

SEGURIDAD SOCIAL, PENSIONES Y POBREZA DE LOS ADULTOS MAYORES EN MÉXICO.

Social security, pensions and old age adults' poverty in Mexico.

Segurança social, pensões e pobreza das pessoas idosas no México.

Araceli Damián¹

Recibido: 16 de abril de 2016.

Corregido: 24 de mayo de 2016.

Aprobado: 27 de junio de 2016.

Resumen

Después de discutir el papel de los sistemas de pensiones en el capitalismo como instrumentos de redistribución del ingreso entre el capital y el trabajo y, por tanto, de la lucha de clases, se relata cómo surgieron los sistemas de pensiones en México, como parte de un Estado de Bienestar fragmentado e inconcluso, y se muestra la reducción de beneficios derivada de las reformas recientes a los sistemas de pensiones. Se concluye analizando la pobreza de la población en edad de retiro, en relación a su acceso a las pensiones, contributivas y no contributivas.

Palabras clave: seguridad social, pensiones, pobreza, capitalización individual, adultos mayores.

Abstract

After discussing the role of pension systems in capitalism as instruments of redistribution of income between capital and labor and, therefore, of the class struggle, it is recounted how, in a context of a fragmented and inconclusive Welfare State, pension systems emerged in Mexico, and recent reforms to pension systems are analyzed,

¹ Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Actualmente es diputada federal y presidenta de la Comisión de Seguridad Social. Líneas de investigación: políticas económicas, medición de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos. Correo electrónico: araceli.damiang@gmail.com

showing their impact in the reduction of benefits. Lastly, the poverty of the population of retirement age is analyzed in relation to their access to contributory and non-contributory pensions.

Keywords: social security, pensions, poverty, individual capitalizations, elderly population.

Resumo

Depois de discutir o papel dos sistemas de pensões no capitalismo como instrumentos de redistribuição da renda entre o capital e o trabalho e, portanto, da luta de classes, descreve-se o surgimento dos sistemas de pensões no México, como parte de um Estado de bem-estar social fragmentado e incompleto, e mostra-se a redução de benefícios derivada das reformas recentes nos sistemas de pensões. Conclui-se com uma análise da pobreza da população idosa em relação ao acesso às pensões contributivas e não contributivas.

Palavras-chave: segurança social, pensões, pobreza, capitalização individual, pessoas idosas.

Estados de bienestar y pensiones en el sistema capitalista

Los sistemas de seguridad social constituyen un componente definitivo de los Estados de Bienestar. Al igual que la determinación del nivel salarial y la extensión de la jornada laboral, el monto y amplitud de los beneficios otorgados por los sistemas de seguridad social son centrales en la lucha de clases.

Aunque Marx no aborda el tema de la seguridad social en *El Capital*, es muy clara su preocupación por la extensión de la jornada laboral cuyo límite máximo está determinado de dos maneras:

De una parte, por la barrera física de la fuerza de trabajo. Durante un día natural de 24 horas un hombre sólo puede gastar una cantidad determinada de fuerza vital... Durante una parte del día la fuerza debe reposar, dormir, y durante otra tiene que satisfacer otras necesidades físicas, alimentarse, asearse, vestirse, etc. [...] Aparte del límite puramente físico, la prolongación de la jornada laboral tropieza con barreras morales. El hombre necesita tiempo para la satisfacción de necesidades espirituales y sociales, cuya amplitud y número dependen del nivel alcanzado en general por la civilización.²

² Marx, Karl (1999 [1867]), *El Capital*, (Col. Biblioteca del pensamiento socialista) (primera edición en español, 1975), Siglo XXI, México /España, pp. 278-279.

Marx no retoma la noción de límites físicos y morales en relación con la extensión de la vida activa de un trabajador, tomando en cuenta que puede verse imposibilitado para laborar a partir de cierta edad o por padecer alguna incapacidad. Encontramos una referencia indirecta al respecto cuando analiza las formas para extraer el plusvalor en distintas formaciones sociales, que incluyen obligar a la fuerza de trabajo a laborar hasta la muerte. Marx cita al historiador griego Diódoro Sículo, en relación con la forma extrema de explotación a la que eran sometidos los trabajadores en las minas de oro en Egipto, Etiopía y Arabia durante el esclavismo:

[...] no se puede contemplar a esos infelices [...] que ni siquiera pueden asear sus cuerpos o cubrir su desnudez, sin dolerse de su trágico destino. Pues allí no tienen ninguna indulgencia ni miramiento por los enfermos, los enclenques, los ancianos, por la endeblez femenil. Obligados a golpes, todos deben continuar trabajando hasta que la muerte pone término a sus tormentos y su miseria".³

Diversos historiadores señalan que en el feudalismo la familia y la iglesia eran las encargadas del cuidado de los huérfanos, viudas, ancianos y enfermos; no obstante, con el desarrollo del capitalismo estas instituciones empezaron a fallar a medida que la fuerza laboral dependía de un trabajo pagado para la sobrevivencia. De esta forma, la seguridad social se hizo necesaria en el capitalismo, en tanto que destruyó o debilitó los mecanismos solidarios de reproducción social pre-industriales (la familia, la iglesia, la solidaridad gremial) y las normas que obligaban a los nobles a ser generosos.

El sistema británico de ayuda para los pobres, que incluía a la población no activa, fue uno de los primeros y el más emblemático por tratarse de la cuna clásica del capitalismo. Este sistema surge como un intento para mantener las condiciones de reproducción del sistema monárquico, pero contribuyó a un mejor desarrollo del capitalismo, al establecer, como plantea Villarespe "un sistema público de ayuda nacional, legal, obligatorio"⁴ para mantener al pobre cuando no tenía trabajo y cuando fuera anciano.

