

Seguridad social latinoamericana

#10
Julio 2024

**Envejecimiento,
bienestar y reformas
previsionales**

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter
Carlos Contreras Cruz
Luis Manuel Arguello Lugo
Luz María Salgado Martínez
Vanesa D'Elia
Matilde Karczmarczyk

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Seguridad social
y sistema de
pensiones**



CLACSO



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

Seguridad social latinoamericana no.10 : envejecimiento, bienestar y reformas previsionales / Berenice Ramírez López ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-826-8

1. Población. 2. Pensiones. 3. Adultos Mayores. I. Ramírez López, Berenice

CDD 362.67

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Coordinadores del Grupo de Trabajo

Berenice Patricia Ramírez López

Instituto de Investigaciones Económicas

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

berenice@unam.mx

Sergio Carpenter

Instituto Argentino para el Desarrollo

Económico

Argentina

sicv2005@yahoo.com.ar





Contenido

5 Presentación

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter

TEMAS FUNDAMENTALES

9 El envejecimiento poblacional en Centroamérica y su probable impacto en los sistemas de pensiones

Carlos Contreras Cruz
Luis Manuel Arguello Lugo
Luz María Salgado Martínez

21 Bienestar de los adultos mayores en Argentina durante 2003-2023

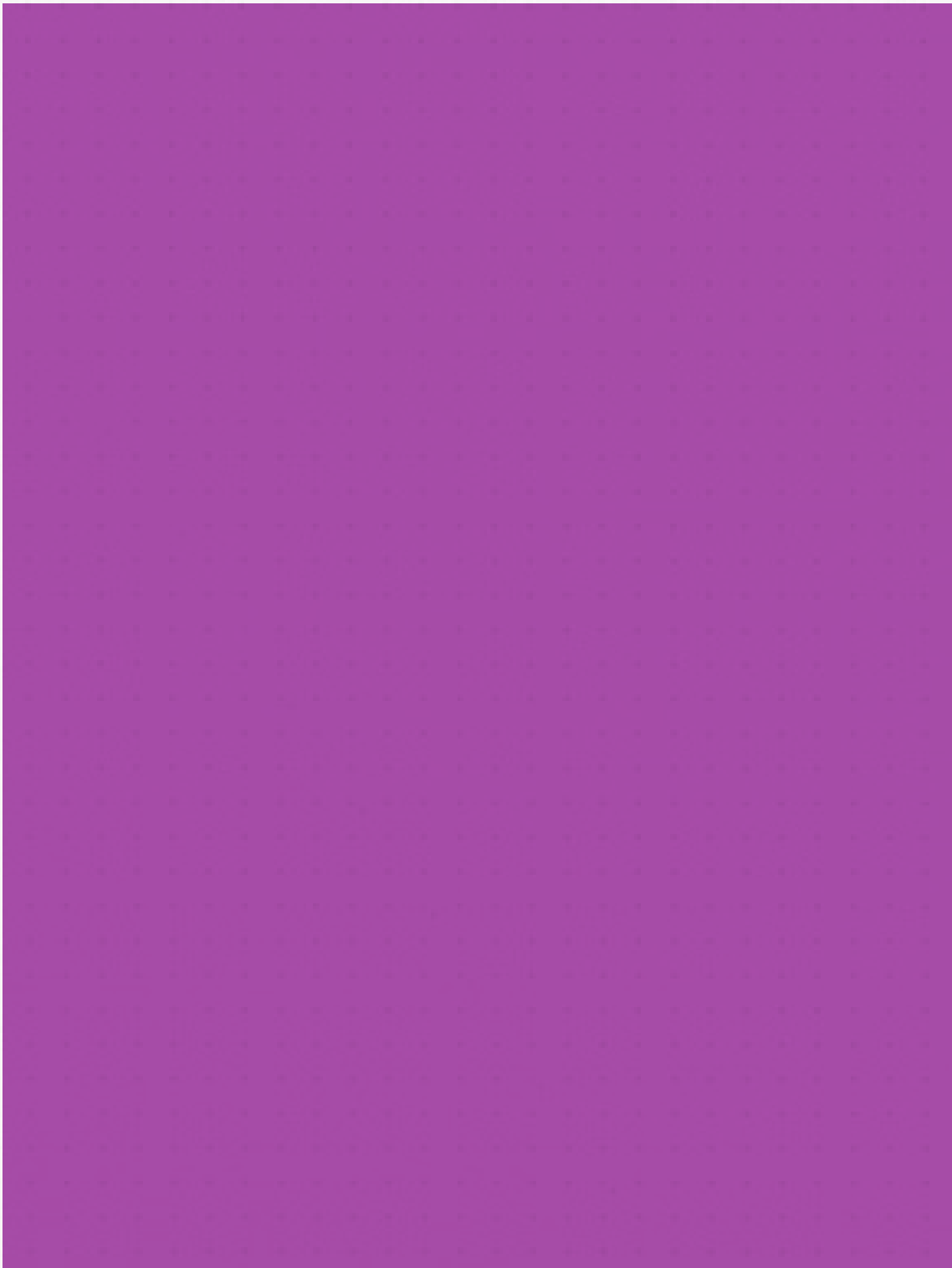
Un ejercicio a partir de funciones abreviadas

Vanesa D´Elia
Matilde Karczmarczyk

39 Análisis de las iniciativas presidenciales sobre pensiones en México aprobadas en 2024

Berenice P. Ramírez López







Presentación

Una nueva edición de “Seguridad Social Latinoamericana” llega en momentos en que se observa un nutrido debate e impulsos de políticas públicas sobre la seguridad social, y muy especialmente, sobre los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. En esta oportunidad, se presentan 3 artículos que refieren a distintos aspectos y temáticas que son nodales a la cuestión previsional.

En *“El envejecimiento poblacional en Centroamérica y su probable impacto en los sistemas de pensiones”*, Carlos Contreras Cruz, Luis Manuel Arguello Lugo y Luz María Salgado Martínez pasan revista a la relación entre la situación demográfica y la cobertura previsional, correspondiente a seis países de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. En primer lugar, el artículo muestra las llamadas “pirámides poblacionales” relativas a tres momentos del tiempo, cada 30 años: 1990/2020/2050. Es claro el avance del proceso de envejecimiento en que se encuentran inmersos. En segundo término, se ponen en relieve los grandes números del nivel de actividad, la ocupación y la cobertura activa, así como las edades de retiro y el requisito de tiempo de servicios que la institucionalidad previsional de dichos países determina para el acceso a la prestación por vejez. La observación que surge con claridad es la dificultad para la cobertura del adulto mayor en la mayoría de dichos países, atento a la reducida cobertura activa que observan.

En *“Bienestar de los adultos mayores en Argentina durante 2003-2023: un ejercicio a partir de funciones abreviadas”* las investigadoras argentinas Vanesa D’Elia y Matilde Karczmarczyk proponen un acercamiento

empírico al concepto de Bienestar relativa a la población adulta mayor de la Argentina para el periodo 2003-2023. Para ello, pasan revista a cierta literatura económica especializada seleccionando un conjunto de indicadores factibles de ser relevados en base a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo estadístico oficial de la Argentina. Dichos indicadores relacionan el ingreso medio y la desigualdad.

Los hallazgos de dicha investigación tienen que ver con la trayectoria del bienestar que surge del cálculo de los citados indicadores. Se tiene, así, un periodo de fuerte aumento del bienestar agregado de la población adulta mayor (2003-2017) y otro de franco deterioro (2018-2023). Un resultado asociado al impulso de las políticas públicas referidas a la cuestión previsional, la evolución macroeconómica y la -preocupante- trayectoria del nivel inflacionario que acusa la argentina en los últimos años.

Por último, la presente edición de Seguridad Social Latinoamericana incluye un artículo de Berenice Ramírez López sobre las recientes políticas previsionales impulsadas en México. En *“Análisis de las iniciativas presidenciales sobre pensiones en México aprobadas en 2024”* se revisan dichos impulsos normativos, haciendo notar la positividad de la reforma que eleva la tasa de reemplazo al 100% del salario base de cotización (hasta 3 salarios mínimos), mostrando, concomitantemente, las exiguas tasas de reemplazo que ofrece el sistema y los bajos salarios imperantes en vastos sectores de la población mexicana. Por otra parte, las reformas confirman el paradigma laboralista imperante, dejando sin reconocimiento de derechos previsionales a los sectores informales y sin tocar el papel que juega la industria financiera como administrador de los fondos de pensiones del sistema de capitalización individual, cuya orientación inversora ha “apostado más al comportamiento de las tasa de interés y de los índices accionarios que al circuito de inversión productiva, crecimiento del empleo, salarios en crecimiento y fondeo colectivo e intergeneracional de los fondos de pensión”. En definitiva, sigue vigente un conjunto de desafíos para el nuevo gobierno de Claudia Scheinbaum.

Sin más, les dejamos revisando y analizando Seguridad Social Latinoamericana en su décima edición, a la espera de retroalimentación de parte de nuestros lectores.

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter

Coordinadores
Grupo de Trabajo de CLACSO
Seguridad social y sistemas de pensiones en América Latina

TEMAS FUNDAMENTALES

Seguridadsocial latinoamericana
Número 10 • Julio 2024



El envejecimiento poblacional en Centroamérica y su probable impacto en los sistemas de pensiones

Carlos Contreras Cruz*

Luis Manuel Arguello Lugo**

Luz María Salgado Martínez*** ****

I - Transición demográfica

Tradicionalmente los sistemas de pensiones vinculados a la edad de las personas refieren a la vejez como la etapa en que éstas requieren de un ingreso que sustituya al que recibieron durante su vida activa.

- * Carlos Contreras Cruz, Actuario por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Máster en Gestión y Administración de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá y Maestro en Finanzas Corporativas y Bursátiles por la Universidad Anáhuac, México - Sur. Investigador en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Correo electrónico: carlos.contreras@ciss-bienestar.org
- ** Luis Manuel Arguello Lugo, Licenciado en Ciencias Actuariales y Financieras por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), Máster en Gestión y Dirección de Servicios de Salud por la Universidad de Alcalá y Máster en Economía Aplicada por la Universidad Centroamericana (UCA). Analista Estadístico en el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) e investigador asociado a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Correo electrónico: luis.arguello@ciss-bienestar.org
- *** Luz María Salgado Martínez, estudiante de Actuaría en la Facultad de Ciencias de la UNAM y perteneciente al programa de personas becarias y prestadoras de servicio social de la CISS. Correo electrónico: luzsalgado115b@ciencias.unam.mx
- **** Agradecemos a Vanessa Stoehr Linowski, Directora Ejecutiva de Proyectos e Investigación de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (CISS), por sus amables contribuciones para el óptimo desarrollo de este documento y a Vania Marina de Jesús Mendoza y Luis Alberto Cortés Nuño, del programa de personas becarias y prestadoras de servicio social de la CISS, por la eficiencia probada en la asistencia de investigación.

Desde el primer seguro de pensiones de vejez establecido por Bismarck en los años ochenta del siglo XIX, la edad 65 fue considerada como el primer año en que las personas entrarían a la vejez, por lo que, si bien no es la edad estandarizada alrededor del mundo, es una de las más utilizadas como condición de adquisición para recibir una pensión.

Incluso el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1952, estableció en su artículo 26 que la edad prescrita para acceder a los beneficios por vejez no debe exceder los 65 años.

Sin embargo, países como España y Japón, solamente por mencionar un par de ejemplos, han desplazado la edad de retiro bajo la justificación del envejecimiento poblacional, fenómeno que a su vez ha provocado, como señalan Mendizábal y Ruiz (2014) que la Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogue a la tercera edad como el grupo de personas que tienen entre 60 y 80 años de edad, mientras que aquellas que rebasan este límite se clasifiquen en la cuarta edad o senectud.

Sobre la clasificación de las sociedades por grupos de edad de su población, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 2008) ha propuesto tomar en consideración la tasa global de fecundidad (TGF)¹ y la esperanza de vida al nacer (e_0), como indicadores que permitan establecer las etapas del fenómeno conocido como transición demográfica, puesto que éstas no influyen en la estructura de la población por edad y ofrecen una mejor idea de la evolución de cada sociedad rumbo al envejecimiento.

De esta forma, las etapas de la transición demográfica quedarían establecidas como sigue:

1. Moderada: incluye a los países con fecundidad y esperanza de vida al nacer moderadas ($4.5 > \text{TGF} \geq 2.5$ y $66 \leq e_0 < 71$)

¹ La TGF es el cociente entre el número de nacimientos ocurridos durante un período dado y la población media de ese período (medida cada 1000 habitantes).

