

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## Sistema de pensiones: informalidad y bajos ingresos

Carpeta informativa núm. 71



Mayo 2017

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)



**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo

# **Sistema de pensiones: informalidad y bajos ingresos**

*Giovanni Jiménez Bustos*

*A lo único que debemos temer es al propio miedo*

Franklin D. Roosevelt

## Índice

1. La seguridad social en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
2. El sistema de pensiones de México en el entorno internacional
3. ¿Para qué un seguro para *cuando el futuro nos alcance*? Los ingresos en la vejez
4. Enemigos de los sistemas de pensiones: informalidad y bajos ingresos
5. A guisa de conclusiones
6. Referencias bibliográficas

## **La seguridad social en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

La OIT estableció en 1952 el Convenio sobre la Seguridad Social, donde se establecen las normas mínimas en prestaciones laborales para los países miembros; sin embargo, éstos no tienen que ratificar todos los puntos ya que el organismo internacional en materia del trabajo les pide que sólo ratifique tres. Los principios rectores son:

1. Asistencia médica.
2. Prestaciones monetarias de enfermedad.
3. Prestaciones de desempleo.
4. Prestaciones de vejez.
5. Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.
6. Prestaciones familiares.
7. Prestaciones de maternidad.
8. Prestaciones de invalidez.
9. Prestaciones de sobrevivientes.

En lo que atañe a las prestaciones para la vejez se encuentran reglamentadas en los artículos 25 al 30, tal como a la letra se reproduce:

Artículo 25. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 26.

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.
3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

## Artículo 27.

Las personas protegidas deberán comprender:

- (a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
- (b) sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
- (c) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
- (d) o bien, cuando se haya formulado una declaración, en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 28. La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

- (a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66;
- (b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 29. 1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:

- (a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia;
- (b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

- (a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o

(b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a dicha parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia.

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación del porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, pero inferior a treinta años de cotización o de empleo. Cuando dicho período de calificación sea superior a quince años se concederá una pensión reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

5. Cuando la concesión de la prestación mencionada en los párrafos 1, 3 o 4 del presente artículo esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, en las condiciones prescritas, a las personas protegidas que, por el solo hecho de la edad avanzada a que hubieren llegado cuando las disposiciones que permitan aplicar esta parte del Convenio se hayan puesto en vigor, no hayan podido cumplir las condiciones prescritas de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, a menos que, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1, 3 o 4 de este artículo, se conceda una prestación a tales personas a una edad más elevada que la normal.

Artículo 30. Las prestaciones mencionadas en los artículos 28 y 29 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia.<sup>1</sup>

## **El sistema de pensiones de México en el entorno internacional**

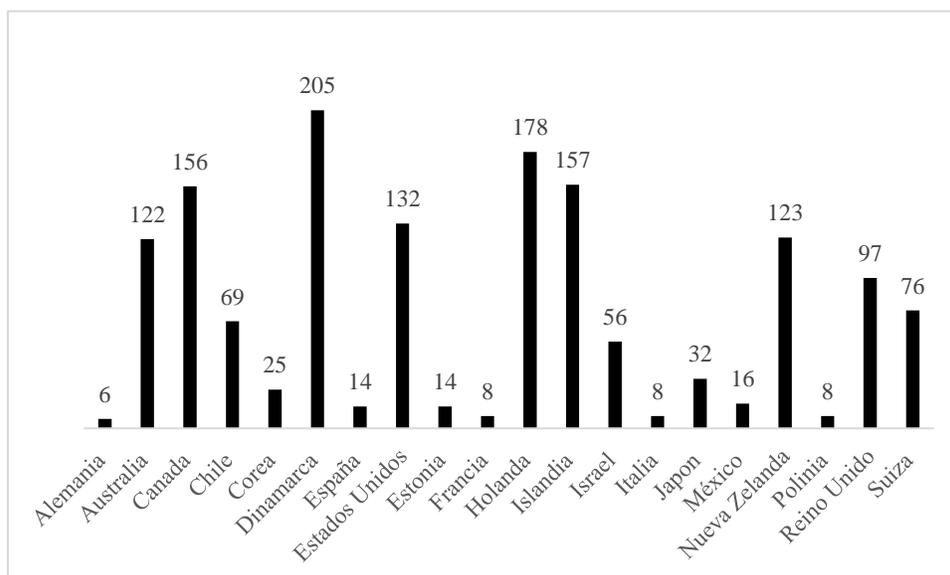
El sistema de pensiones de cuentas individuales de contribución definida se introdujo en nuestro país en 1997, con la reforma a la Ley del Seguro Social. Posteriormente se amplía el sistema para los trabajadores al servicio del Estado, con la reforma de 2007, creando el Pensionisste. A partir de estas reformas se crearon grandes reservas financieras para que las empresas pudieran llevar a cabo acciones de financiamiento con los recursos de los

