

financiamiento del desarrollo

Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México

Gonzalo Hernández Licona



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, enero de 2001

Este documento fue preparado por Gonzalo Hernández Licona, consultor del Proyecto Conjunto CEPAL/GTZ “Fondos de Pensiones y Jubilación” de CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1482-P

ISBN: 92-1-321777-3

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.15

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Estructura de los sistemas de pensión en México	7
A. Sistemas IMSS e ISSSTE	8
B. Variables que afectan la cobertura al sistema de pensiones ..	13
II. Cobertura actual de los sistemas de pensiones en México	19
A. Factores cíclicos: evolución de la cobertura 1987-1998	20
B. Factores estructurales: urbanización	22
C. Características individuales	23
D. Características del mercado laboral	25
E. Características del hogar.....	27
III. Políticas para ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones	31
A. Políticas generales	32
B. Políticas específicas.....	33
Bibliografía	39
Anexo 1	43
Anexo 2	44
Serie financiamiento del desarrollo: números publicados...	53

Índice de cuadros

Cuadro I.1	Aportaciones al IMSS	9
Cuadro I.2	Aportaciones al ISSSTE.....	10
Cuadro I.3	Porcentajes correspondientes a las pensiones por cesantía en edad avanzada de acuerdo a la edad	11
Cuadro I.4	Porcentajes correspondientes a las pensiones de acuerdo a los años de servicio	12
Cuadro I.5	Rendimientos últimos doce meses. 30 de junio 1998 - 30 de junio 1999	16
Cuadro II.1	Posición en el trabajo por cobertura del sistema de pensiones público	22
Cuadro II.2	Posición en el trabajo por nivel de urbanización	22
Cuadro II.3	Características de los hogares de acuerdo a la cobertura de la seguridad social	27
Cuadro II.4	Distribución de hogares de acuerdo al número de miembros cotizando a la seguridad social	29
Cuadro II.5	Población que recibe apoyo económico familiar dependiendo si recibe pensión, por género 1997	30

Índice de gráficos

Gráfico II.1	Porcentajes PEA sin seguridad social y tasa de desempleo	20
Gráfico II.2	Asalariados	21
Gráfico II.3	No asalariados	21
Gráfico II.4	Posición en el trabajo por edad analfabetas	24
Gráfico II.5	Posición en el trabajo por edad, licenciaturas y posgrados	25

Índice de cuadros anexos 1

Cuadro A1.1	Población que recibe pensión por género, 1997.....	43
Cuadro A1.2	Población que recibe pensión por posición en el hogar, 1997	43
Cuadro A1.3	Población que recibe pensión por escolaridad, 1997	43
Cuadro A1.4	Población que recibe pensión, por tipo de urbanización, 1997.....	43

Índice de cuadros anexos 2

Cuadro A2.1	Posición en el trabajo por edad.....	44
Cuadro A2.1B	Clasificación de la P.E.A por edad y tipo de urbanización	44
Cuadro A2.2	Posición en el trabajo por escolaridad	45
Cuadro A2.2B	Clasificación de la P.E.A. por escolaridad y tipo de urbanización.....	46
Cuadro A2.3	Posición en el trabajo por posición en el hogar	46
Cuadro A2.3B	Clasificación de la P.E.A. por posición en el hogar y tipo de urbanización.....	46
Cuadro A2.4	Posición en el trabajo por tamaño del establecimiento.....	47
Cuadro A2.4B	Clasificación de la P.E.A. por tamaño del establecimiento y tipo de urbanización....	47
Cuadro A2.5	Posición en el trabajo por rama	48
Cuadro A2.5B	Clasificación de la P.E.A. por rama y tipo de urbanización	48
Cuadro A2.6	Posición en el trabajo por ocupación.....	49
Cuadro A2.6B	Clasificación de la P.E.A. por ocupación y tipo de urbanización.....	50
Cuadro A2.7	Posición en el trabajo por temporalidad del empleo.....	51
Cuadro A2.7B	Clasificación de la P.E.A. por temporalidad del empleo y tipo de urbanización	51
Cuadro A2.8	Características del jefe del hogar según cobertura de la seguridad social.....	52

Resumen

En 1997 la tasa de participación laboral de personas mayores de 65 años fue de 31.5% en México, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo de ese mismo año. En ese mismo año sólo el 18.4% de los mayores de 65 años que estaban fuera de la fuerza laboral recibían alguna pensión de su trabajo. Esto significa que casi una tercera parte de las personas en edad avanzada tienen que seguir trabajando, en buena parte, debido a la falta de ahorro durante los años previos a este periodo. No es coincidencia tampoco que en ese mismo año, sólo el 30.2% de la Población Económicamente Activa (PEA)¹ cotizaba al sistema público de pensiones. Esta reducida cifra implica que, así como ahora sucede, en el futuro muchas personas en edad avanzada no tendrán ahorros suficientes para hacerle frente a la vejez en forma digna.

No es fácil dejar la solución de este fenómeno en manos del mercado debido a que la falta de previsión e información, así como los bajos recursos, entre otros factores, hacen que el individuo difícilmente contrate un sistema de pensiones privado y por tanto el nivel óptimo de cobertura sea bajo. Por ello, el Estado ha intervenido permanentemente en la provisión de pensiones.

