

MÉXICO: PROPUESTA PARA UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

**Jorge Tonatiuh
Martínez Aviña^{1,2}**

Resumen

Los esquemas de pensiones y sus costos son uno de los principales problemas nacionales en México. Comprometen, en última instancia, la viabilidad financiera del Estado, pero son también un problema social de mucho bulto que se manifestará sobre todo a partir de 2021, cuando la primera generación usuaria de cuentas individuales cumpla las condiciones para jubilarse y se dé cuenta de que no tiene una pensión. Se trata de un sistema fragmentado, desigual, excluyente, desordenado, empobrecedor y costoso (problemas que se detallan en esta nota técnica). Si no comienza a ponerse remedio pronto, México está condenado a ser un país de ancianos pobres en unas cuantas décadas. En este documento, la CISS pone a consideración de los participantes de la conversación pública los trazos generales que debería tener una profunda reforma en la materia, con la meta de construir un sistema integral de pensiones para el país,³ y con la esperanza de recibir retroalimentación para avanzar sobre cada una de las especificidades del problema.

¹ Consejero económico de la CISS. Economista por la UNAM con especializaciones en economía monetaria y financiera y microfinanzas por la misma casa de estudios. Correo: tonatiuh.martinez@ciss-bienestar.org

² Agradezco profundamente los comentarios y sugerencias de Carlos Contreras Cruz, actuario de la CISS.

³ Por *sistema* entendemos al conjunto de modelos que intervienen en la administración de las pensiones en México.

Argumentos centrales

- * Los esquemas de pensiones públicos —tanto ocupacionales como vinculados directamente a la seguridad social de universidades y gobiernos estatales y municipales— están en crisis debido a su alta fragmentación y a la falta de una legislación que delimite reglas básicas.⁴
- * El modelo de capitalización individual —bajo el que se retirarán los trabajadores que comenzaron a laborar a partir del 1 de julio de 1997— acrecentó el riesgo de empobrecimiento en la vejez, de tal manera que cerca del 80 %

⁴ Se reconoce que la idea y advertencia de la necesidad de un marco legislativo general en México para atender la fragmentación del sistema proviene de Francisco Aguirre, actuario con amplia trayectoria en reformas pensionarias en el país.

de quienes cotizan en el IMSS caerá en la pobreza o se mantendrá en ella en la última etapa de su vida.

- * Se propone un modelo mixto de pensiones que eleve su monto y le devuelva al Estado la rectoría del sistema.
- * Se sugiere etiquetar y gravar ciertas actividades con el objetivo de fortalecer las finanzas del Estado, a fin de elevar el monto de la pensión universal y hacer sostenible la pensión contributiva.
- * Se considera necesaria la creación de una entidad que regule y otra que supervise todos los esquemas pensionarios del país, permitiendo su heterogeneidad bajo normas que permitan la sostenibilidad financiera de las distintas instituciones.

Introducción

El empobrecimiento en la vejez es uno de tantos riesgos en la vida de los seres humanos. El momento de la jubilación puede complicar la realidad de cada persona si no tiene los medios económicos para mantener un nivel de vida similar al que tenía cuando era un trabajador activo. Por esta razón, en sus orígenes, la seguridad social integró un mecanismo denominado “pensión”, con el fin de proteger a los trabajadores cuando cumplieran cierta edad.⁵ Este instrumento consistía en entregar una suma monetaria periódica, financiada mediante aportaciones de los propios trabajadores.

En el presente documento se analiza el modelo de pensiones en México y se propone su modificación, así como la integración de un

sistema de pensiones nacional. La propuesta parte de tres supuestos principales: primero, que la jubilación debe entenderse nuevamente como parte integral de la seguridad social y no sólo como una forma de ahorro. Segundo, y en relación con lo anterior, que el Estado debe recuperar su posición de garante de sistema de pensiones y salvaguardar los derechos de todas las personas, asegurando su cobertura. De lo contrario, no sólo se estará dejando a muchas personas en la indefensión, sino que se estará incumpliendo con la obligación de garantizar el derecho humano a la seguridad social. En tercer lugar, la pensión no puede estar vinculada únicamente al mercado formal. Es necesario que todas las personas, sin importar el mercado en el que desarrollaban sus actividades laborales, puedan aspirar a este derecho.

⁵ Aunque también se entregaban pensiones por incapacidad y sobrevivencia. La primera está relacionada con riesgos de trabajo, mientras que la segunda es un beneficio que corresponde a los beneficiarios del pensionado cuando éste fallece.

Modelos para la financiación de los esquemas de pensiones

Antes de exponer la situación del sistema de pensiones en México, es necesario establecer la diferencia entre *sistema* y *modelo*, así como los diferentes tipos de modelos que se han utilizado para administrar las pensiones en Latinoamérica.

Un sistema es el conjunto de modelos que intervienen en la administración de las pensiones. En tanto, un modelo es el mecanismo que define los procedimientos por los cuales se otorgan dichas pensiones. A la fecha, en América Latina han existido los siguientes modelos.

Modelo de beneficio definido (BD). El Estado ejerce una rectoría plena de las pensiones, dado que es el único responsable de tutelar los derechos sociales. Además, administra e invierte las aportaciones de los trabajadores, empleadores y el propio gobierno. Es un mecanismo estatal que disminuye el riesgo de empobrecimiento en la vejez, garantizando el derecho humano a la seguridad social.⁶

El cálculo de la pensión considera principalmente: i) el promedio del sueldo de cierta cantidad de años cotizados y ii) la edad del trabajador. En ocasiones, puede ser transferido a los sobrevivientes del pensionado una vez que éste fallece.

Dado que existe un monto de aportaciones establecido en la ley, se determina una prima media general o una prima media escalonada, la cual fondeará una reserva técnica que se usa para cubrir las reclamaciones cuando el monto de las aportaciones sea menor que éstas.

Su característica fundamental es que el trabajador conoce el monto de su pensión con antelación a la jubilación. De ahí su nombre, pues se sabe de manera anticipada lo que se recibirá, desde que se comienza a laborar.

En este modelo se entiende que los trabajadores activos, en conjunto con el gobierno y los empleadores, en caso de que los niveles de reserva sean insuficientes, financian las pensiones de los jubilados y que, al jubilarse, dichos trabajadores en activo serán financiados a su vez por la nueva generación. Esto se conoce como solidaridad intergeneracional, pieza fundamental en la concepción del bienestar y la seguridad social de este modelo.

Modelo de contribución definida (CD) o capitalización individual de administración privada. Nacido con el neoliberalismo, este modelo disminuye la responsabilidad del Estado sobre las pensiones, pues al contrario del modelo de BD, aquí no hay un fondo de todos los trabajadores administrado por el Estado y se elimina la solidaridad intergeneracional. En cambio, se dio lugar a la creación de cuentas individuales por trabajador. La administración, la inversión y los pagos de los recursos aportados por los trabajadores quedan a cargo de empresas ligadas al sector financiero conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP o Afores) y compañías aseguradoras.

En este modelo el trabajador debe cotizar durante un tiempo mayor a fin de acceder a una pensión. Si el ahorro generado no fuera suficiente, se le entregaría una pensión mínima o, en algunos casos, se le regresarían los recursos ahorrados en una sola exhibición, dejándolo desprotegido, sin seguridad social.

⁶ El reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano fundamental fue consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Además, el trabajador desconoce el monto de su pensión hasta el momento de recibirla y sólo está al tanto de su contribución periódica.

En resumen, se trató de la privatización de las aportaciones de los trabajadores y, en los hechos, el Estado transfirió los riesgos de empobrecimiento en la vejez a los trabajadores formales. Se eliminó prácticamente la palabra *pensión* de lo que involucra a la seguridad social.

Modelo paralelo. Un esquema en el que tanto el Estado como el sector privado conviven y proveen servicios diferenciados de pensiones. Se mantiene el esquema de pensiones estatal (beneficio definido), pero además hay una oferta de AFP (capitalización individual), lo que permite al trabajador elegir entre ambos esquemas de pensiones, cada uno con parámetros diferentes.

Modelo mixto. Un esquema en el que el mecanismo de beneficio definido se mantiene para la población que cotiza en la seguridad social. Hay rectoría del Estado en materia pensionaria y se complementa con mecanismos de aho-

rro obligatorio y/o voluntario administrado por empresas privadas.

Tanto los trabajadores como las empresas y el gobierno aportan para el pago de pensiones en una reserva técnica, pero además un grupo de la población, el de mayores ingresos, destina un porcentaje a sus cuentas individuales de capitalización, las cuales pueden ser de gestión pública o privada.

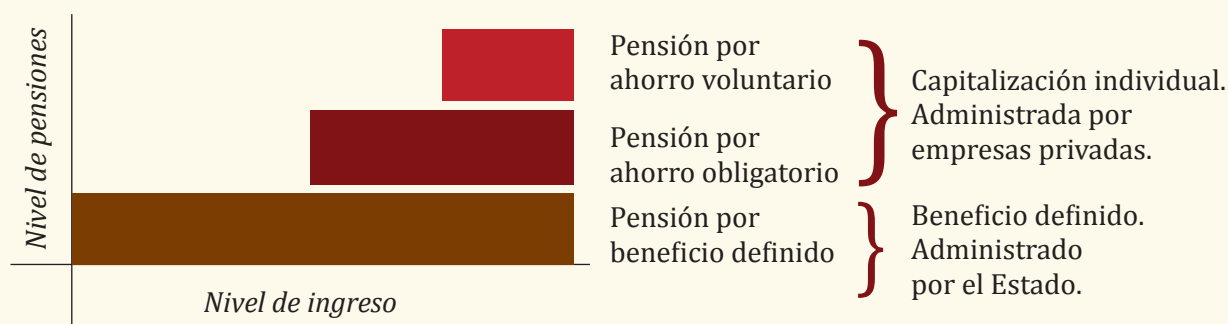
Es un modelo redistributivo, pues los trabajadores de mayores ingresos siguen aportando a la seguridad social de todos los trabajadores (ver Diagrama 1).

