligatorio del seguro social a los trabajadores a su servicio.

SHCP. (2016). Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Diario Oficial de la Federación 11/10/2016.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AFORES. Administradoras de Fondos para el Retiro
ASF. Auditoría Superior de la Federación
BID. Banco Interamericano de Desarrollo
BD. Beneficio definido
CD. Contribución definida
CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados
CFE. Comisión Federal de Electricidad
CONAPO. Consejo Nacional de Población
CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAR. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNH. Convención Nacional Hacendaria
FUNDEF. Fundación de Estudios Financieros
IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social
INDETEC. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPC. Índice Nacional de Precios al Consumidor
ISSEG. Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato
ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSFAM. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

LDFEFM. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

LISSSTE. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LSS. Ley del Seguro Social

OIT. Organización Internacional del Trabajo

PENSIONISSSTE. Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado

PEMEX. Petróleos Mexicanos

PIB. Producto Interno Bruto

SAR. Sistema de Ahorro para el Retiro

SBC. Salario Base de Cotización

ANEXO 1. RESUMEN ESTADÍSTICO DE VARIABLES DE ESTUDIO

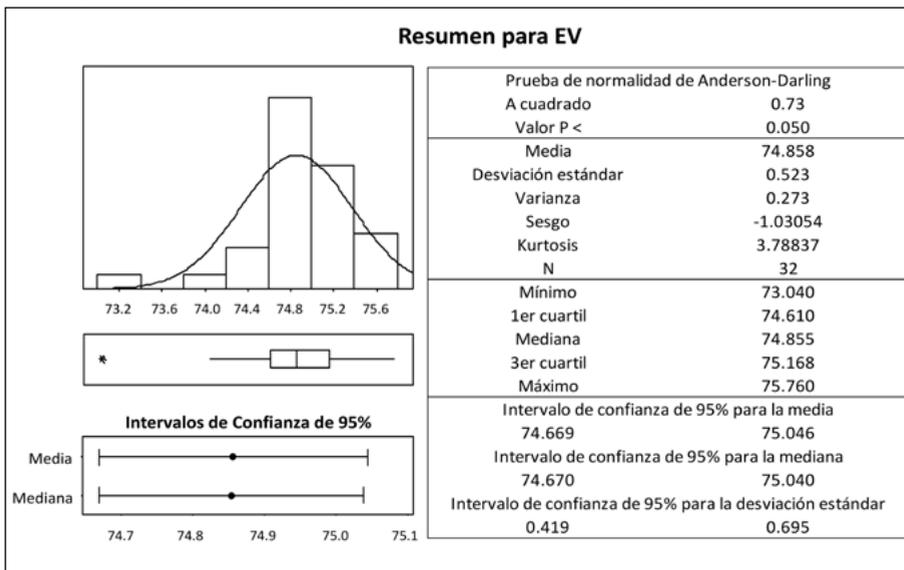


Figura 33. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Esperanza de vida al nacer”. Elaboración propia.

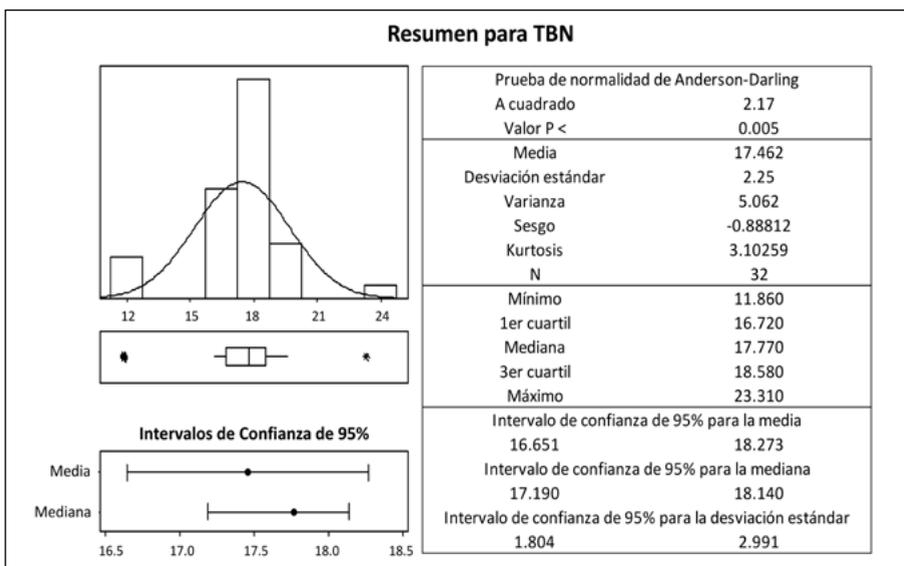


Figura 34. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Tasa bruta de natalidad”. Elaboración propia.