2. Plena: comprende a los países con fecundidad $3.5 > \text{TGF} \geq 2.5$ y $71 \leq e_0 < 76$
3. Avanzada: incluye a los países de baja fecundidad ($2.5 > \text{TGF} \geq 1.5$) y $76 \leq e_0 < 81$.
4. Muy avanzada: abarca los países de muy baja fecundidad ($\text{TGF} \leq 1.5$) y $e_0 \geq 81$.

A su vez, Huenchuan (2009) señala que la transición demográfica puede explicarse también a través del análisis de la evolución de la natalidad y la mortalidad, lo que permitiría clasificar el paso de las sociedades hacia el envejecimiento poblacional a través de 4 etapas:

1. Alta natalidad y mortalidad.
2. Transicional: comienza el descenso de la mortalidad, pero se mantiene la alta natalidad.
3. Transición avanzada: la natalidad comienza su descenso y la mortalidad se ha estabilizado en niveles bajos.
4. Postransición: la natalidad baja incluso por debajo de la mortalidad.

Cualquiera que pueda ser la clasificación de las etapas de la transición demográfica en los países, es innegable que todas las sociedades están transitando o han llegado a una etapa de envejecimiento poblacional.

No obstante, como también señala Huenchuan (2009) en Europa el proceso hacia el envejecimiento llevó más de un siglo, mientras que en América Latina y El Caribe se avizora un proceso con duración de alrededor de cincuenta años. Lo anterior permite inferir que la duración de la transición demográfica es dispar en las sociedades y, por lo tanto, no es excepción en la región.

Para efectos del presente artículo, se analiza el proceso de envejecimiento de los países que conforman la subregión 2 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS): Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua y Panamá, a través de las clasificaciones mencionadas, así como a través de un análisis gráfico de la evolución de la estructura de la población por grupos quinquenales de edad.

La siguiente tabla muestra el valor de los indicadores citados en ambas propuestas, así como la etapa en la que se ubicarían los países en las dos clasificaciones:

Tabla 1: Indicadores y clasificación por etapas

	TGF	eo	Etapa de transición demográfica según CEPAL	Tasa bruta de natalidad (a)	Tasa bruta de mortalidad (b)	Etapa de transición demográfica según Huenchuan
Costa Rica	1.56	79.3	Avanzada	12.15	5.63	Avanzada
El Salvador	1.82	71.1	Plena	16.19	8.44	Avanzada
Guatemala	2.48	71.8	Plena	21.82	5.34	Transicional
Honduras	2.39	71.5	Plena	21.35	4.94	Transicional
Nicaragua	2.35	71.8	Plena	20.90	5.70	Transicional
Panamá	2.34	76.7	Avanzada	17.92	5.75	Avanzada

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT – División de estadísticas de la CEPAL. (2021).

Nota (a): Nacimientos por cada 1.000 habitantes.

Nota (b): Defunciones por cada 1.000 habitantes.

Se observa que, con excepción de El Salvador, que podría encontrarse en el límite entre dos etapas y por ello aparece en dos categorías diferentes según la clasificación que se elija, el avance en la transición demográfica en el resto de los países de la subregión coincide en ambas categorizaciones.

Por lo anterior, se considera aceptable indicar que la subregión 2 se divide en dos bloques, de acuerdo con la clasificación elegida:

1. CELADE

- *Grupo 1:* Costa Rica y Panamá se sitúan en un proceso avanzado, dado que los indicadores muestran niveles bajos de fecundidad y altas esperanzas de vida, por lo que se ha presentado un bajo crecimiento poblacional.
- *Grupo 2:* El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se ubican en la etapa plena, pues si bien su TGF está a un nivel avanzado, la esperanza de vida en cada uno se encuentra a nivel intermedio, lo que ha tenido como consecuencia un crecimiento poblacional lento y se esperaría que comience a decaer.

2. Huenchuan:

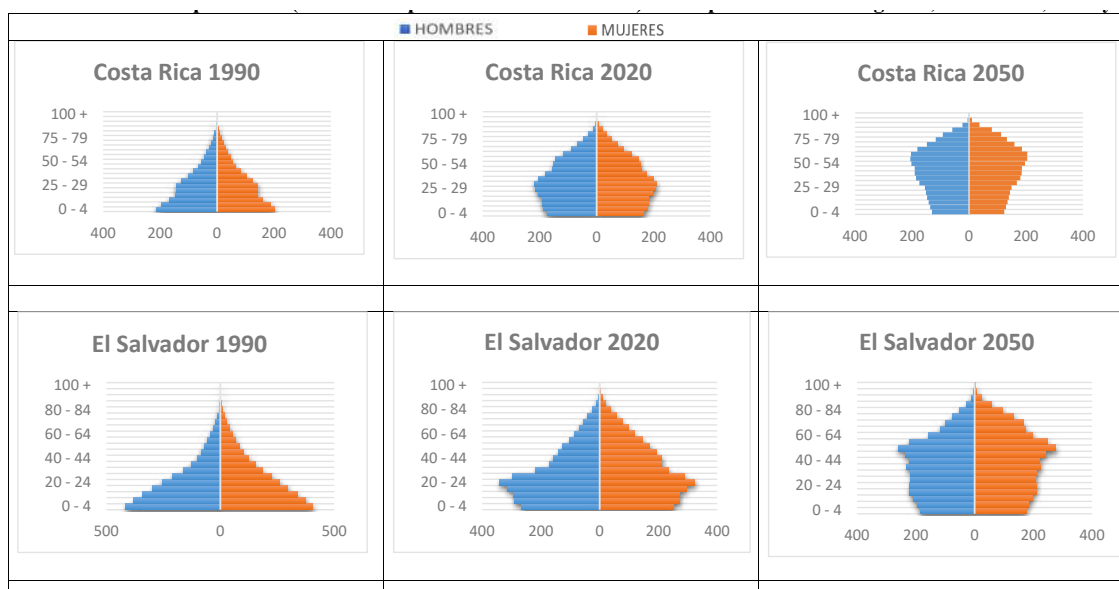
- *Grupo 1:* Costa Rica, El Salvador y Panamá se encuentran en la etapa avanzada; lo que indica que han tenido un crecimiento poblacional muy lento, debido al descenso en las tasas de natalidad y mortalidad.
- *Grupo 2:* Honduras, Guatemala y Nicaragua, se encuentran en la etapa transicional debido a que mantienen una alta natalidad, a la vez que desciende su mortalidad, sin embargo, se considera que sus indicadores se encuentran cerca de llevarlos a la siguiente etapa.

Los datos mostrados en la siguiente tabla complementan la clasificación de las poblaciones, pues muestran gráficamente el proceso de envejecimiento en un lapso de 60 años (1990 – 2050) para los países de la Subregión 2.

Como puede observarse, al inicio de la última década del siglo XX, los 6 países contaban con una estructura poblacional joven, la cual hace 4 años, ya presentaba gráficamente pirámides ensanchadas desde su base y hasta edades cercanas a la mitad de las pirámides.

Finalmente, corroborando la hipótesis de Huenchuan sobre el envejecimiento poblacional acelerado en la región, las pirámides de población con números proyectados al 2050 muestran estructuras anchas desde la base y hasta edades muy próximas a las actuales edades de retiro (ver tabla 3) en los principales sistemas de pensiones de estos países.

Tabla 2: Pirámides de población (en miles de personas a mitad de año) de los países de la subregión 2, años: 1990, 2020 y 2050



Fuente: Elaboración propia con datos de 1990, 2020 y proyecciones a 2050 CEPALSTAT – División de estadísticas de la CEPAL.(2021).

II - Situación actual de los sistemas de pensiones para la vejez en la Subregión 2 de la CISS

Frente a la situación actual y probable futura de las sociedades que conforman la Subregión 2, en que el grupo de personas en edad de pensión tendrá un peso significativo, cabe preguntarse cuál es la situación actual de los sistemas de pensiones de vejez.

En primer lugar, debe reconocerse que, si bien la Caja de Seguro Social de Panamá y la Caja Costarricense de Seguro Social fueron establecidas a inicio de los años 40 del siglo XX, en el resto de los países de la subregión, la protección social llegó de manera tardía. En Honduras incluso, el sistema fue creado hasta 1959.

Así, la mayoría de los sistemas pueden considerarse relativamente jóvenes, con poblaciones aún no envejecidas y sistemas relativamente inalterados desde su creación. La excepción serán Costa Rica y Panamá, por lo que empíricamente puede pensarse que la creación de los sistemas de seguridad social tiene una relación directa con la situación de la población en el ámbito de la transición demográfica y por ende, con la necesidad de ajustes a los sistemas pensionarios como los implementadas tanto por Costa Rica Fuente especificada no válida. como por Panamá Fuente especificada no válida. durante el año 2005.

La siguiente tabla muestra las dos principales condiciones vigentes para obtener una pensión por vejez en los regímenes generales:

Tabla 3: Condiciones de adquisición para pensiones por vejez en países de la Subregión 2

País	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaraguaa		Panamá	
Edad por sexo	Hombres	Mujeres	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
	65 años	65 años	60	55	60	60	65	60	60	60	62	57
Cotizaciones mensuales	300 (25 años)		300 (25 años)		240 (20 años)		180 (15 años)		180 (15 años)		240 (20 años)	

Fuente: Elaboración propia a partir de información reunida en las leyes de seguridad social de cada país.

Nota a: El requisito de cotizaciones se establece en número de semanas, pero con el objetivo de uniformar el dato, se calculó el número equivalente en cuotas mensuales.

Si bien se indicó que el Convenio 102 de la OIT establece la edad de retiro en 65 años, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores Fuente especificada no válida. establece como edad de entrada a la categoría de “persona mayor”, los 60 años, por lo que bajo dicho instrumento, podría considerarse adecuado

establecer la edad de retiro a partir de los 60 años, sin embargo, como puede observarse en la tabla 3, incluso hay países que tienen establecida una edad menor.

Este hecho, junto al incremento en la esperanza de vida, podría representar un peso financiero significativo para los sistemas de pensiones, que tendrán que pagar pensiones a más personas durante un periodo mayor.

Para intentar identificar si esta situación es potencialmente cierta, a continuación, se muestran algunos datos estadísticos de la población protegida por cada institución que en el respectivo país administra el régimen general y cuyas leyes sirvieron de base para la construcción de la tabla previa.

Tabla 4: Indicadores demográficos en países de la Subregión 2 y las instituciones que administran el régimen general, en el año 2021

Indicador	País					
	Costa Rica ^a	El Salvador ^b	Guatemala ^c	Honduras ^d	Nicaragua ^e	Panamá ^f
PEA	2,437,387	2,919,825	7,109,584	4,071,227	3,451,800	1,936,756
Cotizantes	1,558,933	913,934	1,388,248	631,379	769,954	1,137,055
Cobertura de la PEA	64.0%	31.3%	19.5%	15.5%	22.3%	58.7%
PEA Ocupada	2,103,963	2,746,864		3,722,370	3,279,200	1,920,642
Cobertura de la PEA Ocupada	74.1%	33.3%		17.0%	23.5%	59.2%
Pensiones de vejez	140,380	183,900	194,279	38,407	185,925	237,503
Población adulto mayor	476,756	613,000	1,208,244	1,308,516	570,864	554,839
Cobertura de pensiones en adultos mayores	29.4%	30.0%	16.1%	2.9%	32.6%	42.8%

Fuentes: a/ Anuario Estadístico INEC 2021; b/ "Informe de Coyuntura ISSS 2021", Instituto Salvadoreño de Seguridad Social; c/ "El IGSS en Cifras 2021", Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; d/ "IHSS en Cifras La Serie-2005-2021", Instituto Hondureño de Seguridad Social; e/ "Anuario Estadístico INSS 2021", Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; f/ "Panamá en Cifras 2021", Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Como es sabido, la región centroamericana está conformada por países relativamente pequeños, por lo que como muestra la tabla 4, la Población Económicamente Activa (PEA) en casi todos los países ronda los 4

millones de personas, con excepción de Guatemala, que al mismo año de referencia contaba con una PEA apenas por encima de los 7 millones de personas.

Al revisar la cobertura del sistema con respecto a dicha población, se observan niveles bajos de cobertura de aseguramiento. A nivel regional, la cobertura promedio se establece en un aproximado de 35%, es decir, de cada 3 personas pertenecientes a la PEA, aproximadamente sólo una se encuentran afiliada a un sistema de aseguramiento, lo que indica la necesidad de mejorar las políticas destinadas a la afiliación de las personas.

Los países que se encuentran por encima de la media regional en este indicador son Costa Rica (64%) y Panamá (59%), por lo que, en el mejor de los casos, estos sistemas aún tienen la tarea de trabajar para alcanzar niveles de cobertura óptimos.