³ *Ibid.* p. 283.

⁴ Villarespe Reyes, Verónica (2002), *Pobreza: teoría e historia*, Juan Pablo Editores, UNAM e Instituto de Investigaciones Económicas, México, p. 46.

Se buscaba evitar el descontento social debido a la pobreza, el desempleo y el desamparo. De esta forma, las Leyes de pobres (compiladas entre 1597-1598) establecieron, por un lado, “un impuesto obligatorio de ayuda a los pobres, administrado por inspectores (nombrados por jueces locales) y aplicado a propietarios de casas y terrenos y, por otro, las ayudas en términos de limosnas, asilos para ancianos y enfermos, escuelas de oficios y trabajo para los niños, así como castigos y encierro para los sanos (y “pordioseros porfiados”).⁵

Los orígenes de los sistemas de bienestar son variados,⁶ y como plantea Pierre “la historia y la antropología registran una rica diversidad de relaciones e instituciones que materializan ese vínculo entre las generaciones económicamente activas y las inactivas: desde la eliminación física de los ancianos al sistema chileno de pensiones”.⁷

El establecimiento y características de los sistemas de seguridad social están determinados fundamentalmente por el balance de poder y la lucha de clases. En la medida en que estos sistemas permiten la redistribución de una parte sustancial de la riqueza entre el capital y el trabajo, el primero procurará reducir sus beneficios, mientras que el segundo pugnará por su ampliación.

De la misma manera en la que el capital en el siglo xix se vio en la necesidad de regular la extensión de la jornada laboral, debido a la merma en la salud y capacidad productiva de la fuerza de trabajo, en el siglo xx requirió desarrollar y consolidar los Estados de Bienestar –cuya función primordial es proteger el ingreso y el bienestar de los trabajadores–, lo cual conllevó una redistribución del ingreso al ampliar los beneficios sociales de manera casi continua hasta los años setenta.

Las crisis económicas que se hicieron más recurrentes a partir de dicha década, asociadas a una baja de la tasa de ganancia, pusieron en marcha contra-reformas a los Estados de Bienestar, a través de una alianza estratégica entre gobiernos y élites, a fin de reducir tanto los costos de la

⁵ Himmelfarb, Gertrude (1988 [1983]), *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 33.

⁶ Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, Gran Bretaña.

⁷ Matari, Pierre (2015), “Jubilarse en el capitalismo de hoy. La clase trabajadora y los fondos de pensión”, *Memoria, Revista de Crítica Militante*, núm. 256, año 2015-4, <http://revistamemoria.mx/?p=722> p. 1.

fuerza de trabajo como el pago de impuestos. Se liberalizaron los mercados internacionales de bienes y capitales, pero no la de la fuerza de trabajo, lo que ha contribuido al deterioro de las condiciones laborales y de los sistemas de seguridad social, afectando el nivel de vida de la mayoría de la población.

La seguridad social en México

El derecho a la seguridad social es visto por el capital como parte del costo de la fuerza de trabajo, y es precisamente hoy, con una economía que lleva siete lustros de estancamiento y crisis, que se busca reducir sus beneficios en México. La estrategia se acompaña por un discurso que plantea que de no reformar la seguridad social habrá inevitablemente una crisis de las finanzas públicas. Para conseguir el respaldo social, el gobierno señala que la posible crisis se asocia a la existencia de esquemas que benefician a quienes más tienen, por lo que se requiere reducir los montos de las pensiones y dirigir los recursos fiscales a quienes son considerados merecedores de ayuda (viudas, niños, enfermos, ancianos) y a los pobres extremos que no tienen acceso a los sistemas formales de seguridad social.

Pierre sostiene que en esta etapa del capitalismo al trabajador individual le aparece el financiamiento de su jubilación como un ahorro, pero se trata en realidad de la adquisición de derechos sobre una parte de la producción futura. La supuesta necesidad de ahorro para la sobrevivencia en la vejez toma cuerpo con el sistema de cuentas de ahorro individual.

En México, nunca hubo la intención de construir un Estado de Bienestar, y el alcance de los beneficios de la seguridad social quedó en manos de los gobernantes. El principio revolucionario de “justicia social” se limitó al acceso universal a la educación básica, quedando los demás derechos, incluidos los de salud y seguridad social, como derechos de la clase asalariada o de los sindicatos (vía contratos colectivos).⁸

El acceso a la seguridad social se logró mediante una combinación de decisiones de las élites para proteger, inicialmente, a las fuerzas armadas

⁸ Esta tipología de derechos se aborda en detalle en Boltvinik y Damián (2003).

y los burócratas y, posteriormente, como resultado de la movilización social, se amplió la cobertura a los grandes sindicatos corporativos,⁹ dejando sin protección a la gran mayoría de mexicanos.

El derecho (de clase) a la seguridad social quedó estipulado en la Constitución de 1917, de forma incipiente y enunciativa, restringiéndose a los trabajadores formales y sus familias (Art. 123).¹⁰ Hasta la fecha la seguridad social no es un derecho social para todos los mexicanos. En años recientes se han creado, por una parte, sistemas no contributivos de transferencias monetarias para adultos mayores (de montos muy por debajo de la línea de pobreza per cápita) y, por otra parte, el Sistema Nacional de Protección Social en Salud, conocido como Seguro Popular, para la población sin derecho a los servicios de salud de la seguridad social, cuyo alcance es limitado y deficiente debido a que se restringe a ciertos padecimientos y no cuenta con la infraestructura, personal y medicamentos suficientes para atender la demanda.