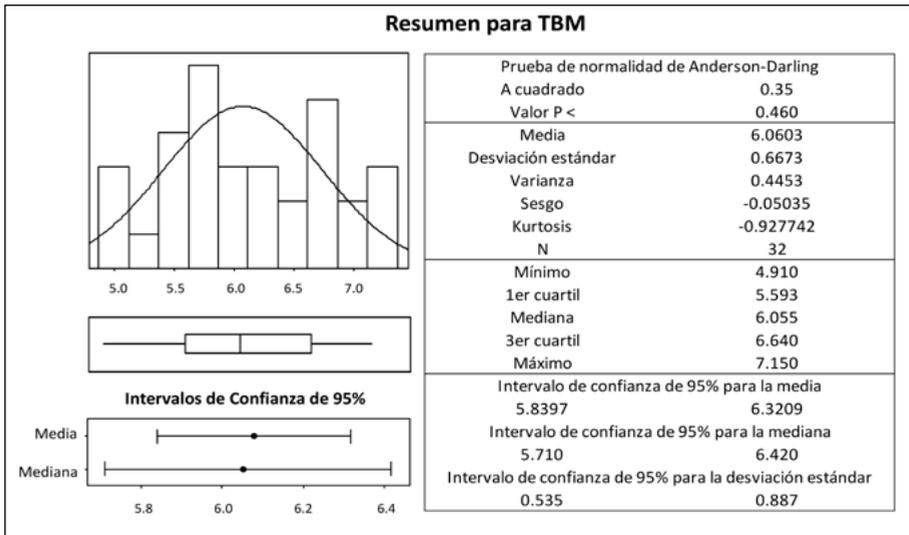


Figura 35. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Tasa bruta de mortalidad”. Elaboración propia.

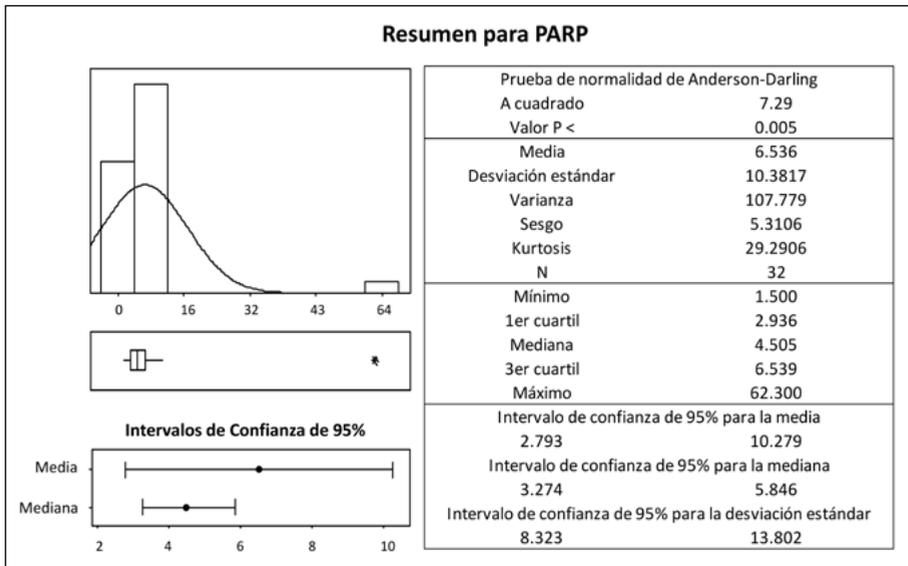


Figura 36. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Proporción de activos respecto pensionados”. Elaboración propia.

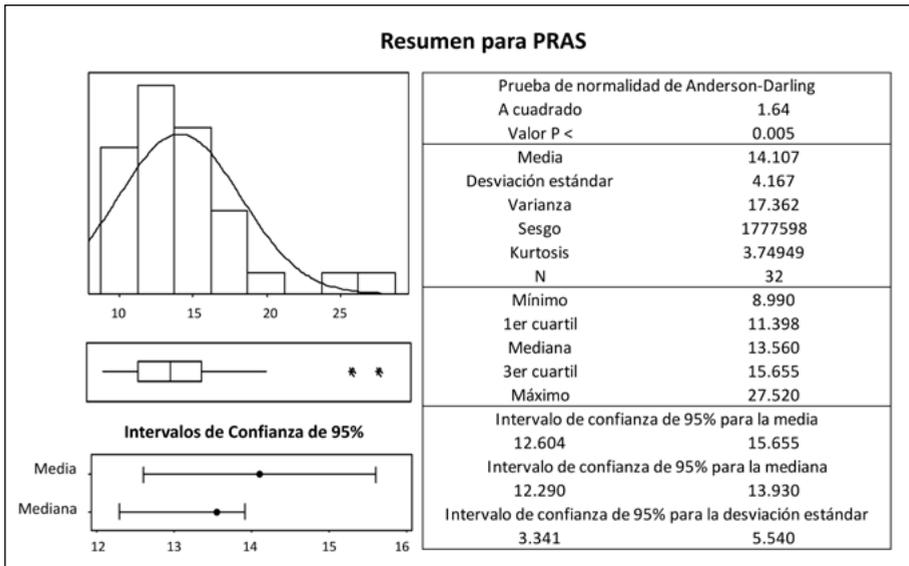


Figura 37. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Promedio de años de servicio de trabajadores activos”. Elaboración propia.