Asimismo, destaca el caso Honduras, pues si bien el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) es el ente principal encargado de la protección social, en 2021 tenía una cobertura de la PEA de apenas 15.5%, valor muy bajo, pero que debe ser tomado con las debidas precauciones debido a que se trata de un país donde otras instituciones que administran regímenes subnacionales tienen un porcentaje considerable de población cubierta.

Esta multiplicidad de actores puede ocasionar una subestimación de la cobertura únicamente en términos de la PEA, por lo que a continuación se muestra otro indicador, referente a las personas adultas mayores que tienen acceso a una pensión.

En este caso, el comportamiento es más cercano entre los diferentes países, pues con excepción de Guatemala y Honduras, la media regional en este indicador se ubica en 25%, con valores muy cercanos al 30% e incluso superior al 40% en el caso Panamá.

III- Expectativas de los sistemas de pensiones para la vejez

Si bien el presente análisis no es suficiente para generar conclusiones desde un enfoque cuantitativo, además de reconocer que la situación demográfica no determina la situación financiera de los sistemas de pensiones, se puede inferir que los países de la Subregión 2 enfrentan un gran reto para la protección de las personas adultas mayores cuando sus sociedades se encuentren envejecidas.

Si como se indica en las pirámides de población desarrolladas para el presente trabajo, en 2050 se espera que las 6 sociedades hayan entrado por completo a la etapa Postransición o Muy Avanzada de la transición demográfica, esto significa que tan sólo en un año más, es decir en el 2025, Costa Rica y El Salvador deberían tener plena cobertura de la PEA para que en 2050 la población que llegue a la edad de retiro cumpla con los 25 años de aportaciones que se requieren en sus regímenes generales para acceder a una pensión.

Por su parte, Panamá y Guatemala deberán cumplir con la misma tarea en 6 años, mientras que Honduras y Nicaragua cuentan con 11 años para lograrlo.

De no cumplirse tales objetivos de cobertura, las personas que alcancen las edades de retiro tampoco formarán parte de la estadística de protección a la vejez.

Será de interés analizar si los seis países referidos en este trabajo podrían complementar la cobertura de sus regímenes generales con el apoyo de los regímenes subnacionales, pero también a través de la complementación de los esquemas de aseguramiento y ahorro individual con esquemas de transferencias de gobierno, para alcanzar la protección de toda la población en la vejez.

BIBLIOGRAFÍA

- Caja Costarricense de Seguro Social. (2005). *Memoria Institucional*. San Jose, Costa Rica: Caja Costarricense de Seguro Social.
- Caja de Seguro Social. (2005). *Memoria Anual CSS*. Panamá, Panamá: Caja de Seguro Social de Panamá.
- CEPALSTAT - División de estadísticas de la CEPAL. (2021). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Recuperado de https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=31&area_id=2427&members=212%2C146%2C265%2C266%2C268%2C29119%2C29123%2C29128%2C29133%2C29138%2C29143%2C29150%2C29155%2C29160%2C29165%2C29170%2C29175%2C29180%2C29185%2C29190%2C29195%2C29200%2C29205%2C29210%2C29215%2C29220%2C32100%2C32105%2C32110%2C32115%2C32120%2C32125%2C32130%2C32135%2C32140%2C32145
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2008). *Transformaciones Demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/58a-317fd-69e4-4fcd-8485-ba4307174f8f/content>
- Huenchuan, Sandra. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a3bb35c0-467f-44ac-958d-9aea0a2177d1/content>
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2021). *El IGSS en Cifras 2021*. Guatemala, Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Instituto Hondureño de Seguridad Social. (2021). *IHSS en Cifras La Serie 2005-2021*. Honduras: Instituto Hondureño de Seguridad Social.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). *Anuario Estadístico*. San Jose, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2021). *Panamá en Cifras 2021*. Panamá, Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. (2021). *Anuario Estadístico INSS 2021*. Managua, Nicaragua: Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
- Instituto Salvadoreño de Seguridad Social. (2021). *Informe de Coyuntura*. San Salvador, El Salvador: Instituto Salvadoreño de Seguridad Social.
- Lora, Eduardo & Pagés, Carmen (2000). *Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas pensionales en América*

Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hacia-un-envejecimiento-responsable-Las-reformas-de-los-sistemas-pensionales-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Mendizábal, Gabriela. (2014). Envejecimiento poblacional y seguridad social. México: Editorial Fontamara.

Organización de Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Washington, D.C., Estados Unidos.

Organización Internacional del Trabajo. (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247





Bienestar de los adultos mayores en Argentina durante 2003-2023

Un ejercicio a partir de funciones abreviadas

Vanesa D´Elia*

Matilde Karczmarczyk**

I. Introducción

Desde el año 2003, Argentina se ha destacado por implementar distintas políticas de seguridad social con el foco en los adultos mayores. Dichas medidas pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas destinadas a mejorar la suficiencia de los haberes previsionales y, por otro, aquellas que buscaron aumentar la cobertura pasiva facilitando

* Licenciada en Economía en la Universidad Nacional de Rosario, Magister en Economía en la Universidad del CEMA y Doctora en Economía en la misma universidad. Sus áreas de especialización son la Seguridad Social y la evaluación de impacto de Políticas Sociales, sobre las que cuenta con numerosas publicaciones académicas. Desde 2006 se ha venido desempeñando en distintos cargos en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Anteriormente se ha desempeñado como asesora en temas previsionales del Ministro de Economía y como asesora en el Senado de la Nación Argentina.

** Licenciada y maestranda en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Se especializa en temas de Protección Social y de análisis distributivo. Actualmente es Coordinadora en la Dirección de Estudios de la Seguridad Social en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Anteriormente, se desempeñó como analista de Protección Social en CIPPEC y como consultora en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

el acceso al sistema jubilatorio a quienes no contaban con los años de aportes obligatorios al sistema previsional. Si bien estas acciones impactan directamente sobre la población destinataria, cabe preguntarse hasta qué punto este optimismo se ha visto reflejado en el bienestar de los jubilados argentinos.

Desde hace varias décadas, el concepto de bienestar humano es discutido en el ámbito académico. Desde una perspectiva utilitarista, donde el bienestar proviene de la satisfacción que ciertas acciones proporcionan a los individuos, Bentham (1789) afirma que, si los intereses de una sociedad son la suma de los intereses de los individuos, entonces una acción aumenta la utilidad social (y por lo tanto el bienestar social) si aumenta la satisfacción de la sociedad más de lo que la disminuye.

En los años 80s, el Banco Mundial recomendó tener en cuenta indicadores relacionados con el Desarrollo Humano (como la educación, la natalidad, la salud, la nutrición, etc.) por su contribución a la reducción de la pobreza. Siguiendo este enfoque que considera el progreso social como algo más amplio que el crecimiento económico, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró en los años 90s el Índice de Desarrollo Humano, que combina el PIB per cápita con la esperanza de vida al nacer y otros indicadores de escolarización. A partir del 2000, los debates sobre el progreso social dan más importancia a los aspectos no monetarios del desarrollo y la Asamblea General de las Naciones Unidas establece los Objetivos de Desarrollo del Milenio basados en derechos.

En esta línea de análisis, Jakob y Edenhofer (2014) propusieron medir el progreso social mediante una combinación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por Naciones Unidas en la Agenda 2030 para hacer frente a los desafíos globales, como la pobreza, el hambre, la desigualdad, el cambio climático y la degradación del medio ambiente. Estos objetivos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, por lo que es fundamental entender cómo se relacionan entre sí para lograr un progreso sostenible. Sobre estas últimas opciones, la principal crítica que

se plantea es la multiplicidad de conceptos alternativos disponibles para complementar (no sustituir) al PIB como medida del bienestar (Fleurbaey y Blanchet, 2013).

Los enfoques más recientes se basan en la medición del bienestar a partir de indicadores subjetivos de felicidad. Entre la literatura más novedosa se destaca el Informe Mundial de la Felicidad. Esta publicación relaciona encuestas individuales (condiciones de vida) con indicadores agregados (PIB per cápita, esperanza de vida, etc.) y la felicidad de las personas (mediante la estimación de un índice comparable a nivel de país y región). Además, otros indicadores cuantitativos basados en las emociones que se han desarrollado son el Hedonómetro (Dodds et al., 2011) y el Índice de Felicidad Nacional Bruto (Greyling et al., 2019).

Este trabajo tiene como objetivo medir la evolución del bienestar agregado de las personas mayores en Argentina durante el período 2003-2023. Para ello, y siguiendo la metodología aplicada por Gasparini y Sosa Escudero (2001) y Coloma, Conte Grand y Conte Grand (2020) se utilizan funciones abreviadas de bienestar social. Dichos autores calculan el bienestar agregado en Argentina durante 1980-1998 y durante 1991-2021, respectivamente. La principal contribución de este trabajo es que es el primer estudio que mide cuantitativamente la evolución del bienestar en los jubilados, complementando así los estudios precedentes para Argentina.

El artículo se estructura como sigue. La Sección II describe la metodología y los datos utilizados. La Sección III presenta los resultados y las reflexiones finales se muestran en la Sección IV.

II. Metodología y Datos

II.1 Funciones de Bienestar

La evaluación de la performance de un país o de un individuo se suele realizar a través del ingreso medio. Para la economía en su conjunto, la medida estándar es el PBI per cápita. Más aún, cuando se compara su valor a lo largo de distintos años, el signo de las diferencias indica si la sociedad (o los individuos) han mejorado o empeorado en términos de bienestar. Sin embargo, estos indicadores no tienen en cuenta otros aspectos de la distribución del ingreso. Las funciones de bienestar social combinan el ingreso medio con alguna medida de desigualdad, asignando distintos pesos a cada variable en función de los juicios de valor del investigador. En un extremo, el bienestar social equivale al ingreso medio si el analista es indiferente por la distribución.

La función de bienestar social de Bergson-Samuelson (W) es la medida de bienestar más utilizada. Esta función agrega los niveles de bienestar individuales, aproximados por el ingreso familiar (y_i). En términos analíticos:

$$W=W(y^1, y_2, y_3, \dots y_N)$$

(1) donde N es la población total de individuos en la economía y y_i refiere al ingreso.

En este artículo, N representa el número total de adultos mayores e y_i indica el ingreso declarado en concepto de jubilación o pensión.

Las funciones de bienestar social son subjetivas, pero existe consenso en la literatura en que pueden ser funciones anónimas, paretianas, simétricas y cuasicóncavas¹. Entre las funciones W , las más prevalentes son

¹ Las funciones abreviadas de bienestar son anónimas porque no dependen de los individuos, solo de sus niveles de bienestar. Son paretianas, lo que significa que, si todos mejoran sin empeorar a nadie, el bienestar total debe aumentar. La simetría implica que el orden de las

las funciones de bienestar abreviadas, ya que sólo incluyen como argumentos la media (μ) y un parámetro de desigualdad (I) (Gasparini y Sosa Escudero, 2001).

$$W=W(y_1, y_2, y_3, \dots, y_N) = V(\mu, I)$$

(2) con μ referido a la renta media e I a un parámetro de desigualdad.

Estas funciones pueden ser no decrecientes en I y no decrecientes en μ .

En este estudio, empleamos cuatro funciones de bienestar social abreviadas, tal como las describen Gasparini y Sosa Escudero (2001): Bentham (1789), Sen (1976), Kakwani (1986) y Atkinson et al. (1970).

Función de Bienestar Utilitarista (Bentham, 1789)

$$W_u = \mu \quad (3)$$

Esta función refleja total indiferencia ante la desigualdad del ingreso, ya que el bienestar sólo depende de la evolución del ingreso medio. A continuación, las funciones que siguen penalizan la desigualdad incluyendo diferentes índices como argumentos adicionales.

Función de Bienestar de Sen

$$W_s = \mu(1-G)$$

(4) con μ como el ingreso medio y G como el índice de Gini.

Funciones de Bienestar de Kakwani

$$W_k = \frac{\mu}{(1+G)}$$

(5) con μ como el ingreso medio y G como el índice de Gini.

personas no afecta el resultado de la función. Finalmente, son cuasiconcavas porque prefieren distribuciones de bienestar más igualitarias, favoreciendo combinaciones de bienestar que promueven la equidad. Para más detalles ver Lambert (1993) y Amiel y Cowell (1996)

Funciones de Bienestar de Atkinson

$$W_a(\varepsilon) = \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{y_i^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon} \right)^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \text{ si } \varepsilon \geq 0, \varepsilon \neq 1$$

(6)

$$\ln W_a = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \ln y_i \text{ si } \varepsilon = 1$$

(7) donde el parámetro ε regula la convexidad de las curvas de indiferencia y se interpreta como el grado de aversión a la desigualdad. Aquí, tomamos dos valores para el parámetro de aversión: 1 y 2, donde 2 representa más aversión que 1.

$$W_a(\varepsilon) = \mu(1-A(\varepsilon)), \varepsilon=1,2$$

(8) con μ como el ingreso medio y A como el índice de desigualdad de Atkinson.