Debilitamiento de la seguridad social y el rompimiento de la solidaridad

Con la globalización se inicia un periodo de quebrantamiento de las instituciones que garantizaban la reproducción social dentro del contrato

⁹ Para un análisis del desarrollo histórico del Estado de Bienestar Mexicano, véase Brachet (2004). Esta autora señala que después de una serie de huelgas del magisterio, en 1928 se inicia la cobertura de seguridad social a los trabajadores de educación pública (p. 248).

¹⁰ El texto de 1917 del artículo 123 planteó “Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular” en Secretaría de Servicios Parlamentarios (2007), “Ley del Seguro Social, (21 de diciembre de 1995, vigente), (12 de marzo de 1973 Abrogada)”, *Cuaderno de Apoyo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Sad-03-07 diciembre. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-03-07.pdf>, p. 1307. En su primera reforma (1929) se sustituye la frase “cajas de seguros populares”, por la frase “la Ley de Seguridad Social”. En 1943 se crea el sistema de (salud y) seguridad social para los que laboran en el sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS) y en 1959 el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), que da cobertura a los empleados del gobierno federal.

laboral, haciendo más vulnerable a los trabajadores y reforzando su estatus de mercancía, a tal grado que sus condiciones de explotación y estabilidad laboral pueden compararse con las que prevalecían en los siglos XVIII-XIX.

Los seguros sociales en México se diseñaron bajo el supuesto de que las pensiones por vejez, invalidez y muerte serían solventadas por un sistema que requería la aportación de la fuerza de trabajo para la constitución de un *capital social*, el cual crecería a la par de las necesidades impuestas por el cambio en la estructura de edad. El diseño suponía además que *la cuota podía incrementarse paulatinamente para hacer frente al proceso de envejecimiento*. Como en cualquier otro seguro, el capital ahorrado requería ser invertido para que no perdiera su valor. El Estado tenía la función de ser garante de los fondos; los beneficios futuros estaban claramente definidos desde un inicio; había solidaridad intergeneracional, pues la población activa contribuía para pagar las pensiones de los más viejos y desvalidos, pero se buscaba que el propio capital social fuera autosuficiente y sólido para proveer los recursos necesarios para el retiro futuro. El Estado mexicano fue omiso de su obligación de garantizar la creación y mantenimiento del capital social, y las cuotas de la seguridad social pagadas por los trabajadores para este fin fueron utilizadas para la inversión en infraestructura y gasto corriente (así como en otros gastos que nunca fueron transparentados), sin que se re establecieran los fondos que permitirían darle sustentabilidad al sistema y, eventualmente financiar y universalizar las pensiones.¹¹

La debilidad de los fondos de pensiones se agudizó con la crisis del capitalismo de los setenta y con el aumento en la esperanza de vida, lo que llevó a poner en tela de juicio la viabilidad de este esquema. La reestructuración de los sistemas de pensiones, en la que se implantan las cuentas individuales, constituye una pieza clave de la reforma social neoliberal, al permitir crear grandes fondos de financiamiento en manos de la iniciativa privada, además de reducir sustancialmente el monto de las pensiones.

La primera reforma en la que se introducen las cuentas de ahorro individual a los sistemas de pensiones en América Latina se llevó a cabo en

¹¹ Este fondo pudo haberse creado con los excedentes de petróleo, y actualmente puede finanziarse con impuestos, por ejemplo, a las transacciones en la bolsa, los boletos de avión, la entrada y salida de capitales, etc.

Chile durante la dictadura de Pinochet. José Piñera, ministro del Trabajo de Pinochet, y promotor del sistema privado de pensiones a escala mundial, presentó el esquema como la liberación de los trabajadores:

Los símbolos son importantes, y escogimos el 1° de mayo [de 1981] como fecha de nacimiento del sistema privado de pensiones para permitir a los trabajadores celebrar ese día no como uno de lucha de clases sino como el día en que ganaron la libertad de controlar sus recursos para el retiro y se liberaron de las cadenas del seguro social estatizado.¹²

El sistema de cuentas individuales en América Latina se generalizó como resultado de los paquetes de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en los años ochenta y noventa, a raíz de la crisis de la deuda, y como plantea Huber, ello se debió al temor de estos organismos que en los países con sistemas de seguridad social avanzados, se presentaran problemas de disciplina fiscal y estabilidad presupuestaria, lo que reduciría su capacidad de pago de la deuda.¹³ Es decir, detrás de estas reformas estuvo el interés del capital financiero internacional.

El fracaso de la reforma neoliberal de pensiones es evidente. La Organización Internacional del Trabajo¹⁴ (ILO, por su nombre en inglés) señala que cerca de la mitad de los países que reformaron sus sistemas de seguridad social en América Latina y Europa del Este, han vuelto al modelo de reparto solidario o han hecho una mezcla entre ambos modelos, y que en 2010 sólo existían nueve países en el mundo con sistemas de capitalización individual. Un informe del BM alertaba ya, en 2004, del fracaso de la reforma a la seguridad social en América Latina, derivado de la baja cobertura y, aun con cuentas individuales; el elevado costo de la transición en algunos países (como Bolivia o Argentina); los bajos niveles de pensiones y las excesivas comisiones cobradas por las AFP (Administradora de Fondos de Pensiones figura equivalente a las AFRES, Administradora de Fon-

¹² Matari, Pierre (2015), p. 1.

¹³ Huber, Evelyn (2004), “Globalización y desarrollo de políticas públicas en Latinoamérica”, en Julio Boltvinik y Araceli Damián, (coords.), *La pobreza en México y el mundo, Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México.