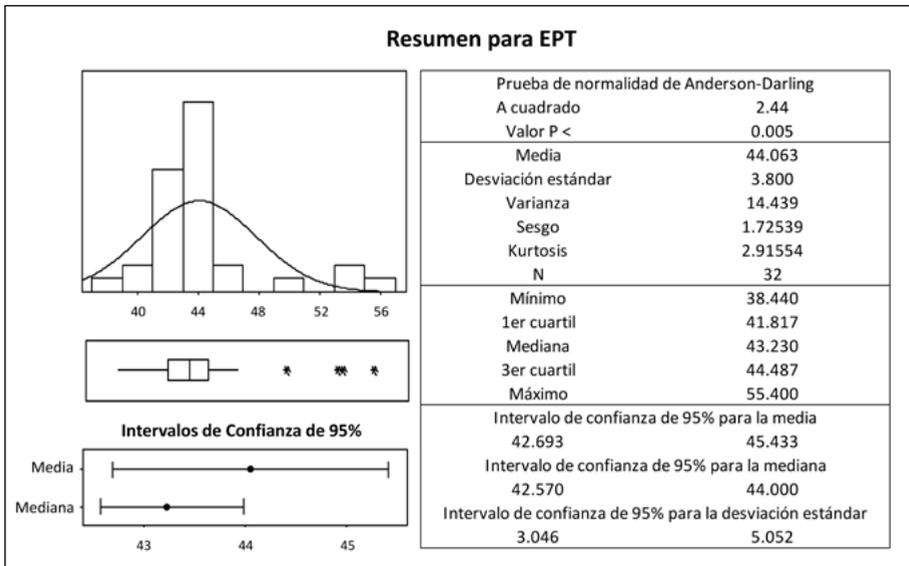


Figura 38. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Edad promedio de trabajadores en activo”. Elaboración propia.

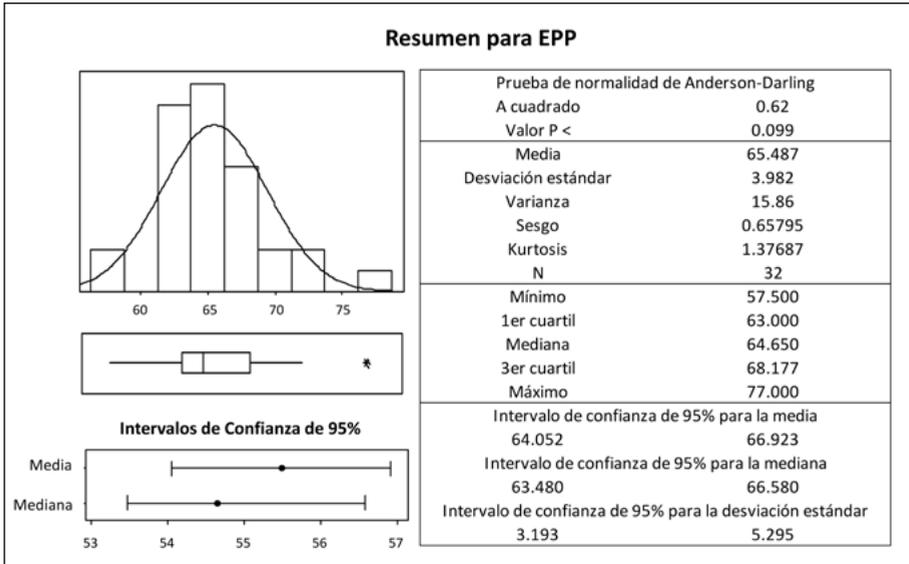


Figura 39. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Edad promedio de los pensionados”. Elaboración propia.

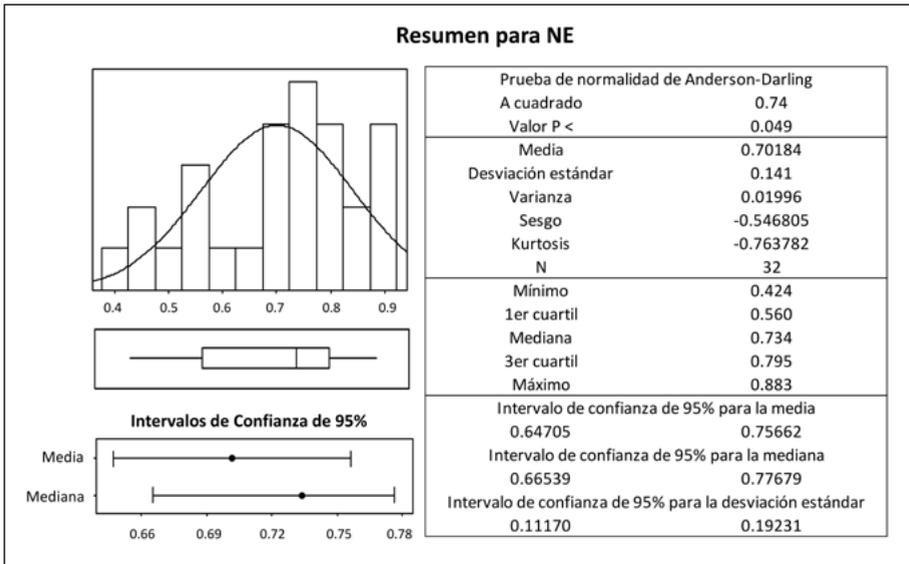


Figura 40. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Nivel de escolaridad de los titulares del gobierno estatal”. Elaboración propia.