En el eje horizontal se indica el nivel de ingreso del trabajador. Se observa que a mayor nivel de ingreso, y a partir de cierto rango, el nivel de las pensiones sube, pues se tiene el pilar de ahorro obligatorio y/o voluntario. Lo destacable es que se asegura un nivel de pensión independientemente del salario obtenido.

En el diagrama se considera que la pensión de beneficio definido es administrada en todos los términos por el Estado, mientras que la pensión complementaria —ya venga del ahorro obligatorio, del voluntario o ambos— sería manejada por empresas privadas.

Diagrama 1. Modelo mixto de pensiones.

**Nivel de pensión esperada
en función del nivel de ingresos**



Fuente: Elaboración propia.

Breve análisis de los modelos de pensiones en México

Desde mediados del siglo XIX, los obreros y campesinos del país lucharon por mejores condiciones de trabajo, pero la llegada de Porfirio Díaz al poder truncó cualquier esfuerzo en ese sentido.⁷ Y sería hasta la Revolución mexicana que estas demandas pudieron plasmarse en la Constitución, lo que marcó un momento trascendental en las garantías colectivas de México.

En el texto constitucional se trazó el camino a un proyecto de derechos de segunda generación,⁸ donde el Estado es el garante de los derechos colectivos de los trabajadores, no sólo de los individuos.⁹ El artículo 123 se consagró al trabajo y la previsión social de “obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general de todo contrato de trabajo”.¹⁰ En su fracción XXIX, se estableció que sería mediante la creación de Cajas de Seguros Populares que se instaurarían mecanismos de prevención para casos de “invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos”.¹¹ En 1929, se modificaron los artículos 73 y 123 para expedir las leyes del trabajo: en la

fracción mencionada, el término “Cajas de Seguros Populares” fue cambiado por la Ley del Seguro Social, y se añadió el seguro de enfermedades.¹²

En 1925, se expidió la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro,¹³ en la que se protegía a “todos los encargados del servicio público que no fueran militares, incluyendo los de carácter docente, y cuyos cargos y remuneraciones estuvieran enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el Presupuesto de Egresos”.¹⁴ Con esta ley se creó un fondo de pensiones, en el que se depositaban las aportaciones de los trabajadores y del Estado, y se establecía que la jubilación podría ser por cesantía en edad avanzada, sobrevivencia e invalidez, y la edad mínima para acceder a esta prestación sería de 60 años. El ingreso de los jubilados sería un porcentaje del promedio del sueldo percibido en los últimos cinco años de su vida laboral.

Con el paso de los años, se fueron añadiendo cada vez más trabajadores formales al grupo de personas con derecho a la seguridad social. No obstante, este proceso se realizó de manera fragmentada. Por ejemplo, en 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales.¹⁵

⁷ Gustavo Sánchez Vargas, *Cuadernos de sociología. Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, Biblioteca de ensayos sociológicos, IIS-UNAM, Ciudad de México, 1963, pp. 14-17.

⁸ Guillermo Farfán habla de derechos de segunda generación para referirse a los derechos colectivos, como un avance frente a los derechos individuales, de primera generación.

⁹ Guillermo Farfán Mendoza, “México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 24, p. 5.

¹⁰ Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹¹ Guillermo Farfán Mendoza, *op. cit.*

¹² *Diario Oficial de la Federación*, “Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución de la República”. Disponible en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/4433649>

¹³ CESOP, “Antecedentes en Seguridad Social”, 2006. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Ley General de Pensiones Civiles de Retiro”, 2010. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>

¹⁵ Antonio Ruezga Barba, *Seguridad social. Una visión*

En 1932, se creó el Departamento del Trabajo, dedicado a resolver problemas de conciliación y avenencia entre el capital y el trabajo.¹⁶ Las políticas públicas relacionadas con la seguridad social durante el Cardenismo (1934-1940) estaban orientadas más a aspectos sanitarios, por ejemplo, hacia la prevención de enfermedades, fundamentalmente las infantiles y, en segundo término, el tratamiento asistencial, particularmente a obreros y campesinos.¹⁷

En 1942, cuatro años después de la expropiación petrolera, el gobierno federal y los trabajadores firmaron el primer Contrato Colectivo de Trabajo con Petróleos Mexicanos (Pemex), en el que se pactó un esquema de pensiones y jubilaciones.¹⁸ En ese mismo año, se presentó en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada entre el 10 y 16 de septiembre.¹⁹

Un personaje fundamental en el andamiaje y planeación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entidad encargada de otorgar mecanismos de seguridad social a los

trabajadores del país, fue Emilio Schoenbaum. En 1942, después de organizar los seguros sociales en Ecuador, Bolivia, Chile y Paraguay, comenzó la redacción y los trabajos para el anteproyecto de la Ley del Seguro Social.²⁰

Este anteproyecto establecía que el seguro de vejez, invalidez y muerte debía basarse en el sistema de prima media general, y que se integraría a toda la colectividad asegurada, de esa primera generación y de las venideras, en un fondo único.²¹ Esto significa que las aportaciones realizadas por los trabajadores para el pago de este seguro formarían una gran bolsa o reserva técnica que acumularía los recursos y rendimientos a través del tiempo, para que llegado el momento de pago de pensiones, fuera posible tomar de los recursos provisionados y pagarlas.

El método utilizado por este régimen de seguridad social consideraba la conservación y realización del equilibrio financiero y asociaba los ingresos por cotización con los gastos futuros probables.²² En un modelo como el de 1943, en el que se tenía una población de trabajadores en una etapa cero, que comenzarían a aportar para su vejez, los niveles de reserva debían aumentar hasta estabilizarse después de un largo periodo de acumulación.

Asimismo, se supuso un crecimiento constante del número de trabajadores que aportaban a la seguridad social; es decir, un crecimiento del mercado formal, al estilo bismarckiano. De esta manera, el monto destinado al pago de pensiones no debía ser deficitario

latinoamericana, CISS, Ciudad de México, 2009.

¹⁶ José Florencio Fernández, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, INAP, Ciudad de México, p. 29. Disponible en https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/574348/DocsTec_1922.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁷ Martha Eugenia Rodríguez, "La salud durante el Cardenismo (1934-1940)", *Gaceta Médica de México*, p. 612. Disponible en https://www.anmm.org.mx/GMM/2017/n5/GMM_153_2017_5_608-625.pdf

¹⁸ Pemex, "Libro blanco. Nuevo esquema de pensiones", 2018. Disponible en http://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/5_LB_DCASPensiones.pdf

¹⁹ La reunión de los países de América da respuesta a la resolución tomada por el Comité Interamericano de Seguridad Social en 1940. Los países asistentes fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador y Uruguay. Véase Hugo García-marín, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, CISS, Ciudad de México, 2019.

²⁰ Alberto Aguilar, "Professor Emil Schoenbaum", *Revista CISS*, núm. 7, 2004, p. 10.

²¹ STPS, *Anteproyecto de Ley del Seguro Social, México, 1942*, pp. 17-18. Disponible en http://biblioteca.ciess.org:8081/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7906&query_desc=kw%2Cwrd1%3A%20actuarial

²² Peter Thullen, *Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivencias*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995.

rio, incluso si hubiera un estancamiento del trabajo asalariado, la formación de reservas debía permitir el pago de pensiones.

Con la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943, se establecieron los distintos seguros a los que los trabajadores tenían derecho, y se limitó la cobertura a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social. Entre estos seguros estaban los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada.²³ Desde la publicación de la Ley del Seguro Social se observa la delimitación de este derecho a una parte de la población, la asalariada, evidencia de su carácter laborista, mas no universal.²⁴ En 1959, nació el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para atender y otorgar seguridad social a los trabajadores del Estado, y que también administraría de manera propia las pensiones.

Como se puede ver, desde los albores de la seguridad social y las pensiones en México, su administración estuvo atomizada, pues el pago, cobro y otorgamiento de servicios dependía del tipo de entidad en la que se laboraba. Universidades, gobiernos estatales y gobiernos municipales gestionaban de manera

independiente la normativa para otorgar pensiones, pues se carecía de un marco regulatorio general que restringiera o delimitara su administración. Su único límite es que su modelo de pensiones debía basarse en el de la Ley del Seguro Social de 1943.

En 1973 se publicó una nueva Ley del Seguro Social, pero mantenía la misma idea sobre las pensiones. El principal cambio que trajo fue el establecimiento de primas medias escalonadas para la financiación del seguro de vejez, invalidez y muerte.²⁵

Fue en la década de los noventa cuando cambió el modelo de pensiones en el país, fenómeno que se repitió en varios países de la región latinoamericana, comenzando por Chile en 1981.

En la década de los ochenta, el neoliberalismo comenzó su avance en toda la región. Chile es reconocido como el primer país que abrazó la ideología neoliberal y comenzó la transformación de sus instituciones. Fue el país que sustituyó el sistema de pensiones de beneficio definido por el de capitalización individual, con el argumento de que las ineficiencias administrativas del gobierno sólo podrían ser resueltas por las empresas en un marco económico de libre mercado.

²³ Antonio Ruezga Barba, *op. cit.*, 2009.

²⁴ Guillermo Farfán, *op. cit.*, p. 17.

²⁵ Berenice Ramírez, Beatriz Rosado e Inmaculada Domínguez, "Influencia del mercado de trabajo en las pensiones de México y España a partir de la tasa interna de rendimiento", *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, núm.1, vol. 13, 2018, pp. 99-131.