---

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, acuerdo número 192, 1952.

trabajadores; reservas que actualmente ascienden a 16.7% del PIB. Por su parte, el impacto para los trabajadores es que los rendimientos que obtienen sobre sus ahorros ha sido de 6.2% en términos reales.

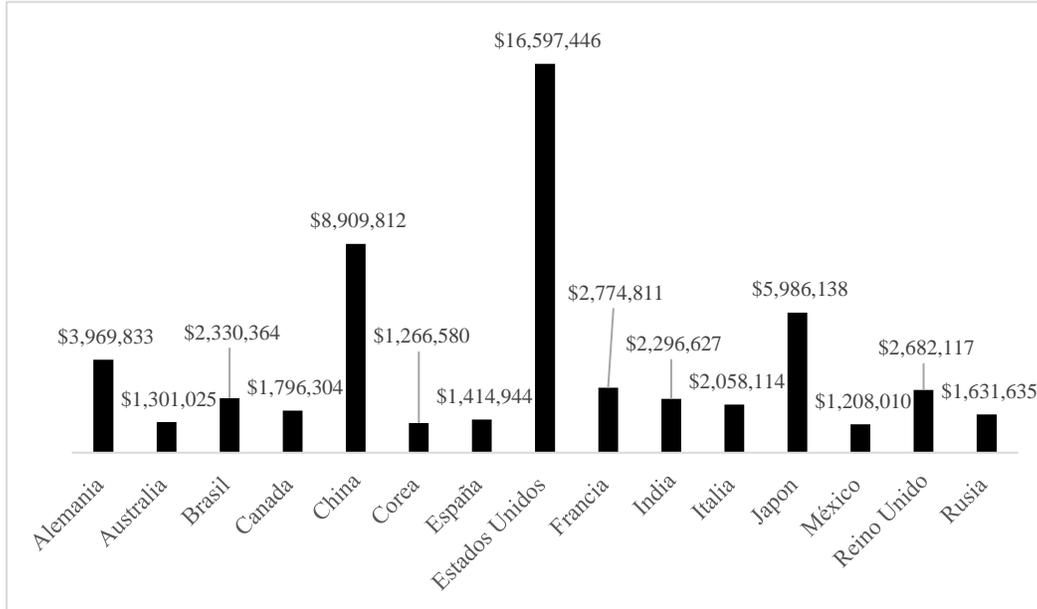
Gráfica 1. Fondos de los sistemas de pensiones, países seleccionados OCDE como porcentaje del PIB



Fuente: OCDE 2016.

Son realmente significativos los recursos proporcionados por los fondos de pensiones para el crecimiento económico. La gráfica anterior pone en contexto países de la OCDE y los recursos de los fondos de pensiones, como vemos: los fondos de pensiones de Francia y Alemania (las dos potencias europeas) son menos importantes que países como México, Chile, Dinamarca u Holanda. A pesar de ello, las tasas de crecimiento de Francia y Alemania son mucho mayores que la de nuestro país.

Gráfica 2. PIB países seleccionados (millones de dólares de 2015)



Fuente: Banco Mundial, 2015.