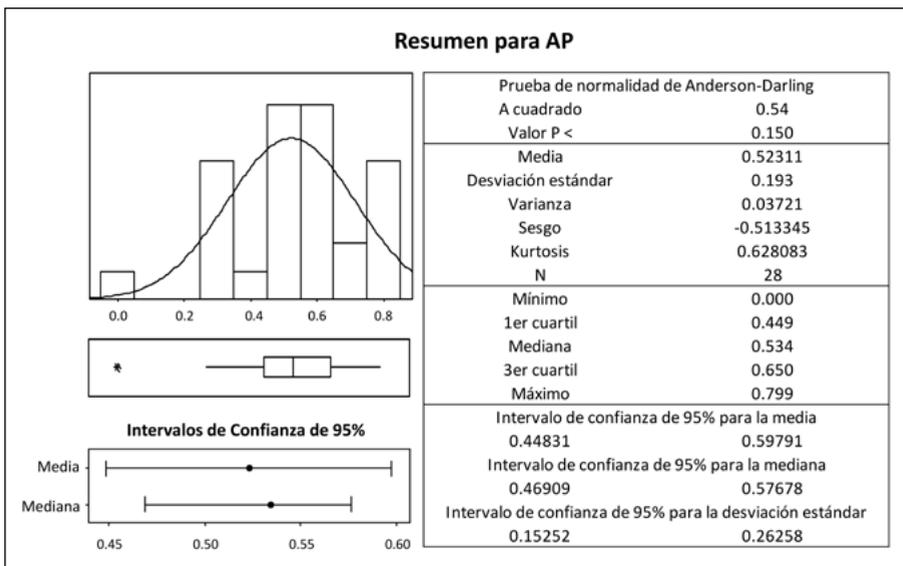


Figura 41. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Antigüedad en el puesto de los titulares del gobierno estatal”. Elaboración propia.

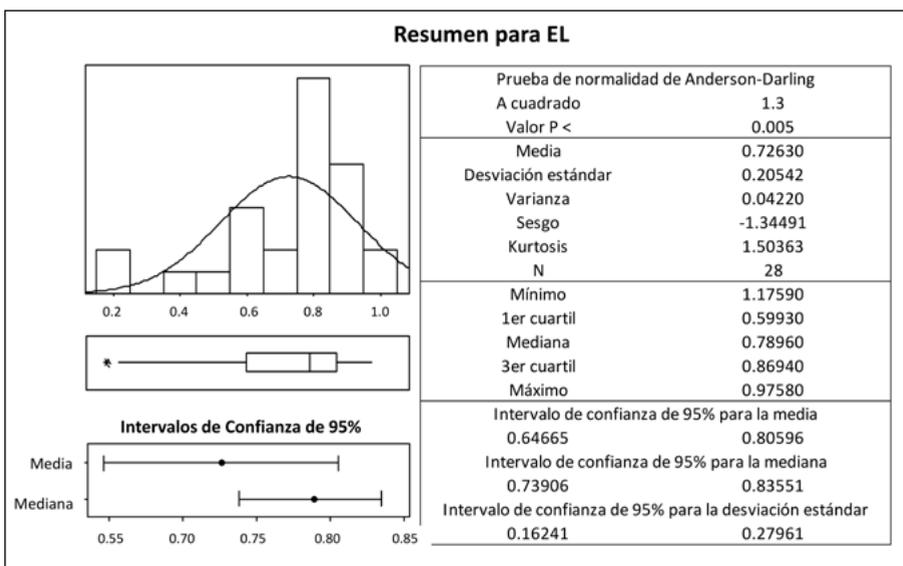


Figura 42. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Experiencia laboral de los titulares del gobierno estatal”. Elaboración propia.

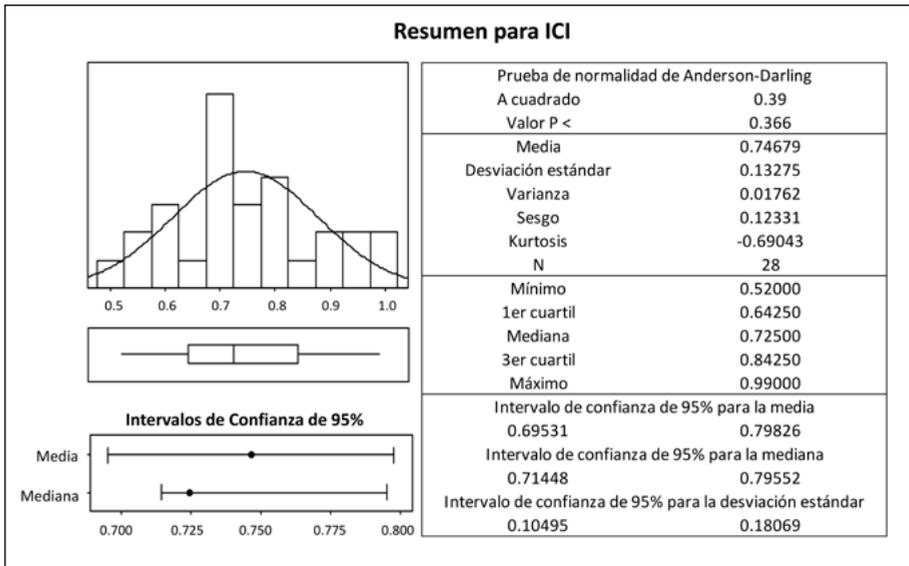


Figura 43. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de calidad de la información de los recursos federales”. Elaboración propia.