Nuestro país comenzó la privatización de los ahorros de los trabajadores en 1992. El 10 de febrero de dicho año, Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una serie de reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a la Ley del Infonavit, por las que se crearía el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).²⁶ Dichos cambios transfirieron a la Banca recién privatizada el 2 % del salario de cotización del trabajador para el fondo de retiro y el 5 % relativo al Infonavit para el fondo de financiamiento a la vivienda. La idea era que el monto acumulado etiquetado para el fondo de retiro sería devuelto a los trabajadores una vez que ejercieran su derecho a la jubilación. Con ello se establecía el primer mecanismo de ahorro complementario obligatorio en el país, arando el camino —pues se constituyeron cuentas individualizadas— para el cambio de esquema pensionario. En 1993, también se reformó la Ley del ISSSTE para introducir el SAR.

Tras la salida de Salinas de la presidencia, y con Ernesto Zedillo a la cabeza, a finales de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1 de julio de 1997. Desde entonces, sería por medio de un esquema de capitalización individual que todos los nuevos trabajadores podrían

²⁶ Su objeto es establecer el mecanismo del ahorro individualizado para el retiro, que involucra a los trabajadores que cotizan bajo la Ley del Seguro Social y la ley del ISSSTE.

—si sus ahorros alcanzaban— obtener una pensión. En este sentido, el Estado fue sustituido por las Afores en la administración e inversión de los recursos ahorrados. Lo mismo ocurrió con los trabajadores del Estado tras la reforma a su sistema, que entró en vigor en 2007.²⁷ Entidades como Pemex harían cambios similares en 2015. Sin embargo, estados, municipios y universidades mantienen esquemas de beneficio definido sin una regulación que los guíe.

La adopción de un nuevo modelo separó a los trabajadores en dos grandes grupos: los que ya estaban cotizando, y que al final de su vida laboral podrían decidir bajo qué ley jubilarse, conocidos como *generación de transición*;²⁸ y el resto de los trabajadores, que entrarían en el nuevo esquema desde el comienzo, conocidos como *generación Afore*.

²⁷ Es así como surge Pensionissste, la única Afore estatal. Desde su creación y hasta 2011 fue el ente facultado para administrar los recursos de los trabajadores del Estado; a partir de entonces, se le permitió competir con el resto de las Afores.

²⁸ En realidad, se debería hablar de las generaciones en transición, pues varias entidades hicieron reformas a sus esquemas de pensiones en distintos momentos, comenzando por el IMSS en 1997. El ISSSTE tiene varias generaciones de transición en su haber, dado que realizó adecuaciones que afectaron de distinta forma a los trabajadores. Pero para manifestar la implementación del modelo de capitalización individual, se habla de una generación de transición.

Problemas del sistema de pensiones en México

El nuevo modelo derivó en una crisis del sistema pensionario. No un simple contratiempo que pueda ser atendido mediante cambios al mismo modelo, sino un escenario grave que sólo podría evitarse con un verdadero ejercicio de política que realice modificaciones estructurales. Esta desatención tiene al país al borde de una crisis social, económica y de las finanzas de estados, municipios, universidades y del propio gobierno federal. A continuación se describirán seis problemas derivados del mal manejo de las pensiones en el país y a los que ha abonado el modelo económico en México.

1. Fragmentación

La fragmentación histórica de los servicios de salud y la administración de las pensiones impide un manejo sano de las finanzas de las entidades que los gestionan. La falta de una legislación que funja como marco de referencia para las distintas entidades hace posible que en México existan diversos modelos pensionarios de financiación indirecta, más de cien seguros sociales que también ofrecen pensiones por vejez, y un gran número de modelos de pensiones de tipo ocupacional, muchos de los cuales corresponden a empleadores públicos y que evidentemente impactan en los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno.²⁹ El principal problema de la falta de

parámetros es que puede haber entidades que permitan la jubilación a edades tan tempranas como los 45 años o que concedan pensiones superiores al 100 % del sueldo que tenía el jubilado como trabajador activo, situación que presiona las finanzas de cada entidad, concentrando recursos para el pago de pensiones en detrimento de otros usos.

En caso de que estas entidades se declaren en quiebra, el gobierno federal tendrá que intervenir, generando un riesgo importante a las finanzas públicas. De no prevenirse esta situación, podría culminar en un incremento en la deuda pública. Además, no es un problema que se pueda resolver con una sola aportación de efectivo. En realidad, implica una salida constante de recursos para el pago de pensiones.

2. Desigualdad

El segundo problema es que en la *generación de transición* hay una enorme desigualdad: las aportaciones gubernamentales a la pensión de cada trabajador se calculan con base en su salario, de manera que se subsidia más a las pensiones más grandes, y menos a las menores. De esa manera, la SHCP³⁰ señala que el

existen más de 1000 entidades con distintos modelos de pensiones.

³⁰ SHCP, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público. Por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2016", 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455748/Distribuci_n_del_pago_de_impuestos_y_recepci_n_del_gasto_p_blico_para_2016_Presentado_en_2019.pdf

²⁹ De acuerdo con Francisco Miguel Aguirre Farías, *Pensiones, ¿y con qué?*, Edición Kindle, 2012, en México

gasto orientado a cubrir el déficit pensionario es superior en los deciles más altos de ingresos. Se estima que los últimos dos deciles de los pensionados concentran el 65 % del gasto total en pensiones. Si consideramos a la mitad de mayores ingresos (del decil V al X), observamos que ocupan el 90 % del gasto destinado al pago de pensiones. De acuerdo con Berenice Ramírez,³¹ con los recursos erogados en 2016 para el pago de pensiones por parte del gobierno federal, habría sido posible financiar un programa universal de pensiones de 6000 pesos mensuales para 8.5 millones de personas mayores (todas las que hay en el país).

3. Exclusión

El tercer problema es propio del sistema económico y se origina en la informalidad y la precarización laboral, que propician bajas tasas de cobertura de seguridad social. Desafortunadamente, nuestro país no ha encontrado mecanismos eficaces de política pública que incorporen más grupos a la seguridad social, como sucede en el caso de los trabajadores informales o independientes (como se les conoce en otras latitudes) de algunos sectores de la economía. La consecuencia de esto es la grave exclusión que viven tres grandes grupos de la población: las personas dedicadas al trabajo informal, las que aun cotizando no alcanzan las semanas mínimas necesarias para jubilarse, y especialmente dentro de ambos grupos, las mujeres, que en promedio cotizan menos años que los hombres.

Cuando nacieron los sistemas de seguridad social, se pensó que los mercados formales crecerían a un ritmo mayor que la pobla-

³¹ Berenice Ramírez, Isalia Nava y Gabriel Badillo, “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (eds.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de américa latina y el caribe*, CLACSO, Buenos Aires, 2017.

ción. Por tal motivo, a medida que las personas ingresaran al mercado de trabajo, también accederían a los servicios de seguridad social. Sin embargo, la realidad es que, a medida que pasó el tiempo, países en vías de desarrollo cultivaron economías con mayores niveles de informalidad, disminución de derechos laborales y menores sueldos.

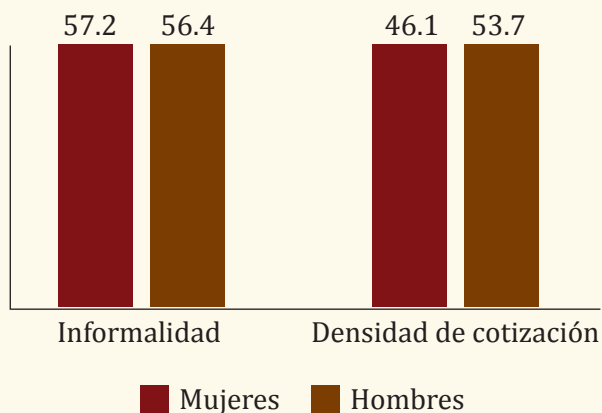
Como se puede ver en la Gráfica 1, en 2018 la informalidad alcanzó el 56.6 % de las actividades laborales (57.2 % en el caso de las mujeres y 56.4 % en el de los hombres). Las personas que pasan su vida en la informalidad no podrán acceder nunca a una pensión contributiva. Además, la dinámica de la economía mexicana ocasiona una alta rotación de los trabajadores entre el mercado formal y el informal, lo que empuja hacia abajo la densidad de cotización (años cotizados sobre años trabajados). Con el cambio de modelo de pensiones, las semanas mínimas para cotizar se elevaron de 500 (10 años) a 1250 (24 años). En México, la densidad de cotización es del 42 % en promedio, y la de hombres es 8 % superior a la de las mujeres.³²

De acuerdo con la Consar,³³ el 78 % de los cotizantes del IMSS —los que ganan entre cero y tres salarios mínimos— tienen una densidad de cotización de entre el 47 % y el 57 %. También se presenta una relación directa entre el salario y la densidad de cotización: a mayor sueldo, mayor densidad de cotización. En un país con sueldos bajos, la mayoría de los trabajadores

³² Consar, “Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México. Documento de trabajo núm. 3”, 2016. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf

³³ Consar, “Diagnóstico del sistema de ahorro para el retiro en México: funcionamiento, beneficios y retos. Documento de trabajo núm. 11”, 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/387620/Diagno_stico_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_Retiro_en_Me_xico_Funcionamiento_Beneficios_y_Retos.pdf

Gráfica 1. Porcentaje de informalidad y densidad de cotización en México por sexo



Fuente: INEGI y Consar.

tienen una rotación elevada entre la formalidad y la informalidad; es decir, no podrán jubilarse con una pensión contributiva: *estamos hablando de 8 de cada 10 trabajadores formales activos.*

Por otro lado, el actual sistema de pensiones tiene desastrosas consecuencias para las mujeres. La brecha salarial condiciona su situación pensionaria pues, al percibir menores sueldos que los hombres, sus pensiones son también menores. En México, los hombres reciben en promedio un ingreso laboral por hora trabajada 34.2 % mayor al de las mujeres.³⁴

Además, dada la asignación de roles, muchas mujeres asumen el cuidado de sus hijos/as, lo que las obliga a salir del mercado de tra-

bajo. Esto merma su trayectoria laboral y disminuye las probabilidades de que reúnan las semanas para acceder a una pensión. Además, legalmente se permite utilizar tablas de mortalidad diferenciadas para calcular la pensión de mujeres, pues tienen una esperanza de vida mayor y, en consecuencia, un riesgo diferenciado para las compañías aseguradoras.

