

Las pensiones no contributivas en México

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

La autora presenta una aproximación general al tema de las pensiones no contributivas desde la óptica de la protección social para prevenir y eliminar la pobreza en la vejez. Expone algunas experiencias internacionales y describe el panorama en nuestro país, cuyo esquema considera a las pensiones no contributivas como parte de un programa de combate a la pobreza. Finalmente se plantean los temas relativos a su eficiencia y continuidad.

En la actualidad, el modelo «multipilar» de la seguridad social, que comprende un pilar público, uno contributivo y uno voluntario, se ha convertido en el marco de referencia en la materia. El Banco Mundial, promotor de dicho modelo, propuso recientemente su ampliación a cinco pilares, con lo que se añade uno no contributivo (pilar cero), que busca incorporar de manera explícita el objetivo de combate a la pobreza, y otro que incorpora las fuentes alternas de bienestar como la familia, la política social en general y los activos del individuo, tales como la posesión de vivienda (pilar cuatro). Estas modificaciones reconocen, a través del pilar cero, que todo sistema de seguridad social debe tener un componente solidario que provea un nivel mínimo de protección social para prevenir y eliminar la pobreza entre la población adulta mayor.

En México, el desarrollo de la seguridad social derivó en un esquema que cubre únicamente a la población empleada en el sector formal de la economía, de carácter contributivo y financiado por los trabajadores, los empleadores y el Estado (véase Cuadro 1). Esto explica la limitada cobertura alcanzada y la exclusión de amplios segmentos de la población como son los trabajadores independientes y las personas empleadas en la economía informal. La situación se agrava para la población de menores recursos que, por sus dificultades de acceso a los empleos formales, tiene menores posibilidades de beneficiarse de la seguridad social y se encuentra ante un mayor riesgo de pobreza en la vejez.

La seguridad social tiene tres objetivos básicos: prevenir la exclusión social, permitir a las personas mantener su nivel de vida y promover la solidaridad social.¹ En relación con el segundo objetivo, la seguridad social pretende evitar una reducción drástica de los ingresos al finalizar

¹ Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Bruselas, 2003, p. 23.

Cuadro 1
Taxonomía de la pensión de múltiples pilares

<i>Pilar</i>	<i>Pobre permanente</i>	<i>Sector informal</i>	<i>Sector formal</i>	<i>Características</i>	<i>Participación</i>	<i>Financiamiento y colateral</i>
0	a	b	c	“Pensión básica” o “pensión social”, al menos asistencia social (universal o con prueba de recursos).	Universal o residual	Presupuesto o ingresos generales.
1			a	Plan pensional público, públicamente administrado (beneficio definido o contribución definida nocional).	Obligatoria	Contribuciones, quizás con alguna reserva financiera.
2			a	Planes pensionales ocupacionales o personales (completamente financiados de beneficio definido o completamente financiados de contribución definida).	Obligatoria	Activos financieros.
3	c	c, a	a	Planes pensionales ocupacionales o personales (parcialmente financiados de beneficio definido o financiados de contribución definida). Acceso a apoyo informal (familia), otros programas sociales formales (atención sanitaria), y otros activos financieros o no financieros del individuo (propiedad de una vivienda).	Voluntaria	Activos financieros.
4	c	a	b		Voluntaria	Activos financieros y no financieros.

Nota: las letras asignadas reflejan la importancia de cada pilar para cada grupo objetivo en el siguiente orden creciente en importancia: c, b, a.

Fuente: Robert Holzman y Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank, Washington, 2005, p. 10.

la vida laboral o bien ante situaciones adversas, suavizando así el consumo a la largo del ciclo de vida. Esta es también una forma de *prevenir* la pobreza en la vejez.