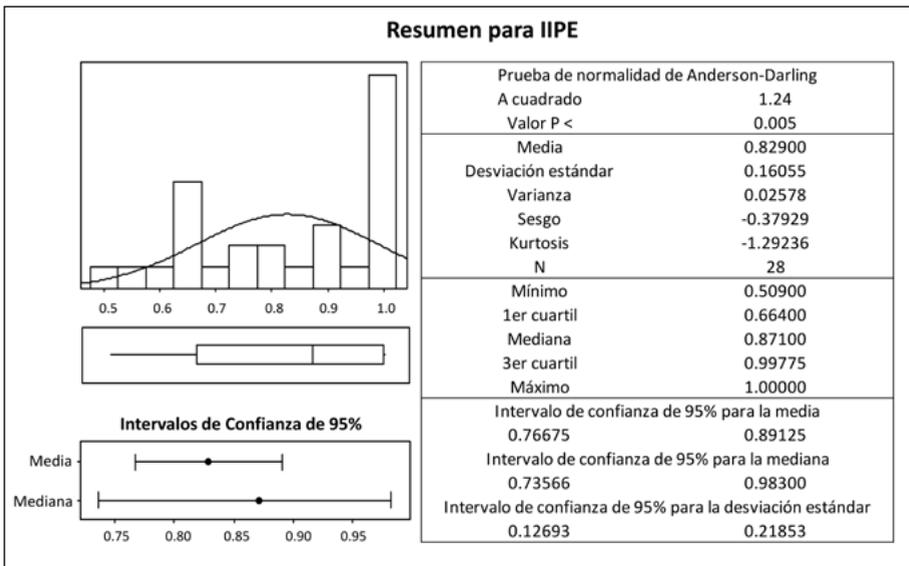


Figura 44. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de calidad de la información presupuestal estatal”. Elaboración propia.

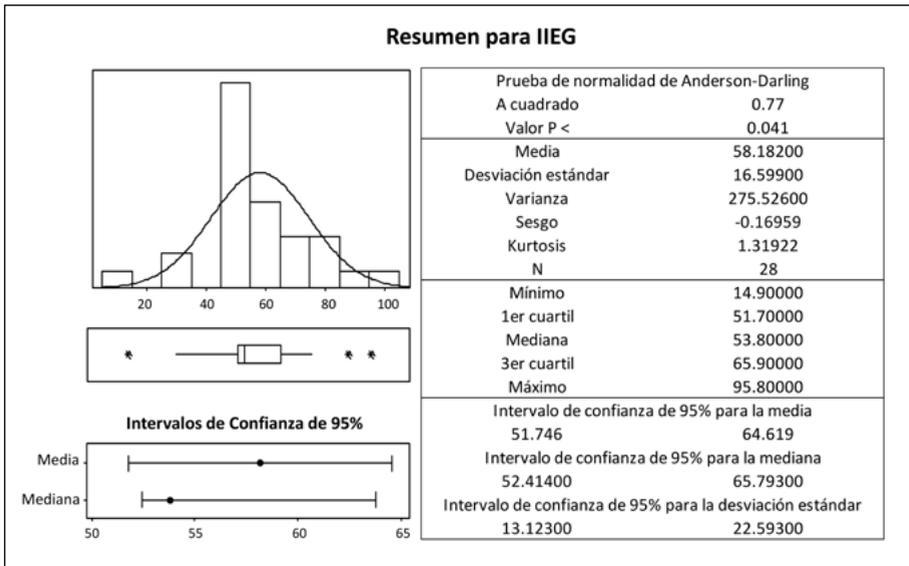


Figura 45. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de información del ejercicio del gasto”. Elaboración propia.

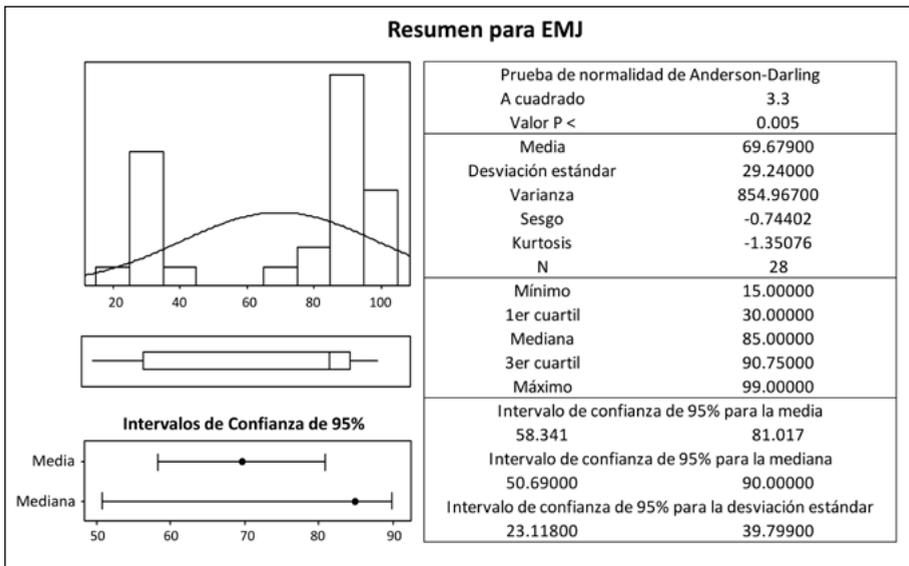


Figura 46. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Suma de la edad y antigüedad mínimas de jubilación”. Elaboración propia.