Para resolver los problemas aquí expuestos, en distintos países se ha desarrollado una pensión universal para adultos mayores, pensión que se clasifica como no contributiva. En México, el primer programa de gran calado —que buscó atender a una población objetivo de más de 300 000 personas—, lo llevó a cabo el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal³⁵ ahora presidente, Andrés Manuel López Obrador, otor-

³⁴ Patricio Solís, “Discriminación estructural y desigualdad social”, 2017. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf

³⁵ El 29 de enero de 2016, el Distrito Federal cambió su nombre de manera oficial por Ciudad de México.

gando una pensión no contributiva para todos los adultos mayores de una entidad federativa (2001).

Posteriormente, Vicente Fox (2006) crearía un programa similar, pero a nivel federal, con la desventaja de que se enfocaba solamente en comunidades de extrema pobreza y marginación. De manera subsecuente, se fue ampliando la población objetivo. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se estableció el primer programa a nivel nacional llamado “Programa de Pensión para Adultos Mayores”, gestionado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en el que se otorgaban 580 pesos mensuales (a pagarse bimestralmente) a la población mexicana de más de 65 años que no recibiera otra pensión.

El gobierno del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, transformó el programa elevando el monto a poco más del doble y con aspiración a la universalidad, pues no discrimina a los que tengan ya una pensión contributiva o cierto nivel socioeconómico. La política de la administración entrante fue elevar el monto a 1275 pesos mensuales, pagaderos bimestralmente. La edad requerida para los beneficiarios es de 68 años, aunque se mantuvo en 65 años para mexicanos pertenecientes a las poblaciones indígenas. Aun con este incremento, el monto de la pensión sigue por debajo de la canasta alimentaria,³⁶ y no se resuelve de fondo la exclusión de los grupos enlistados.

³⁶ De acuerdo con el Coneval, a febrero de 2019 la canasta alimentaria ascendió a 1554.12 pesos en zonas urbanas y a 1103.01 pesos en zonas rurales.

4. Pérdida de la rectoría del Estado

El cuarto problema, que consideramos uno de los centrales de la discusión, es la pérdida de la rectoría del Estado. Es indispensable entender que la seguridad social es un derecho humano, y que las pensiones forman parte de ella, pues pertenecen a los mecanismos creados para prevenir los riesgos del ciclo de vida. No hay que olvidar que el Estado es responsable de garantizar los derechos humanos de sus habitantes, no sólo de los trabajadores que, en el caso de las pensiones, alcancen un número mínimo de días trabajados.

La rectoría del Estado la entendemos en dos vías. La primera obliga al Estado, como tutelar de los derechos sociales, a garantizar un nivel de vida digno mediante mecanismos de seguridad social. La segunda, como rector del desarrollo nacional. Al momento de ceder la administración de los recursos monetarios a las Afores, perdió facultades establecidas en el artículo 25 de la Carta Magna, que lo obligan a buscar crecimiento económico y fomentar el empleo.³⁷

³⁷ Para ahondar en la rectoría del Estado en materia económica, se sugiere revisar Francisco Javier Osornio Corres, “Significado Constitucional de la rectoría Estatal del Desarrollo”, IJ-UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3343/19.pdf>

5. Baja tasa de reemplazo

Otro problema es que, aunque en México aún no se jubila la primera *generación Afore*, se calcula que en promedio los trabajadores recibirán entre el 20 % y el 30 %³⁸ del último sueldo que tuvieron cuando eran trabajadores activos (porcentaje conocido como tasa de reemplazo). Esto, además de condenar a la mayoría de los pensionados a la pobreza, contraviene el Convenio 102³⁹ de la OIT sobre la seguridad social, ratificado por México el 23 de agosto de 1952, que a la fecha está en vigor y que establece que las pensiones deben ser al menos del 40 % del salario.

³⁸ Para pronta referencia, se sugiere revisar Alejandra Macías, “El retiro de la generación Afore”, 2018. Disponible en <https://ciep.mx/author/alejandra-macias/> o también Berenice Ramírez, 2017.

³⁹ OIT, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

6. Costos de transición

El sexto problema es el costo de la *generación de transición*. Con las reformas realizadas, es el gobierno federal el que asumió el 100 % del pago de las pensiones de todos los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de 1997. Dado que anualmente se suman nuevos pensionados a la *generación de transición*, el gasto en pensiones se está incrementando, lo que limita el gasto en otros rubros como infraestructura, educación, salud y un largo etcétera. Tan sólo las pensiones de los derechohabientes del IMSS en 2017 fueron de 1.5 % del PIB, y se proyecta que lleguen a un 2.25 % en 2040.⁴⁰ Cada incremento de una unidad porcentual (considerando el PIB de 2018 a valores corrientes) equivale a más de 200 000 millones de pesos, o dos veces el presupuesto actual del programa de adultos mayores.

⁴⁰ Consar, “El reto de financiar las pensiones de la Generación de Transición”, 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-reto-de-financiar-las-pensiones-de-la-generacion-de-transicion?idiom=es>

El problema de las Afore

En el proceso de recuperación de la rectoría del Estado, es necesario disminuir gradualmente la participación de las Afores, pues actualmente ostentan un ahorro de alrededor de 16 % del PIB y, si se comparan los rendimientos entregados a los trabajadores con los conseguidos por las Administradoras de Fondos para el Retiro, se revela que éstas son las únicas ganadoras del modelo de capitalización individual.

Esta comparación puede verse en la Gráfica 2,⁴¹ que refleja la disparidad entre los rendi-

⁴¹ En la Gráfica 2 se utiliza el rendimiento anual generado por las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (Siefore) y el rendimiento sobre capital (ROE) de las Afores. La primera medida determina el beneficio económico de los ahorradores en virtud de que la ley del sistema establece que los vehículos de inversión de los recursos aportados serán las Siefore. La segunda medida es una razón financiera estándar que mide la proporción de utilidad (pérdida) neta obtenida de manera periódica como proporción del capital invertido para constituir una empresa. Podríamos decir que es un indicador que refleja los rendimientos logrados por cada peso aportado (y ganado sin ser retirado) de los dueños de las Afores.

Para tener una serie de tiempo que abarque toda la vida del SAR (desde el 1997), se consideró el rendimiento nominal de la SB2. Recordamos que fue hasta 2008 que se crearon las SB3 y SB4. Por otro lado, el SB1 se utilizaba para personas mayores de 56 años, y cuyas inversiones eran de bajo riesgo. En 2007 se crean las mencionadas sociedades con la meta de incrementar los rendimientos obtenidos hasta el momento. Como se comentó, el valor de SB2 es nominal, por lo que descontamos el monto de las comisiones cobradas por la tasa a bien de tener un valor similar al ROE de las Afores, que considera todos los descuentos correspondientes a costos y gastos. Dado que en 2008 se realizaron modificaciones al cálculo del cobro de comisiones, los datos de la Consar de las comisiones cambian entre 1997 y

mientos de cada uno de los participantes en el modelo de cuentas individuales. Por un lado, las Afores generan rendimientos promedio anuales del 21 %, mientras que los de los trabajadores son de 10 %, sin descontar la inflación.

Ahora bien, es importante resaltar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008, pues antes de ella el rendimiento promedio de las Afores fue del 22 % y el de los trabajadores del 13 %, mientras que después de ese año el rendimiento de las Afores fue del 19 % y el de los trabajadores cayó hasta un 4.7 %. La Tabla 1 compara los porcentajes antes mencionados.

Antes de la crisis financiera mundial, la diferencia entre los rendimientos de cada participante del sistema de ahorro para el retiro era del 9 %. A partir de 2008, ésta aumenta a 14 %, además de que se observa una disminución constante de los rendimientos totales.⁴²

Otra consideración importante es que las utilidades (pérdidas) netas generadas por las Afores están a entera disposición de los due-

marzo de 2008. A partir de este último año se observa una disminución paulatina del costo de las comisiones. Para poder observar el comportamiento de la serie desde 1998, se consideró un valor de 0.064 % como factor de crecimiento en cada año previo a 2008; este valor corresponde a la tasa de crecimiento promedio de las comisiones promedio de 2008 a 2018. Un apunte importante es que se toma el capital contable de todos los participantes en cada año, así como las utilidades (pérdida) de todos los participantes, por lo que habrá Afores cuyo ROE sea superior al mencionado o viceversa.

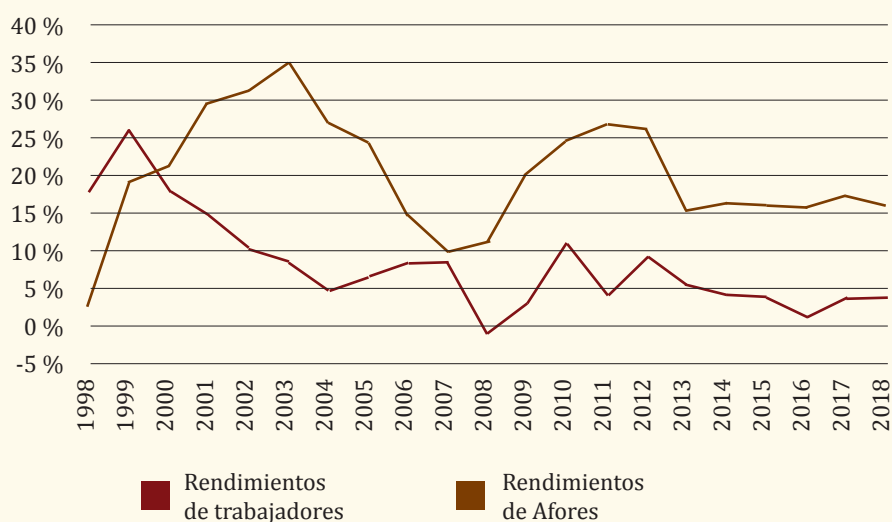
⁴² Hay distintas explicaciones de esto. Sin embargo, es importante mencionar la influencia de la política monetaria de la FED en el universo de los rendimientos de los mercados financieros internacionales.