A escala mundial se han planteado diversos sistemas de protección social que incluyen elementos para cumplir con el objetivo de prevenir la exclusión social y la pobreza en la vejez, los cuales difieren ampliamente en su diseño y aplicación. Por ejemplo, en la Unión Europea todos los países tienen algún mecanismo para garantizar un ingreso mínimo a su población. Respecto al papel que tienen estos ingresos mínimos en el total del sistema de seguridad social en la Unión Europea, puede señalarse lo siguiente:

Es importante subrayar la naturaleza subsidiaria de muchos de estos regímenes. En general, los sistemas de pensiones se diseñan generalmente para *prevenir* la pobreza en la tercera edad, y no para atenuarla, garantizando que todo el mundo adquiere los derechos suficientes en los regímenes públicos y/o privados para seguir siendo independientes desde el punto de vista económico de sus familiares o de la asistencia social pública. Los regímenes de ingresos mínimos suelen actuar como una última red de seguridad social para los que tienen carreras profesionales incompletas (por ejemplo, mujeres e inmigrantes) o ingresos muy reducidos durante sus vidas laborales.²

En América Latina, países como Brasil, Chile, Argentina y Uruguay han implementado mecanismos no contributivos que buscan combatir la pobreza en la tercera edad. Entre los mecanismos más comunes de ingresos mínimos se encuentran:

- Pensiones mínimas garantizadas.
- Pensiones no contributivas universales.
- Pensiones no contributivas focalizadas o asistenciales.

Por lo general, la pensión mínima garantizada se otorga a aquellas personas cuyas aporta-

² *Ibid.*, p. 24.

ciones regulares a un esquema contributivo no alcanzaron a cubrir un nivel mínimo de ingresos, que se considera como el umbral para lograr condiciones básicas de subsistencia decorosa. Por tal motivo, el Estado cubre la proporción faltante para llegar al nivel mínimo determinado.

Por su parte, las pensiones no contributivas tienen como finalidad garantizar un nivel mínimo de recursos pero, a diferencia de las pensiones mínimas garantizadas, no están ligadas a la cotización previa al sistema por parte de los beneficiarios. Por lo común, estas pensiones son financiadas con impuestos generales. Las pensiones no contributivas pueden ser universales o focalizadas. Las pensiones focalizadas pueden denominarse *pensiones asistenciales*, puesto que su asignación está sujeta a un examen de los ingresos del individuo o de la familia, a través del cual se verifica la necesidad de dicha pensión.³ Así, las pensiones focalizadas funcionan como un complemento de los esquemas de seguridad social contributivos que, por su naturaleza, excluyen a una parte de la población.

Dinamarca y los Países Bajos cuentan con un sistema de pensiones universales que se asignan al cumplir un periodo determinado de residencia en el país, lo cual garantiza prácticamente que ninguna persona mayor se encuentre en situación de pobreza⁴ (véase Cuadro 2). Estas pensiones proveen un mínimo de ingresos, no obstante, existen esquemas profesionales y voluntarios que funcionan de forma complementaria y paralela y que permiten aumentar el monto de la pensión que puede obtener una persona.

En el Reino Unido existe una pensión básica uniforme a la que solamente se puede tener acceso mediante la cotización completa a la seguridad social. Esto es, existe una pensión ga-

³ Fabio Bertranou, *Ampliando la protección. El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social. Pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, ORR, Santiago de Chile, p. 3.

⁴ Sin embargo, el financiamiento y funcionamiento de las pensiones no contributivas varía considerablemente entre ambos países. En el caso de los Países Bajos la pensión se financia con base en cotizaciones sobre los ingresos, aunque el derecho a la pensión se otorga de acuerdo con la residencia. En Dinamarca se financian con impuestos generales.

Cuadro 2
Ingresos mínimos garantizados para las personas mayores en países europeos seleccionados

<i>País</i>	<i>Tipo de ingresos garantizados</i>	<i>Condiciones en función de la renta</i>	<i>Beneficiarios</i>
Dinamarca	Pensión pública basada en la residencia (<i>Folkenpension</i>)	La cuantía básica se reduce en función de los ingresos del trabajo que percibe el beneficiario. El complemento de la pensión se reduce en función de los ingresos totales.	99% de todas las pensiones.
	Pensión suplementaria (ATP)	No	68% de todas las pensiones.
Países Bajos	Pensión pública basada en la residencia	Ninguna	100% (de las personas con historias de residencia completos).
	Pensión pública básica	No	98% de las unidades pensionistas tuvieron ingresos por dicha pensión (en 2000-2001).
Reino Unido	Ingresos mínimos garantizados para las personas de más de 60 años (apoyo a la renta y asistencia social)	Sí, pero con menos atención al capital que en el caso de los beneficiarios del apoyo a la renta.	Más de 2 millones de pensionistas, de un total de 11.5 millones que se benefician de los ingresos mínimos garantizados.
	<i>Pension Credit</i> para las personas de más de 65 años (reemplazará los ingresos mínimos garantizados a partir de 2003)	Sí, pero menos atención al patrimonio y con una reducción gradual de las prestaciones en función de otras pensiones.	Hasta 50% de los hogares con personas de más de 60 años.
Irlanda	Pensión uniforme de vejez no contributiva	No	60% de las nuevas pensiones (se espera que asciendan hasta 86% en el 2016).
	Pensiones asistenciales uniformes no contributivas para las personas de más de 66 años	Sí	40% de las nuevas pensiones.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Bruselas, 2003, pp. 25-27.

rantizada sólo para aquellas personas que han cotizado en el esquema contributivo. De forma adicional, cuenta con pensiones asistenciales que funcionan como garantía de ingresos mínimos, de carácter no contributivo, para las personas de 60 años o más, en función de los ingresos y del capital.

En Suecia, la pensión mínima garantizada “complementa los derechos de pensión del régimen reglamentario de pensiones vinculadas a los ingresos hasta el importe garantizado y se financia mediante impuestos”.⁵ Suecia cuenta

⁵ Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto...*, op. cit., p. 170.

también con pensiones asistenciales ligadas a los recursos para las personas que no tengan derecho a una pensión mínima garantizada. En Irlanda existen también pensiones asistenciales que se otorgan, en función de los recursos, a aquellas personas que no cumplen con el tiempo de cotización.

Así pues, son posibles diversas combinaciones entre estos mecanismos de protección social para prevenir y eliminar la pobreza en la vejez; por ejemplo, es posible combinar una pensión mínima garantizada para aquellas personas con recursos insuficientes en el sistema contributivo, con un esquema de pensiones

asistenciales para quienes no cumplen con estos requisitos.⁶

El Sistema de Pensiones Oportunidades

En México, la discusión sobre la introducción de una pensión no contributiva es reciente; sin embargo, como vimos en el apartado anterior, es un tema con mayor desarrollo a nivel internacional. A partir de la reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en julio de 1997, México cuenta con una pensión mínima garantizada que complementa los recursos de los trabajadores que no acumulen suficientes recursos en sus cuentas individuales en el caso de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Esta pensión tiene su sustento legal en el capítulo VI, Sección Sexta de la Ley del Seguro Social.

Asimismo, la reforma introdujo una cuota social que se añade a las contribuciones tripartitas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, siendo el equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado.

No obstante, estas medidas beneficiaron únicamente a los trabajadores afiliados al Seguro Social y, por tanto, a quienes cotizan en el sistema contributivo, y no se introdujo ningún mecanismo para combatir la pobreza en la vejez. En los términos propuestos por el Banco Mundial, en la reforma de 1995 no se consideraron los pilares cero y uno de la seguridad social, relacionados con la protección social.

A partir de febrero de 2001 el gobierno del Distrito Federal implementó el Programa de Apoyo Alimentario para los Adultos Mayores de Setenta Años Residentes en el Distrito Federal, el cual para finales del 2005 cubría a 385 000 adultos mayores. El 18 de noviembre de 2003 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal la *Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores*

⁶ Cuando se tienen pensiones universales por un monto igual o mayor al mínimo para evitar la pobreza, disminuye la necesidad de las pensiones asistenciales, salvo para las personas que no cumplen con los requisitos de residencia, como los inmigrantes.

de setenta años, residentes en el Distrito Federal que establece el derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

En enero de 2006, el gobierno federal puso en marcha el Sistema de Pensiones Oportunidades el cual comprende un programa de pensiones asistenciales para los adultos mayores de 70 años que pertenezcan a familias inscritas en el padrón de Oportunidades, así como un Sistema de Ahorro para el Retiro dirigido a personas en pobreza extrema entre 30 y 69 años, incorporadas al programa Oportunidades.

El Sistema de Pensiones Oportunidades tiene como objetivo principal el combate a la pobreza extrema entre los adultos mayores. En este sector el nivel de pobreza es 70% mayor a la pobreza promedio del país.⁷ Se estima que en el 2005 existían 3.6 millones de personas mayores de 70 años, de las cuales 27% (aproximadamente un millón) pertenecen a hogares en pobreza incorporados a Oportunidades.⁸ Actualmente, sólo 23% de la población mayor de 70 años cuenta con una pensión, situación que se agrava en el sector rural.

Las pensiones de Oportunidades consisten en un apoyo mensual de 250 pesos, otorgados de forma bimestral. Se señala que con estos recursos, que se añaden a los que ya recibe la familia en el programa de Oportunidades, es posible superar la situación de pobreza de capacidades.

El gasto en salud es un componente muy importante en el gasto de la población adulta mayor, el cual tendrá una tendencia creciente dado el aumento de la esperanza de vida y de las enfermedades crónico-degenerativas. En este sentido, el sistema de pensiones para adultos mayores solamente establece la prioridad de incorporación al Seguro Popular y la atención a la salud de acuerdo con la Estrategia de Línea de Vida y las Cartillas Nacionales de Salud,

⁷ John Scott, *¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

⁸ En este sentido, deben considerarse las deficiencias del padrón de Oportunidades que no incorpora a todas las familias en situación de pobreza.

cuyo objetivo no es la atención a la salud sino su prevención y promoción.

Por su parte, el Sistema de Ahorro para el Retiro de Oportunidades está dirigido a la población entre 30 y 69 años de edad incorporados al Padrón de Oportunidades, quienes actualmente alcanzan un total de 7.1 millones de personas. Este sistema contempla un esquema bipartita en el que cada persona tendrá la opción de ahorrar 20, 30 o 50 pesos mensuales y, por cada peso que aporte una persona a su cuenta individual, el gobierno federal contribuirá con una cantidad igual. De acuerdo con la Ley del Seguro Social, a los 70 años los beneficiarios podrán contratar una renta vitalicia.

Sin embargo, deben considerarse los casos en los que esta cotización no se hace en forma permanente, teniendo como resultado ingresos insuficientes para contratar la pensión vitalicia, además de la diferencia en la esperanza de vida por sexos. Así pues, se hace necesaria una garantía de que estos ingresos estarán por encima de la línea de pobreza.⁹

Sin duda, la creación de este sistema de ahorro es importante, ya que introduce la posibilidad de que la población de menores ingresos, que actualmente se encuentra fuera de los esquemas de seguridad social, pueda tener acceso a las pensiones. No obstante, este sistema comprende únicamente pensiones por vejez y excluye el resto de prestaciones de la seguridad social.

El Sistema de Pensiones Oportunidades forma parte del Sistema de Seguridad Social Popular (SISSP) con el objetivo de atender a la población de menores ingresos (y no sólo a la población de la tercera edad). La idea es que el SISSP se convierta en la tercera institución de seguridad social en el país, aunado al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El SISSP se basa en tres componentes:

- Salud: por medio del Seguro Popular.
- Pensiones: a través de las pensiones asistenciales de Oportunidades y el Sistema de Ahorro Oportunidades.
- Vivienda: mediante el Fondo Nacional de Apoyos a la Vivienda (Fonaevi).

Además, se creó el Consejo Nacional de Protección Social como órgano de coordinación entre las diferentes dependencias, el cual está integrado por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por lo general, se discute sobre la necesidad de crear un Sistema Nacional de Pensiones que logre integrar los diferentes regímenes existentes en el país, logrando mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Además, se señala que el Sistema Nacional de Pensiones deberá incorporar esquemas diferenciados para los distintos grupos de la población, incluyendo también el componente de las pensiones no contributivas y asistenciales. Al concebirse de esta forma, las pensiones estarían administradas por un instituto de seguridad social.

Por otro lado, es posible considerar a las pensiones no contributivas como parte de un programa de combate a la pobreza, como ocurre en México. En estos casos, la administración de estos programas está vinculada a alguna dependencia de desarrollo social, que en México es la Secretaría de Desarrollo Social. A escala mundial pueden encontrarse ejemplos de ambos esquemas y la elección por uno u otro dependerá, por un lado, de la concepción que se tenga acerca de los objetivos y alcances de la seguridad social y, por otro, las de restricciones económicas y políticas.

Sin embargo, debe señalarse que la visión de largo plazo del Sistema de Pensiones Oportunidades considera que éste debería integrarse a un Sistema Nacional de Pensiones, constituyendo el mismo la parte no contributiva, la cual a su vez deberá avanzar hacia un esquema de pensiones mínimas universales. Además,

⁹De acuerdo con el Conapo, para el 2040 la esperanza de vida será de 78.4 años para hombres y 83 años para mujeres, lo que implica 8 y 13 años de sobrevivencia a la jubilación, respectivamente. Conapo, Indicadores demográficos básicos. <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores/00.xls>

considera que el Sistema Nacional de Pensiones debe incorporarse a un Sistema Integral de Protección Social.¹⁰ El objetivo es que dicho sistema de pensiones sea compatible con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Ley del Seguro Social y que tenga portabilidad al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para que las personas puedan mantener sus beneficios al acceder a un empleo asalariado formal.

Sin embargo, cabe preguntarse sobre la posibilidad de permanencia de estos esquemas para que, manteniendo la flexibilidad que cada nueva administración debe tener en la implementación de sus políticas económicas y sociales, configuren una política social de Estado, encaminada al establecimiento de instituciones que perduren con los cambios de administración. El componente de salud, el Seguro Popular, se ha establecido en la legislación, al incorporar el Sistema de Protección Social en Salud en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud. Con estas acciones se busca garantizar el derecho a la salud.

Sin embargo, las pensiones asistenciales de Oportunidades, al no tener sustento jurídico, son susceptibles de eliminarse y dejar despro-

tegida a la población adulta mayor. Lo anterior, a pesar de que la Ley General de Desarrollo Social, aprobada en noviembre de 2003, plasma la responsabilidad del Estado en la lucha contra la pobreza; el artículo 6 establece la seguridad social como un *derecho para el desarrollo social* y el artículo 14 señala que la seguridad social y los programas asistenciales son vertientes obligatorias que debe incluir la Política Nacional de Desarrollo Social.

Por otro lado, en junio de 2002 se creó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En el artículo 5, dentro de la sección VI titulada *De la asistencia social*, inciso *a*, se señala el derecho a “ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia”.

Así pues, es necesario avanzar en el análisis de las reformas necesarias para garantizar la permanencia de esquemas para prevenir la pobreza en la vejez. Pero, más aún, hace falta una discusión acerca del rumbo que debe darse a la seguridad social para conformar un plan de acción, así sea gradual, para cubrir a toda la población.

¹⁰ “Sistema de Pensiones Oportunidades”, presentación del doctor Rogelio Gómez-Hermosillo Marín, Coordinador Nacional de Oportunidades en el foro “La seguridad social en México: evaluación y desafíos a una década de la reforma de pensiones”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, llevado a cabo el 14 de marzo de 2006.