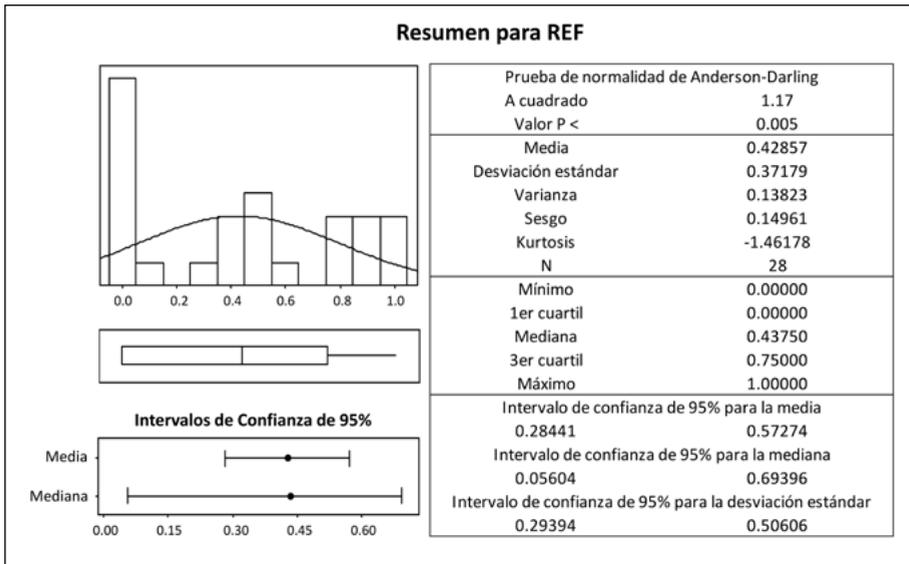


Figura 47. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Tipo de reformas al sistema de pensiones”. Elaboración propia.

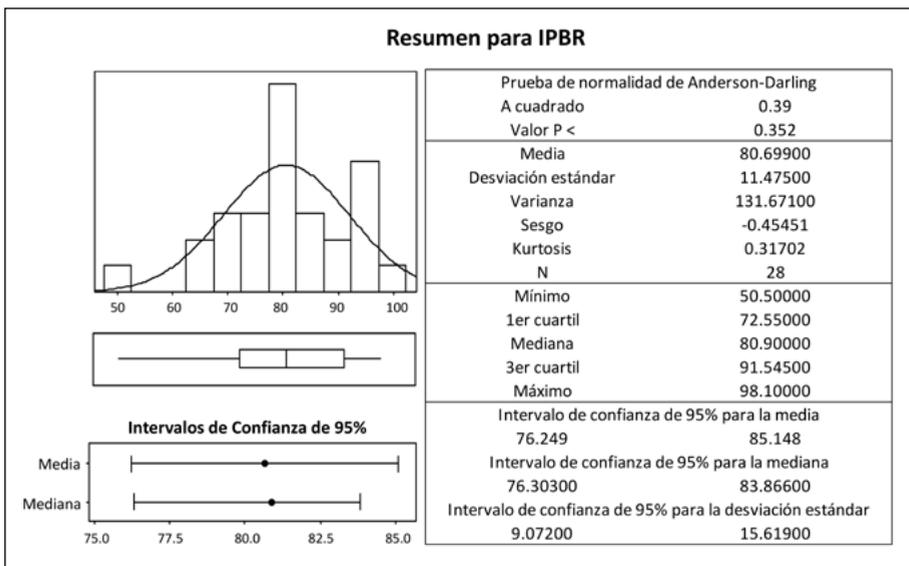


Figura 48. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice general de avance PbR-SED”. Elaboración propia.

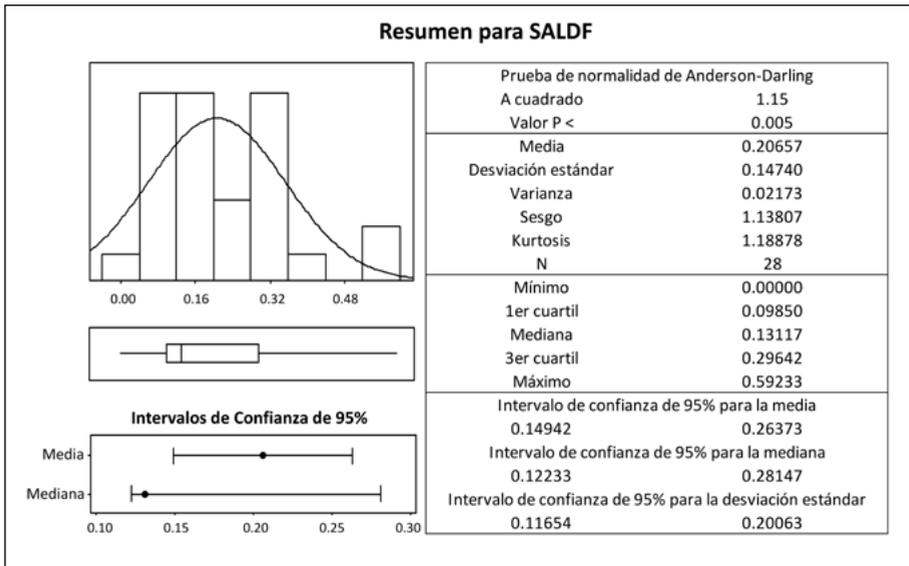


Figura 49. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Promedio sistema de alertas Ley de Disciplina Financiera”. Elaboración propia.