ños de las administradoras, que pueden pagarlas total o parcialmente. Sólo hace falta que los Consejos de Administración de cada una decida repartir dividendos.

Por otro lado, los rendimientos de los ahorradores forman parte del saldo de su cuenta individual. Como se ha explicado en los párrafos que anteceden, éste podría servir para comprar una renta vitalicia, siempre y

cuando el monto en su conjunto sea suficiente para tal fin. No obstante, dado que los montos se siguen reinvertiendo en los mercados financieros nacionales e internacionales, y éstos por naturaleza son volátiles, los rendimientos acumulados podrían disminuir en caso de una crisis financiera. Y, como se dijo, las utilidades registradas por las Afores se encuentran disponibles para su uso, goce y disfrute.

Gráfica 2. Comparación de rendimientos de trabajadores y Afores, 1998-2018



Fuente: Elaboración propia con información de Consar.

Tabla 1. Comparación de rendimientos por rango de tiempo. Trabajadores y Afores

Años	Rendimiento Afores	Rendimiento Trabajadores	Diferencia
1998-2007	22 %	13 %	9 %
2008-2018	19 %	5 %	14 %

Fuente: Elaboración propia con datos de Consar.

Propuesta de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

La suma de los problemas antes descritos obliga a salir de la pasividad. Lo contrario sería, por lo menos, irresponsable. Es necesario que se construya en México un nuevo sistema de pensiones que considere a toda la población, desvinculado del mercado formal. Es decir, no enfocarse exclusivamente en los trabajadores de empresas privadas y públicas, sino también dirigirse a quienes laboran en la informalidad o en gobiernos estatales, municipales y universidades públicas que no se rigen bajo un marco normativo general.

El nuevo sistema de pensiones en México se debe regir bajo los valores de solidaridad, universalización y equidad; debe abarcar a todas las personas en el país —indistintamente de su condición laboral—, aceptar la realidad y las capacidades de la economía mexicana, así como ser distributivo y progresivo.

La heterogeneidad de las pensiones en México y la falta de reglas hacen indispensable la creación de una ley general que delimite la estructura de los esquemas existentes. Al mismo tiempo, se debe transitar a un modelo mixto de pensiones, en el que el Estado sea el rector, para la mejora de las condiciones, tanto de la *generación Afore*, como de la población que no consiguió jubilarse, ya sea por características propias del nuevo modelo o por la elevada informalidad en el país. Además, es necesario incrementar el actual nivel mínimo de pensión no contributiva. Aunque el incremento del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador representa un gran esfuerzo, aún se tiene un diferencial importante que cerrar, pues el monto asignado sigue estando por debajo de la línea de bienestar establecida por el Coneval.

De igual forma, se debe evaluar la posibilidad de redistribuir el ingreso de las personas ya jubiladas, afectando sólo a los tres deciles más altos y en beneficio del resto. Es alarmante el monto que se eroga en pensiones para los deciles de mayores ingresos. Asimismo, en el diálogo nacional se debe considerar la posibilidad de modificar parámetros de jubilación ya establecidos para los integrantes de la *generación de transición*⁴³ (Ley de 1973 del IMSS, ISSSTE 2007) que aún no se jubilan, pero que al hacerlo presionarían las finanzas del Estado.

Cabe resaltar que cualquier solución debe contemplar mecanismos de incorporación a la seguridad social de sectores excluidos, como trabajadoras domésticas remuneradas, jornaleros o formas de la llamada economía colaborativa. La incorporación de más sectores a la seguridad social y, por ende, al nuevo modelo de pensiones, asegura su viabilidad financiera. La propuesta presentada aquí busca incrementar el monto de la pensión contributiva, aliviando las finanzas de gobiernos municipales, estatales y universidades, así como de las personas que no pudieron acceder a una pensión y accedan al beneficio no contributivo.

A diferencia de otras propuestas de política pública que buscan transformar la delicada situación de las pensiones en el país, la CISS considera que el Estado es el único responsable

⁴³ En 2015, la OCDE también abordó con preocupación la elevada desigualdad de la generación de transición y propuso un mecanismo para ajustar los parámetros con que se le otorgaban las pensiones. OCDE, “Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf

de administrar las pensiones de la población, y que su rectoría en esta materia es indelegable. Además, impulsa la eliminación del régimen de capitalización individual como pilar único y su sustitución por un modelo mixto. Este documento también enlista una serie de posibles fuentes de financiamiento para incrementar el pago de la pensión universal y propone la creación de un organismo que sea vigilante e influya en el correcto funcionamiento del sistema de pensiones en México.

Por lo anterior, las características generales del sistema pensado son las siguientes:

a. Esquema mixto de beneficio definido administrado por el Estado para los trabajadores de los sectores privado y público de los tres niveles de gobierno (ISSSTE e IMSS)

Es necesario reconocer que la pensión es parte de la seguridad social y que, como tal, es un derecho humano que el Estado debe garantizar a toda la población. Además, el ahorro de los mexicanos debe usarse para el bienestar del país, empleado como detonador de proyectos de largo plazo que impulsen el crecimiento económico y el desarrollo de la nación. A diferencia de las reformas anteriores, en el modelo propuesto es fundamental la transparencia en el uso de los recursos para el apoyo de la población, con reglas claras que garanticen la sostenibilidad financiera del proyecto.

b. Pensión universal

Una pensión universal de monto igual a la canasta mínima o digna (alimentaria y no alimentaria) determinada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami). Esta pensión debe otorgarse a todas las personas que rebasen cierta edad, sin importar si cuentan o no con una pensión contributiva.

c. Monto máximo por pensión

La pensión contributiva y la pensión no contributiva son complementos. Las personas que ejerzan su derecho a la jubilación podrán compensar sus ingresos con la pensión universal, pero la suma de ambos no podrá superar el 100 % del sueldo regulador que se explica líneas abajo, pero que prácticamente se obtiene de promediar los últimos 15 años del sueldo del trabajador.

d. Ahorro obligatorio administrado por las Afores, para los que estén por arriba de cierto nivel de ingresos

Como parte de los esquemas mixtos, existe un pilar de ahorro administrado por las Afores u otras entidades cuyos productos estén autorizados para tal fin. Corresponde a cierto nivel de ahorro generado por la población de mayores ingresos. Para el caso de México, se estableció el nivel de tres salarios mínimos como franja para las aportaciones. La idea es que se realicen las aportaciones necesarias al fondo común (público) y un porcentaje adicional se destine a la administración privada.

e. Etiquetar fuentes de financiamiento para una política pública que asegure un monto determinado, con el objetivo de que las y los mexicanos tengan una vida digna en la vejez

Una primera propuesta abarca los siguientes medios:

- i. Impuesto especial adicional del 2 % sobre los ingresos de las tabacaleras. En 2018, la mayor cigarrera del país cerró con ventas netas mundiales por 29 625 millones de dólares. De acuer-

do con información financiera de la casa matriz de dicha empresa, se estima que las ventas en México ascienden a cerca del 10 % de sus ingresos globales. Bajo una premisa conservadora, asumimos un 7 % o 1100 millones de dólares. Un impuesto extra del 2 % sobre los ingresos de este sector implicaría un monto total de 746.5 millones de pesos de la empresa más grande. Dado que esta empresa ocupa el 68 % del mercado mexicano, se podría llegar a un total de 1100 millones de pesos.

- ii. Impuesto especial a las bebidas saborizadas. En 2018 se recaudaron aproximadamente 25 000 millones de pesos por este concepto. El impuesto ha sido criticado porque los recursos no han sido utilizados para programas enfocados en prevenir sobrepeso o diabetes. Es posible que sea considerado como otra fuente de financiamiento.
- iii. Impuesto especial a la Banca Múltiple. Ésta generó ingresos en 2018 por cerca de 800 000 millones de pesos. Al aplicar un impuesto del 2 % a sus ingresos anuales, podría entregar recursos por 16 000 millones de pesos.
- iv. Impuesto especial a las bebidas alcohólicas. De acuerdo con datos de Euromonitor International, el mercado asciende a 45 749 millones de pesos. Un impuesto del 2 %, representaría un monto cercano a 10 000 millones de pesos.
- v. Impuestos al capital. De acuerdo con el CIEP,⁴⁴ México recaudó en 2017 el

0.3 % del PIB (unos 65 691 millones de pesos) por propiedad inmobiliaria, riqueza, regalos y herencias. Un porcentaje menor que el recaudado por los mismos conceptos en países como Argentina, Brasil, Chile, Alemania, España, Noruega o Estados Unidos, y que pensamos que podría duplicarse.

- vi. Impuesto al carbono. De acuerdo con Carlos Torrel,⁴⁵ entre 2014 y 2015 se recaudaron alrededor de 17 173 millones de pesos por impuestos a gasolinas, diésel, gas LP, combustóleo, coque y carbón. Aun suponiendo que la recaudación fuera la mitad de lo indicado, tendríamos ingresos disponibles por 8600 millones. Cabe resaltar que en este estudio se indica una recaudación estimada de 315 000 millones adicionales si se gravara el gas natural, actualmente exento de gravamen. Esta situación debe analizarse con detenimiento, pues sólo el impuesto al gas natural representaría un monto relevante para cubrir el monto de la pensión universal en los siguientes años.