II.2 Datos

Para analizar la evolución del bienestar de la población adulta mayor argentina se utilizaron microdatos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) desde el tercer trimestre 2003 hasta el tercer trimestre de 2023 inclusive. La EPH es la principal encuesta de ingresos de Argentina y es relevada regularmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El cuestionario de la EPH recoge datos relativos a los ingresos laborales y no laborales, así como variables demográficas y relacionadas a las condiciones habitacionales de los hogares. La medida de ingresos utilizada son los ingresos percibidos por jubilaciones y pensiones para la población cuya edad es igual o mayor a la edad legal de jubilación (60 años para las mujeres y 65 para los hombres). Por cuestiones de comparabilidad temporal, los ingresos se han ajustado por inflación utilizando el Índice

de Precios de Consumo (IPC) trimestral debido a la elevada inflación experimentada durante el período de análisis (tasa media anual del 30%).

Adicionalmente, para evaluar la consistencia de los resultados obtenidos, se calculó el bienestar de la población mayor utilizando como medida alternativa de ingresos el ingreso per cápita familiar (IPCF). Para ello se identificaron aquellos hogares con al menos un adulto mayor (i.e. personas con edad por encima a la edad legal jubilatoria), independientemente de que reciban un ingreso por jubilación o pensión. Luego, se agruparon los ingresos laborales y no laborales individuales de los integrantes del hogar y el monto resultante se dividió por la cantidad de integrantes del mismo. Con esta definición de ingresos más amplia, el bienestar no sólo depende del ingreso individual, sino del ingreso medio del hogar en donde habita el adulto mayor.

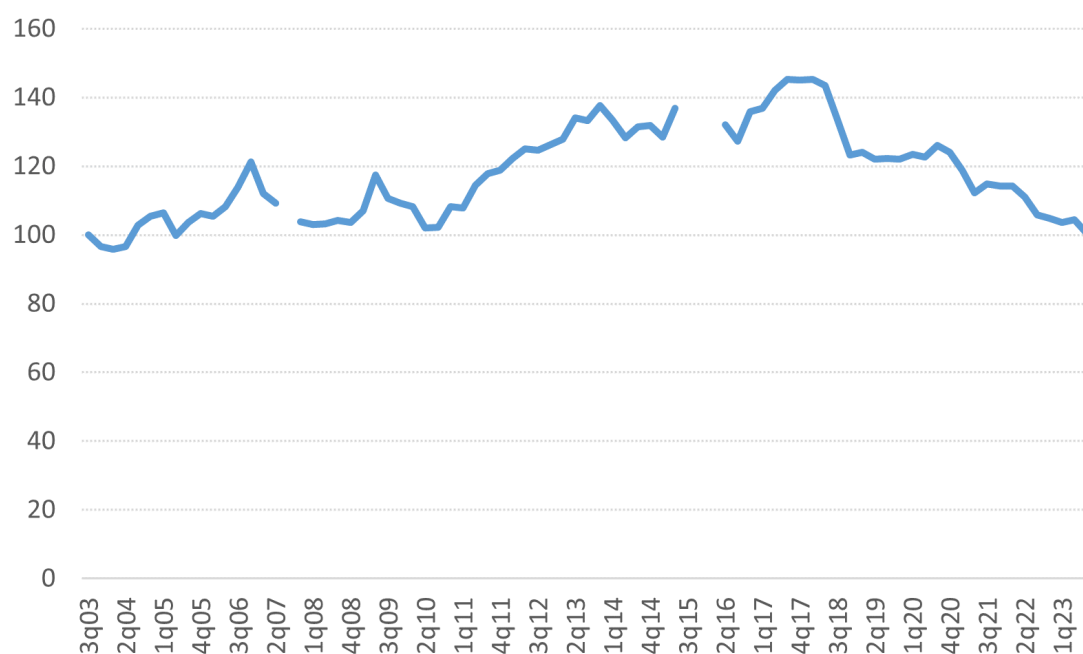
III. Resultados

Las Figuras 1 a 3 ilustran las tendencias de los ingresos medios por jubilación y pensión, la desigualdad y el bienestar agregado de la población mayor argentina durante el período 2003-2023. Para facilitar las comparaciones, tanto entre indicadores como para un mismo indicador en diferentes momentos del tiempo, los resultados se normalizaron a un índice con base 2003 fijado en 100.

A lo largo del intervalo analizado, se pueden distinguir dos subperíodos: el que abarca de 2003 a 2015 y el que va de 2016 a 2023. El período inicial muestra una mejora sustancial del bienestar de las personas mayores, probablemente atribuida a la recuperación de las condiciones de vida tras la crisis de 2001-2002 y a la aplicación de políticas destinadas a mejorar los ingresos y la cobertura jubilatoria. A partir de entonces, el bienestar parece iniciar una senda descendente, con un leve signo de recuperación durante el período 2016-2018.

La Figura 1 muestra el ingreso medio previsional de la población mayor. La tendencia de los ingresos medios muestra un crecimiento de 2003 a 2006, luego bajan hasta finales de 2008 en donde vuelven a repuntar transitoriamente. Tras una breve caída, se reinicia la senda de crecimiento y continúa hasta 2015. Luego de la reanudación de la publicación de datos de la EPH, los ingresos medios por jubilación o pensión siguieron aumentando durante los dos años siguientes, pero experimentaron un marcado descenso en 2018, adoptando posteriormente una tendencia decreciente. En el tercer trimestre de 2023, el nivel de vida de las personas mayores se asemeja al de los años 2003 y 2010.

Figura 1. Evolución del ingreso medio (jubilación o pensión) de los adultos mayores. 2003-2023

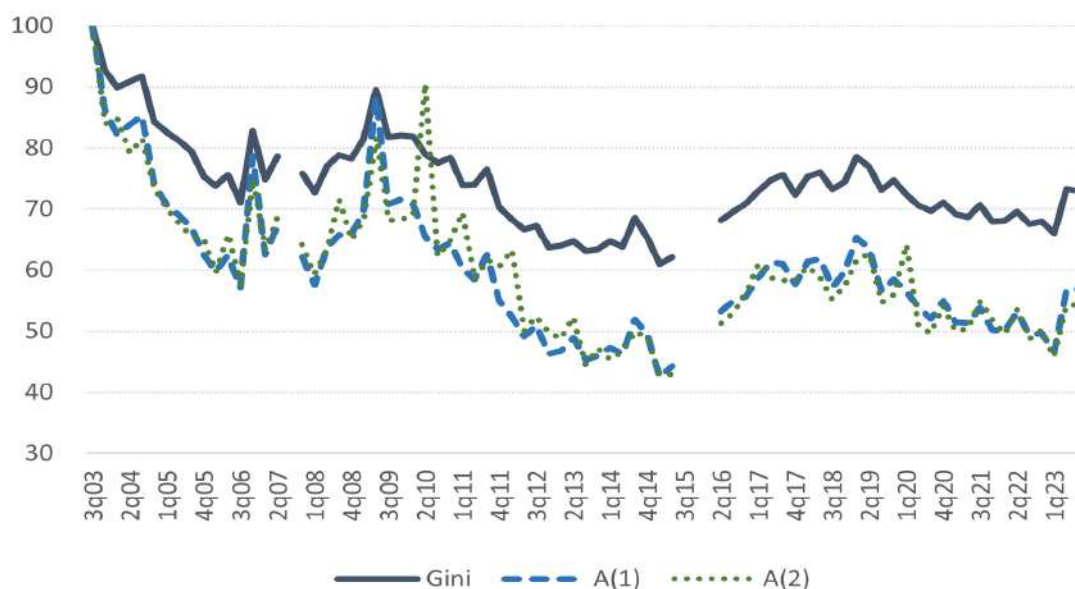


Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Nota: La publicación de información para el 3t07 se suspendió debido a que 4 de 31 aglomerados no pudieron ser recolectados por causas administrativas. Durante el período 3t15-1t16 no hay información porque se suspendió la publicación de ciertos datos clave durante varios meses debido a la declaración de "estado de emergencia administrativa" del Sistema Estadístico Nacional. (Decreto 55/2016).

Por su parte, la Figura 2 ilustra la evolución de la desigualdad de los ingresos por jubilaciones y pensiones. Como puede observarse, la distribución se hizo más igualitaria entre 2003 y 2007, una tendencia probablemente atribuible a la política de aumentos diferenciales en los haberes jubilatorios y a la incorporación de cerca de dos millones de nuevas jubilaciones a partir del Plan de Inclusión Previsional de 2004 (Boudou et al., 2007). De 2008 a mediados de 2009 se produjo un ligero aumento de la desigualdad, seguido de una trayectoria descendente hasta el segundo trimestre de 2015. En el lapso 2016-2019, la desigualdad volvió a aumentar, alcanzando niveles similares a los observados en 2009. Desde 2019 hasta el primer trimestre de 2023, los indicadores comenzaron una senda decreciente que luego se interrumpe en la última parte del año 2023, momento en que se verifica un aumento de la desigualdad.

Figura 2. Desigualdad en la distribución del ingreso medio (jubilación o pensión) de los adultos mayores 2003-2023



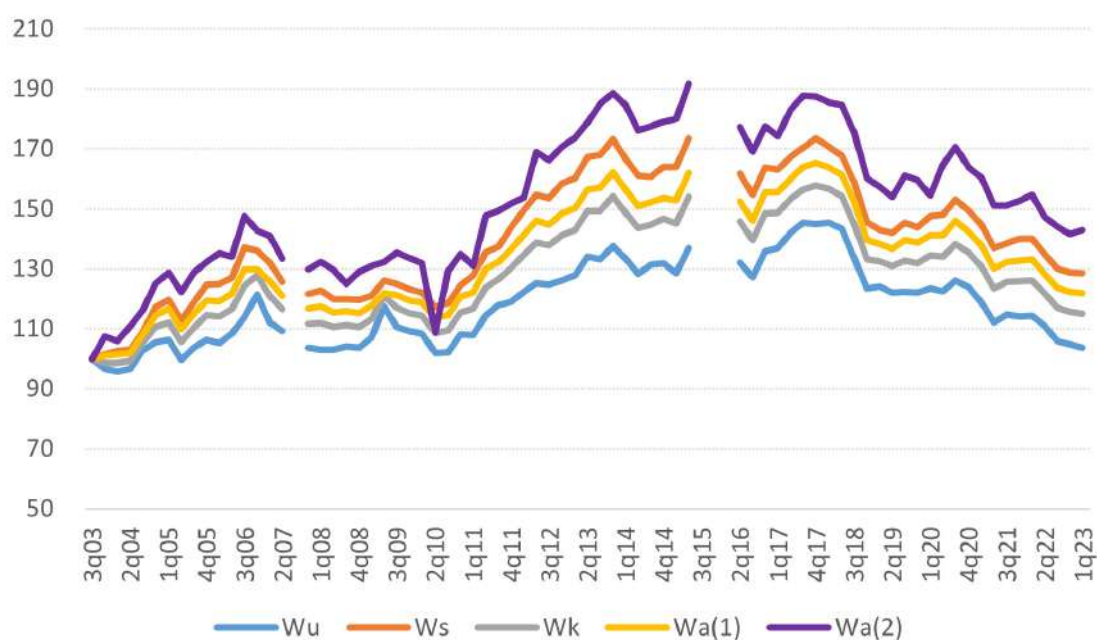
Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Nota 1: La publicación de información para el 3t07 se suspendió debido a que 4 de 31 aglomerados no pudieron ser recolectados por causas administrativas. Durante el período 3t15-1t16 no hay información porque se suspendió la publicación de ciertos datos clave durante varios meses debido a la declaración de "estado de emergencia administrativa" del Sistema Estadístico Nacional. (Decreto 55/2016).

Nota 2: A(1) refiere al índice de desigualdad de Atkinson con $e=1$ y A(2) con $e=2$.

La Figura 3 ilustra las distintas funciones de bienestar detalladas en la sección anterior. Puede observarse que, si bien los niveles y magnitudes de cambio difieren entre funciones (la función de Bentham muestra las tasas de crecimiento -y descenso- más bajas, mientras que Wa(2) manifiesta las más altas), la interpretación de la evolución del bienestar no presenta diferencias sustanciales. Este resultado indica que, independientemente de la valoración que tenga el analista sobre la desigualdad (desde total indiferencia a alta preocupación), la afirmación que realicen sobre cuán mejor o peor están los jubilados durante el período examinado no difiere.