De las gráficas anteriores se desprende que: el monto de los recursos de los fondos de pensiones con relación al PIB de Alemania, Francia e Italia, son de menos de dos dígitos, mientras que México que tiene 16% del PIB en los fondos de ahorro de los sistemas para el retiro, es decir 10 puntos más que Alemania y 8 más que Francia e Italia. Sin embargo, el PIB de estos países es mucho mayor que el de México. De hecho, el valor del PIB de nuestro país representa 30% del PIB de Alemania, 43% del de Francia y la mitad del italiano.

¿A qué se debe la diferencia? Es posible que sea al tipo de inversiones que ellos realizan. En un documento posterior mostraremos la relación que existe entre las inversiones de estos países y las que se llevan a cabo en México. Por el momento hacemos referencia al Marco Financiero Plurianual 2014-2020 del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. La Unión Europea reconoce el papel de los fondos de pensiones y seguros en torno a la inversión. Esta inversión se destina principalmente hacia “sectores con futuro, como industria, redes de infraestructura, energía y transporte inteligentes, así como la protección

al medio ambiente”.<sup>2</sup> Mientras que en nuestro país, los fondos del sistema de pensiones se invierten en valores bursátiles y deuda del gobierno federal.

En México llevamos 19 años contando con los recursos financieros necesarios para generar inversiones en el mismo sentido que se están proponiendo en Europa; sin embargo, las inversiones en Fibras está apenas iniciando. Con estos niveles de crecimiento no hay forma de garantizar pensiones dignas para los adultos mayores. La tasa de remplazo está sujeta a los años cotizados y al salario base del último año; por tanto, si el sistema económico no es capaz de garantizar la absorción de empleos formales no será posible lograr el número de años cotizados que la ley exige, o el salario base será insuficiente para lograr una pensión digna para una vida digna.

### **¿Para qué un seguro para *cuando el futuro nos alcance*? Los ingresos en la vejez**

Los sistemas de pensiones de los Estados miembro de la OIT son seguros contra la cesantía por haber alcanzado una edad avanzada. Es decir, su objetivo es prevenir el riesgo de pérdida de ingresos que sobreviene cuando un trabajador envejece. Por tanto, estos sistemas deben evaluarse a partir de dos objetivos básicos:

- ✓ Garantizar niveles de consumo adecuados para los adultos mayores.
- ✓ Evitar las situaciones de exclusión social entre las personas que han abandonado el mercado laboral.

¿Por qué necesitamos un seguro para la vejez? La respuesta a esta pregunta la encontramos en los Modelos de Generaciones Traslapadas (MGT), que estudian el comportamiento de las familias durante su ciclo de vida. Para algunos MGT, las familias deciden ahorrar para financiar su consumo futuro; es decir, para poder tener ingresos en su etapa de jubilación. Si aceptamos esta premisa, los sistemas de pensiones son un complemento a los ahorros generados por las familias; aunque, el ahorro es parte del ingreso. Entonces, los ingresos se dividen en consumo o ahorro. ¿Qué cantidad de ingresos deberían de generar los trabajadores para lograr un ahorro para la vejez? ¿El sistema económico

---

<sup>2</sup> Comité Económico y Social Europeo, Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas 2016.

prevaleciente en México coadyuva a que las familias generen ingresos suficientes para lograr ahorro para la vejez o es necesario que el Estado intervenga bajo los sistemas de pensiones?