México, como muchos países, ha tenido por décadas este tipo de sistemas con carácter obligatorio, que ciertamente han ayudado a solucionar el problema, pero, como se vio anteriormente, el tramo es aún muy largo para hacer que estos cubran a un porcentaje mayor de la población². Si bien es cierto que las familias cubren parcialmente la

¹ Excluyendo iniciadores de un próximo trabajo.

² F. Solís y A. Villagómez (1999).

falta de pensiones con sistemas *informales*, tales como la compra de bienes durables durante la edad productiva, la creación de un negocio familiar y las relaciones familiares de ayuda intergeneracional³, en México ambas coberturas, formal e informal, son aún reducidas.

Lo anterior se debe en parte a la falta de incentivos derivados de los distintos sistemas de pensiones actuales, y también a las características de la población y al dinamismo propio, tanto de la economía como del mercado laboral mexicano. Por ello, el objetivo de este trabajo es detectar las causas de la baja cobertura del sistema de pensiones público en México, para posteriormente hacer recomendaciones de política económica y ayudar en la solución de este importante problema de justicia social.

Para cumplir el objetivo, el presente documento se divide en tres capítulos. En el capítulo primero, se hace un análisis de la estructura de los principales sistemas de pensiones públicos en México, lo cual permite identificar los problemas potenciales en el diseño de dichos sistemas. En el segundo capítulo se analiza la cobertura actual de estos sistemas, de acuerdo a las características de la población y los hogares. Finalmente el último capítulo está destinado a señalar las principales conclusiones acerca de las causas de la baja cobertura del sistema, así como a las propuestas de política orientadas a su ampliación.

³ C. Mansell. (1996).

I. Estructura de los sistemas de pensión en México

El presente capítulo tiene como objetivo identificar los factores propios de la estructura actual del sistema que limitan y promueven su cobertura. En la primera parte, se describen los rasgos principales de los dos principales sistemas, es decir, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En la segunda parte, se analizan aquellas características de los sistemas que han dado origen a niveles bajos de cobertura en ciertos segmentos de la población.

En México, la cobertura pública a nivel nacional de los sistemas de pensiones está dada por tres instituciones: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM). En cuanto a la cobertura estatal, ésta se encuentra a cargo de organismos que se ubican en cada una de las entidades federativas. Además existen otros organismos públicos que cuentan con su propio sistema de pensiones, como es el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE).

De esta manera, hasta 1997, el 79.94% de la población pensionada correspondía a los trabajadores afiliados al IMSS, el 15.18% al ISSSTE, y solamente el 4.88% a las instituciones de las entidades federativas. Es decir, el 95.12% de la población pensionada se encontraba afiliada al IMSS o al ISSSTE, razón por la cual, el análisis que se presenta en el capítulo anterior, sólo toma como base a estos dos sectores de la población pensionada.

A. Sistemas IMSS e ISSSTE

El programa de pensiones más importante en México, dado el número de afiliados, es el otorgado por el IMSS. Este programa es conocido como Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) y fue creado en 1943 para ampliar la cobertura contra estos riesgos a los trabajadores asalariados en el sector privado y a los independientes que se afiliaron voluntariamente al Instituto.⁴

Por su parte, el sistema de pensiones del ISSSTE surge en 1960 con la finalidad de proteger a todas aquellas personas que prestan servicios al Ejecutivo Federal (Secretarías y Departamentos de Estado), al Legislativo Federal (Cámaras de Diputados y Senadores) y Judicial Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito). También se encuentran protegidos los trabajadores de la Administración Pública Federal que según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son los que integran el sector paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos), siempre que sean incorporados por la Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal.

Afiliación

Tienen derecho al aseguramiento en el régimen obligatorio del IMSS las personas físicas bajo dos esquemas:

- a) Sujetos de aseguramiento obligatorio, definidos como: las personas que se encuentren vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo; los miembros de sociedades cooperativas de producción, y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley.⁵
- b) Sujetos de aseguramiento voluntario al régimen obligatorio, pudiendo optar por dicha incorporación: los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.⁶

Este tipo de aseguramiento es muy importante en México ya que presenta la potencialidad de incorporar al sector informal de la economía al esquema de seguridad social que incluye tanto servicios de salud como pensiones. Sin embargo, aún cuando la ley estipula la existencia de dicha prestación, la falta de información acerca de su existencia y de los requisitos a cubrir para dicha incorporación, provoca que en la práctica sea un porcentaje poco relevante de la población el que haga uso de ésta.

A este respecto, se llevó a cabo una investigación de campo para evaluar la facilidad de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS. En los módulos de información se observó una carencia de conocimiento acerca de la existencia de esta modalidad de afiliación. Finalmente, se obtuvo una lista de requisitos necesarios para poder afiliarse, entre los que destaca el último comprobante de pago de impuestos al gobierno federal en calidad de profesionista

⁴ Solís Soberón y Villagómez (1997), pp. 112-113.

⁵ Nueva Ley del Seguro Social.- Artículo 12.

⁶ Nueva Ley del Seguro Social.- Artículo 13.

independiente. Con esto se pudo observar que la incorporación voluntaria es un recurso disponible mas no promocionado para profesionistas independientes y no para trabajadores informales.

Adicionalmente, la ley considera beneficiarios al sistema de seguridad social del IMSS a los cónyuges de los trabajadores afiliados, a los hijos menores de 16 años o a aquellos entre 16 y 25 años que estudien en una institución de educación nacional. En caso de no existir los anteriores, se puede incorporar a los padres del trabajador siempre que estos dependan económicamente del afiliado.

En el artículo primero de la Ley del ISSSTE, se considera sujetos a los familiares derechohabientes⁷ de los trabajadores en activo o de los pensionados, que son: esposa o cónyuge, a falta de esposa a la mujer que haya vivido con el trabajador, a los hijos menores de 18 años o a los que rebasen esta edad, siempre que estudien a nivel medio o superior y sean menores de 25 años, los padres que dependan económicamente del trabajador y al esposo o concubinario de la trabajadora, siempre que éste tenga más de 55 años o esté incapacitado física o mentalmente para trabajar. Por último, la Ley también considera a los sujetos voluntarios, que son: los trabajadores al servicio de Gobiernos Estatales o Municipales que celebren convenio expreso con el Instituto y los Diputados y Senadores que de manera personal soliciten su incorporación al Instituto.

Contribuciones

En el sistema de seguridad social del IMSS, las aportaciones y obligaciones al sistema provienen del trabajador, patrón y gobierno. Estas tres partes contribuyen a la formación de su retiro. El trabajador tiene una cuenta individual de ahorro para el retiro en la que se depositan las aportaciones obrero-patronales y las cuotas estatales, del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.⁸ Además se incluyen las aportaciones voluntarias del trabajador, así como los recursos del SAR 92. En el sistema del ISSSTE sólo existen dos partes que contribuyen ya que el patrón es a su vez el gobierno. Para poder financiar estas prestaciones y servicios, las diferentes partes deben efectuar las aportaciones correspondientes como porcentaje del salario base de cotización del trabajador⁹:

Cuadro 1.1
APORTACIONES AL IMSS
(Porcentajes SBC)

	Cesantía y vejez	Retiro	Cuota Social	Vivienda
Cuota patronal	3.150	2.000		5
Cuota obrera	1.125			
Cuota estatal	0.225		5.5*	
Total pensión		6.500		

Nota: La cuota social estará integrada por el 5.5% del SMGDF por cada día de salario cotizado; esta aportación se actualizará semestralmente de acuerdo al INPC.

⁷ Ley de ISSSTE. Artículo 5, fracción V.

⁸ Nueva Ley del Seguro Social.- Artículos 167 y 168, Fracciones I, II y III.

⁹ Nueva Ley del Seguro Social, Artículos 108, 146, 147 y 148 y Ley del ISSSTE, Artículo 16. En el caso del IMSS, este salario base incluye los pagos hechos en efectivo, las gratificaciones, percepciones, alimentación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.- Nueva Ley del IMSS, Artículo 27. Para el ISSSTE, El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación.- Ley del ISSSTE, Artículo 15.

Como excepción a estos porcentajes se presenta el caso en que los trabajadores perciben un salario mínimo. En dicho caso, corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores.¹⁰

Para el caso del ISSSTE, las aportaciones del trabajador y el gobierno se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro I.2
APORTACIONES AL ISSSTE
(Porcentajes SBC)

Concepto	Trabajador	Gobierno	Total
Seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y otros servicios.	2.75	6.75	9.50
Préstamos a mediano y corto plazo.	0.50	0.50	1.00
Servicios de atención para el bienestar y desarrollo de los servidores públicos.	0.50	0.50	1.00
Pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes.	3.50	3.50	7.00
Cobertura de los gastos generales de administración.	0.75	1.25	2.00
Seguro de riesgos de trabajo.	---	0.25	0.25
Fondo de vivienda (Fovissste).	---	5.00	5.00
Total	8.00	17.75	25.75

Es importante mencionar que en caso de existir más de un empleo, el trabajador deberá pagar el 8% por cada salario, a fin de que las prestaciones y pensiones se calculen en base a esos dos sueldos, lo cual permite al trabajador alcanzar una mejor pensión, siempre y cuando no rebase los límites establecidos¹¹.

Adicionalmente cabe señalar que tanto en las aportaciones, como en los beneficios, existe un límite máximo, que es de 15 salarios mínimos para el IMSS y 10 salarios mínimos para el ISSSTE, lo cual puede resultar poco atractivo para aquellos trabajadores con mayores salarios, ya que al recibir la pensión, ésta será mucho menor al ingreso que recibía durante su periodo activo.

Beneficios

Los esquemas de seguridad social mexicanos se han concebido como sistemas integrales en que el asegurado y sus beneficiarios gozan de un conjunto de prestaciones que comprenden pensión, asistencia médica, asignaciones familiares, y ayuda asistencial. De esta manera se busca ofrecer sistemas de seguridad social que resulten atractivos para los trabajadores. Para los trabajadores afiliados al IMSS o ISSSTE los diferentes tipos de pensiones a las que tienen derecho son:

- a) En ambas instituciones, el seguro de Riesgos de Trabajo protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras éste se encuentre inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado. No requiere semanas de cotización.

¹⁰ Nueva Ley del Seguro Social.- Artículo 36.

¹¹ El límite superior establecido es de 10 Salarios Mínimos del D.F.

- b) El seguro de Invalidez y Vida del IMSS protege, mediante el otorgamiento de una pensión para los beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado o de una pensión de invalidez, cuando dicha invalidez no sea originada por un riesgo de trabajo. Al momento de declararse una incapacidad total permanente para el trabajo, el asegurado recibe una pensión durante todo el tiempo que dure la incapacidad. Si la imposibilidad fuese sólo parcial, permanente o temporal, el cálculo de la pensión se realiza de acuerdo con la tabla de valuación de incapacidades que se encuentra en la Ley Federal del Trabajo.

En el caso de muerte del asegurado, los beneficios se extienden a sus familiares concediendo como pensión a la viuda el 90% de lo que disfrutaba el asegurado o de lo que le hubiese correspondido por invalidez. A los huérfanos también se concede un porcentaje de la misma pensión hasta cumplir los 16 años de edad.

- c) El seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez establecido en la Nueva Ley del Seguro Social es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante reserva un fondo para la vejez, con aportaciones de él, su patrón y el Gobierno. Existe Cesantía en Edad Avanzada cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad¹² y antes de cumplir los 65 años (en que tendría derecho al seguro de vejez). Para poder recibir todos los beneficios de esta pensión, el trabajador debe haber cotizado al IMSS cuando menos 1,250 semanas.

La Pensión por Cesantía en Edad Avanzada del ISSSTE protege a los trabajadores que han cotizado por al menos 10 años y cuentan con 60 años de edad. El monto de la pensión se determina de acuerdo a los porcentajes establecidos en el Artículo 64 de la Ley del ISSSTE y que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.3
PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A LAS PENSIONES
POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA
DE ACUERDO A LA EDAD

Edad	Porcentajes
60	40
61	42
62	44
63	46
64	48
65 o más	50

Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de Vejez, la Nueva Ley del Seguro Social exige que el asegurado haya cumplido por lo menos 65 años de edad y tenga reconocidas por el IMSS un mínimo de 1,250 cotizaciones semanales.¹³ En caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las 1,250 semanas de cotización señaladas, 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. Este precepto representa una innovación importante en la ley ya que anteriormente si no cumplía con el mínimo de semanas cotizadas el trabajador perdía las aportaciones hechas para su pensión.

¹² Nueva Ley del Seguro Social.- Artículo 154.

¹³ Nueva Ley del Seguro Social.- Artículo 162.

Los trabajadores del Estado tienen derecho a la Pensión por Jubilación, de acuerdo con el Artículo 60 de la Ley del ISSSTE. Esta pensión es equivalente al 100% del sueldo regulador, pero para tener derecho a ella, los hombres deben tener un mínimo de 30 años de servicio y 28 años en el caso de las mujeres. La duración de esta pensión es vitalicia.

En el caso de la Pensión por Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, para poder recibir los beneficios, se requiere de al menos 15 años de servicio y 55 años de edad, por lo que constituye una buena opción para aquellos trabajadores que no cumplen con los 28 o 30 años de cotización para poder jubilarse. En este tipo de pensión, si un trabajador ya cotizó los quince años correspondientes, pero no tiene los 55 años de edad, puede esperar a cumplirlos sin perder su derecho a pensión. El monto en este caso está sujeto a los siguientes porcentajes sobre el sueldo regulador.

Esta pensión también termina en el momento en que muere el trabajador o por desempeñar trabajos remunerados que impliquen la incorporación al régimen de la Ley del ISSSTE. Sin embargo, es importante señalar que las pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada e invalidez, continúan con las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia. El monto de cualquiera de estas pensiones será del 100% sobre lo que hubiera recibido el trabajador de acuerdo a su edad y a los años de servicio acumulados.

Cuadro I.4
PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A LAS PENSIONES
DE ACUERDO A LOS AÑOS DE SERVICIO

Años de servicio	Porcentajes
15	50.0
16	52.5
17	55.0
18	57.5
19	60.0
20	62.5
21	65.0
22	67.5
23	70.0
24	72.5
25	75.0
26	80.0
27	85.0
28	90.0
29	95.0

El seguro de Indemnización Global, es el que se brinda a todos los trabajadores afiliados al ISSSTE que no llegan a cotizar por el tiempo mínimo requerido para recibir algún tipo de pensión y equivale a la devolución del monto de su fondo acumulado de pensiones, adicionado con 45 o 90 días de salario, según su antigüedad. Esta prestación representa una característica fundamental para incentivar la afiliación de los trabajadores al sistema.

Independientemente del sistema al que se esté incorporado, la cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se constituye con aportaciones equivalentes al 2% del sueldo básico de cotización, que deben hacer las dependencias y entidades a favor de los trabajadores. Estas aportaciones se hacen a una cuenta individual que se divide en dos subcuentas: la del ahorro para el retiro y la del fondo de vivienda. La cuenta individual del SAR funciona de acuerdo al modelo de contribuciones definidas, en el cual cuando el trabajador se retire, podrá disponer del total del saldo acumulado a la fecha de la suspensión laboral. Además el trabajador tiene el derecho de cambiarse de sociedad de inversión (SIEFORE), así como de realizar aportaciones voluntarias y retirar hasta el 10% del saldo de la subcuenta de ahorro por una sola vez.

Los montos de las pensiones que recibirá el trabajador o sus beneficiarios dependerá del sistema al cual se haya afiliado. El sistema de capitalización individual¹⁴ establecido por el IMSS establece que la pensión a que tenga derecho el asegurado estará en función del monto que haya logrado ahorrar en su cuenta individual a través de los años, así como del rendimiento que sus ahorros le hayan generado. Por su parte, en la Nueva Ley del ISSSTE se establece que para el cálculo de los montos correspondientes a cada una de las pensiones que constituyen el sistema, se toma en cuenta el llamado “sueldo regulador” que es: “el promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento”.¹⁵

Finalmente cabe mencionar que uno de los cambios más importantes incorporados en la Nueva Ley del IMSS para trabajadores de bajos ingresos es la previsión de una pensión mínima garantizada. De esta manera el Estado asegura una pensión cuyo límite inferior corresponda a un salario mínimo general vigente en el momento de la reforma (1997) que se ajusta anualmente de acuerdo con el INPC. Esta pensión mínima no se prevé en la Nueva Ley del ISSSTE.

B. Variables que afectan la cobertura al sistema de pensiones

a) Carácter principalmente urbano/formal de los sistemas

Los sistemas pensionarios mexicanos están diseñados para proveer beneficios a trabajadores que se encuentren vinculados a otros por una relación de trabajo que implique subordinación y el pago de un salario. Esto implica que para ciertos grupos de trabajadores no sea obligatoria la participación en un sistema de seguridad social. El sistema pensionario del IMSS es el único que prevé la facultad de la incorporación voluntaria a trabajadores independientes e informales. Dado que deben escoger entre la afiliación voluntaria o la no contribución, sólo participarán aquellos trabajadores que perciban que los beneficios futuros al afiliarse serían mucho mayores al costo presente de sus contribuciones.

Uno de estos grupos, y uno de los más significativos, es el que conforman los trabajadores independientes. Al afiliarse, el trabajador debe contribuir al sistema con base en el salario mínimo general del Distrito Federal, además de que en este caso, le corresponde pagar las contribuciones que para el caso de trabajadores formales cubren el patrón, y el trabajador.

En el ámbito rural, la Nueva Ley del IMSS contempla a ciertos grupos (como a los cañeros) sujetos de incorporación al sistema pensionario. Bajo estos esquemas, los miembros de dichas comunidades deben aportar a la seguridad social y también gozan de los beneficios correspondientes. Estos casos se presentan como excepciones en cuanto a la cobertura de trabajadores agrícolas. A pesar de que los trabajadores rurales pueden optar por la afiliación voluntaria al sistema, en general se carece de la información y medios para tal efecto, quedando en

¹⁴ La Nueva Ley del Seguro Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 y entró en vigor el primero de julio de 1997.

¹⁵ Ley del ISSSTE, Artículo 64.

su mayoría excluidos de los programas de seguridad social al no formar parte de la población objetivo.

b) Incentivos inadecuados a afiliarse

Los sistemas de seguridad social presentan incentivos diversos para fomentar la afiliación de los trabajadores. Es necesario que el trabajador perciba una correspondencia entre sus aportaciones y los beneficios a recibir para lograr una cobertura amplia del sistema. Mientras el trabajador considere que el costo de aportar al sistema es mayor al beneficio tendrá pocos incentivos de participar. Asimismo, cuando se cree que los beneficios superan el costo a nivel familiar, el resultado es una baja cobertura.

Así, en ocasiones los incentivos funcionan de manera encontrada y como resultado la cobertura es baja. En primer lugar, la facultad de incorporar a familiares de los trabajadores como beneficiarios de la seguridad social representa un incentivo para la afiliación de cuando menos un miembro de la familia. Con la contribución del trabajador, que generalmente es el padre de familia, tanto la esposa como los hijos menores de edad tienen derecho a gozar de los servicios de salud, así como a recibir la pensión en caso de muerte del titular (pensión pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia).

Sin embargo, los beneficios marginales de que otro miembro de la familia se incorpore son menores a los costos de la contribución marginal, sobre todo si se considera como principal beneficio los servicios de salud. Esto es, en el corto plazo existe un incentivo de cotización en el nivel personal, pero un desincentivo en el nivel familiar. El que sólo uno o varios miembros de la familia contribuyan al sistema produce el mismo beneficio. Es hasta el largo plazo que se presenta la diferencia traducida en la disponibilidad de una o varias pensiones.

Lo anterior no tan sólo perjudica la estabilidad financiera del sistema al contar con un número de contribuyentes menor al de los beneficiarios. Asimismo, la cobertura se ve limitada sobretodo en la medida que el mayor incentivo familiar para la incorporación sea el gozar de los servicios de salud y no tanto el poder contar con una pensión adicional. A su vez, lo anterior fomenta la informalidad ya que los beneficiarios en edad productiva no se ven obligados a incorporarse al sector formal de la economía.

c) Credibilidad del sistema

En general, los trabajadores perciben que los beneficios que recibirán al ser pensionados no corresponden a las aportaciones hechas durante su vida laboral, sobre todo si se considera el tiempo que han debido esperar para acceder a la misma. La certeza de la obligatoriedad del pago de las aportaciones es comúnmente contrarrestada por la incertidumbre de los beneficios. Para individuos de escasos recursos con esperanza de vida menor al promedio, el beneficio a recibir se percibe menor al costo que tiene el haber sacrificado parte del consumo presente.

Uno de los mayores beneficios obtenidos de las reformas al sistema del IMSS es el acceso a la información. En la medida en que el trabajador conoce con certeza el monto de sus aportaciones y sus ganancias, tiene la certeza de que en primer lugar su dinero no ha sido utilizado para otros fines, y por otro lado conoce el alcance de los beneficios a los que tendrá derecho en el momento de recibir su pensión. Lo anterior ha fomentado una mayor participación en el sistema al establecerse claramente que los beneficios corresponderán a sus aportaciones. Una muestra clara de lo anterior es el incremento de 9.2% en el número de afiliados al IMSS con respecto a las cifras de 1998, lo que significa una cobertura de 15,229,617 al cierre de octubre de 1999¹⁶. En términos reales los beneficios recibidos por los trabajadores afiliados al IMSS han incrementado en la

¹⁶ Fuente: CONSAR.

medida en que no se pierden las aportaciones hechas si no se cumplen con las 1,250 semanas de cotización, además de gozar de un incremento en la rentabilidad de la inversión.

Para los trabajadores afiliados al sistema pensionario del ISSSTE la incertidumbre acerca del destino de sus aportaciones sigue siendo uno de los factores que limitan la cobertura del sistema. A diferencia de los pensionados del IMSS que conocen el monto de sus aportaciones y beneficios, los trabajadores afiliados al ISSSTE poseen incertidumbre acerca del monto en pesos que representará el porcentaje que les corresponde.

Adicionalmente, a diferencia de las pensiones pagadas por el IMSS que son indexadas al Índice Nacional de Precios y Cotizaciones, las pensiones pagadas por el ISSSTE son indexadas al salario mínimo general del Distrito Federal. Por este motivo, una disminución en el salario real de los trabajadores provoca pérdidas en bienestar para los pensionados bajo el esquema del ISSSTE. Lo anterior resta credibilidad a la correspondencia entre aportaciones y beneficios y por lo tanto el trabajador puede no percibir la pensión como parte de sus ingresos a los que tendrá derecho en un futuro.

d) Falta de portabilidad

La falta de portabilidad de los beneficios es otro de los factores que actúa en contra de una mayor cobertura de los sistemas de seguridad social nacional. Para tener derecho al cobro de una pensión, el trabajador debe cumplir con un mínimo periodo de cotización. En la actualidad, un trabajador que ha cotizado para un sistema de seguridad social no puede transferir ese tiempo contabilizado para acceder a su pensión bajo otro esquema. Esto implica que si al cambiar de empleo también implica un cambio en el sistema de seguridad social al cual debe afiliarse, el trabajador deberá iniciar una vez más su periodo de cotización. Por ejemplo, un empleado que inicialmente trabaja en el sector público y cotiza en el ISSSTE, pasa al sector privado, y cotiza en el IMSS (o viceversa), pierde las semanas de cotización acumuladas en el primer sistema. Esta situación se presenta cada vez que el trabajador al cambiar de trabajo también cambia de sistema pensionario, sea cual sea éste (IMSS, ISSSTE, CFE, PEMEX, o sistemas estatales).

Esta desventaja es muy importante para quienes gozan de muy bajos ingresos, ya que por lo general se trata de individuos con poca capacitación y que normalmente están cambiando de empleo, lo cual no les permite acumular años de cotización y gozar de una pensión. Esto a su vez, hace que estas personas, al no tener esperanza de alcanzar el tiempo mínimo de cotización, prefieran irse a trabajos del sector informal, en donde no están obligados a contribuir al sistema de seguridad social.

e) Rentabilidad de los aportes

Con las reformas al sistema pensionario del IMSS los recursos acumulados de todas las cuentas individuales que son administrados por una AFORE, son invertidos en instrumentos gubernamentales. Al ser invertidos en conjunto, se accede a tasas de interés preferencial que rinden beneficios más atractivos a los que tendrían derecho si invirtieran en forma individual. Este cambio incentiva a los trabajadores no tan sólo a pagar sus contribuciones, sino adicionalmente a incluir como aportaciones voluntarias sus ahorros. Cabe mencionarse que un desincentivo a estas aportaciones voluntarias se encuentra en la poca disponibilidad de estos fondos al poder realizar retiros únicamente dos veces al año.

Cuadro I.5
RENDIMIENTOS ÚLTIMOS DOCE MESES
30 DE JUNIO 1998- 30 DE JUNIO 1999
(En porcentajes)

Referencia	Rendimiento promedio
Siefores	29.88
Cetes 28 días	27.12
Cetes 91 días	28.31
Cetes 182 días	17.05
Cetes 360 días	17.68
TIIP	29.90
TIIE	30.34
CPP	23.39
CCP	24.88
<i>Índices</i>	
IPyC	36.12
<i>Sociedades de inversión</i>	
Común	15.37
Deuda personas físicas	25.71
Deuda personas morales	28.30

Fuente: Infosel, CONSAR.

En el sistema pensionario del ISSSTE, el trabajador no percibe mediante su pensión un beneficio financiero sino más bien una indexación de su pensión al salario mínimo general del Distrito Federal. En términos reales la pensión cae y el costo de oportunidad de haber aportado al sistema es alto en la medida en que la inflación resulte mayor al ajuste salarial.

f) Posibles altos costos de oportunidad que enfrentarían los trabajadores por participar en el sistema

En primer lugar, el trabajador que cotiza en un sistema pensionario se ve forzado a posponer consumo presente por consumo futuro, lo cual no siempre coincide con sus preferencias o posibilidades. En un país como México en que el salario promedio es tres salarios mínimos resulta evidente que un alto porcentaje de la población cubre día a día sus necesidades básicas. La capacidad de ahorro, aun ante la perspectiva de una mejor vida en el futuro, se encuentra para muchas familias fuera de su alcance. Para estos sectores de la población resulta oneroso tener que contribuir por más de veinticuatro años para recibir una pensión en la vejez. No se puede pretender ampliar la cobertura de un sistema pensionario si antes no se han cubierto las necesidades básicas presentes de la población. Ya que existe una relación intrínseca entre la capacidad de ahorro de una población y su nivel de vida, difícilmente se logra crear una cultura de ahorro en un país con niveles de crecimiento económico insuficientes.

La excepción a lo anterior la constituyen los trabajadores afiliados al IMSS que perciben un salario mínimo. Para ellos, el costo de oportunidad de participar en el sistema es nulo dado que no han tenido que contribuir al mismo, y gozan de los servicios y prestaciones, así como de una pensión mínima garantizada¹⁷.

Por otra parte, en el caso del IMSS quien ha cotizado menos de 1,250 semanas recibe al jubilarse la totalidad de sus aportaciones más los intereses generados, sin tener derecho a una pensión. Por su parte, en el ISSSTE las mujeres y hombres tienen derecho al cien por ciento de su pensión si han cotizado veintiocho o treinta años respectivamente. Sin embargo, aun cuando no

¹⁷ Título Segundo, Capítulo II, artículo 36 de la Nueva ley del IMSS. Las aportaciones de los trabajadores con salario mínimo serán hechas íntegramente por el patrón.

cumplan con dicho periodo de cotización, tienen derecho a un porcentaje de su pensión dependiendo de los años que hayan cotizado. En este sentido, para los trabajadores afiliados al sistema del ISSSTE el costo de oportunidad de cotizar es menor que para aquellos afiliados al IMSS, ya que los primeros tienen una mayor posibilidad de gozar de una pensión.

g) Control contributivo/ recaudatorio de los sistemas pensionarios

El sistema de seguridad social del IMSS cuenta con un departamento fiscalizador que se encarga de verificar la declaración y el cumplimiento de las aportaciones correspondientes a los trabajadores afiliados. Se busca por un lado, que todos los trabajadores formales se encuentren afiliados al sistema. Por otra parte, se busca que las aportaciones y los beneficios correspondan al nivel de ingresos de los trabajadores.

Tanto el patrón como el trabajador tienen incentivos para pagar las cuotas. Para los primeros, el pago de las cuotas del seguro social es contablemente deducible en el pago de impuestos y para los trabajadores proporciona el acceso al esquema completo de seguridad social. Sin embargo, en el corto plazo ambos tienen incentivos a realizar aportaciones menores a las que corresponden. En el largo plazo esto implica un costo tanto para la viabilidad financiera del sistema como para el trabajador en el momento de su retiro. El resultado no es una baja cobertura, sino una insuficiencia en las aportaciones y en el monto de las pensiones. Es en este sentido que el mayor reto se presenta en evitar la subdeclaración.

En cuanto a las aportaciones al esquema de seguridad social para los trabajadores del estado, el problema de fiscalización es menor en la medida en que existe un mayor flujo de información entre el patrón y los institutos encargados de la seguridad social. La excepción se presenta en el caso de los trabajadores del estado que perciben sueldo por honorarios¹⁸.

h) Otros

Tasa de remplazo. La tasa de remplazo puede actuar como un desincentivo a la afiliación a los esquemas pensionarios. Los trabajadores afiliados al IMSS observan una disminución de la tasa de remplazo conforme aumentan los salarios base de cotización. La tasa de remplazo puede llegar a ser del 100%, o incluso mayor, para trabajadores que han cotizado con un salario mínimo. Dado que la pensión mínima garantizada se paga en base al salario mínimo de 1997, en el caso que los salarios mínimos sigan perdiendo valor real, la pensión llegaría a ser mayor al último salario recibido por el trabajador.

Por otra parte, se estima una tasa de remplazo de alrededor del 30% para trabajadores que han cotizado con tres salarios mínimos.¹⁹ Esta cifra es relevante cuando se considera que aproximadamente el 70% de los trabajadores que cotizan en el IMSS reciben un salario entre 1 y tres salarios mínimos. De esta manera, los trabajadores que han percibido un salario bajo durante su vida laboral mantienen (o mejoran) su nivel de vida al ser pensionados, mientras que aquellos trabajadores que han percibido mejores salarios ven disminuido considerablemente su poder adquisitivo. La tasa de remplazo de las pensiones de los trabajadores afiliados al ISSSTE depende de los años que hayan cotizado al sistema. En este esquema se premia la permanencia en un sistema al mantenerle al trabajador su salario mediante su pensión.