Figura 3. Bienestar agregado de los adultos mayores 2003-2023



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Nota: La publicación de información para el 3t07 se suspendió debido a que 4 de 31 aglomerados no pudieron ser recolectados por causas administrativas. Durante el período 3t15-1t16 no hay información porque se suspendió la publicación de ciertos datos clave durante varios meses debido a la declaración de "estado de emergencia administrativa" del Sistema Estadístico Nacional. (Decreto 55/2016).

Entre 2003 y 2015, los ingresos de los jubilados registraron la mayor tasa de crecimiento de las dos últimas décadas (+28,5% en términos reales de punta a punta). Estos cambios van acompañados de una disminución de la desigualdad de ingresos. Por esta razón, todos los índices muestran un aumento del bienestar agregado para este grupo de individuos. Entre 2016 y 2018 se observa un ligero aumento del bienestar, con una leve caída en 2017 (probablemente atribuible al incremento de la desigualdad que vino aparejado con la Reparación Histórica). A partir de mediados de 2018 todas las funciones de bienestar caen abruptamente y se mantienen relativamente estables en dichos niveles hasta finales de 2020, momento en que el bienestar de los adultos mayores comienza una senda decreciente.

Tabla 1. Evolución del ingreso previsional, desigualdad y bienestar por períodos de gobierno (2003-2023)

Período	Presidente	Ingreso	Gini	A(1)	A(2)	Wb	Ws	Wk	Wa(1)	Wa(2)
3t03-4t07	Néstor Kirchner (NK)	↑	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑
1t08-4t11	Cristina Fernández de Kirchner (CFK)	↑	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
1t12-2t15	Cristina Fernández de Kirchner (CFK)	↑	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑
2t16-4t19	Mauricio Macri (MM)	↓	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓
1t20-3t23	Alberto Fernández (AF)	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la evolución del bienestar por período presidencial (Tabla 1), los resultados muestran que, durante los mandatos de Néstor Kirchner y ambos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, el bienestar

aumentó en las cuatro medidas propuestas. Este comportamiento es el resultado de una combinación de un aumento de los ingresos de los jubilados junto con una disminución de la desigualdad - con la excepción de A(2) que durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner aumentó.

Dicho período se destaca por políticas de aumento de haberes previsionales focalizadas principalmente en los haberes mínimos (años 2004 al 2008) junto con medidas de incorporación al sistema de jubilatorio de adultos mayores sin contar con los años mínimos de aportes obligatorios a través de planes de regularización de sus deudas previsionales (Ley 25.994 de 2004 de Inclusión Previsional y Ley 26.970 de 2014). Esta última medida significó un incremento notable de la cobertura pasiva pasando del 70% en 2006 al 90% en 2015. Hacia finales de 2008 se sanciona la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria. La misma establecía que las jubilaciones y pensiones se indexaban semestralmente según la evolución de los recursos por beneficiario de ANSES y la evolución de los salarios. Entre 2009 y 2015, los haberes jubilatorios medios experimentaron un aumento real del 20%.

Durante la presidencia de Mauricio Macri, el bienestar de los adultos mayores disminuyó producto de la reducción de los ingresos previsionales promedio sumado a un aumento de la desigualdad. Durante dicho período de gobierno se destacan dos medidas: el Programa denominado Reparación Histórica del año 2016 y una nueva regla para indexar las prestaciones aprobada en 2017. La Reparación Histórica fue una propuesta de actualización del monto de las jubilaciones y pensiones destinada principalmente a beneficiarios de altos ingresos que tenían juicios pendientes con el Estado por haber recibido incrementos menores en relación a los aumentos otorgados a las jubilaciones más bajas antes de la sanción de la Ley 26.417. El programa llegó a 1,3 millones de beneficios previsionales, con un aumento promedio del 38% en los haberes jubilatorios. Esta medida tuvo como consecuencia directa el alejamiento del monto de las jubilaciones más altas con respecto al resto de las jubilaciones del SIPA.

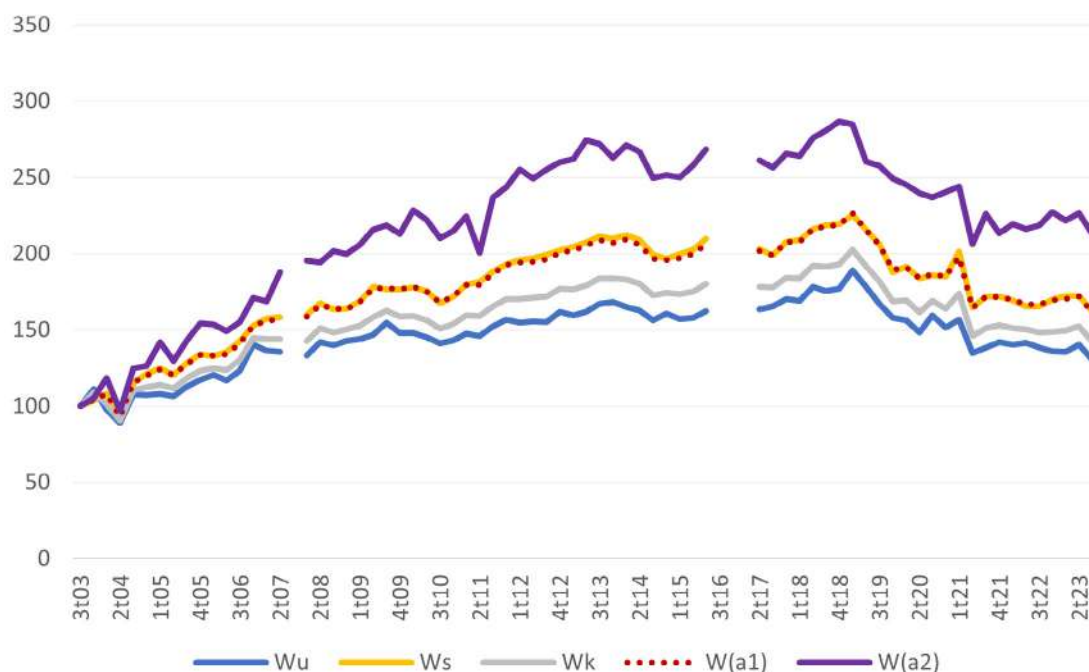
Por su parte, con la nueva fórmula de movilidad, los aumentos pasaron a ser trimestrales y dependían de la inflación y de la evolución de los salarios. La nueva fórmula comenzó a aplicarse en marzo de 2018, pero debido al rezago de las variables involucradas en el cálculo, el valor real de las jubilaciones disminuyó fuertemente llegando a niveles de 2011 durante el período en el que la ley tuvo vigencia (2018-2019).

Por último, durante el gobierno de Alberto Fernández, se observa una disminución de los ingresos reales combinado con un Gini y un A(1) que se mantienen prácticamente inalterados (+1%) y con un A(2) en baja (-15%) (ver Tabla A.1 del Anexo). En este período de gobierno se recalca la sanción de una nueva fórmula de movilidad jubilatoria² (Ley 27.609 de 2020) que retomaba el espíritu de la fórmula de 2008 en cuanto a que los incrementos dependían de los recursos de ANSES y de las remuneraciones de los trabajadores. Sin embargo, los aumentos no lograron compensar la aceleración inflacionaria de los últimos años. Es por ello que para compensar el aumento de la inflación en la población más vulnerable se otorgaron bonos extraordinarios a los jubilados de bajos ingresos. Esta medida explica en gran medida que los indicadores de desigualdad se hayan mantenido relativamente estables. Lo anterior resulta en una disminución del bienestar medido por las cuatro funciones.

Adicionalmente, y para analizar la robustez de los resultados anteriores, se realizó el mismo ejercicio, pero tomando como medida ingreso el ingreso per cápita familiar (IPCF) reportado en la EPH de aquellos hogares en donde habita al menos un adulto mayor. Se observa que, aunque con magnitudes diferentes, el bienestar sigue el mismo comportamiento que cuando se toma el ingreso por jubilación o pensión en las funciones abreviadas (Figura 4). Este resultado reafirma los hallazgos anteriores donde se evidencia que la evolución del bienestar de los adultos mayores en Argentina durante 2003-2023 se puede resumir en una curva con forma de U invertida.

2 Es el esquema de reajuste del haber previsional.

Figura 4. Bienestar agregado de los adultos mayores 2003-2023 a partir del ingreso per cápita familiar



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

Nota: La publicación de información para el 3t07 se suspendió debido a que 4 de 31 aglomerados no pudieron ser recolectados por causas administrativas. Durante el período 3t15-1t16 no hay información porque se suspendió la publicación de ciertos datos clave durante varios meses debido a la declaración de "estado de emergencia administrativa" del Sistema Estadístico Nacional. (Decreto 55/2016).

IV. Reflexiones finales

Este trabajo examina la evolución del bienestar de las personas mayores en Argentina durante el período 2003-2023 a partir de funciones abreviadas de bienestar social. Utilizando datos de ingresos previsionales provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, los ejercicios planteados muestran que el período 2003-2015 se caracterizó por un aumento en todos los indicadores (esto es, mejoran las jubilaciones reales con una distribución más igualitaria). Entre 2016 y 2018 se observa un ligero aumento del bienestar: los ingresos medios aumentan, pero, a diferencia del período previo, la desigualdad también aumenta, aunque este último

hecho no es lo suficientemente fuerte como para revertir el efecto positivo del aumento de ingresos. Hacia mediados de 2018 el bienestar cae, empujado principalmente por una caída en los haberes reales, y se mantiene relativamente estable en esos niveles más bajos hasta mediados de 2020. Desde finales de 2020 hasta finales de la serie, se observa una caída sostenida del bienestar de los jubilados para todas las funciones examinadas.

Se destaca así que los cambios en el bienestar tienen el mismo sentido tanto para analistas que ponderen negativamente la desigualdad del ingreso como para aquellos que las cuestiones distributivas les son indiferentes. Se encuentra además que estas tendencias se mantienen si se cambia la medida de ingreso por el ingreso promedio de cada hogar (y no únicamente los haberes previsionales) en donde habita al menos un adulto mayor.

Al analizar por período de gobierno, se encuentra que en los gobiernos ligados al Partido Justicialista (es decir, todos exceptuando a Mauricio Macri que pertenecía al partido Juntos por Cambio), la distribución del ingreso en general mejora. En particular, en el gobierno de Alberto Fernández, los indicadores de desigualdad mostraron una tendencia decreciente, salvo en el último semestre de 2023 en donde se verifica un aumento de la desigualdad.

Sin embargo, en cuanto al comportamiento del ingreso jubilatorio medio, no se encuentra un vínculo directo con la línea política del gobierno en ejercicio. De hecho, desde el año 2003 a 2017 (dos gobiernos justicialistas completos y medio período de gobierno de Juntos por el Cambio) los ingresos mejoraron sustancialmente, mientras que, desde mediados de la presidencia de Macri, pasando por la presidencia de Alberto Fernández (justicialista) se observa una caída sostenida de las jubilaciones reales.

Como se mencionó al comienzo del trabajo, son varios los aspectos que podrían considerarse para medir el bienestar. Este ejercicio toma una

definición tradicional, utilizada en los estudios aplicados para Argentina que analizan el bienestar agregado de la población en general. Futuras líneas de investigación podrían poner el foco en definiciones alternativas de bienestar (como felicidad) y analizar la correlación de las distintas mediciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amiel, Yoram and Cowell, Frank (1996). Inequality, welfare and monotonicity, Working Paper. Ruppin Institute.
- Atkinson, Anthony (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, 2(3):244-263.
- Bentham, Jeremy (1789), *An introduction of the Principles of Moral and Legislation*: printed in the year 1790, and now first published, T. Payne.
- Boudou, Amado, D'Elia, Vanesa y Lo Valvo, Ezequiel (2007). "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares". *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. ANSES.
- Conte Grand, Mariana y, Coloma Conte-Grand, Carolina (2020), "Una nota sobre la evolución del bienestar en la Argentina desde la década de 1990 al presente". *Serie Documentos de Trabajo N° 733*, Universidad del CEMA.
- Dalton, Hugh (1920), "The Measurement of the Inequality of Incomes", *Economic Journal*, 30: 348-461.
- Dodds, Peter Sheridan, Harris, Kameron Decker Kloumann, Isabel, Bliss, Catherine and Danforth, Christopher (2011), "Temporal patterns of happiness and information in a global social network: Hedonometrics and twitter". *PLoS One*, 6(12).
- Fleurbaey, Marc and Blanchet, Didier (2013), *Beyond GDP: Measuring welfare and assessing sustainability*. Oxford University Press.
- Gasparini, Leonardo y Sosa Escudero, Walter (2001), "Assessing aggregate welfare: growth and inequality in Argentina", *Cuadernos de Economía*, 38(113):49-71.
- Greyling, Talita, Rossouw, Stephanie and Afstereo. (2019). *Gross National Happiness Index*. The University of Johannesburg and Afstereo (producers). Available at <http://gnh.today>.