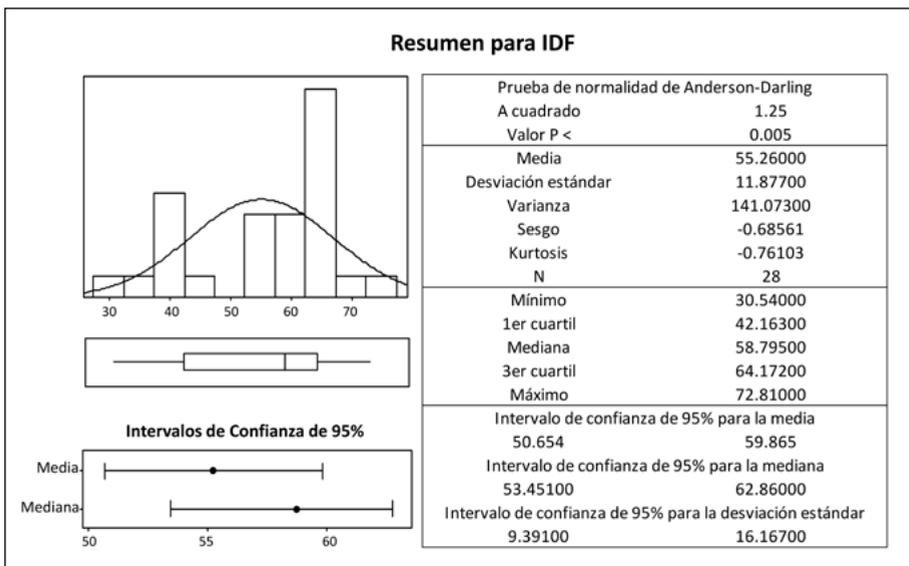


Figura 50. Resumen de estadísticas descriptivas para la variable “Índice de desempeño financiero por entidad federativa”. Elaboración propia.

ANEXO 2. SUSTENTO METODOLÓGICO (WAKERLY, MENDENHALL Y SHEAFER, 2008).

Estadística descriptiva

La estadística descriptiva estudia las técnicas de recolección, ordenación, clasificación, recuento y presentación de datos con el fin de describir apropiadamente las diversas características de un conjunto de datos. Para esto son utilizadas, entre otras, las medidas de centralización: valores numéricos que tienden a situarse hacia el centro del conjunto de datos ordenados respecto a su magnitud.

El conjunto de los distintos valores numéricos que adopta un carácter cuantitativo es llamada variable estadística y pueden ser de dos tipos:

- Variables cualitativas o categóricas: no pueden ser medidas numéricamente. Por ejemplo, la nacionalidad, el color de la piel, el sexo.
- Variables cuantitativas: tienen valor numérico como son los casos de la edad, el precio de un producto, los ingresos anuales.

Medidas de tendencia central

Cuando se cuenta con un grupo de observaciones, es posible describirlo a través de un sólo número. Para tal fin, no es usado el valor más elevado ni el valor más pequeño como único representante, ya que sólo representan los extremos. Una de las propiedades más sobresalientes de la distribución de datos es su tendencia a acumularse hacia su propio centro. Tal característica es denominada tendencia central.

Las medidas de tendencia central más usuales son: la media aritmética, la mediana y la moda. Las tres son explicadas en los subsecuentes párrafos.

1. Media aritmética: expresa el valor que se obtiene, al dividir la suma de todos los valores de la variable cuantitativa por el número total de observaciones y se expresa como.

$$\bar{X} = \frac{x_1 + \dots + x_n}{N}$$

2. Mediana: es el punto central de una serie de datos ordenados de forma ascendente o descendente. Es definida como el valor de la variable que divide a la muestra en dos partes iguales, suponiendo la muestra ordenada. Por consiguiente, es el valor central.

3. Moda: es el valor de la variable estadística que aparece con mayor frecuencia. Es, por tanto, el valor que más se repite. La moda corresponde al valor de mayor frecuencia.

Medidas de dispersión

La dispersión mide qué tan alejado está un conjunto de valores respecto a su media aritmética. Así, cuanto menos disperso sea el conjunto, más cerca del valor medio se encontrarán sus valores.

Son llamadas medidas de dispersión aquéllas que permiten retratar la distancia de los valores de la variable a un cierto valor central, o que permiten identificar la concentración de los datos en un cierto sector del recorrido de la variable. Son coeficientes para variables cuantitativas.

Las medidas de dispersión explican la variación de las observaciones por medio de las diferencias que son producidas entre todos los datos y una medida de tendencia central, es decir, que muestran la variabilidad de una distribución de datos.

Las medidas más utilizadas son la varianza y la desviación estándar:

1. Varianza: es la suma de los cuadrados de las dispersiones de los datos respecto a su media entre el número total de observaciones menos uno. Su valor siempre será positivo y es expresada matemáticamente con la siguiente fórmula:

$$s^2 = \frac{\sum(X_i - \bar{X})^2}{n - 1}$$

2. Desviación estándar: es la medida de dispersión más utilizada y se calcula como la raíz cuadrada de la varianza, en donde expresa la cantidad de variación promedio en una distribución. Es decir, determina la distribución en relación con la media aritmética. Matemáticamente, es expresada de la siguiente forma:

$$S = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \bar{X})^2}{n - 1}}$$

Análisis de correlación

El coeficiente de correlación de Pearson mide el grado de relación lineal entre distintas variables. El valor de dicho coeficiente oscila entre -1 y +1. La magnitud de la relación es especificada por el valor numérico del coeficiente. El sentido o dirección de la relación es determinada por el signo del coeficiente.