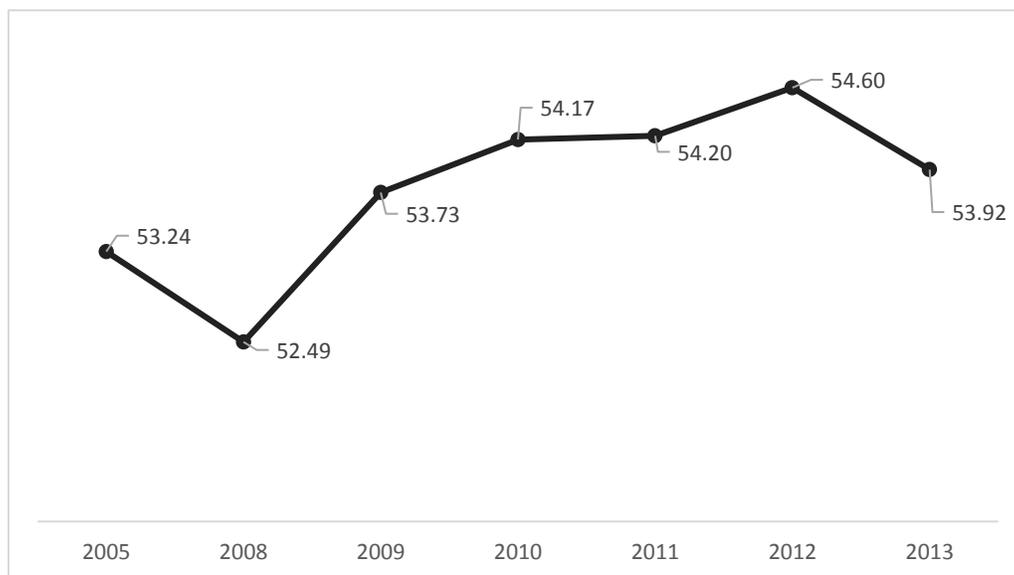
Los ingresos de las personas están asociados (en la gran mayoría de la población de nuestro país) a los empleos; sin embargo, en México se ha presentado un grave problema con las personas que ingresan al mercado laboral. El sistema económico no ha tenido la capacidad de generar empleos formales. La informalidad afecta al sistema de pensiones principalmente porque para cumplir con el convenio marco de la OIT y asegurar un ingreso mínimo para los adultos mayores, es necesario crear esquemas de aseguramiento que se financien a través de los impuestos. En nuestro país el principal impuesto es el Impuesto sobre la Renta (ISR) que se aplica principalmente a los trabajadores formales y a las empresas. Por ende, empresas y trabajadores formales pagamos las pensiones de los informales.

## **Enemigos de los sistemas de pensiones: informalidad y bajos ingresos**

### *Riesgo 1: informalidad*

Una de las características de la formalidad es el acceso a la seguridad social; esta tiene importantes beneficios para los trabajadores, entre ellos, la posibilidad de contar con un seguro en caso de pérdida de ingresos derivado de la vejez. A pesar de ello, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 4 de cada 10 mexicanos pertenecen al mercado de trabajo formal. Estos resultados son consistentes con los presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfica 3. Porcentaje de la PEA ocupada en el sector informal como proporción del total de los trabajadores de los sectores secundario y terciario (2005-2013, OCDE)



Fuente: OCDE.

Aunado al grave problema de informalidad persistente en México, los trabajadores que se encuentran en la formalidad presentan movilidad laboral entre el sector formal y no formal, tal y como se muestra a continuación:

- ✓ Las personas con los salarios más altos tienen una probabilidad de 88% de permanecer en la formalidad laboral, mientras que las personas con salarios bajos tienen una probabilidad de 76%. Este resultado es congruente con los mostrados por Levy en 2008, quien afirma que los trabajadores con bajos salarios tienen menor permanencia promedio en la formalidad y mayor frecuencia de entrada y salida.
- ✓ De acuerdo con los niveles de educación: las personas que trabajan en el sector formal tienen en promedio 12.8 años de educación (bachillerato); sin embargo, las que no encuentran trabajo tienen 13.4 años de educación; es decir, 0.6 años más de educación.<sup>3</sup>

Los datos anteriores son muy importantes puesto que la densidad de cotización se elabora a partir del tiempo cotizado en el Sistema de Ahorro para el Retiro. La *densidad de*

<sup>3</sup> Consar, “Resultados acerca de la formalidad”, México, 2015.