El planteamiento anterior implica una reforma fiscal para el país, la cual considere de manera prioritaria otorgar recursos para el pago de pensiones y, en términos generales, para la seguridad social. La suma de los montos antes expuestos entregaría un total de 121 673 millones de pesos (sin considerar el impuesto al gas natural). Si a eso se agrega el presupuesto actual de 101 500 millones de pesos para la pensión de adultos mayores, se obtendría un total de 226 173 millones, suficiente para otorgar a nueve millones de personas mayores una pen-

⁴⁴ Adrián García Gómez, "Comparativo de recaudación. Principales impuestos", 2019. Disponible en <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/>

⁴⁵ Carlos Torrel, "Poner un precio al carbono en México", 2018. Disponible en www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2018/05/Impuesto-al-Carbono-SCE-ICM.pdf

sión universal de más del doble que la actual.⁴⁶ Ahora bien, si consideramos el impuesto al gas natural se tendrían recursos suficientes para otorgar dicha pensión e incluso constituir un fondo de reserva especial dedicado a la pensión no contributiva o a incrementar su monto aún más.

El etiquetado de recursos busca mejorar las condiciones del gobierno para brindar servicios indispensables a la población envejecida, sin que se descuiden el desarrollo de infraestructura, servicios de salud y educación. Por esto, en la medida en que el gobierno pueda aplicar distintos tipos de impuestos y a la par etiquetarlos, el sistema encontrará justicia social para quienes carecen de seguridad social.

A medida que crece la población de más de 65 años, la necesidad de recursos se hace más imperante (ver Gráfica 3). Desde un análisis conservador se considera que para 2030 se requieran 716 000 millones de pesos sólo para el pago de la pensión universal.

La propuesta de decretar impuestos especiales sobre actividades específicas mitiga la carga fiscal de este incremento; si se quiere evitar una reforma fiscal de gran calado, la carga impositiva a ciertos sectores de la economía es indispensable.

A la fecha se discuten iniciativas que graven distintas empresas enfocadas en proveer bienes y servicios por medio de Internet (Netflix, Amazon, etc.), todas ellas de la llamada economía digital. La Cepal⁴⁷ calcula que se

⁴⁶ De acuerdo con el Conapo, en 2018 la población adulta mayor en México (mayores a 65 años) era de 8.9 millones de personas, y la población de más de 68 años fue de 6.9 millones.

⁴⁷ Cepal, "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe", 2019. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/>

podrían recaudar 178.8 millones de dólares anuales o 3576 millones de pesos⁴⁸ al aplicar impuestos sobre servicios digitales.

Incorporación de los trabajadores no formales

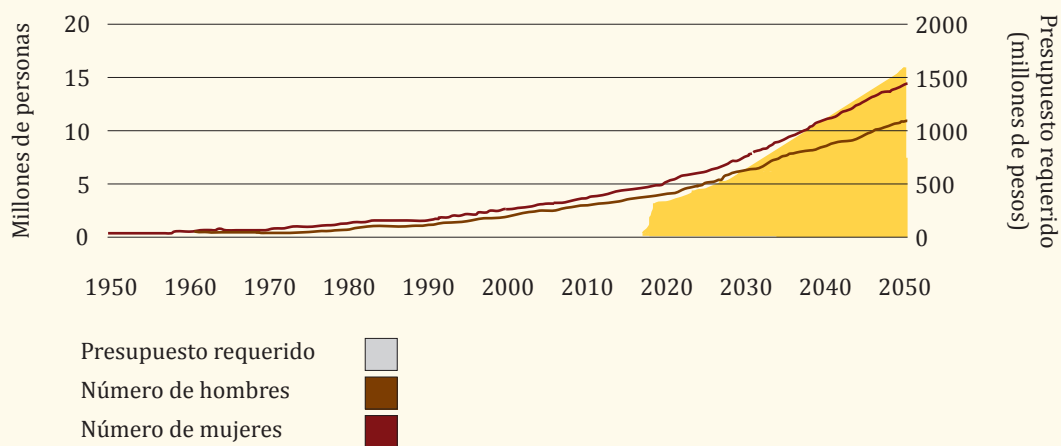
Como se describió en el punto tres del diagnóstico, la informalidad es uno de los principales problemas del país, y actualmente la mayor parte de los trabajadores que ahí se desempeñen sólo tendrán derecho a una pensión no contributiva. Por esto, consideramos que es urgente la creación de instrumentos que faciliten el pago de aportaciones para la seguridad social de esta gran cantidad de población.

El gobierno actual generó un nuevo mecanismo para que conductores de Uber y repartidores de Uber Eats paguen IVA e ISR. Éste es un paso en el camino correcto para incluir a la economía colaborativa (economía informal) dentro de regímenes especiales de contribución y de seguridad social, pero hay que ir más a fondo: el principal problema de esta medida es que deja a la voluntad de los trabajadores el incorporarse o no a la seguridad social. El régimen voluntario ha estado marcado históricamente por una baja incorporación de los sectores que pueden beneficiarse de él (ver Gráfica 4). Una medida que ayudaría mucho a toda esta población sería implementar un símil del mecanismo para el pago de impuestos, pero para las aportaciones a su jubilación, a las que se considerara obligatorias.

[bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf)

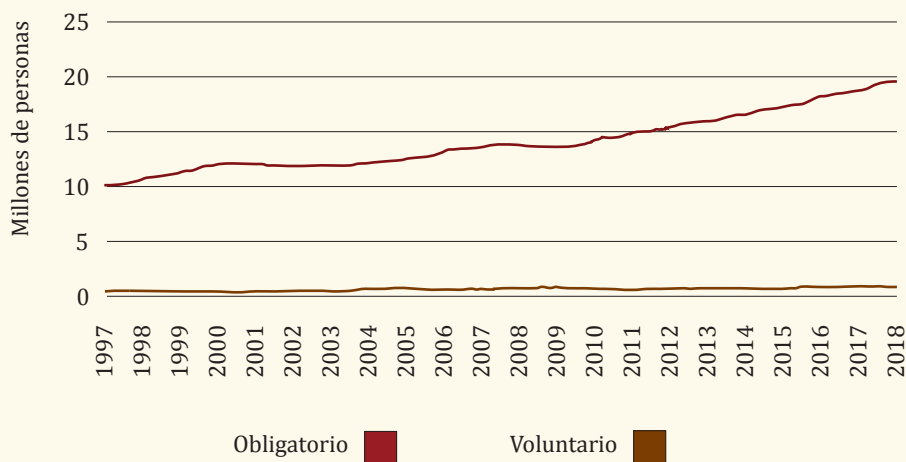
⁴⁸ Considerando un tipo de cambio de 19.5 pesos por dólar.

Gráfica 3. Crecimiento proyectado de adultos de más de 65 años y presupuesto requerido, 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Gráfica 4. Serie histórica de trabajadores registrados en el IMSS, agrupados por tipo de régimen, 1997-2018



Fuente: Elaboración propia con información del IMSS.

Por supuesto que abordar esquemas de incorporación de la economía colaborativa es un gran avance; sin embargo, también se deben generar mecanismos que incluyan otras ocupaciones cuya exclusión de la seguridad social se ha normalizado.

Uno de los principales problemas de no incorporar a los trabajadores informales con mayor sueldo, y que jamás aportaron a la seguridad social, es que recibirán indistintamente una pensión no contributiva.

El registro y administración de los recursos aportados correría a cargo de la nueva entidad que se propone crear, con la finalidad de que una sola institución asegure la gestión e inversión de los recursos aportados por los sectores formal e informal de la economía.

Fondo de pensiones 1. “México pensión universal”

Se debe pensar en un fondo de pensiones que comience la provisión de recursos para las generaciones futuras que dependan de la pen-

sión no contributiva. De esta forma se tendría un mecanismo de soporte en caso de que no se haya incrementado la cantidad de impuestos destinados al pago de la pensión universal. Como se indicó, en un escenario conservador, en pocos años, el presupuesto necesario para el pago de pensiones no contributivas será el doble que el actual.

Fondo de pensiones 2. “Pensión para los trabajadores de México”

Una vez que se segmenten los grupos de futuros jubilados, es indispensable generar un fondo pensionario que agrupe los ahorros de los trabajadores indicados en este trabajo y que serán atendidos por los órganos sugeridos. Éste será el fondo de acumulación, manejado por una nueva entidad de pensiones. A este fondo también se le sumarán las aportaciones de los trabajadores clasificados como no formales; por ejemplo, los de la ya mencionada economía colaborativa.

Condiciones que deben considerarse en la ley

La fragmentación de los esquemas de pensiones en México obliga a tener una nueva ley que guíe a los administradores y limite su capacidad de dictar sus reglas en la materia, a fin de que dejen de afectarse las finanzas de cada entidad. Asimismo, debe considerarse la modificación de las condiciones de los empleados que aún no se retiran, pero cuyas condiciones de jubilación sean un importante riesgo para cada entidad. Por tal motivo proponemos que se contemple en la ley lo siguiente:

a. Misma edad de jubilación independientemente del tipo de empleador

Se piensa en 65 años para jubilación por vejez, ya que la esperanza de vida de los jubilados en México es de 84 años. Si bien esta edad podría ponderarse por sexo, como se hace por ejemplo en Uruguay, debido a que hombres y mujeres tienen diferentes esperanzas de vida, es necesario estandarizar una edad mínima de jubilación para mejorar las finanzas de las entidades que administran las pensiones.

Asimismo, esta edad piso (65 años) debe considerar que la esperanza de vida sigue aumentando. La legislación debe indicar aumentos graduales en la edad de jubilación siempre que este factor se incremente: suponiendo que los trabajadores viven aproximadamente 20 años después de jubilarse, el factor dinámico debería mantener siempre este diferencial.

b. Semanas de cotización, rangos

Es deseable que las semanas de trabajo no sean el factor determinante en la jubilación, sino la edad. En este sentido, las semanas de cotización sirven para saber los rangos de pensión a los que se puede llegar.