¹⁴ ILO (2015), *World Social Protection Report, 2014/15. Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, p. 96.

dos para el Retiro, en México). Se han creado oligopolios, con grandes AFP que controlan el negocio de la administración del ahorro de los trabajadores¹⁵ como está sucediendo actualmente en México.¹⁶

Pero el mayor problema de este sistema es la incapacidad de los trabajadores para ahorrar lo suficiente para tener una pensión de sobrevivencia digna. El Informe Final de la Comisión Asesora para el Sistema de Pensiones en Chile ilustra claramente el fracaso del sistema al señalar que la mediana de las pensiones en cuentas individuales, entre 2007 y 2014, fue de 34% del salario promedio de los últimos 10 años, y entre 2025 y 2035 esta tasa de remplazo bajará al 15%.¹⁷

Las reformas de los sistemas pensionarios en México se llevaron a cabo en 1997 (IMSS) y 2007 (ISSSTE). El Cuadro 1 muestra las diferencias en requisitos y beneficios de las leyes del IMSS de 1973 (sistema de reparto) y de 1997 (capitalizaciones individuales). Por ejemplo, con la de 1973, un trabajador tiene derecho a retirarse a los 60 años si cubrió 500 semanas de cotización, mientras que con la de 1997 sólo se puede jubilar a partir de los 65 años y requiere haber cotizado 1,250 semanas. Dada la resistencia de los trabajadores al nuevo esquema, la ley estableció el derecho para los trabajadores activos antes de la aprobación de las reformas, a optar por el sistema de su preferencia.

El estudio de la OCDE reconoce que las pensiones basadas en el sistema de reparto son mucho más elevadas¹⁸ y da ejemplos comparativos que concuerdan con lo señalado en el Cuadro 1. No sorprende que la mayoría de los trabajadores activos antes de las reformas hayan optado por los sistemas de reparto.

¹⁵ Véase Gill, Indermit S., Truman G. Packard y Juan Yermo (2004), "Mantener la promesa de la seguridad del ingreso en la vejez en América Latina", *En breve*, octubre, núm. 53, Banco Mundial.

¹⁶ Las comisiones cobradas sobre los saldos acumulados en México son las más altas de los países de la OCDE, y oscilan entre 0.89% y 1.14%, en comparación, por ejemplo, con las cobradas en Estados Unidos que van de 0.01% y 0.7% (Chaves, 1998). En lo que respecta a las comisiones en México véase http://www.consar.gob.mx/panorama_sar/comisiones_vigentes.aspx

¹⁷ Véase Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, (2015), "Aspectos relevantes del Informe Final de la Comisión Asesora para el Sistema de Pensiones en Chile", *Nota informativa*, Cámara de Diputados, <http://www.cefip.gob.mx/publicaciones/nota/2015/noviembre/notacefp0362015.pdf>.

¹⁸ OECD (2015), *OECD Reviews of Pension Systems, México, 2015*, preliminary version, capítulo 3.

Cuadro 1

Comparativo en requisitos y montos de pensión del sistema de reparto solidario y cuentas individuales, en el Seguro Social

Ley de 1973	Ley de 1997
Tener 60 o más años	Tener 60 a 64 años (Pensión por Cesantía) Tener 65 años o más (Pensión por Vejez)
Mínimo 500 semanas cotizadas ante el IMSS	Mínimo 1250 semanas cotizadas ante el IMSS
Del promedio del SBC* de los últimos 5 años cotizados. 60 años 75% 61 años 80% 62 años 85% 63 años 90% 64 años 95% 65 años 100% *Salario Base de cotización Pensión mínima (un salario mínimo)	<ul style="list-style-type: none"> RENTA VITALICIA. Se contratará a una Aseguradora que administra el fondo, la cual da una cantidad mensual durante toda la vida restante del jubilado, cuyo monto depende de los ahorros realizados. RETIRO PROGRAMADO. Si tiene recursos suficientes lo puede contratar en la AFORE, programando el periodo durante el cual se recibirá un monto mayor a la Renta Vitalicia). El trabajador asume el riesgo de vivir más de lo previsto en el plan. PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA. Se otorga cuando los ahorros del trabajador no permiten ninguna de las otras dos opciones y equivalen a un salario mínimo
En caso de muerte se podrá contar con pensión de orfandad y/o viudez	Sólo bajo el Retiro Programado, los fondos restantes podrán ser reclamados por beneficiarios
<ul style="list-style-type: none"> 25 días aguinaldo Préstamo de tres meses sin intereses 	<ul style="list-style-type: none"> No hay aguinaldo No hay préstamos

Fuente: elaboración propia con base en http://www.afore.com.mx/cual_sera_mi_pension_ley_73.php y http://www.afore.com.mx/cual_sera_mi_pension_ley_97.php

A pesar de las reformas, el objetivo del gobierno de reducir el costo fiscal de las pensiones no se cumplió, por lo que, aun cuando se tendrá una tasa muy baja de remplazo, la OCDE propone reducir los beneficios de

la generación de transición. El organismo carece de una visión crítica del modelo de cuentas individuales, pues su preocupación se centra en: 1) no perder esta enorme y creciente fuente de financiamiento para el sector privado global (a 17 años de iniciado este modelo en México, el ahorro acumulado de los trabajadores equivale a 17% del PIB); 2) evitar el “desprestigio y “desencanto” por las cuentas individuales, ya que el “antiguo sistema proporciona un monto de pensión... bastante mayor que los ahorros acumulados [en cuentas individuales]”;¹⁹ 3) aumentar el nivel de cotizaciones pagada por los trabajadores;²⁰ 4) flexibilizar las reglas de inversión de los fondos para que un sector más amplio de inversionistas y especuladores tengan acceso a estos, y 5) ampliar el mercado de las empresas de seguros.²¹