*cotización* se define como la proporción de periodos con aportación que el trabajador ha realizado al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que ha permanecido en el mercado laboral:

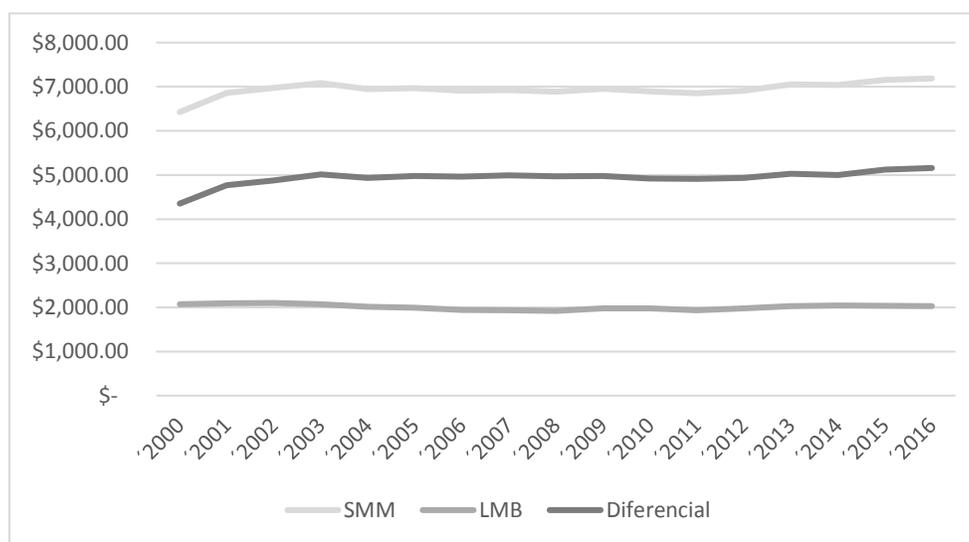
$$\text{Densidad de cotización} = (\text{tiempo cotizado al SAR} / \text{tiempo total en el mercado laboral}) * 100^4$$

Por tanto, si el sistema económico no garantiza que una persona que haya encontrado un trabajo formal se mantenga en el mismo, la densidad de cotización disminuirá y con ello la posibilidad de garantizar una pensión digna en la vejez.

### Riesgo 2: Bajos ingresos

Si observamos los salarios con los que están dados de alta los trabajadores que cotizan en el Seguro Social (IMSS) vemos un salario promedio mensual de 7 mil pesos. Para tener una vida digna, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estima que una persona debe destinar en promedio \$2,823 pesos mensuales (éste es el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria en abril de 2017), donde se reflejaría un remante de \$4,177, que podría destinarse para el ahorro para la vejez.

Gráfica 4. Salario promedio mensual, trabajadores afiliados al IMSS, línea de bienestar



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval e INEGI.

<sup>4</sup> Fórmula elaborada por la Consar.

## A guisa de conclusión

En México requerimos un sistema de pensiones que financie su desarrollo. Para ello es necesario que las personas se involucren con las administradoras de sus fondos de ahorro para el retiro (actualmente sólo 3 de cada 10 mexicanos saben dónde están invertidos sus ahorros).

Es necesario determinar el nivel del impacto de las inversiones en bolsa de los ahorros de los trabajadores sobre el crecimiento económico para así poder tomar decisiones inteligentes sobre nuestros ahorros; decisiones que deberían basarse en los retornos financieros y sociales de las inversiones.

Debemos llevar a cabo reformas a las administradoras de los fondos de pensiones, principalmente para compartir el riesgo de las inversiones y los cargos de administración.

Para muchos autores, el sistema de pensiones es una bomba de tiempo; para mí, es un instrumento para el fomento del desarrollo. Sé que juntos podemos mejorar la situación de empleos y bajos salarios en los que hemos estado inmersos en los últimos años. Si esta situación no se corrige no podremos acceder a niveles de consumo adecuados para garantizar la dignidad humana de los mexicanos.

## Referencias bibliográficas

Consar, “Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, Documento de Trabajo núm. 3, 2016.

—, “Movilidad y formalidad en México”, Documento de Trabajo núm. 3, 2016.

Doménech, Rafael, *Pensiones bienestar y crecimiento económico*, BBVA, 2014

FMI, *The financial impact of longevity risk*, , 2012.

Ortiz Olvera, Juan Carlos (2012), “Un modelo de generaciones traslapadas”, *Economía Informal*, núm. 372.