En todo caso, dado que el promedio de la densidad de cotización en México es del 42 %, y la de la mayoría de los trabajadores del IMSS es menor de 57 %, podría establecerse un total de entre 15 y 20 años cotizados para acceder a la pensión contributiva.

c. Cuotas y aportaciones progresivas en función del sueldo

Para poder generar un sistema redistributivo es obligatorio segmentar los grupos de aportaciones, de manera que los individuos de mayores ingresos tengan una carga más elevada.

La progresividad puede darse en los siguientes términos:

- i) Mantener la tasa actual para los trabajadores que perciben hasta tres salarios mínimos, y una superior y progresiva para los de mayores ingresos.
- ii) Redistribuir las aportaciones del gobierno federal por concepto de Cuota Social.⁴⁹ Actualmente, los trabajado-

⁴⁹ La Cuota Social es un monto adicional que el gobierno federal aporta por cada día laborado y depende del nivel salarial, se establece en la Ley del Seguro Social.

res que ganan el salario mínimo reciben un subsidio de 3.87077 pesos, mientras que los trabajadores que reciben entre 10.01 y 15 salarios mínimos⁵⁰ reciben un subsidio de 3.22564 pesos. Es decir, los trabajadores peor pagados reciben un subsidio apenas 20 % superior que los de mayores ingresos.

d. Salario regulador

La figura de salario regulador determina el monto del que depende el pago de pensiones. Se propone un promedio de los últimos 15 años del sueldo del trabajador como salario regulador, actualizado con un indicador de inflación.

e. Banda o rango de límites

La tasa de reemplazo no podrá ser menor al 40 % ni mayor al 80 %; siempre y cuando se mantenga un piso mínimo de dos salarios mínimos y un techo de 15. Las personas que coticen entre 15 y 20 años tendrán derecho a jubilarse a los 65 años. A partir de los 15 años cotizados su pensión irá incrementando en 8 %, el porcentaje a recibir por cada año cotizado (hasta tener el 80 %). De no alcanzar estos años cotizados, se otorgará la pensión universal.

f. Aportación obligatoria del patrón destinada al pilar de beneficio definido

Incrementar o buscar mecanismos de redistribución de la cuota establecida para el ahorro de los trabajadores. Estos incrementos pueden

⁵⁰ Los trabajadores que reciben más de 15 salarios mínimos no clasifican para recibir la Cuota Social.

focalizarse a grupos de trabajadores de ingresos menores.

La OCDE en 2015, y más recientemente el IMEF en 2018, consideran la redistribución de una parte de los fondos destinados a la vivienda; este último sugiere tomar entre el 2 % y el 3 % del ahorro destinado a la adquisición de viviendas para el ahorro de los trabajadores.⁵¹

g. Aportación obligatoria a instrumentos del sector privado

Dependiendo de un cierto nivel de ingresos, habrá un porcentaje del sueldo que se tendrá que aportar de manera obligatoria, el cual será administrado por el sistema financiero, con las debidas restricciones enmarcadas en la ley.

Se propone de inicio que todos los trabajadores con más de tres salarios mínimos aporten entre el 50 % y el 80 % de sus cotizaciones al fondo colectivo y el restante a su cuenta individual.

h. Límite máximo de comisión para las Afores

Es indispensable poner un tope a las comisiones cobradas por las empresas privadas. A nivel internacional se estila un promedio de la mitad de un punto porcentual. Otra opción es la reestructuración del esquema de pensiones, por ejemplo, determinar la comisión en función del rendimiento real obtenido en determinado horizonte de tiempo.

⁵¹ IMEF, "Boletín de prensa". Disponible en http://imef.org.mx/descargas/2018/septiembre/boletin_pensiones_imef_250918.pdf

i. Creación de la Comisión Nacional de Pensiones (Conape)

Actualmente, la Consar se dedica a regular todos los sistemas de contribución definida y ocupacionales. Se propone su transformación en la Conape, cuya función sería la regulación, supervisión y sanción de todos los sistemas del país, enmarcados en la nueva ley. De esta manera, la Conape sustituirá a la Consar con un rango de supervisión, regulación y sanción, con el objetivo claro de atender los distintos esquemas de pensiones.

Entonces, ¿a quién supervisaría? A todas las entidades que manejen provisiones para pensiones, a fin de hacer respetar los parámetros de la nueva ley. Además, se le debe dar la atribución de sancionar en caso de que encuentre irregularidades.

j. Creación de un órgano de administración y gestión de inversiones

Se propone la formación de un solo órgano descentralizado que administre y gestione las aportaciones para el retiro de los trabajadores; dicho instituto deberá gozar de autonomía técnica y entregar los mejores resultados posibles en beneficio de los trabajadores.

La gestión de las inversiones debe considerar un ente especializado en inversiones de gran calado, con un comité técnico de inversiones. Incluso se piensa que podría licitar montos de inversión para que participantes del sistema financiero gestionen las inversiones garantizando un nivel mínimo de rentabilidad quinquenal. Este órgano será el encargado de gestionar los recursos del Fondo 1 y el Fondo 2.

Este organismo dependerá de una Junta de Gobierno encabezada por la Secretaría de Hacienda, con la participación de la Secretaría del Bienestar, la Secretaría del Trabajo, representantes de los trabajadores y los patrones.

Además, es prudente incluir como consejeros independientes a representantes de tres universidades que den certeza sobre las decisiones que ahí se tomen.

k. Competencia

Independientemente del esquema que se instrumente para las jubilaciones de los trabajadores del país, se debe abrir a la competencia la administración de los recursos correspondientes. Las altas comisiones cobradas hasta el día de hoy dan prueba de que existe un monopolio en el ahorro para el retiro. Sin duda, un marco legal que permita que más jugadores se sumen, con criterios jurídicos bien definidos y supervisados por la Conape, permitirán disminuir las comisiones y en consecuencia entregar mejores resultados a los trabajadores cuyos ahorros sigan administrados en parte por privados.

l. Mecanismos de apoyo complementario para que las mujeres puedan acceder a una pensión en mejores condiciones

Como se indicó, el modelo de capitalización individual carece de mecanismos de redistribución de ingresos. Como la población de mujeres es la más afectada por esta situación, se considera pertinente establecer mecanismos compensatorios de jubilación. Por ejemplo, sumar virtualmente a los años cotizados un número determinado de años por cada descendiente vivo que termine la educación básica y tener una edad de jubilación diferenciada.

Hay opciones claras que pueden implementarse a la brevedad, como eliminar el uso de tablas de mortalidad diferenciadas para hombres y mujeres, o utilizar factores complementarios que multipliquen las semanas cotizadas de las mujeres que se desempeñan

en el mercado formal y deciden ejercer su maternidad. Por ejemplo, a través de incrementos en las semanas cotizadas en función del número de hijos e hijas que se tengan. Otra forma de compensación es que el salario regulador de las mujeres considere menos años que el de los hombres, o bien, que se registre un mayor monto de éste.

m. Sobre el régimen de inversiones

Los recursos de los que se ha estado hablando representan el 16 % del PIB, por lo que las decisiones de inversión deben estar enmarcadas en parámetros claros que impidan la pérdida de valor del ahorro de los trabajadores y que procuren la suficiencia financiera que el ente regulador está obligado a tener. De inicio se debe cumplir con la legislación establecida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, además de la legislación general propuesta.

Hay fuertes críticas al uso que se le dio a las reservas técnicas generadas desde que se instauró el seguro social en México; en general, encaminadas a decir que el dinero de los futuros pensionados se malgastó en teatros, centros deportivos e infraestructura. El verdadero problema no se encuentra en el destino de los recursos, sino en que éstos no fueron devueltos en tiempo y forma y con los intereses correspondientes.

El Capítulo VIII —de la inversión de las reservas— de la Ley de 1943 enuncia principios de inversión que deben respetarse hoy en día: seguridad, rendimiento y liquidez. El uso de las reservas debe garantizar su entero retorno.

El nuevo órgano deberá contar con un comité especializado para realizar sus inversiones, y el tipo de inversión deberá depender de la tasa de rendimiento a entregar, que no debe ser menor a la tasa que sirva para realizar los cálculos actuariales, tal cual se especificó en 1943.

n. Incentivos fiscales

Los esquemas de jubilación que las empresas pongan a disposición de sus empleados deberían ser deducibles al 100 %.