Ante la baja cobertura de los sistemas de pensiones en México se han instaurado programas no contributivos para adultos mayores: en 2001 en la Ciudad de México y en 2006 por parte del gobierno federal. En la Ciudad el programa tiene un carácter universal,²² mientras que el del gobierno federal se focaliza a hogares en pobreza extrema;²³ además de que el monto

¹⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁰ El porcentaje de aportación en el IMSS es de 5.15% por parte del empleador, de 1.125% por el trabajador y de 0.225% por el gobierno federal, que también aporta una cuota social de \$3.22 a \$3.88 pesos por cada día cotizado al mes para los que ganan hasta 15 mil pesos mensuales. En el ISSSTE el trabajador aporta 6.125% de su salario base y el sector público federal el 5.175%, más una cuota social de 5% del salario mínimo.

²¹ Los trabajadores deben contratar con sus ahorros un seguro que pague su pensión, la cual estará en función del monto acumulado, y tendrá una relación inversa a la esperanza de vida.

²² A pesar de ser un derecho, desde 2011 el gobierno local dejó de ampliar la cobertura y otorga nuevas pensiones a medida que los beneficiarios fallecen. Según datos oficiales en 2014 se cubría a 480 mil personas, aunque la población de 68 años y más ascendía a casi 605 mil personas, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH, 2014.

²³ Originalmente el programa focalizó a la población objetivo mediante la incorporación de quienes tenían 70 años y vivían en hogares beneficiarios del programa Oportunidades (ahora Prospera) en las localidades de menos de 5 mil habitantes. La cobertura se fue ampliando a través de incorporar localidades de mayor tamaño y, aunque actualmente no se restringe a la población según el lugar donde habitan, las reglas de operación del programa dan prioridad a los beneficiarios de la Cruzada contra el Hambre, del Prospera y de los que no reciben una pensión superior a los 1,092 pesos (véase http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015).

del beneficio es alrededor de la mitad del otorgado en la capital del país.²⁴ Este tipo de pensiones por ser muy bajas no contribuyen a la superación de la pobreza, como veremos adelante. Además de beneficios magros, los programas focalizados crean un contingente susceptible a la manipulación política y al clientelismo.

La OCDE culpa a la clase trabajadora de la falta de previsión para su futuro, cuando han sido el Estado mexicano y los empresarios los que han mantenido los salarios bajos y el empleo inestable, además de evadir el pago de cuotas o realizar pagos con un salario reportado más bajo al que recibe el trabajador. Los nuevos esquemas de pensiones no contributivas pueden llevar a que sean los propios empleadores los que incentiven a los trabajadores a tomar las pensiones de este tipo y así evitar el pago de la prestación.

Las medidas propuestas por la OCDE corresponden a las recomendaciones del BM y del FMI emitidas para “superar” la crisis iniciada en 2008,²⁵ las cuales pretenden que los costos del ajuste de la crisis global del capitalismo sean pagados por los trabajadores.

Pobreza y características sociodemográficas de los adultos mayores en relación con la seguridad social

Recibir una pensión y si ésta es contributiva o no, marca profundamente la condición de vida y la pobreza de los adultos mayores. Empiezo contrastando la situación de pobreza de los adultos mayores con la de la población total nacional. Para ello utilizo el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), que como explican Boltvinik y Damián (2016, en este mismo número), para estimarlo se consideran las tres dimensiones básicas del nivel de vida de los hogares: ingreso, tiempo y necesidades básicas insatisfechas. El índice sintético del MMIP combina ponderadamente el

²⁴ La pensión otorgada en la ciudad es de \$1,092 pesos y por el gobierno federal de \$580 pesos al mes, cuando el salario mínimo de 2016 es de \$2,191 pesos.

²⁵ Véase Ortiz, Isabel and Mathew Cummins (2013), *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, Working Paper, March.

grado de satisfacción/insatisfacción que los hogares presentan en las tres dimensiones.²⁶

El Cuadro 2 contiene los porcentajes en cada estrato del MMIP,²⁷ tanto para la población total como para los de 60 años y más, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2014. Se observa que la pobreza es menor en la población de adultos mayores (74.7%) que en la total (83.4%); la diferencia fundamental se presenta en la indigencia, que alcanza 23.7% en los adultos mayores y 30.4% en población total. En los otros estratos de pobreza (intensa y moderada) las diferencias son menores. El estrato de no pobres es superior en este grupo poblacional (25.3 frente a 16.6%), presentándose la mayor diferencia en el de clase media.

Cuadro 2
México, incidencia de la pobreza (%) según estrato del MMIP.
Población total y la que tiene 60 años y más, 2014

Estrato del MMIP	Población total	Población de 60 años y más
Indigencia	30.4	23.7
Pobreza intensa	23.9	22.5
Pobreza moderada	29.1	28.5
POBREZA	83.4	74.7
SANBRIT ^a	7.6	8.8
Clase media	7.1	13.2
Clase alta	1.8	3.3
NO POBREZA	16.6	25.3
Total	100.0	100.0

^a SANBRIT: Satisfacción de Necesidades básicas y requerimientos de ingreso y de tiempo.
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

²⁶ Véase Boltvinik, Julio (1999), “Anexo Metodológico”, en Boltvinik y Enrique Hernández-Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, pp. 313-350.