Jakob, Michael and Edenhofer, Ottmar (2014), "Green growth, degrowth, and the commons", *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3): 447-468.

Kakwani, Nanak (1986), *Analyzing redistribution policies: a study using Australian data*. Cambridge University Press.

Lambert, Peter. (1993). *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press.

Pigou, Arthur (1920), *The Economics of Welfare*, MacMillan and Co., London.

Sen, Amartya (1976), "Real national income", *The Review of Economic Studies*, 43(1):19-39.



Anexo Tabla A.1. Evolución del ingreso por jubilación o pensión, desigualdad y bienestar. 3q03=100.

Período	Ingreso	Gini	A(1)	A(2)	Wu	Ws	Wk	Wa(1)	Wa(2)	Período	Ingreso	Gini	A(1)	A(2)	Wu	Ws	Wk	Wa(1)	Wa(2)
3q03	100	100	100	100	100	100	100	100	100	3q13	133	63	45	45	133	168	149	157	185
4q03	97	93	86	84	97	102	99	101	107	4q13	138	63	46	47	138	173	154	162	189
1q04	96	90	82	85	96	103	99	101	106	1q14	133	65	47	45	133	167	149	156	185
2q04	97	91	84	79	97	103	99	102	111	2q14	128	64	46	47	128	161	144	151	176
3q04	103	92	85	81	103	109	105	108	116	3q14	131	69	52	50	131	161	145	152	178
4q04	105	84	74	74	105	117	111	114	125	4q14	132	65	49	49	132	164	147	154	179
1q05	106	83	71	70	106	120	112	117	129	1q15	128	61	42	43	128	164	145	153	180
2q05	100	81	69	68	100	113	106	110	122	2q15	137	62	44	43	137	174	154	162	192
3q05	104	79	67	66	104	119	110	115	129	3q15	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4q05	106	75	63	65	106	125	115	119	132	4q15	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1q06	105	74	60	60	105	125	114	119	135	1q16	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2q06	108	76	62	66	108	127	117	122	134	2q16	132	68	53	51	132	162	146	152	177
3q06	114	71	57	58	114	137	124	130	148	3q16	127	70	55	53	127	155	140	146	169
4q06	121	83	79	75	121	136	128	130	143	4q16	136	71	56	56	136	164	149	156	178
1q07	112	75	62	63	112	132	121	126	141	1q17	137	73	59	61	137	163	149	156	174
2q07	109	79	67	69	109	126	117	121	133	2q17	142	75	61	59	142	167	153	160	183
3q07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3q17	145	76	61	58	145	170	156	164	188
4q07	104	76	62	64	104	122	112	117	130	4q17	145	72	58	58	145	173	158	165	187
1q08	103	73	58	59	103	123	112	117	132	1q18	145	75	61	61	145	171	157	164	185
2q08	103	77	64	63	103	120	111	115	130	2q18	143	76	62	59	143	168	154	161	185
3q08	104	79	66	72	104	120	111	116	125	3q18	133	73	57	55	133	159	145	152	175
4q08	104	78	66	65	104	120	111	115	129	4q18	123	75	60	57	123	146	133	140	160
1q09	107	81	70	68	107	121	113	118	131	1q19	124	79	65	62	124	143	132	138	157
2q09	117	90	88	82	117	126	121	122	132	2q19	122	77	63	63	122	142	131	137	154
3q09	111	82	71	68	111	125	117	121	135	3q19	122	73	57	55	122	145	133	140	161
4q09	109	82	72	68	109	123	115	119	134	4q19	122	75	59	56	122	144	132	139	160
1q10	108	82	71	69	108	122	114	119	132	1q20	124	72	56	64	124	148	134	141	155
2q10	102	79	65	90	102	117	109	114	109	2q20	123	71	54	51	123	148	134	141	165
3q10	102	78	63	62	102	118	109	115	129	3q20	126	70	52	50	126	153	138	146	171
4q10	108	78	64	65	108	125	115	121	135	4q20	124	71	55	54	124	149	135	142	164
1q11	108	74	60	69	108	128	117	122	131	1q21	119	69	51	50	119	145	131	138	160
2q11	115	74	58	59	115	136	124	130	148	2q21	112	69	51	50	112	137	123	130	151
3q11	118	76	62	62	118	137	127	132	149	3q21	115	71	54	55	115	139	126	132	151
4q11	119	70	55	61	119	144	130	137	152	4q21	114	68	50	52	114	140	126	133	153
1q12	122	68	52	63	122	150	135	141	154	1q22	114	68	50	50	114	140	126	133	155
2q12	125	67	49	50	125	155	139	146	169	2q22	111	70	53	54	111	135	122	128	147
3q12	125	67	51	52	125	154	138	145	166	3q22	106	68	49	49	106	130	117	124	144
4q12	126	64	46	50	126	158	141	148	171	4q22	105	68	50	50	105	129	116	122	142
1q13	128	64	47	49	128	160	143	150	174	1q23	104	66	47	46	104	129	115	122	143
2q13	134	65	49	52	134	167	149	156	179	2q23	104	73	57	54	104	124	113	119	138
										3q23	100	73	57	54	100	119	109	115	132

Fuente: Elaboración propia en base a la EPH.

Nota: La publicación de información para el 3t07 se suspendió debido a que 4 de 31 aglomerados no pudieron ser recolectados por causas administrativas. Durante el 3t15-1t16 no hay información porque se suspendió la publicación de ciertos datos clave durante varios meses debido a la declaración de “estado de emergencia administrativa” del Sistema Estadístico Nacional. (Decreto 55/2016).



Análisis de las iniciativas presidenciales sobre pensiones en México aprobadas en 2024

Berenice P. Ramírez López*

Introducción

El primero de julio de 2024, el sistema de capitalización individual de administración privada cumplió 27 años de operar en México. Profundizó la desigualdad, exclusión, inequidad y fragmentación que ha distinguido al sistema de seguridad social. Su principal característica es la de situarse en la perspectiva de pensiones autofinanciadas derivadas del ahorro individual. Inició el primero de julio de 1997 incorporando a los trabajadores del sector privado afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (Imss). Para las personas trabajadoras del sector público afiliadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), este modelo privatizador inicia en abril de 2007 y a partir de esa fecha otras instituciones de la administración pública federal: Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (Cfe), Universidades Públicas, etc., asumen con sus especificidades la capitalización individual gestionadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro

* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas. Profesora y Tutora de los Programas de Posgrado en Economía y Estudios Latinoamericanos, UNAM. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. berenice@unam.mx

(Afores) y las Sociedades de Inversión (Siefores) primero y actualmente por los denominados Fondos generacionales de Inversión para el Retiro.

Durante este periodo, la cobertura de la seguridad social siguió siendo baja. Cubre a menos del 45% de la Población Ocupada (PO), lo que revela que para finales de 2023, 75% de las mujeres y 57% de los hombres de 65 y más años no contarán con pensión derivada de contribuciones, lo que pudiera estar determinando que 26% de las personas de 65 y más años, sigan perteneciendo a la población económicamente activa (PEA), (INEGI, 2T 2023). Y que la Pensión de Bienestar de financiamiento público y con carácter universal que se inició otorgando a las personas de 68 y más años desde 2019 y que posteriormente se redujo la edad a 65 años, se convierta en un ingreso necesario, aunque sea mínimo para la subsistencia en la vejez de los que no tienen pensión y un complemento a las bajas pensiones contributivas de los que alcanzan a cubrir los requisitos de Ley para obtener una pensión vitalicia.

En este artículo se analizan los contenidos, las reformas realizadas, los resultados que se esperan y los retos que tendrá que enfrentar la próxima presidenta Claudia Sheinbaum Pardo en sus objetivos de mejorar las condiciones de vida para la población mexicana.

Contexto

La privatización de las pensiones de las personas trabajadoras se instaló atendiendo a un paradigma contrario al objetivo clásico de la seguridad social, que se identifica por su contenido redistributivo, solidario que le ofrece una base de certidumbre frente a riesgos de enfermedad, discapacidad por riesgos laborales, cesantía en edad avanzada, vejez y muerte en el ciclo de vida de las personas trabajadoras. Además de aumentar las incertidumbres, la capitalización individual de administración privada ha propiciado las transferencias de recursos que administraba el sector público al sector privado, expropia el ahorro de los trabajadores mediante

las altas comisiones que cobra para el manejo de sus cuentas, el costo de los seguros y las rentas vitalicias y la desigual gestión de los portafolios de inversión que resulta en muy pocos beneficios para los trabajadores. Además, se instaura en la narrativa que, para contar con ingresos en la vejez, la responsabilidad es del individuo, de su esfuerzo personal por conseguir un empleo que le permita contar con capacidad de ahorro, sin analizar las características del mercado laboral, la movilidad de las personas en diferentes trabajos, los bajos salarios y que la mayoría de los empleos son y cada vez en mayor proporción sin protección ni acceso a la seguridad social. Sin considerar estas circunstancias, el manejo del ahorro de los trabajadores mediante la generación de rentas financieras introduce a las personas trabajadoras al riesgo financiero que ante pérdidas y pocas ganancias han dado como resultado pensiones insuficientes o inexistentes. Estas evidencias que no son exclusivas del caso de México, sino que se ha expresado en los 30 países que optaron por la privatización de las pensiones y que ha obligado a 18 de estos a revertir la privatización regresando a un sistema público o con una base pública que se identifica con el primer pilar de un sistema mixto (ILO, 2018).

Desde el inicio de 2024, el presidente Andrés Manuel López Obrador expuso en sus habituales conferencias de prensa denominadas “la mañanera”¹ que enviaría diversas reformas que irían en la dirección de mejorar las pensiones de los próximos a solicitarla. Es así como envían a la Cámara de Diputados una diversidad de proyectos de reforma para que a través de Decretos que fueran aprobadas por el Legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores) durante el primer semestre de 2024, se pudieran hacer efectivas diversas modificaciones que fueran favorables a mejorar y garantizar pensiones para los trabajadores. Estas iniciativas se apoyaron en los cambios que se habían efectuado durante todo su sexenio gubernamental en materia de salarios y pensiones. Como son: el

1 Expresión de comunicación con la prensa, dirigida a la audiencia que se conecta por diversos medios de comunicación y que realiza desde el inicio del sexenio (01/12/ 2018) de lunes a viernes a partir de las 7 am.

aumento del salario mínimo en 125% en el periodo 2018-2024, la pensión de bienestar de financiamiento público con validez constitucional que determina el derecho a la pensión de los adultos mayores de 68 y más y de 65 más si son de población originaria y afro mexicana, las reformas al Seguro Social y al Sistema de Ahorro para el Retiro (Ramírez Berenice, 2020), (Ramírez Berenice, 2021), los programas de incorporación de personas trabajadoras del hogar y trabajadores independientes, las reformas al trabajo subcontratado, el incremento de la pensión de bienestar, el mejoramiento del salario de los servidores públicos de base para que al menos sean iguales a los que perciben los trabajadores inscritos al seguro social.

Objetivo y contenidos

El conjunto de iniciativas presidenciales emitidas el 5 de febrero de 2024, fueron presentadas con el objetivo de “buscar prevenir una crisis que padecerán las personas trabajadoras que se jubilarán con los regímenes pensionarios de 1997 y 2007, en el cual, serán los sectores más vulnerables de la población” (Camara de Diputados, 2024). La crisis a la que hace referencia es la ausencia de pensiones por no cubrir los requisitos de tiempo de aportación y los montos que representan alrededor del 20% del salario de cotización, resultado del sistema de capitalización individual. No es reversión a las reformas estructurales privatizadoras, es una reforma que se encamina a la construcción de un sistema mixto dirigida a las personas trabajadoras asalariadas subordinadas a un patrón registrado ante el fisco, con ingresos promedio de hasta 3 salarios mínimos que pertenecen al sistema AFORE y que se perfila por no tocar las altas rentabilidades de las Administradoras, Aseguradoras y Financieras ligadas a los fondos de pensión, aunque ello signifique aumentar el gasto público en pensiones.

Es de llamar la atención que, durante este sexenio, las reformas a las pensiones han sido parciales, mejorando a grupos específicos sin incidir de

forma integral en las desigualdades creadas por los modelos de seguridad social que ha tenido el país y profundizadas en las últimas tres décadas. La reforma de diciembre de 2020 disminuyó las semanas de cotización de 1250 (24.3 años) a 1000 (19.2 años) para que las personas cotizantes al IMSS tuvieran mayores ²posibilidades de obtener una pensión de cesantía en edad avanzada a partir de los 60 años o de vejez a partir de los 65. Incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5% a 15.0% del Salario Base de Cotización con una cada vez mayor participación de los empleadores y con la redistribución de la cuota estatal en los primeros 4 tramos salariales, mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023, concluyendo en 2030. Establece que la pensión garantizada ya no será más un salario mínimo actualizado, sino que será una función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del salario base de cotización (SBC) por lo que oscilará inicialmente entre 2,622 pesos (73.6 % de un salario mínimo) y 8,241 pesos mensuales (Banco de México, 2021). La pensión mínima equivalente a un salario mínimo sólo la alcanzan los que han cotizado durante 1250 semanas, con 65 años y más. También se redujo el promedio de comisiones del sistema de 0.808% en 2021 a 0.566% en 2022, porcentaje que se mantiene en 2024, lo que representa una reducción de 24 puntos base.

Entre enero de 2021 y marzo de 2024, 73,159 personas trabajadoras obtuvieron una pensión del modelo de capitalización individual, alrededor del 10% de las personas con recursos en las Afores que estarían llegando

- 2 El régimen obligatorio del IMSS comprende 5 seguros, uno de ellos es el de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. De acuerdo al artículo 154 “para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad. Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales” (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943). Señalaba además que si no reúne las semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. La reforma de 2020 beneficia a los que tenían 750 semanas de cotización porque se les dará pensión vitalicia y con la de 2024, será del 100 % de sus salario si no rebasa los 16 mil 777 pesos.

a la edad para obtener pensión de vejez. De estas, 4 912 fueron de la generación de transición que optaron por el régimen privado de 1997, y obtuvieron pensión garantizada. De los 68 247 restante de la Generación Afore, sólo 92 (0.13%) alcanzaron una renta vitalicia, el resto (99.8%) obtuvo una pensión garantizada (CONSAR, 2024) en rangos actualizados a la tasa inflacionaria que va de entre 2,622 pesos a 8,241 pesos mensuales de 2021

Las evidencias de la reforma de 2020 increpan por una profunda reforma que tome en cuenta la demografía, la dinámica del mercado laboral y salarial, los efectos de la administración privada y se anime de una vez por todas al diseño de un modelo público acorde a la realidad social mexicana. No obstante, se opta por seguir haciendo reformas limitadas y específicas para sectores de personas trabajadoras próximas a jubilarse con mayor vulnerabilidad sin incidir en las desigualdades del sistema que están presentes en los ya pensionados y en los que están fuera de la seguridad social contributiva.

Ante los magros resultados de la reforma de 2020, se diseñan las propuestas de reforma que se agrupan en el conjunto de iniciativas que el presidente de la República envió al Congreso de la Unión en febrero de 2024 y que fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado 30 de abril. El objetivo principal es que para las personas trabajadoras con sesenta y cinco años que empezaron a cotizar después del 1° de julio de 1997 conforme a la Ley del Seguro Social (IMSS) y las personas trabajadoras que estén bajo el régimen de cuentas individuales que cotizan en el ISSSTE, tengan derecho a que su pensión de retiro por vejez sea igual a su último salario hasta por un monto equivalente al salario promedio registrado en el IMSS que es de 16,777.68 pesos, cuando la pensión que obtengan en términos de la ley sea menor a dicho promedio. Aquí se trata de corregir las tasas de reemplazo que el sistema Afore registra y que están en promedio debajo del 30% del último salario. Se instaure nuevamente para estas generaciones próximas a jubilar, el beneficio definido y que reciban el 100% de su salario base de cotización. El

monto se determina considerando el promedio del salario que registran los trabajadores del IMSS, cuya distribución muestra que 75.7% cotizan entre 1 y 3 salarios mínimos:

Cuadro 1. Trabajadores asegurados en el IMSS por rango salarial.

	Diciembre de 2022		Diciembre de 2023	
Rango salarial	Trabajadores	Porcentaje	Trabajadores	Porcentaje
Hasta 1 salario mínimo	51,1	0.2%	87,005	0.4%
+ 1 hasta 3 salarios mínimos	15,402,978	74.1%	16,601,075	75.7%
+ 3 hasta 5 salarios mínimos	3,131,629	15.1%	2,891,077	13.2%
+ 5 salarios mínimos	2,192,566	10.6%	2,337,584	10.7%
Total	20,778,273	100.0%	21,916,741	100.0%

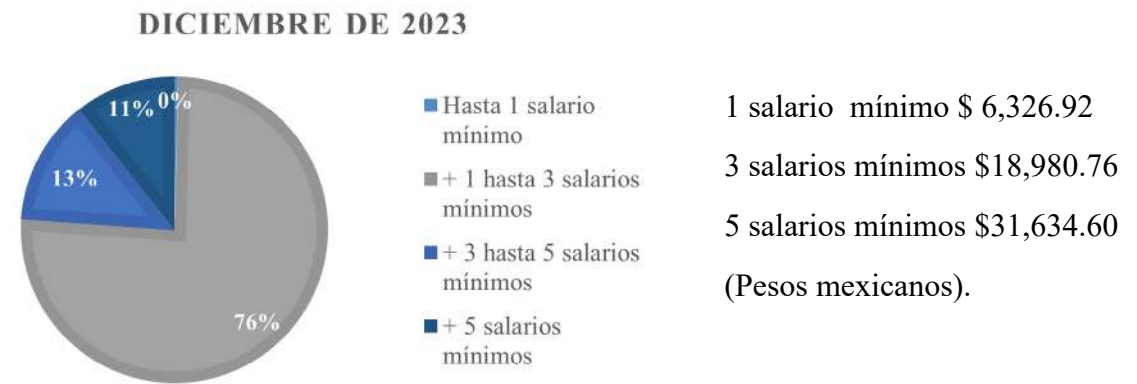
Elaborado por Gabriel Badillo con microdatos del IMSS el 6 de febrero de 2024

Nota 1: se estima que en 2023 hay 108,943 datos perdidos

Nota 2: se estima que en 2022 hay 594,623 datos perdidos

Nota 3: se estima que en diciembre de 2023 hay 107,645 datos perdidos

Gráfico 1. Rangos y montos salariales.



Fuente: Elaborado por Gabriel Badillo con microdatos del IMSS el 6 de febrero de 2024

El Decreto que se emite, publica e inicia vigencia el 1 de mayo de 2024 (D.O.F, 2024a) reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y del Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y se abroga su Ley Orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2023, para la creación del Fondo de Pensiones para el Bienestar que será el soporte financiero que permitirá aumentar las pensiones al nivel del salario base con el que cotizaron las personas trabajadoras. El Fondo de pensiones para el Bienestar se crea el 1 de mayo (D.O.F, 2024b) e inicia actividades otorgando las primeras pensiones con las nuevas modalidades el 1 de julio de 2024.

Lo destacado que contiene la propuesta es la garantía de una pensión con mayor poder adquisitivo de lo que ofrece el sistema actual y propone la creación de un fondo semilla que pueda sostener el costo fiscal que necesariamente crecerá con esta propuesta. La iniciativa presidencial contenía una reforma al artículo 123 para que quedará señalado que “toda persona trabajadora tiene derecho a recibir una pensión justa”. En el proceso de discusión legislativa, no se aprobó dicho párrafo, solo quedó señalado en la introducción del Decreto “Que el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”, por lo que se debe promover la creación de empleos, la organización social de trabajo, así como un óptimo modelo de seguridad social conforme a las leyes reglamentarias que para tal efecto se emitan” (D.O.F, 2024b)

Además, deja asentado “Que el Gobierno de México tiene la responsabilidad de mejorar la cobertura, suficiencia, transparencia y sostenibilidad

financiera de los modelos de pensiones a cargo de los institutos federales de seguridad social bajo un esquema complementario, efectivo, compatible y homologado que garantice un retiro justo para esas personas derechohabientes” y “Que en cumplimiento a los principios en materia de justicia social, el Gobierno federal debe coadyuvar en la reducción de la pobreza en la vejez, generar un estado de igualdad entre las personas adultas mayores, así como fortalecer la economía de ese núcleo poblacional” (D.O.F, 2024b)

Es de reconocer la expresión de responsabilidad del Gobierno Federal en esta materia, pero debería también fincar responsabilidades y obligaciones a los que ocasionaron la crisis de las pensiones de capitalización individual. Habría que recuperar los recursos que manejan las AFORES o que la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CON-SAR) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) modifiquen reglas de inversión y de operación de portafolios de inversión para que sean acordes a la producción nacional y la rentabilidad obtenida al bienestar de la población. Hasta el momento con la creación del Fondo de pensiones para el bienestar, las instituciones de seguridad social han podido recuperar parte del ahorro de los trabajadores de 70 años y más que no habían sido reclamadas en los últimos diez años y ya queda establecido que las AFORES tendrán que seguir devolviendo los recursos sin movimientos al IMSS y al ISSSTE.

El Fondo de pensiones para el bienestar, inició con la propuesta de creación de un fondo semilla de 64 mil 619 millones de pesos que empezó a constituirse el 1 de mayo de 2024 con la intervención de la SHCP y el Banco de México quien fungirá como ente fiduciario y tendrá por objetivo complementar las pensiones al 100 % del salario base de cotización hasta por 16 mil 777 pesos que serán actualizados a inicios de año de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Se integrará con las aportaciones del Gobierno Federal proveniente de diversas fuentes.

- El 75% de los recursos netos de los ingresos que obtenga el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado³, en los supuestos que establezcan los ordenamientos legales aplicables.
- El cobro de adeudos a entes públicos (SAT, IMSS, ISSSTE) y la desaparición de órganos autónomos, además de los ingresos que se obtengan por la venta de bienes inmuebles sin construcción propia del Fondo Nacional de Turismo. Recursos de la liquidación de Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.
- Veinticinco por ciento del remanente de las utilidades netas que se obtengan de los ingresos propios de las entidades paraestatales sectorizadas en las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (Tren Maya, Aeropuerto Felipe Ángeles, entre otros).
- Los recursos remanentes, así como los productos y aprovechamientos derivados de los fideicomisos del poder judicial que se usaban para financiar el mantenimiento de casas habitación y otras extravagancias de jueces, magistrados y ministros que deberán ser entregados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que se concluyan los procedimientos legales en curso, en términos del Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2023 pero que actualmente ha sido amparado para impedir su ejecución, por jueces y magistrados.
- Los recursos provenientes de las enajenaciones de los inmuebles propiedad de la nación que se encuentren en posesión del Instituto

3 El Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP) es un organismo público descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno de México creado por el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Administra, comercializa, dona o destruye los bienes que se reciben como resultado de prácticas indebidas en materia fiscal o de comercio exterior y en menor medida de procesos federales en contra de actividades delictivas. También realiza la liquidación de entidades o fideicomisos y recupera la cartera de la banca de desarrollo liberando sus garantías.

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como de los inmuebles propiedad de este último.

- El producto de las inversiones que se deriven del patrimonio del Fondo de Pensiones para el Bienestar.
- Las donaciones o cualquier otro tipo de aportación provenientes de cualquier persona física o moral sin que por ese hecho se consideren como fideicomitentes o fideicomisarios o tengan algún derecho sobre el patrimonio fideicomitado. (D.O.F, 2024b)

Los efectos de estas reformas se aplicarán para aquellas personas trabajadoras que se pensionen con posterioridad al 1 de julio de 2024.

De acuerdo al informe que se dio en la Conferencia de Prensa del 1 de julio (Presidencia de la República, 2024), la constitución del Fondo se va realizando de acuerdo a lo establecido. Hasta ese día se habían ya recuperado 32 mil millones de pesos de los 44 mil 894 millones de pesos que se establecieron como capital semilla. De 335 resoluciones de pensión aprobadas, 249 fueron de personas que trabajaron para el IMSS y el resto del ISSSTE. El promedio de complemento de pensión para los del IMSS ascendía a 3 mil 975 pesos en un rango de 179 pesos a 11 mil 160 pesos. El promedio de complemento que recibieron los del ISSSTE ascendió a 3 mil pesos.

Consideraciones generales

Establecer para las personas trabajadoras de 65 años y más que cumplieron con los años de cotización que la Ley establece, pensiones de beneficio definido que representen el 100% del salario base con el que cotizaron, hasta un tope que equivale alrededor de 3 salarios mínimos, parece de gran beneficio para evitar pobreza extrema en la vejez, ya que con una tasa de reemplazo del 25%, una persona trabajadora que cotizaba sobre 10 mil pesos, se llevaba una pensión de 2 mil ochocientos pesos, monto que representa el 41 % de un salario mínimo y que apenas si representa

el valor monetario de una canasta alimentaria urbana de las personas en pobreza extrema (CONEVAL, 2024). Con esta reforma, su pensión aumentará de valor monetario, tendrá como tope el salario con el que cotizó, pero se sigue mostrando que uno de los grandes problemas del país son los bajos salarios que reciben las personas trabajadoras subordinadas a un empleador.

De tiempo atrás se ha sugerido que, ante la diversidad de regímenes de pensiones públicas, es necesario contar con un organismo del Estado y que no puede ser la CONSAR, al menos como ahora funciona, ya que debe concentrar la información, administrar los registros y evaluar la información y los resultados de todas las instituciones de seguridad social en materia de pensiones, con la finalidad de ir monitoreando la cobertura y los montos de las mismas y que las desigualdades puedan abatirse y se otorguen pensiones entre una base de monto mínimo y un máximo que dé certidumbre y calidad de vida al conjunto de las personas trabajadoras que se retiran por vejez.

Las propuestas y reformas sobre pensiones en este sexenio no modifican las pensiones ya otorgadas de privilegios y las que se darán a regímenes especiales de la administración pública por lo que hay que seguir insistiendo en la corrección de abusos e inequidades y continuar discutiendo propuestas de suficiencia que estén acorde a resolver las necesidades en la vejez.

Se salva nuevamente el modelo de capitalización individual de administración privada y se les deja que sigan obteniendo alta rentabilidad para el sector financiero y no para el trabajador, cuando ese ahorro financiero debería constituir el Fondo de Pensiones para el Bienestar. El Estado resuelve una vez más el fracaso de la capitalización individual de administración privada que no dará pensiones si no se cambia radicalmente su orientación y diseño. Contrariamente se profundiza la perspectiva laborista de la Seguridad Social, orientada a incorporar exclusivamente a las personas trabajadoras asalariadas y subordinadas a un empleador

con registro ante el fisco, sin reconocerles similares derechos a todas las personas trabajadoras independientemente de su condición laboral y unidad económica en la que laboran y generan sus ingresos, para ellos se diseñan programas específicos que determinan diferencias, desigualdades y baja incorporación.

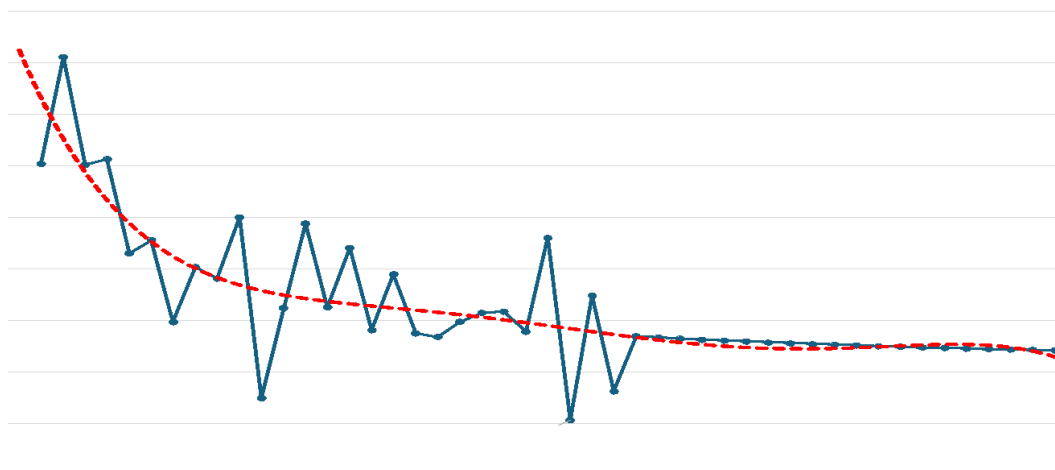
Las reformas de 2024 han estado dirigidas a los de 65 y más años próximos a pensionarse con salarios promedio bajos que cumplan con los requisitos de la ley. Se está considerando las características del mercado laboral que determina cambios de empleo, periodos de desempleo, bajos salarios pero no hay un reconocimiento pleno del comportamiento de la capitalización individual, de las limitaciones que tienen los sistemas de capitalización plena que han apostado más al comportamiento de las tasas de interés y de los índices accionarios que al circuito inversión productiva, crecimiento del empleo, salarios en crecimiento y fondeo colectivo e intergeneracional de los fondos de pensión.

Es así como se evalúa que el costo fiscal no será alto porque una vez que la tasa de aportación a la seguridad social llegué a 15 % del salario base en 2030, que el ahorro individual crezca y se mantenga actualizado el monto de la pensión de bienestar que ya se ha alcanzado, el modelo mixto estará mostrando buenos resultados con tasas de reemplazo mayores.

Sin embargo, para una proyección adecuada hay que tomar en cuenta el comportamiento de la rentabilidad del sistema para el trabajador que año con año muestra más pérdidas que ganancias y ello determinará más participación de gasto público para responder a los compromisos que se han puesto en marcha.

De acuerdo con el Actuario Valencia la evolución de la rentabilidad nominal, a nivel Sistema, de la Siefore Básica 90-94 que correspondería a las generaciones más jóvenes y con mayor riesgo en sus inversiones, durante el período 1997 – 2023 (observado) va mostrando la caída en su rendimiento y proyectando para el periodo 2024 – 2044, la tendencia sigue mismo comportamiento.

Grafica 2. Evolución de la rentabilidad nominal, a nivel Sistema, de la Siefore (SB 90-94) para el período 1997 – 2023 (observado) y 2024 – 2044 (prospectiva).



Fuente: Elaboración del Actuario Valencia con base en los datos del portal de la CONSAR <https://www.gob.mx/consar>

Si los resultados nominales se convierten a rentabilidades reales para el trabajador, se registra que durante el periodo julio de 1997 a diciembre de 2023, la rentabilidad nominal fue de 6.7% y la real de 0.88% (Valencia Alberto, 2024)

Principales retos

Es de reconocerse los avances que en materia social se han dado durante este sexenio. La aprobación más reciente (junio de 2024) de cerca del 70% de la población al presidente Andrés Manuel López Obrador dan cuenta de ello, así como los casi 36 millones de votos (59.7% de la votación) que recibió Claudia Sheinbaum para convertirla en la primera presidente de este país después de 203 años de vida independiente y 69 desde que se les otorgó el voto a las mujeres.

El aumento del salario mínimo, las becas, programas y pensión de bienestar, las reformas al outsourcing, la puesta en marcha de la reforma laboral entre otras políticas y acciones se combinaron para ofrecer como dato duro la disminución de la pobreza en 5.7 millones de personas. La

pobreza a nivel nacional bajó de 41.9% en 2018 a 36.3% en 2022 y a 35.8% en 2024 (CONEVAL, 2024), proporción que se tenía en el país alrededor de 1980. Es la cifra más baja de las registradas desde 2008 usando la misma metodología con datos de la ENIGH. En números absolutos, son 46.8 millones de personas y representan el número de personas que declararon situación de pobreza en 2010. Es un gran logro, pero es evidente el camino que hace falta por recorrer.

Un aspecto que hay que seguir insistiendo es la diferenciación entre el diseño y puesta en marcha de las políticas de combate a la pobreza de las políticas de fortalecimiento de la seguridad social. Durante este sexenio ha habido una combinación de transferencias monetarias focalizadas a los más pobres y vulnerables con políticas universales expresión de derecho social como la pensión de bienestar que por la excesiva concentración de la riqueza en el país, pareciera que se gastó más que en el pasado en los deciles de más ingresos y menos proporcionalmente en el decil uno de menor ingreso.

Para compensar y corregir se requiere del fortalecimiento de la seguridad social en su sentido amplio, continuar con el desarrollo de infraestructura y de servicios públicos, más los que tienen que ver con acceso a los servicios de salud, de protección y recreación social. Lo de mayor urgencia es la incorporación a trabajo protegido a 55 % de los ocupados que tienen condición laboral de informalidad.

Ha sido un acierto la creación del Fondos de pensiones para el bienestar pero no hay que dejar de observar que el costo fiscal de la transición de modelo⁴ supera ya 4% del PIB, un 24% del presupuesto de ingresos de

- 4 Los trabajadores que enfrentaron las reformas del IMSS en 1995 y del ISSSTE en 2007 y que siguieron trabajando, son considerados generación en transición entre sistemas de pensiones y representan un elevado costo para las finanzas públicas. En el caso del IMSS, se calculó que el costo de la transición sería de 0.4% del PIB en los primeros años y en los años subsecuentes se incrementaría hasta llegar a un máximo de 0.8% de PIB (Solís Fernando, Villagómez Alejandro, 1999). Para 2023 el costo fiscal por la transición del sistema público del IMSS al sistema de cuentas individuales representó el 3.99% PIB, Si se le suma el gasto en pensiones no contributivas de 1.3% PIB, y las que propone el nuevo gobierno, se espera que represente para 2030 el 7% del PIB.

la federación, y que ante los requerimientos que la educación y la salud demandan como ejes de bienestar se hará necesario después de que los que adeudan paguen sus impuestos al fisco, de una reforma hacendaria a favor de la política social, de fortalecimiento institucional y de mejoramiento de los servicios y de la atención a lo público y comunitario que regule la concentrada riqueza.

Cabe recordar que, con datos de 2022 el 10% de los hogares con menos ingresos captaron el 2.1 % del ingreso corriente total, mientras que el 10% de más ingresos concentran 31.5 %. A pesar de que con las políticas del actual gobierno se ha mejorado la distribución de la riqueza, 1 % de las familias en México poseen 22.3 % de la riqueza neta y 87.9 % de la riqueza financiera. A la par se registra una pobreza de patrimonio, ya que el 64.2 % de los hogares tienen más deudas que activos (Del Castillo Negrete Miguel, 2023).

Aunque más que perseguir la sostenibilidad fiscal nos debemos orientar por construir la sostenibilidad social que se refiere a la capacidad de la sociedad apoyada por el Estado de crear mejores condiciones de vida para la población a partir de una construcción colectiva, solidaria, de expresión ciudadana que incorpore las diversas expresiones de participación en el trabajo, en el cuidado, en la generación del ingreso estando atentos a enfrentar los riesgos más acuciantes, incluidos el cuidado del medio ambiente y continuar demandando la seguridad a la vida libre de privaciones y violencias.

REFERENCIAS

Banco de México. (2021). *La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas*. México: Banco de México.

Banco de México. (2023). *Informe del Banco de México*. CdMx: Banxico.

Camara de Diputados. (5 de febrero de 2024). *Gaceta Parlamentaria*, número 6457-12,

(7319). Obtenido de <https://gaceta.diputados.gob.mx/>.

CONEVAL. (2023). *Medición de pobreza 2022*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

CONEVAL. (1 de julio de 2024). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>

CONSAR. (2024). *Informes Trimestrales al Congreso de la Unión*. México: Secretaría de Hacienda, CONSAR.

D.O.F. (30 de abril de 2024a). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2024&month=04&day=30#gsc.tab=0

D.O.F. (1 de mayo de 2024b). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5725285&fecha=01/05/2024#gsc.tab=0

Del Castillo Negrete Miguel. (2023). *La distribución del ingreso y la riqueza: nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas*. Ciudad de México: Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/44-LC/MEX/TS.2023/8), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

ILO. (2018). *Reversing Pension Privatizations Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: International Labour Office.

Instituto Mexicano del Seguro Social. (1943). *www.imss.gob.mx*. Obtenido de www.imss.gob.mx

Presidencia de la República. (1 de 07 de 2024). *Conferencia de Prensa*. Obtenido de <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-44-el-fondo-de-pensiones-para-el-bienestar-contara-con-un-monto-inicial-de-mas-de-44-mil-mdp>

Ramirez Berenice. (2020). El Proyecto de Reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro de México. *Seguridad Social Latinoamericana*, 8-19.

Ramirez Berenice. (2021). El bienestar en la política social: alcances y límites. En N. y. Sánchez, *Bienestar y políticas públicas* (págs. 159-194). México: UNAM, IIEc.

Solis Fernando, Villagómez Alejandro. (1999). *La Seguridad Social en México*. México: FCE, CIDE, CONSAR,.

Valencia Alberto. (2024). *Desempeño de los Fondos de Pensión en México*. CdMx: Documento Interno.





Boletín del Grupo de Trabajo
Seguridad social y sistema de pensiones

Número 10 · Julio 2024