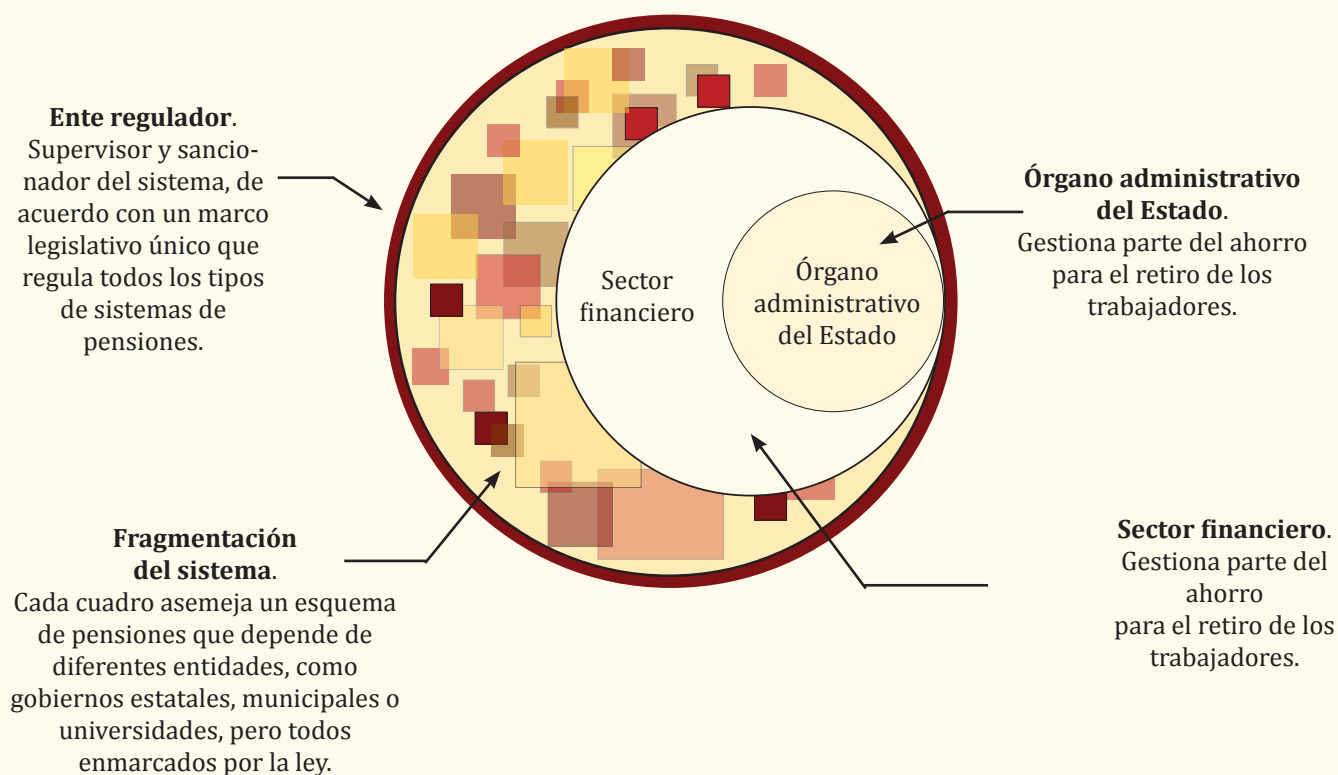
o. Jubilación progresiva

La jubilación es en ocasiones un proceso de asimilación complicado, no sólo económica sino también emocionalmente, por lo que podría ser benéfico para los trabajadores normar un mecanismo de transición paulatina. La jubilación parcial consiste en que los trabajadores comiencen un proceso más terso, disminuyendo las horas trabajadas y recibiendo el pago proporcional de su pensión. La permanencia en el trabajo deberá ser evaluada por un médico que certifique plenamente que las personas pueden seguir desempeñándolo. Por ejemplo, en Uruguay, los pensionados pueden renunciar al 50 % del pago mensual de su pensión a cambio de trabajar medio tiempo. Asimismo, se permite que personas ya jubiladas decidan regresar como trabajadores activos sin renunciar completamente a su pensión. España y Noruega tienen también mecanismos de este tipo, siempre en pro del bienestar de su población.

Hacia un sistema integral de pensiones

El diagrama siguiente condensa la propuesta de la Conferencia para un sistema integral de pensiones en el país. Tenemos una ley marco que regula los más de mil esquemas de pensiones de universidades y gobiernos estatales y locales. Además, está la parte de las pensiones que seguirá administrada por el sector financiero, y el órgano del gobierno que administra e invierte los recursos de los trabajadores de los sectores privado y público. El círculo externo representa el ente regulador y su función, ya mencionada, de vigilancia, supervisión y sanción.

Diagrama 1.
Sistema integral de pensiones



¿A quiénes beneficiarían estos cambios?

1. A las personas que coticen en el sector formal de la economía, estén en edad de jubilarse y cumplan con los requisitos. Recibirán una pensión bajo el modelo de beneficio definido, en ocasiones complementada con una pensión administrada por las Afores.
2. A las personas que coticen en el sector formal de la economía, pero que no completen los requisitos para pensionarse. Recibirán una pensión mínima garantizada.
3. A las personas que no coticen en el sector formal de la economía. Recibirán una pensión mínima equivalente a la canasta básica.
4. A las personas que trabajen en universidades o gobiernos estatales y municipales, que accederán a una pensión al jubilarse.
5. Al gobierno, pues evitará una crisis social, posiblemente la más grande del siglo.

Conclusiones

1. La materialización del problema de las pensiones en México iniciará en un año. Para el 2021 se calcula que varios miles de trabajadores podrán ejercer su derecho a la jubilación, por contar con la edad: la primera *generación Afore*. Sin embargo, la gran mayoría recibirá una negativa, pues no cumplirán con el tiempo de cotización requerido y, por lo tanto, perderán su derecho a pensión. Estos mexicanos recibirán el ahorro acumulado en sus cuentas para el retiro, quedando sólo con la posibilidad de tener una pensión no contributiva.
2. Tenemos un sistema fragmentado, sin regulación, carente de mecanismos de redistribución y sin fuentes de financiamiento sólidas, que está convirtiéndose en una carga financiera para estados, municipios, universidades y gobierno federal. Se logró un avance con el incremento de la pensión de adultos mayores, sin embargo, su monto sigue estando por debajo de la línea de pobreza. Además, hay un Estado inoperante y carente de rectoría en materia pensionaria, que omite de forma voluntaria su obligación de garantizar el derecho humano a una vida digna en la vejez.
3. La inclusión de grupos comúnmente excluidos de la seguridad social es indispensable; por tal motivo, se deben crear mecanismos de incorporación a la seguridad social y, en especial, instrumentos que permitan cotizar a los trabajadores de la llamada economía colaborativa, con el objeto de mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en México.

Por estas razones, la CISS propone la creación un modelo mixto de pensiones, con una pensión universal como base (suficiente para vivir de manera digna), y que permita al Estado recuperar la rectoría. Este nuevo modelo deberá basarse en el beneficio definido con fuentes de financiamiento establecidas para evitar cualquier afectación a las finanzas, y complementarse con la posibilidad de que las Afores participen administrando parte de los recursos de los trabajadores con mayores ingresos. Se propone también la creación de un órgano (la Conape) que sea vigilante de la nueva ley general de los sistemas de pensiones en México y que procure su sana gestión.

Referencias

- Aguilar, Alberto, "Professor Emil Schoenbaum", *Revista CISS*, núm. 7, 2004.
- Aguirre Farías, Francisco Miguel, *Pensiones, ¿y con qué?*, Edición Kindle, 2012.
- Carlos Torrel, "Poner un precio al carbono en México", 2018. Disponible en www.iniciativaclimatica.org/wp-content/uploads/2018/05/Impuesto-al-Carbono-SCE-ICM.pdf
- CEPAL, "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe", 2019. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf
- CESOP, "Antecedentes en seguridad social", 2006. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssosocial.htm
- Consar, "Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México", Documento de trabajo núm. 3, 2016. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/192977/densidad_vf.pdf
- Consar, "Diagnóstico del sistema de ahorro para el retiro en México: funcionamiento, beneficios y retos", Documento de trabajo núm. 11, 2018. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/387620/Diagnostico_del_Sistema_de_Ahorro_para_el_Retiro_en_Mexico_Funcionamiento_Beneficios_y_Retos.pdf
- Consar, "El reto de financiar las pensiones de la Generación de Transición", 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-reto-de-financiar-las-pensiones-de-la-generacion-de-transicion?idiom=es>
- Diario Oficial de la Federación, "Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución de la República". Disponible en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/4433649>
- Farfán Mendoza, Guillermo, "México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 24.
- Florencio Fernández, José, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, INAP, Ciudad de México, p. 29. Disponible en https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/574348/DocsTec_1922.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- García Gómez, Adrián. "Comparativo de recaudación. Principales impuestos", 2019. Disponible en <https://ciep.mx/comparativo-de-recaudacion-principales-impuestos/>
- Garciamarín, Hugo, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, CISS, Ciudad de México, 2019.
- IMEF, "Boletín de prensa". Disponible en http://imef.org.mx/descargas/2018/septiembre/boletin_pensiones_imef_250918.pdf
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, "Ley General de Pensiones Civiles de Retiro", 2010. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>
- Macías, Alejandra, "El retiro de la generación Afore", 2018. Disponible en <https://ciep.mx/author/alejandra-macias/>
- OCDE, "Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México". Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf
- OIT, "Convenio sobre la seguridad social" (núm. 102) (norma mínima), 1952. Disponible en <https://www.ilo.org/>

- dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO*
- Osornio Corres, Francisco Javier, "Significado Constitucional de la rectoría Estatal del Desarrollo", IJ-UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3343/19.pdf>
- Pemex, "Libro blanco. Nuevo esquema de pensiones", 2018. Disponible en http://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/5_LB_DCASPensiones.pdf
- Ramírez, Berenice, Isalia Nava y Gabriel Badillo, "Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño", en Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (eds.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires, 2017.
- Ramírez, Berenice, Beatriz Rosado e Inmaculada Domínguez, "Influencia del mercado de trabajo en las pensiones de México y España a partir de la tasa interna de rendimiento", *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, núm.1, vol. 13, 2018.
- Rodríguez, Martha Eugenia, "La salud durante el Cardenismo (1934-1940)", *Gaceta Médica de México*. Disponible en https://www.anmm.org.mx/GMM/2017/n5/GMM_153_2017_5_608-625.pdf
- Ruezga Barba, Antonio, *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, CISS, Ciudad de México, 2009.
- Sánchez Vargas, Gustavo, *Cuadernos de sociología. Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, Biblioteca de ensayos sociológicos, IIS-UNAM, Ciudad de México, 1963.
- SHCP, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público. Por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2016", 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455748/Distribuci_n_del_pago_de_impuestos_y_recepci_n_del_gasto_p_blico_para_2016._Presentado_en_2019.pdf
- Solís, Patricio, "Discriminación estructural y desigualdad social", 2017. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf
- STPS, "Anteproyecto de Ley del Seguro Social, México, 1942". Disponible en http://biblioteca.ciess.org:8081/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7906&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20actuaria
- Thullen, Peter, *Técnicas actuariales de la seguridad social. Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995.