²⁷ La indigencia corresponde a la población que satisface en promedio menos de 50% de las normas del MMIP (necesidades básicas y requerimientos de ingreso-tiempo). Los clasificados en pobreza intensa satisfacen entre el 50 y menos del 66% de las normas; y los ubicados en pobreza moderada, satisfacen más de dos tercios, pero menos del 100%, las normas del MMIP.

La menor pobreza en la población de 60 años y más se debe a diversos factores; por ejemplo, al ser el MMIP un indicador multidimensional, quienes tienen esas edades presentan mejores logros en las variables de NBI, las cuales tienden a mejorar con el tiempo (sobre todo vivienda y sus servicios). Por otra parte, los hogares son, en promedio, más pequeños que los que tienen menores de edad que deben mantener.

En 2014 la población de 60 años y más era de 12.7 millones, de las cuales 44.3% no recibía ingreso por pensiones (véase cuadro 3).²⁸ Los programas no contributivos (del gobierno federal, “65 y más”, y de las demás entidades federativas, incluida la Ciudad de México)²⁹ cubrían a 31.4%, porcentaje mayor que el que tienen los sistemas de seguridad social contributivos (IMSS, ISSSTE, PEMEX, etc.), que protegen sólo al 20.5% de los adultos mayores (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

México: Adultos mayores según si reciben una pensión y tipo de éstas (contributiva y no contributiva), 2014

Recibe o no pensión y de qué tipo	Absolutos	Porcentaje
No recibe ingreso por pensión	5,641,802	44.3
Sí recibe ingreso por pensión	7,092,547	55.7
<i>Pensión contributiva^a</i>	2,605,216	20.5
<i>Pensión no contributiva</i>	3,992,153	31.4
65 años y más	3,347,868	26.3
Otros programas de adultos mayores	644,285	5.1
Ambas: contributiva y no contributiva	495,178	3.9
Total	12,734,349	100.0

^a Incluye IMSS, ISSSTE, PEMEX, Defensa, Marina, etc.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

²⁸ 38.4% de los que no reciben pensiones continuaba laborando.

²⁹ Según la ENIGH, cerca de 335 mil personas recibían la pensión alimentaria para personas de 68 años y más en la Ciudad de México, cifra menor en 145 mil personas al registro administrativo del programa para ese año. Algo similar sucede con los otros programas de adultos mayores, es decir, tienden a estar sub-reportados en la encuesta o sobre-reportados en los registros administrativos.

La cobertura de la seguridad social está asociada al modelo de familia tradicional que supone la existencia de un proveedor varón que, a través de los beneficios asociados al empleo, da cobertura a esposa e hijos; por tanto, menos mujeres tienen seguridad social: 57.9% de la población de adultos mayores que no recibe pensión es mujer (Cuadro 4). En cambio, las mujeres representan 59.9% de quienes reciben pensiones no contributivas. Esto equilibra la cobertura por sexo, ya que 50.3% de la población de 60 años o más que recibe alguna pensión es mujer (Cuadro 4). A pesar de esto, la cobertura frente al total de cada sexo es menor en las mujeres (52.2%) que en los hombres (59.7%), debido a la mayor esperanza de vida de éstas.

Cuadro 4
**Adultos mayores según si reciben pensión y tipo de ésta
 (contributiva y no contributiva) por sexo (% horizontal)**

Recibe pensión y tipo de ésta	Sexo		
	Hombre	Mujer	Total
Población de 60 años y más	46.3	53.7	100.0
No recibe pensión	42.1	57.9	100.0
Sí recibe pensión	49.7	50.3	100.0
Pensión contributiva^a	63.5	36.5	100.0
Pensión no contributiva	40.1	59.9	100.0
65 años y más	40.4	59.6	100.0
Otros programas Adulto Mayor	38.6	61.4	100.0
Contributiva y no contributiva	54.7	45.3	100.0

^a Incluye IMSS, ISSSTE, PEMEX, Defensa, Marina, etc.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

La percepción de pensiones contributivas es mucho mayor entre los hombres, que representan 63.5% de quienes las perciben. Los hombres también predominan entre quienes reciben ambos tipos de pensión.

La desigualdad en el acceso por tipo de pensión entre hombres y mujeres repercute en el ingreso que reciben por este concepto, ya que las pensiones no contributivas ascendieron en promedio a \$585 pesos al mes frente a \$6,169 pesos de las contributivas, según la ENIGH 2014; es decir, estas últimas son 11 veces mayores que las primeras. Lo anterior conlleva una

mayor incidencia de la pobreza entre quienes reciben pensiones no contributivas, como el “65 y más” (91.9%), frente a quienes reciben pensiones contributivas (51%). En los otros dos grupos (clasificados como los que reciben otro programa de adulto mayor y el de quienes no reciben) se observa un nivel de pobreza similar al del total en los adultos mayores (74.7%) (Cuadro 5).

Cuadro 5
**Población de 60 años y más, según si recibe una pensión,
 tipo de ésta y estrato del MMIP, 2014 (%)**

Estrato del MMIP	Tipo de pensión			No recibe	Total
	Pensión contributiva	65 y más	Otro prog. Adulto mayor		
Indigencia	3.5	38.9	20.7	27.2	23.7
Pobreza intensa	15.0	27.5	24.0	22.0	22.5
Pobreza moderada	32.6	25.5	28.7	28.0	28.5
POBREZA	51.0	91.9	73.5	77.2	74.7
SANBRIT ^a	14.6	4.5	9.4	9.1	8.8
Clase media	26.7	3.2	14.5	9.7	13.2
Clase alta	7.7	0.4	2.6	4.0	3.3
NO POBREZA	49.0	8.1	26.5	22.8	25.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a SANBRIT: Satisfacción de Necesidades básicas y requerimientos de ingreso y de tiempo
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

Destaca el bajo nivel de indigencia que padecen quienes perciben pensiones contributivas (3.5%), y contrasta fuertemente con quienes son beneficiarios del programa “65 y más” (38.9%) y con los que no reciben pensión alguna (27.2%). El estrato de pobreza moderada es el de mayor peso en casi todos los grupos de adultos mayores, particularmente entre los que reciben pensión contributiva. Este grupo tiene también los mayores porcentajes en los estratos de no pobres del MMIP. El denominado SANBRIT³⁰

³⁰ Población que satisface 100% las normas del MMIP o las rebasan en menos de 10%.

representa 14.6% frente a 4.5% en el grupo de los que reciben el “65 y más”; la clase media³¹ 26.7% frente a 3.2%, y la clase alta 7% frente a 0.1% (véase cuadro 5).

La pobreza por ingresos es menor que la del MMIP, pero la indigencia por ingresos es más alta que en el indicador integrado. Así, mientras quienes reciben pensión contributiva tienen una indigencia-MMIP de 3.5%, la indigencia-ingresos es de 16.1% (Cuadro 6). Entre quienes reciben el “65 y más” la indigencia es de 38.9% y 51.7%, respectivamente. En los estratos de no pobres el de mayor peso es el SARI, estrato particularmente vulnerable a cambios negativos en el ingreso. De lo anterior se deduce que la carencia de ingresos (entre quienes son pobres en este componente) es bastante más aguda que en las otras dimensiones del MMIP, tiempo y NBI, lo que refleja el deterioro del poder adquisitivo del ingreso de los hogares en los que viven adultos mayores.

Cuadro 6
**Población de 60 años y más, según si recibe pensión,
 tipo de ésta y estrato de pobreza de ingreso (Y), 2014 (%)**

Estrato de pobreza de ingreso (Y)	Tipo de pensión			No recibe	Total
	Pensión contributiva	65 y más	Otro prog Adulto mayor		
Indigencia	16.1	51.7	31.9	39.4	37.7
Pobreza intensa	12.6	17.9	16.4	14.4	15.2
Pobreza moderada	22.6	15.8	20.5	19.4	19.1
POBREZA	51.3	85.4	68.9	73.3	72.0
SARI ^a	26.0	12.2	20.7	17.7	18.1
Clase media	20.3	2.2	8.8	7.6	8.7
Clase alta	2.5	0.1	1.6	1.4	1.3
NO POBREZA	48.7	14.6	31.1	26.7	28.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a SARI: Satisfacción de requerimientos de ingreso.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

³¹ Rebasa las normas del MMIP entre 10% y 49%.

La falta de una pensión o su insuficiencia para cubrir lo necesario para no ser pobre, pueden obligar a la población de 60 años y más a continuar trabajando. De esta forma, 37%, se declaró ocupado (Cuadro 7) y de éstos 58.8% no recibe pensión. Por otra parte, de los ocupados que si reciben pensión (41.2%) en su mayoría (68.4%) proviene de un programa no contributivo de adulto mayor (Cuadro 8).

Cuadro 7
Actividad declarada por la población de 60 años y más, según
si reciben o no ingreso por pensión

Actividad	Porcentaje vertical	Recibe pensión % horizontal	
		No	Sí
Ocupado	37.0	58.8	41.2
Pensionado	15.3	0.4	99.6
Hogar	32.3	49.5	50.5
Otro (Discapacitado, desempleado y NE)	15.3	42.4	57.6
Total	100.0	44.3	55.7

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

La insuficiencia de los recursos otorgados por concepto de pensiones lleva a que tan sólo 15.3% de los adultos mayores se declare pensionado y no realizar ninguna otra actividad (Cuadro 7), lo que confirma que la seguridad social en México protege de manera efectiva a una proporción muy baja de los adultos mayores. Asimismo, podemos ver que es sólo a través de las pensiones contributivas que es posible retirarse de manera definitiva del mercado laboral, ya que la gran mayoría de los que se encuentran en esta situación (86.8%) recibe este tipo de pensión, mientras que el resto (13.2%), la complementa además con un programa no contributivo (véase cuadro 8).

Por otra parte, 32.3% de los adultos mayores declaró dedicarse al hogar, la gran mayoría mujeres, y aunque 50.5% recibe una pensión (Cuadro 7), ésta es en su mayoría (80.3%) no contributiva (Cuadro 8). Finalmente, en el Cuadro 7 se aprecia que 15.3% de los adultos mayores no trabajó por estar discapacitado, desempleado o no especificó su condición de

Cuadro 8
**Personas de 60 años y más según actividad declarada,
si reciben una pensión y tipo de ésta, 2014**

Actividad declarada	Pensión Contributiva	Pensión no contributiva		Sub Total	Contributiva y no contributiva	Total
		65 y más	Otro Programa			
Ocupado	25.5	59.1	9.3	68.4	6.1	100.0
Pensionado	86.8	0.0	0.0	0.0	13.2	100.0
Hogar	15.9	66.7	13.6	80.3	3.9	100.0
Otro	8.1	72.3	16.2	88.5	3.4	100.0
Total	36.7	47.2	9.1	56.3	7.0	100.0

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH 2014.

actividad;³² de éstos, 57.6% recibe ingresos por pensiones, sobre todo no contributivas (88.5%, Cuadro 8). La información analizada muestra las enormes carencias de la población adulta mayor en México en materia de pensiones, la falta de cobertura de los sistemas formales en la vejez y la insuficiencia de los recursos otorgados, sobre todo en las pensiones no contributivas, para evitar la pobreza y permitir el retiro de la actividad económica en edad avanzada.

Conclusiones

Cuando se realizó la reforma a la de la Ley del IMSS en 1997, el gobierno federal aseguró que mediante el sistema de cuentas individuales los trabajadores podrían obtener una pensión digna y que se reduciría la carga fiscal de las pensiones. Como ninguno de estos objetivos se alcanzó, ahora se plantea reducir los derechos de los trabajadores de la llamada generación de transición, sin importar las afectaciones en el bienestar de los hogares.

³² Se trata de casi dos millones de personas en 2014, la mitad de ellas discapacitadas, el resto en su mayoría población que no especificó su condición de actividad y una pequeña parte que se declaró desempleado (cálculos propios basados en la ENIGH).

La propuesta de la OCDE para lograr tal reducción, es que quienes pertenecen a la generación de transición dejen de acumular derechos en el sistema solidario de beneficios definidos e inicien el ahorro en cuentas individuales en lo que resta de su vida activa. Así se tendría una pensión con un sistema pro-rata, es decir, compuesta de dos elementos: el de beneficios definidos y el de cuentas individuales.

Las recomendaciones de la OCDE, van en contrasentido de las propuestas realizadas por el grupo de expertos que analizó la situación de las pensiones en Chile, entre cuyas principales conclusiones están: 1) Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias, aumentando la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias para cubrir, al menos, 80% de la población y 2) Crear una AFP Estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP.³³ En sentido contrario, la OCDE propone reducir las pensiones solidarias, flexibilizar la inversión y reducir los beneficios de los programas no contributivos.

La última propuesta del grupo de expertos de Chile contrasta también con la reciente aprobación, en la Cámara de Diputados (diciembre de 2015), de desincorporar el PENSIONISSSTE, la única Afore pública (del ISSSTE) que existe en México, para permitir la participación de la iniciativa privada en ella.

Las propuestas y las políticas asociadas a la seguridad social que en breve se estarán discutiendo en el Congreso de la Unión seguramente tenderán a reducir el ingreso disponible de los pensionados y sus dependientes. Esto es sumamente grave si consideramos que existe una reducción relativa de puestos de trabajo, que hace cada día más difícil conseguir empleo. Se hace necesario repensar el sistema de protección social en su conjunto, mediante mecanismos como el del Derecho al Ingreso Ciudadano Universal, el cual debe ser suficiente para lograr llevar una vida digna independientemente de la condición de actividad, edad o sexo de las personas.³⁴

³³ Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (200), “Aspectos relevantes del informe Final de la Comisión Asesora para el Sistema de Pensiones en Chile”, Nota informativa. Cámara de Diputados, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/noviembre/notacefp0362015.pdf>

³⁴ Véase la iniciativa de reforma constitucional que presenté recientemente para establecer este derecho en la Constitución, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/abr/20160414-IX.pdf>

Bibliografía

- Boltvinik, Julio (1999), "Anexo Metodológico", en Boltvinik y Enrique Hernández-Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo xxi editores, México, pp. 313-350.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003), "Mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", *Papeles de Población*, Nueva Época, año 9, núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, enero-marzo. pp. 101-136.
- Brachet-Márquez, Vivian (2004), "El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)", en Boltvinik y Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo xxi Editores, México.
- Chaves Marin, Roland (1998), *Las pensiones en los Estados Unidos, Superintendencia de Pensiones, Departamento de Estudios Especiales y Valoración de Riesgos*. <http://es.slideshare.net/RecuperacionCobreChileno/sistema-de-pensiones-estados-unidos>
- Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2015), "Aspectos relevantes del Informe Final de la Comisión Asesora para el Sistema de Pensiones en Chile", *Nota informativa*, Cámara de Diputados, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/noviembre/notacefp0362015.pdf>.
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, Gran Bretaña.
- Gill, Indermit S., Truman G. Packard y Juan Yermo (2004) "Mantener la promesa de la seguridad del ingreso en la vejez en América Latina", *En breve*, octubre, núm. 53, Banco Mundial.
- Himmelfarb, Gertrude (1988 [1983]), *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Huber, Evelyn (2004), "Globalización y desarrollo de políticas públicas en Latinoamérica", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, (coords.), *La pobreza en México y el mundo, Realidades y desafíos*, Siglo xxi Editores, México.
- ILO (2015), *World Social Protection Report, 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*.
- INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2014*, base de datos.

- Matari, Pierre (2015), "Jubilarse en el capitalismo de hoy. La clase trabajadora y los fondos de pensión", *Memoria, Revista de Crítica Militante*, núm. 256, año 2015-4, <http://revistamemoria.mx/?p=722>.
- Marx, Karl (1999 [1867]), *El capital*, México /España (Col. Biblioteca del pensamiento socialista) (primera edición en español, 1975) Siglo xxi, MÉXICO.
- OECD (2015), *OECD Reviews of Pension Systems*, México, 2015, Preliminary Version.
- Ortiz, Isabel and Mathew Cummins (2013), *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre, Working Paper, March.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios (2007), "Ley del Seguro Social, (21 de diciembre de 1995 Vigente), (12 de marzo de 1973 Abrogada)", *Cuaderno de Apoyo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Sad-03-07 diciembre. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-03-07.pdf>.
- Villarespe Reyes, Verónica (2002), *Pobreza: teoría e historia*, México, Juan Pablo Editores, UNAM e Instituto de Investigaciones Económicas.



Fotografía: Jesús Villaseca / *La Jornada*, Corichic, Chihuahua, 2016.