El coeficiente de correlación de Pearson es especificado mediante la siguiente fórmula:

$$r_{xy} = \frac{\sum Z_x Z_y}{N}$$

El coeficiente de correlación de Pearson calcula la media de los productos cruzados de las puntuaciones estandarizadas de X y de Y. Al operar con puntuaciones estandarizadas es un índice libre de escala de medida y su valor oscila entre -1, 0 y 1.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS > 9

PRÓLOGO > 11

RESUMEN > 15

INTRODUCCIÓN > 17

CAPÍTULO I

LOS SISTEMAS DE PENSIONES COMO PROBLEMA PÚBLICO > 23

CAPÍTULO II

LOS SISTEMAS DE PENSIONES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA > 39

Teoría neoinstitucionalista > 39

Teorías económicas relacionadas con las pensiones > 41

Teoría keynesiana del ahorro > 41

Teoría del ciclo vital > 42

Teoría del ingreso permanente > 43

Modelo de generaciones traslapadas > 44

Economía del comportamiento (*Behavioral Economics*) > 45

Sistemas de pensiones > 47

Clasificación de los sistemas de pensiones > 49

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO ACTUAL DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS
DE PENSIONES > 55

El Estado de bienestar > 55

El Estado de bienestar en Latinoamérica > 57

Los sistemas de pensiones en el Estado de bienestar > 59

La crisis del Estado de bienestar y las reformas en los sistemas
de pensiones > 63

Consideraciones para una reforma >	66
Las reformas a los sistemas de pensiones: del Estado de bienestar a la Economía de mercado >	71
Sistemas de pensiones en México >	74
Reformas estructurales a los sistemas de pensiones en México >	81
Marco jurídico de los sistemas de pensiones en México >	85
La dinámica poblacional en México >	97
Proyección de la mortalidad y natalidad en México >	98
Los sistemas de pensiones estatales >	106

CAPÍTULO IV

FACTORES QUE INCIDEN EN EL DÉFICIT ACTUARIAL Y PLAZO DE SUFICIENCIA >	131
Las variables de estudio. Análisis descriptivo >	131
Variables demográficas >	131
Variables de capacidades administrativas >	132
Variables de desarrollo institucional >	135
Variables de capacidades financieras >	136
Análisis empírico >	138
Resultados y hallazgos >	141

CAPÍTULO V

LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA >	147
Antecedentes de los sistemas de pensiones municipales en Coahuila >	148
Las pensiones municipales y la agenda legislativa >	149
Situación de los sistemas de pensiones municipales en 2019 >	156

CAPÍTULO VI

COMENTARIOS SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA 2020 AL SISTEMA DE PENSIONES DE LA GENERACIÓN AFORE >	159
Generalidades >	159
Propuesta central del Acuerdo >	161
Límites de la reforma en curso >	163
Objetivo principal de la reforma >	163

Acciones complementarias > 164
Aspectos que no contempla la propuesta > 165

CONCLUSIONES > 169

Comentarios importantes > 170

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS, HEMEROGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS > 177

ESTADÍSTICAS Y BASES DE DATOS > 184

FIGURAS > 185

NORMATIVAS > 190

ACRÓNIMOS Y SIGLAS > 197

ANEXO 1. RESUMEN ESTADÍSTICO DE VARIABLES DE ESTUDIO > 199

ANEXO 2. SUSTENTO METODOLÓGICO (WAKERLY, MENDENHALL Y SHEAFER, 2008) > 208

Estadística descriptiva > 208

Medidas de tendencia central > 208

Medidas de dispersión > 209

Análisis de correlación > 210

Sistema de pensiones: estudio crítico, ensayo de José Armando Plata Sandoval, fue impreso en diciembre de 2020 en los talleres de Celsa Impresos, Gómez Palacio, Durango. La edición estuvo al cuidado de Renata Chapa.

Sistemas de pensiones: estudio crítico —a partir de una certera contextualización en los marcos histórico y teórico— expone el grave problema que representa para México la fragilidad de los sistemas locales de pensiones. Enfatiza en los sistemas estatales con miras a encontrar las causas fundamentales de los elevados pasivos actuariales y sus cortos plazos de suficiencia. El doctor Armando Plata Sandoval indaga este problema de manera detallada, lleva a cabo un puntual análisis empírico y estructura valiosas conclusiones en torno a los principales dilemas por los que atraviesan millones de familias mexicanas.

A lo largo de los capítulos del presente estudio, el autor nos explica cuáles son los desafíos más importantes en materia de finanzas públicas en México y advierte sobre los riesgos en los que se encuentran los sistemas públicos de pensiones, uno de los temas eje de la política socioeconómica del país.

Apesar de las importantes reformas ensayadas para fortalecer la salud financiera y elevar la calidad de vida de los trabajadores en retiro, hoy en día ambos aspectos aún son deficientes. La obra del académico Plata Sandoval ayuda a la construcción de una solución integral de frente a las áreas de oportunidad de los diversos sistemas de pensiones en nuestro país.

LICENCIADO MIGUEL FELIPE MERY AYUP

Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza