



---

*Artículo*

---

**La seguridad social en México: otro nudo en la precariedad laboral**

Pedro García Caudillo

Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, CEDES-BUAP, [pedro.gc@live.com.mx](mailto:pedro.gc@live.com.mx)

Julián Paz Calderón

Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, CEDES-BUAP, [pascal24@hotmail.com](mailto:pascal24@hotmail.com)

Recibido: 02/02/2019

Aceptado: 03/03/2019

## **Resumen**

La seguridad social en México ha transitado por tres fases durante el siglo XX e inicios del XXI: seguro social, seguridad social, protección social —como ha sucedido en otras economías del contexto internacional—. Actualmente ese sistema enfrenta fuertes retos frente a un cambio demográfico con una tendencia de la población joven que disminuye ante un crecimiento de la población adulta que se acelerará en las próximas décadas. Esta situación no es exclusiva de México, sino una situación por la que está transitando el mundo durante el presente siglo. Esta situación exige el establecimiento de medidas para que el sistema de seguridad social sea sostenible. El presente artículo aborda la seguridad social en México y su tránsito hacia la protección social, la cual, si bien ha tenido avances, enfrenta problemas en materia de cobertura, sostenibilidad, calidad, eficiencia, así como la necesidad de incorporar a un segmento importante de población ocupada que se encuentra en la informalidad.

**Palabras clave:** seguridad social, protección social, pensiones

**Códigos JEL:** G23, H55, I11, I31

## **Abstract**

Social security in Mexico has gone through three phases during the twentieth century and early twenty-first: social security, social security, social protection —as has happened in other economies of the international context—. Currently, this system faces strong challenges in the face of a demographic change with a tendency of the young population that diminishes in the face of a growth of the adult population that will accelerate in the next decades. This situation is not exclusive to Mexico, but a situation that the world is going through during the present century. This situation requires the establishment of measures to make the social security system sustainable. This article addresses social security in Mexico and its transition to social protection, which, although it has made progress, faces problems in terms of coverage, sustainability, quality, efficiency, as well as the need to incorporate an important segment of occupied population that is in informality.

**Keywords:** social security, social protection, pensions

**JEL Codes:** G23, H55, I11, I31

## Introducción

Hablar de la seguridad social en la actualidad resulta inquietante. Este tema toca aspectos sensibles para la mayoría de los actores que conforman su ecosistema e ilustra los retos que se deben enfrentar en las próximas décadas de este siglo XXI: un “tsunami” demográfico que se avecina en distintas partes del mundo, esto de acuerdo a las tendencias señaladas por organismos nacionales e internacionales. A pesar de que ha habido un importante avance en la extensión de la protección social en muchos países del mundo, este derecho humano sigue sin alcanzarse para la mayoría de la población, ya que sólo el 45 por ciento tiene cobertura efectiva de al menos un beneficio de protección social, mientras que el 55 por ciento restante —unos 4,000 millones de personas— no tienen protección alguna, esto de acuerdo con el *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017).

De acuerdo con Arenas (2009) existe una tendencia conformada por tres etapas: una parte del seguro social, la otra transita por la seguridad social, la más reciente se dirige hacia la protección social, esto último en las décadas finales del siglo XX e inicios del XXI. La primera etapa inicia a finales del siglo XIX, caracterizada por los sistemas públicos de pensiones de reparto con carácter obligatorio y contributivo. La segunda durante la primera mitad del siglo XX con el surgimiento de la seguridad social, etapa en la cual se incorporan los horizontes contributivos y no contributivos, así como la universalidad de los beneficios. La tercera etapa tiene sus inicios a finales del siglo XX con el surgimiento de la protección social, la cual sigue su curso intentando expandir los objetivos de los sistemas de pensiones al área del desarrollo económico y social.

En sus inicios la seguridad social fue concebida como un instrumento de protección de la nueva clase social industrial, producto de la revolución industrial, que generó un cambio profundo y rápido en la vida económica de Europa. Desde 1780, primero en Inglaterra y posteriormente en Bélgica, Italia, Alemania y Rusia, fueron los países que contarían con sistemas de seguridad social mejor desarrollados, mientras que otros países apenas luchaban y unían esfuerzos para lograrlo. Por otro lado, la lucha ríspida entre el capital y la fuerza de trabajo, sostenida por más de cien años, condujo a

que la transición del seguro social a la protección social iniciara en Alemania, entre 1883 y 1889, primero mediante el diseño, aprobación e implementación del primer sistema de Seguridad Social impulsado por el canciller Otto Von Bismarck en 1883, después por la Ley del Seguro de Enfermedad, un año más tarde la del Seguro Contra Accidentes de Trabajo, y en 1889 la del Seguro Contra Invalidez y Vejez. Dichas medidas, asociadas a la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 —fundada bajo el principio de que la paz universal sólo se puede basar en la justicia social— sentaría las bases de los sistemas públicos de pensiones de reparto en el mundo, obligatorios y contributivos, impactando de manera importante la creación de sistemas de pensiones en Europa y América Latina (Arenas, 2009)

El surgimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1922, junto con las posturas reformistas del socialismo democrático, fortaleció el compromiso de muchos gobiernos con el desarrollo social (Ramírez, 1999). De esta manera se fortaleció la posibilidad de que el Estado diseñara y pusiera en práctica programas de seguridad social para alcanzar una justa distribución de la riqueza, con fórmulas que garantizaran la satisfacción de los requerimientos fundamentales de los grupos de población más necesitados. Moreno (2008) considera que el concepto de *seguridad social* fue definido por primera vez en la Conferencia Internacional del Trabajo de 1994 en Filadelfia, indicando que la seguridad social engloba un conjunto de medidas adoptadas por la sociedad para garantizarle a sus miembros la protección contra riesgos que el individuo con sus propios recursos no puede cubrir (véase Humblet y Silva, 2002). A partir de dicho concepto de seguridad, que es como se conoce en México, se vincula la protección social a la relación formal del trabajo, además de ser una expresión social y política del bienestar al que aspira una sociedad.

El concepto tiene como base fundamental la equidad y la justicia que la seguridad social debe procurar mediante los principios de la solidaridad entre clases sociales y generaciones. Se trata de un mecanismo legislativo, pactado y obligado, de redistribución de la riqueza de los grupos acaudalados hacia los necesitados, de los sanos hacia los enfermos, de los jóvenes a los viejos, de los ocupados a los desocupados (Ham, 2000). Cabe señalar que aunque en el contexto internacional no existe un concepto único y

homogéneo de seguridad social, prevalece la convicción en el mundo de que es fundamental mantener una cobertura básica de protección a la sociedad. De ahí que la seguridad social haya evolucionado en el último siglo y de manera importante en las últimas décadas.

### **La seguridad social en México**

Si bien en América Latina desde 1904 se crean los primeros sistemas de seguridad social, la seguridad social en México es el resultado de un largo proceso histórico que ofrece un escenario de luces y sombras. Se debe considerar que en los inicios del siglo XX se dieron dos importantes revoluciones sociales en el contexto internacional: la mexicana y la rusa. Estos movimientos revolucionarios plantearon de manera más radical y consistente la necesidad de institucionalizar la seguridad social como un derecho establecido en las propias constituciones como responsabilidad del Estado y, lo más importante, bajo una gestión, administración e implementación casi exclusivamente gubernamental (Mendizábal 2013). Los luchadores liberales del siglo XIX en México, y de inicios del XX, primero Ignacio Ramírez, conocido como “El Nigromante”, y luego los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, fueron quienes primero lucharon por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores para que participaran en las utilidades de las empresas, demanda que se consolida en el proyecto de la Declaración de Derechos Sociales, el 13 de enero de 1917, en la ciudad de Querétaro. Esta conceptualización, que irrumpiría en la Revolución mexicana de 1910, sería plasmada en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

La Revolución mexicana planteó las demandas de las mayorías populares en lo político, económico y social, por lo que desembocó en una Constitución que garantizaba los derechos nacionales. La Carta Magna de 1917 sería la base constitucional del seguro social e inicia la etapa del derecho a la seguridad social de los trabajadores. En el Artículo 123 de la Constitución están establecidas las garantías de los trabajadores en aspectos económicos, políticos y sociales. Quedó establecido que las pensiones se darían por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años, después de 15 años de servicio. Años más tarde, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles —ambos revolucionarios y presidentes

de México en los años veinte del siglo pasado— realizaron diversas propuestas encaminadas a la creación de programas de pensiones, de retiro o supervivencia, que fuesen financiados a través de impuestos de nómina, proyecto que no prosperó debido a la oposición del sector patronal (Narro, 2010).

De acuerdo con Ham (2000), la consolidación de la seguridad social en México se dio en 1943 con el establecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como un órgano descentralizado, de carácter nacional, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IMSS desde su inicio estuvo encaminado a proteger —por medio de una entidad de la administración pública— a los asegurados y sus familias, a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, a mejorar las condiciones de vida de la población, y a estructurar formas e instituciones de solidaridad comunitaria que protegen a los trabajadores formales en el sector privado. Esta etapa de la seguridad social mexicana continuaría con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), fundado en 1959, enfocado a los trabajadores del sector público. Posteriormente se continúa con la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), establecido en 1976, el cual atiende al sector militar.

Dichos organismos son las principales instituciones públicas que proveen seguridad social en México y que apuntalan la administración de la seguridad en base a una contribución tripartita conformada por el Estado mexicano, el empleado y el empleador. De las organizaciones encargadas de la seguridad social en México, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la organización más grande que, bajo la óptica del Estado benefactor, se construyó pensando en el modelo económico que miraba al desarrollo a través de la industrialización por medio del modelo sustitutivo de importaciones. Vista así, la aparición de la seguridad social mexicana estuvo vinculada al capitalismo industrial desarrollista de la segunda postguerra del siglo XX.

Actualmente, el sistema de seguridad social en México está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales, así como de organismos descentralizados, mediante los cuales se busca garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, así como los servicios sociales necesarios para

el bienestar individual y colectivo. Bajo esta perspectiva, en México fueron creadas las instituciones de seguridad social que administran la transferencia de recursos para otorgar servicios y beneficios en protección de la población ante riesgo, dentro de las contingencias y beneficios se incluyen las pensiones ante la pérdida de la capacidad para el trabajo. Se propone cubrir los riesgos laborales, la vejez, la enfermedad o la invalidez, así como la ausencia del sostén de la familia en la forma de rentas de viudez, orfandad o asistencia (Ham, 2000).

A través de los organismos de seguridad social en México se generaron numerosos beneficios pensionarios creados en favor de determinados sectores laborales reconocidos por las leyes laborales. La idea ha sido que esos sectores laborales protegidos formen parte del sector formal de la economía, sustentado en el diseño de una estructura meritaria de seguridad social asociado a un sistema corporativo de representación de patrones y trabajadores. De esta forma, en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo XX, el modelo fue aplicado en diversos sectores —gobiernos estatales y universidades— cubriendo con beneficios pensionarios y laborales a los sectores más movilizados y protegidos. Sin embargo, casi en ninguno de los casos los compromisos adquiridos en materia de pensiones quedaron debidamente fondeados para el largo plazo (Vázquez, 2012).

Ante el cambio en el contexto económico de los años ochenta, con procesos devaluatorios, deterioro de la actividad económica, agudización del desempleo, y el arribo del modelo neoliberal, se generó una fase regresiva en la seguridad social. En ese contexto de turbulencia socio-económica, se estableció en la ley que las pensiones debían ser revisadas anualmente, implantándose diversas modificaciones a las legislaciones en materia de seguridad social. Sin embargo, en 1987 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuya administración impulsó el modelo económico neo-liberal en México, decretó, mediante un acuerdo, la incorporación al seguro facultativo para estudiantes del nivel medio superior y superior en planteles públicos, mediante financiamiento del Gobierno Federal. Después de este impasse clientelar y corporativo del prisma neo-liberal, la seguridad social mexicana fue empujada al precipicio siguiendo escrupulosamente las “partituras” neo-liberales.

Desde la década de los ochenta a la fecha, la situación financiera del país dejó estragos en todos los ámbitos. Uno de los más lastimados ha sido el de la seguridad social: dejó de crecer al ritmo que lo hizo durante las primeras tres décadas —desde la promulgación de la Ley del Seguro Social—, se sumergió en un creciente déficit, ha implementado medidas emergentes destinadas al saneamiento económico —la más relevante sería la privatización de la administración de los fondos de pensiones— (Ruiz, 2006). Sin embargo, para finales del siglo XX se expandiría el concepto de seguridad social y el debate de las políticas públicas destinadas al desarrollo social. Este debate se centró en los sistemas de protección social —entre cuyos instrumentos se encuentra la seguridad social— donde la protección social es un eje conceptual que está destinado a integrarse en una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, garantizar niveles mínimos calidad de vida. Desde esta perspectiva, la seguridad social abarca una gama de políticas que promueven derechos económicos, sociales y culturales planteados por la OIT en 2012 —retomado por Arenas en 2019—, y sustentados en un conjunto de principios de la seguridad social: universalidad, comprensividad, suficiencia, solidaridad, igualdad, uniformidad en el trato, sostenibilidad financiera, unidad, responsabilidad estatal, eficiencia y participación en la gestión.

### **Sistemas de pensiones**

Los sistemas de pensiones, prácticamente en todo el mundo, surgieron como parte del “Estado benefactor”. Mediante estos sistemas, los gobiernos se comprometían a ofrecer generosas pensiones en la etapa de la vejez. En México existen dos tipos de sistemas de pensiones. Uno, denominado de *Beneficio Definido* (BD), en el que los beneficios son determinados en función del salario y/o los años de servicio del trabajador, y el costo del plan es asumido en su totalidad por el patrocinador del plan. Este sistema establece que, al momento del retiro, el derecho a una pensión, y el monto de la misma, están en función del promedio del salario —para determinado número de años— y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al régimen. En este sistema, el patrocinador del plan se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador, y para sus beneficiarios durante el tiempo establecido en el plan (Solís,

1999). El IMSS funcionó de esa manera hasta 1992 cuando ya se estaba poniendo en marcha el neo-liberalismo.

El otro sistema se estableció de acuerdo al tipo de beneficio o *Contribución Definida* (CD). Este sistema está basado en cuentas individuales, las cuales pueden financiarse con aportaciones realizadas por los trabajadores, los empleadores y/o el propio Estado. Bajo este mecanismo, los recursos que recibe el trabajador como consecuencia de su retiro dependen únicamente del saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador, de la cantidad que se haya acumulado a lo largo los años de servicio, garantizando con ello el fondeo del sistema (Solís, 1999).

A partir de los sistemas anteriores se llegó a la conformación de dos sistemas más. Uno, el *Sistema Mixto* bajo el cual opera un periodo de transición de un sistema de beneficios definidos a otro de contribuciones definidas. México, a partir de 1993, vive esa etapa. Sin embargo, el componente de BD se sigue utilizando en combinación con el CD. Otro sistema que se integró en este periodo fue el *Sistema Híbrido* cuyos beneficios están ligados a una tasa de rendimiento acreditada a las contribuciones, ya sea que dicha tasa sea definida en las reglas del plan, independientemente del rendimiento real de los activos, o sea calculada con referencia al rendimiento real de los activos y de la garantía de rentabilidad mínima especificadas en las reglas del plan.

Cabe señalar que en México el plan más antiguo fue puesto en operación en 1938, antes de la creación del IMSS. Dicho sistema se reformó en 1997, migrando del esquema tradicional de reparto a uno de contribuciones definidas basado en la capitalización de las cuentas individuales de los trabajadores a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Dicha reforma disminuyó el nivel de reemplazo del sistema de pensiones público transfiriendo diversos riesgos, como el de la longevidad o el de mercado, hacia los trabajadores. Actualmente cabe señalar que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en 2017 el 80 por ciento de los planes complementarios a la seguridad social de los trabajadores registrados fue creado posterior a la reforma de 1997. Del año 1938 a 1996 sólo fueron registrados el 19.4 por ciento de los planes, en tanto que de 1997 a 2016 se registró el 80.6 por ciento.

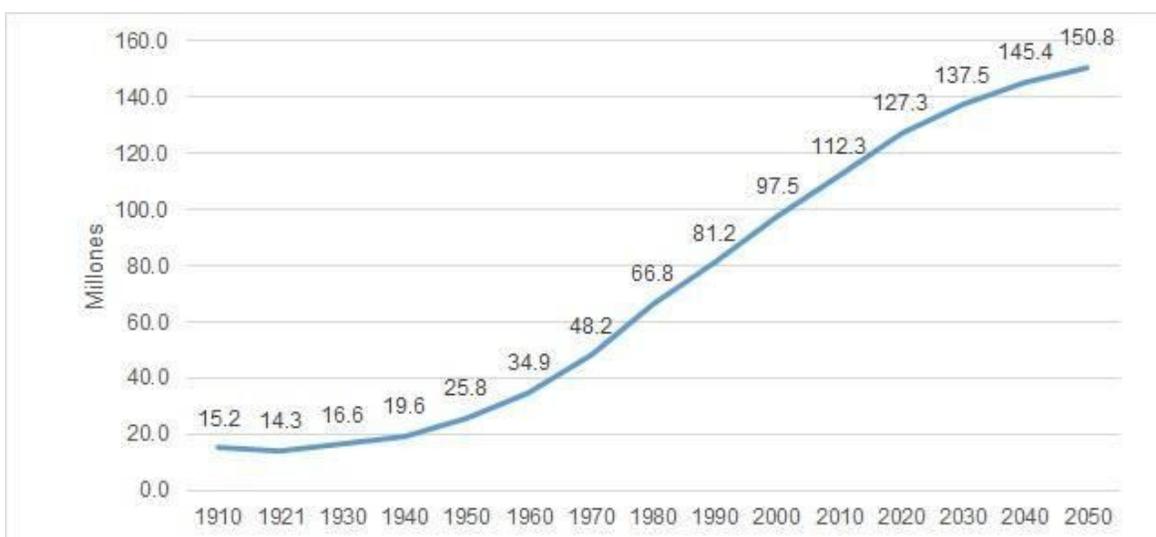
El régimen de beneficio definido o de reparto, es un sistema que se basa en un “acuerdo” intergeneracional a través del cual las pensiones de los jubilados se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos. Ello implica una transferencia de recursos entre generaciones donde el financiamiento de las pensiones depende de la proporción que existe entre personas jubiladas y activas, en el cual la dinámica demográfica es fundamental para que este tipo de sistema sea financieramente viable (CONSAR, 2018). Cabe señalar que bajo la estructura poblacional de principios del siglo XX dichos sistemas eran sostenibles, puesto que la cantidad de jóvenes en la fuerza laboral era mucho mayor que el número de jubilados.

En la medida en que se ha ido prolongando la esperanza de vida, y en que se han observado otras transiciones demográficas —como las alteraciones en las tasas de natalidad y mortalidad relacionadas con las transformaciones en la dinámica de los mercados laborales— estos sistemas se tornaron financieramente insostenibles desde un punto de vista actuarial. El resultado es que cada vez son más las personas jubiladas en proporción de las activas. De ahí que muchos países han enfrentado problemas fiscales graves derivados del sistema pensionario de reparto (CONSAR, 2018), en suma, lo que desde inicios de los años setenta James O’Connor (2009) previó como la *crisis fiscal del Estado*. Ello motivó reformas que sustituyeran al sistema anterior por un sistema de cuentas individuales o de capitalización total, conocidos también como de *contribución definida*. Según este modelo cada trabajador acumulará individualmente los recursos que le servirán para financiar su pensión. La perfilación exacta del individualismo que generó el modelo económico neoliberal (véase Vieyra Bahena, 2015)

En México, en 1997, se reformó el sistema de pensiones del IMSS. A partir de ese año los trabajadores tienen una cuenta individual en donde se depositan sus contribuciones a la seguridad social, y sus pensiones serán financiadas con los recursos que tengan acumulados en esa cuenta al momento de su retiro. En 2007 este régimen se extendió a los servidores públicos cotizantes al ISSSTE. Sin embargo, en principio, un esquema de cuentas individuales aísla el pago de pensiones de la situación demográfica, pues el beneficio es directamente proporcional al saldo acumulado que a su vez depende de manera importante de la carrera laboral. Para México el panorama de la seguridad

social no es alentador pues nunca se preparó un plan para afrontar el acelerado cambio en la dinámica demográfica: en 1940 México tenía una población de 19.6 millones de habitantes, la cual pasó a 97.1 millones de personas para el año 2000 y se proyecta que llegue a 150.8 millones para el año 2050, para llegar en el año 2060 a una población estimada de 170 millones de personas (véase gráfico 1).

Gráfico 1. México población total 1910-2050



Elaboración propia en base a datos del INEGI/ Censos y Conteos de Población y Vivienda. Proyecciones de la Población Nacional 2010-2050 e Indicadores Demográficos Básicos 1990-2010 del CONAPO.

México experimenta actualmente una transición demográfica en la que la población está conformada mayoritariamente por personas en edad laboral. En el futuro, la proporción de individuos en edad avanzada aumentará debido a menores tasas de natalidad y al aumento en la esperanza de vida. Se proyecta que esa esperanza continúe aumentando para pasar de 74.3 años en 2014 a 77 años para 2030 y 79.4 años para 2050. La edad promedio de vida de las personas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido de 65.6 años para hombres y 70.6 años para mujeres, en tanto que para 2010 la esperanza de vida se incrementó a

76.9 años para los hombre y 82.4 años para las mujeres (CONSAR, 2018). El reto demográfico del siglo XXI es el envejecimiento de la población, y México, como muchos otros países en desarrollo, está inmerso en un proceso de envejecimiento demográfico que se acelerará en las próximas décadas.

Este proceso adquiere rasgos sobresalientes en México por la escala que alcanzará, por los plazos breves en que tendrá lugar, y porque se inicia en condiciones en las que el desarrollo y crecimiento económicos presentan rezagos y disparidades sociales. Actualmente México se sitúa en los márgenes de una fase posterior del proceso de transición demográfica, que se caracteriza por una fecundidad cercana al nivel de reemplazo, o por debajo de él, y una esperanza de vida que continúa su ascenso aunque esta vez con mayor impacto en las edades intermedias y avanzadas. En el transcurso de la primera mitad del siglo XXI, dichas tendencias seguirán teniendo profundas repercusiones en la estructura por edad de la población y se manifestarán, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2007), en un acelerado proceso de envejecimiento demográfico. En etapa de transición demográfica supone que las nuevas generaciones serán menos numerosas con respecto a las generaciones previas al disminuir el número de hijos por pareja, además de que las personas, una vez que lleguen a la vejez, vivirán más años ante el aumento de la esperanza de vida.

La CONSAR (2018) señala que en las próximas décadas, en todas las latitudes del mundo, se experimentará una acelerada transición demográfica, por lo que el siglo XXI será recordado como el siglo del “tsunami gris” o del envejecimiento poblacional. Este cambio estructural generará importantes retos para las políticas públicas pues impactará sobre los sistemas de pensiones que se verán sometidos a presiones financieras inéditas en las próximas décadas. Por tanto, cuidar del bienestar de las personas mayores será uno de los desafíos centrales para los sistemas de protección social, tanto para México como para los países de América Latina. Más aún, de acuerdo con Narro y Moctezuma (2011) los países de América Latina se encuentran actualmente en la segunda etapa de la transición demográfica —en que desciende la fecundidad y se reduce el crecimiento de la población— por lo que, por un lado, la seguridad social deberá transitar de la simple cobertura a la mejora de la calidad y eficiencia en los servicios —más el aumento del

personal calificado para su funcionamiento—, y, por otro lado, los Estados deberán procurar que se cubra la demanda de empleo formal. Todo un reto en el futuro cercano en las condiciones impuestas por el neo-liberalismo.

Este subcontinente ya cuenta con cincuenta millones de personas de 65 años y más, grupo que crece aceleradamente. Se estima que para 2065 se llegará a cerca de 200 millones de personas en ese rango de edad. Las demandas de salud y pensión plantearán grandes exigencias al gasto público. De ahí que los sistemas de pensiones estén ubicados en el centro del debate: serán un eje fundamental de la política fiscal, y su sostenibilidad será uno de los principales desafíos para los distintos gobiernos (Arenas, 2019). Arenas (2019) menciona que el funcionamiento de los sistemas de pensiones está relacionado tanto con las características del mercado de trabajo como con el ciclo de vida de las personas. Se pueden identificar cuatro momentos que condicionan los sistemas de pensiones: el nacimiento, el ingreso al mercado laboral, la jubilación, el fallecimiento. Dichas etapas, entre otros aspectos, caracterizan los ingresos que podrían recibir los individuos en el ciclo de vida, ya que durante la primera etapa los ingresos provienen del ámbito familiar, en la segunda provienen del mercado laboral, en la tercera y la cuarta los ingresos provienen del sistema de pensiones.

La evaluación del funcionamiento y los resultados de los sistemas de pensiones están también condicionados por lo que ocurre en el ámbito de la familia —inversión en educación y otras variables—, en el mercado laboral —ingresos laborales, períodos de desempleo, informalidad y características laborales— en el sistema de pensiones —diseño, modelos y normativas previsionales—. Es por ello que, partiendo del ciclo de vida de las personas y su relación con el contexto, los sistemas de pensiones pueden evaluarse retomando las dimensiones más directas tales como cobertura, prestaciones, sostenibilidad financiera. O, desde una perspectiva integral, se consideran aspectos como la demografía, la pobreza, la desigualdad, el género, la dimensión institucional, la economía política, el mercado laboral, las finanzas.

Partiendo de los elementos para una evaluación integral de la seguridad social, en México un reto fundamental es el combate a la pobreza. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019) las seis

carencias principales son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios para la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y de acceso a la alimentación. El acceso a la seguridad social es la carencia con el mayor nivel: 68.7 millones de personas, que representaban el 56.6 por ciento de la población, no tuvieron acceso a ella en 2015. Aunque presentó una disminución en relación al año 2012, en el que ascendió a 71 millones de personas, continúa siendo un problema alarmante. Entre otras carencias importantes se encuentran el acceso a la alimentación y a los servicios básicos de salud con un porcentaje mayor al 20 por ciento, ver cuadro 1. Estas carencias se asocian, en el período 2010-2016, con el ingreso laboral real que mostró una tasa de crecimiento de sólo el 1 por ciento, con lo cual dichas carencias se agudizan.

Cuadro 1. México, Porcentaje y número de personas con carencias sociales, 2010-2015

Indicadores de carencia	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2015	2010	2015
Rezago educativo	20.7	17.9	23.7	21.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	16.9	33.5	20.5
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	56.6	69.6	68.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	12.0	17.4	14.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	20.5	26.3	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	21.7	28.4	26.4

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el CS-ENIGH 2010, 2010, 2014, MCS 2015. Base de datos publicada por INEGI el 15 de julio de 2016.

La vía principal en México para disponer de la seguridad social es mediante la afiliación a alguna institución pública. Aunque ha habido avances en el acceso aún existe población con carencias de seguridad social (véase cuadro 2).

Cuadro 2. México población con acceso y sin acceso a la seguridad social en México 2010-2015

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2015	2010	2015
<b>Acceso a los servicios de salud, según institución y tipo de acceso<sup>1</sup></b>				
Población afiliada al Seguro Popular	30.53	44.92	34.97	54.52
Población afiliada al IMSS	31.77	34.75	36.39	42.17
Población afiliada al ISSSTE	5.58	5.55	6.39	6.74
Población afiliada al ISSSTE estatal	1.74	1.18	1.99	1.43
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.94	0.95	1.07	1.15
Población con seguro privado de gastos médicos	0.87	1.24	1.00	1.51
Población con acceso a servicios médicos por seguridad social indirecta <sup>2</sup>	2.55	1.76	2.92	2.14
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	1.41	1.13	1.62	1.37
Carencia por acceso a la seguridad social				
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	62.19	58.12	28.30	31.23
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	52.64	46.15	15.86	13.89
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	28.79	14.59	2.24	1.38

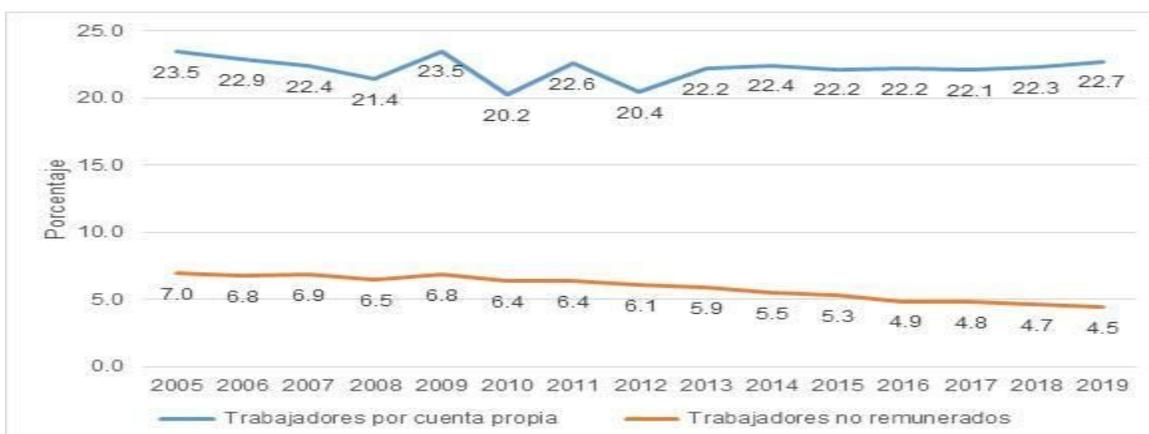
Elaborado en base a: INEGI y CONEVAL

1 Cabe señalar que una persona puede estar afiliada a más de una institución.

2 Son aquellas personas que tienen acceso a servicios médicos por parentesco directo con algún familiar y que no cuenta con Seguro Popular

Es importante señalar que ampliando la información desde 2005, el problema de la falta de acceso a la seguridad social se agudiza: el 23.5 por ciento en promedio de la población ocupada por cuenta propia entre 2005-2019; el 5.9 por ciento en promedio de la población ocupada que no recibe remuneración no cuenta con el acceso a la seguridad social como se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2 México población ocupada por posición en la ocupación 2005 – 2019<sup>1</sup>



Elaboración en base a datos de Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI 2019.

<sup>1</sup> Cabe señalar la información graficada representa el dato del último cuatrimestre de cada año.

Otros aspectos que inciden en la falta de acceso a la seguridad social, partiendo de la población ocupada, es que en promedio 63 por ciento de los trabajadores activos se encuentran sin acceso a las instituciones de salud —entre otros factores por el alcance que ha tenido la ocupación informal— como se aprecia en el periodo 2005 a 2019, siendo los años 2008 y 2011 los de menor acceso como se observa en el grafico 3. Esta problemática se agudiza al dimensionar el peso de la población ocupada en el sector informal que representó los niveles más altos en 2005 con 27.5 por ciento —aunque en el ámbito rural su alcance suele ser mayor—, y en el año 2011 manteniendo un promedio de 25.5 por ciento de la población económicamente activa, la cual representaba aproximadamente a 14 millones de personas (ver gráficos 3, 4 y 5).

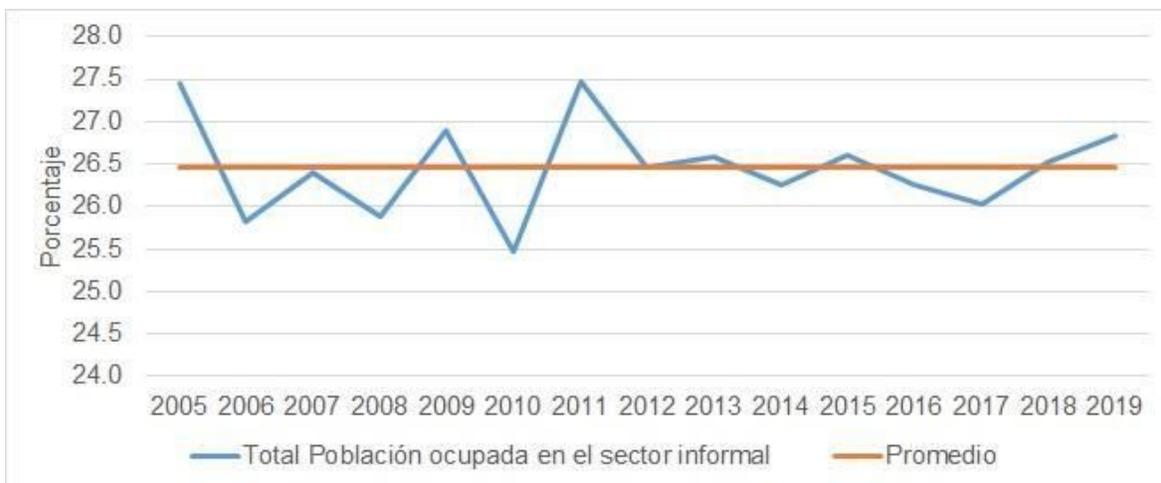
Gráfico 3. México porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de salud 2005-2019<sup>1</sup>



Elaboración en base a datos de Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI 2019.

<sup>1</sup> Cabe señalar la información graficada representa el dato del último cuatrimestre de cada año, a excepción de 2019 que comprende el segundo semestre.

Gráfico 4. México, población ocupada en el sector informal como porcentaje de la población económicamente activa 2005-2019<sup>1</sup>



Elaboración en base a datos de Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI 2019.

<sup>1</sup> Cabe señalar que la información graficada representa el dato del último cuatrimestre de cada año, a excepción de 2019 que comprende el segundo cuatrimestre

Gráfico 5. México total población ocupada en el sector informal 2005-2019<sup>1</sup>



Elaboración en base a datos de Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. INEGI 2019.

<sup>1</sup> Cabe señalar que la información graficada representa el dato del último cuatrimestre de cada año, a excepción de 2019 que comprende el segundo cuatrimestre

### **Protección social y seguridad social**

Si bien el debate sobre la protección social ha seguido su curso en las últimas décadas, es en las últimas dos cuando se ha intensificado. La protección social es un eje que está destinado a integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y a garantizar niveles mínimos de vida. Además, la protección social abarca una gama de políticas en que se promueven derechos económicos, sociales y culturales (véase: Arenas, 2019). México, al igual que la mayoría de las economías latinoamericanas, atraviesa una etapa de crecimiento económico débil. Desde 2011 el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se sitúa por debajo de las cifras de la primera década del presente siglo y la brecha con respecto a las economías avanzadas se ha mantenido. Para 2019 se proyecta una desaceleración, y, en el largo plazo, la evidencia indica que el crecimiento potencial del PIB anual será menor que el esperado. En México las proyecciones apuntan que la economía crecerá por debajo de un punto porcentual, por lo que es una condicionante para el desarrollo de las políticas públicas y un desafío adicional para la sostenibilidad de la protección social, en particular de los sistemas de pensiones.

Se trata de un escenario que, asociado a las demandas crecientes de los sistemas de pensiones, nos muestra la necesidad, para los diferentes actores que conforman el ecosistema de la seguridad social, de prepararse y anticiparse a una situación de grandes desafíos nacionales (Arenas, 2019). El Informe Mundial Sobre la Protección Social 2017-2019, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), señala que la protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como “un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida, por lo cual la protección social desempeñan un papel decisivo en el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, la justicia social y el derecho humano a la seguridad social para todos” (OIT, 2017: xxix). Sin embargo, a pesar del importante avance conseguido en la extensión de la protección social, en muchos países del mundo el derecho humano a la seguridad social sigue sin realizarse para la mayoría de la población debido a:

- 4,000 mil millones de personas, que representan el 55 por ciento de la población mundial, carecen al menos de un beneficio de protección social.
- El 29 por ciento de la población contó con un sistema de seguridad integral que contempla pensiones de vejez y beneficios familiares.
- 5,200 millones de personas cuentan con una cobertura parcial o ninguna.
- La falta de cobertura está relacionada de manera importante con la falta de inversión en protección social.
- La carencia de protección social expone a las personas a la pobreza, la desigualdad y exclusión social a lo largo del ciclo de vida, siendo un obstáculo para el desarrollo.
- Los gobiernos son responsables de garantizar un nivel mínimo de seguridad social a todas las personas.
- 1,300 millones de niños carecen de cobertura.
- 152 millones de desempleados no tienen cobertura.
- El 3.2 por ciento del PIB a nivel mundial se invierte en protección social para personas en edad de trabajar.
- El 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez, por la expansión de pensiones contributivas y no contributivas en países de ingresos medios y bajos. Sin embargo, la suficiencia de las pensiones en muchos sigue siendo un problema.
- El gasto en pensiones y otras prestaciones para adultos mayores representan el 69 por ciento del PIB en promedio con grandes diferencias por región del planeta.
- El 56 por ciento de la población rural carece de cobertura de servicios de salud.
- Las políticas de austeridad siguen colocando en peligro la suficiencia de las pensiones a largo plazo.
- Se observa una tendencia a revertir la privatización de las pensiones ante la falta de resultados previstos.
- Se requieren 10 millones de personal de salud para el logro de una cobertura universal y garantizar la seguridad de la población.
- 57 millones de voluntarios cubren el déficit de personal trabajador.

- El 67 por ciento de la población en las Américas tiene acceso a la cobertura efectiva de al menos un beneficio.
- Asociado a lo anterior, señala el informe, que si bien protección social facilita la transformación estructural de las economías y favorece el crecimiento económico, las políticas de austeridad de ciertos países están reduciendo la protección a las mujeres y hombres en edad de trabajar encaminando con ello la atención a los más pobres pero privando de protección a muchas personas cuando más lo requieren. A pesar de que los países de ingresos bajos y medios han extendido transferencias monetarias, son insuficientes en la mayoría de ellos (OIT, 2017: xxxi-xxxii).

Si bien las economías en el contexto internacional enfrentan fuertes desafíos en materia de seguridad social, frente a un “tsunami” demográfico en marcha, se encara también un escenario de lento crecimiento económico. México no es la excepción ya que:

- De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México, dentro de los derechos para medir la pobreza, la seguridad social es la carencia de mayor dimensión. Más del 60 por ciento de los mexicanos carecen de ella.
- 31.2 millones de personas están ubicadas en la economía informal y carecen de seguridad social.
- El derecho a la seguridad social en México es el derecho más rezagado, puesto que el 61 por ciento de la población carece de este.
- Uno de los principales problemas para tener acceso a la seguridad social, es que el financiamiento depende de las contribuciones obrero-patronales, dejando fuera a los trabajadores de menores ingresos y más vulnerables.
- Empleo informal, desempleo e inestabilidad laboral son factores que inciden en los elevados índices de personas que nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social, generando una situación de vulnerabilidad para los periodos de

enfermedad o vejez, por lo cual se requiere generar condiciones e incentivos que incidan en la creación de empleos formales.

## **Conclusiones**

Hablar de la seguridad social es un tema complejo pero necesario para México. Como se ha visto, si bien hay logros que se han reflejado en una mayor esperanza de vida de la población —y dicho sistema transita hacia la protección social y hacia mayores desafíos— este sistema enfrenta retos frente a una población en la que el envejecimiento acelerado, pero también la demanda de empleo formal, serán los principales fenómenos demográficos y laborales siglo XXI. Esto exigirá especial atención para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y además, después de varias décadas de debate, existe una opinión compartida hacia la necesidad de introducir cambios y reformas para enfrentar los desafíos en materia de cobertura. Ante ello, las recientes propuestas del gobierno mexicano plantean aumentar la edad de retiro, así como incrementar el monto de las contribuciones con la finalidad de mejorar las pensiones de los trabajadores. Con esos planteamientos se mostró el apremio para la elaboración de una reforma profunda del sistema pensionario mexicano, así como de una reforma al sistema de ahorro para el retiro el cual garantice su rentabilidad durante los próximos cincuenta o cien años (Carbajal, 2019).

Por otro lado, es importante mencionar que no existe un modelo único de pensiones para América Latina y el panorama de la cobertura y de la eficiencia en el subcontinente es poco alentador (Arenas, 2019). En 2017 cerca de 158 millones de personas —más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) de los países latinoamericanos— no cotizaron al sistema de pensiones. La informalidad de los mercados laborales ha sido una seria restricción al avance de la cobertura. Además, 11,5 millones de personas de 65 años y más no tuvieron acceso a una pensión —contributiva o no contributiva—, y se estima que de quienes accedan a una pensión contributiva, una gran proporción lo hará con insuficiencia en el nivel de las prestaciones. Es por ello que la extensión de la cobertura, la calidad y eficiencia de los sistemas de salud y de pensiones son y serán uno de los grandes desafíos del desarrollo de la protección social, tanto en

México como en América Latina, que requiere abordar aspectos como la necesidad de generar una cultura financiera, una cultura del envejecimiento, abordar el problema de las contribuciones a los sistemas de ahorro, y las etapas de transición demográfica.

## **Bibliografía**

Arenas, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-d-esafios-la-sostenibilidad-america-latina>

Braulio C. (10 octubre de 2019). *Hacienda abierta a discutir la edad de retiro*. Periódico la Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2019/10/10/aumentar-la-edad-de-retiro-tem-a-negociable-hacienda-9621.html>

Ham, R. (2000). *Sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 45, septiembre-diciembre, 2000, pp. 613-639 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México: recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31204504>

Humblet, M. y Rosinda, S. (2002). *Seguridad social*. Normas para el siglo XXI, Ginebra, OIT, 50 págs., anexos

México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (2019), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

México, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, (2018), *Las pensiones en México y el mundo*: CONSAR. Recuperado de:

<https://www.gob.mx/consar/prensa/consar-presenta-libro-electronico-las-pensiones-en-mexico-y-el-mundo?idiom=esl>

México, Consejo Nacional de Población (s.f.), *Indicadores demográficos de la República Mexicana, en el año 2050*, Recuperado de;

[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa\\_Ind\\_Dem18/index\\_2.html](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html)

México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2018). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Recuperado de

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)

México, Consejo Nacional de Evaluación. (2018), *POBREZA Y EVALUACION DE LA POLITICA SOCIAL 2018*. Recuperado de

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)

México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2017). Estadísticas de registro electrónico de planes de pensiones. Recuperado de

[http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/sirepp/\(S\(aaq1kyigwfpvhyrjth51kwtm\)\)/Docs/Estadisticas\\_Registro\\_2017.pdf](http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/sirepp/(S(aaq1kyigwfpvhyrjth51kwtm))/Docs/Estadisticas_Registro_2017.pdf)

Mendizábal, G. (2013), *La seguridad social en México*, México, Editorial Porrúa

Narro, R., José, M., David, & Orozco H., Lourdes. (2010). *Hacia un nuevo modelo de seguridad social. Economía UNAM*, 7(20), 7-33. Recuperado de:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X201000020001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X201000020001&lng=es&tlng=es).

Narro, José y David Moctezuma (2001), “*La transición demográfica en América Latina. Algunas consideraciones sobre el caso mexicano*”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 44, núm. 81, págs.161-179

O'Connor, J. (2009). *The fiscal crisis of the state*, New Brunswick, Transaction Publishers, 260 págs.

Ramírez, B. (1999). *La Seguridad Social: retos y reformas*, México, Editorial Porrúa.

Solís, F. y Alejandro V. (comps.) (1999). *La seguridad social en México, Lecturas de El Trimestre Económico*, núm. 88, México, Fondo de Cultura Económica.

Vásquez, P. (2012). *Pensiones en México: La Próxima crisis*, México, Editorial Siglo Veintiuno Editores

Vieyra P. (2015). “*¿Un nuevo tipo de individualismo? Las peculiaridades del individualismo mexicano*”, en *Sociológica*, año 30, núm. 85, mayo-agosto de 2015, págs. 65-100