Establecimiento de 1,250 semanas como cotización mínima para recibir una pensión. Este mínimo funciona como un desincentivo a cotizar o un incentivo a subdeclarar para sectores de la población que tradicionalmente entran y salen del trabajo formal y por lo tanto difícilmente cumplirán el requisito: sectores pobres y mujeres.

¹⁸ Artículo 5ª fracción III de la Ley del ISSSTE.

¹⁹ CONSAR, 1999. Se supone una tasa de rendimiento de los fondos del INFONAVIT=0%.

II. Cobertura actual de los sistemas de pensiones en México

¿De qué tamaño es el reto para el sistema de pensiones en México? La distancia a recorrer es larga. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo 1997²⁰, del total de personas mayores de 55 años que estaban fuera de la fuerza laboral, sólo el 16.6% recibía una pensión. Si bien este porcentaje puede aumentar si se incluyera también a los pensionados que tienen empleo, la cifra dista de ser alta. En el Anexo 1 se puede observar que para ciertos grupos de personas el porcentaje de ellas que recibe pensión es aún menor. Ser mujer, cónyuge del jefe del hogar, tener baja escolaridad y vivir en áreas poco urbanizadas son características que no favorecen el recibir una pensión.

Como se verá más adelante, no sin sorpresa estas características son también las que determinan la cobertura actual del sistema de pensiones. De ahí que incluso antes de analizar más a fondo la cobertura de la seguridad social, no es aventurado decir que una política que intente ampliar la cobertura del sistema de pensiones en México, tiene que enfocarse necesariamente en las mujeres, las zonas rurales y los grupos de menos escolaridad, que son los grupos con menor acceso a empleos formales (con derecho a prestaciones de seguridad social) y estables.

A continuación analizaremos la cobertura actual del sistema de pensiones público (incluyendo a quienes son cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y por el Instituto de Seguridad y

²⁰ ENE 97, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

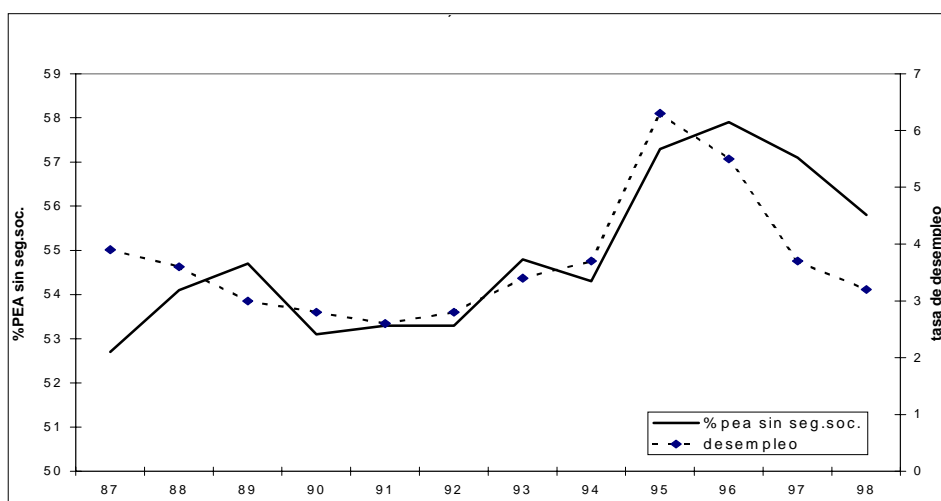
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para ello dividiremos el análisis en los siguientes factores que afectan la cobertura: cíclicos, estructurales, características individuales, características del mercado de trabajo y características del hogar. Para el análisis cíclico de 1987 a 1998 se utilizó la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) y para analizar las características individuales, se utilizó un corte transversal de la Encuesta Nacional de Empleo 1997 que cubre áreas rurales. Ambas encuestas son producidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

A. Factores cíclicos: evolución de la cobertura 1987-1998²¹

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo 1991 (ENE 91), el 34.8% de la población económicamente activa (PEA) trabajaba en empleos con derecho a la seguridad social²². Si como se vio en el capítulo anterior, todos aquellos trabajadores que cotizaban a alguno de estos esquemas (IMSS o ISSSTE) también tenían derecho a pertenecer al sistema de pensiones de cada una de las instituciones a la que estaban adscritos, esta cifra también corresponde a la cobertura del sistema de pensiones público en ese año²³. Para ese mismo año, la cobertura a la seguridad social en el sector rural o menos urbanizado²⁴ fue de 18.6% y en el sector urbano o más urbanizado²⁵ fue de 53.3%.

En 1997, la cobertura a los sistemas de pensiones del IMSS o del ISSSTE fue de sólo 30.2% a nivel nacional, 17.2% en áreas rurales y 45.2 en áreas urbanas, de acuerdo a la ENE 97. La cobertura ha venido disminuyendo en los últimos años debido en buena medida al deterioro general de la actividad económica del país. Para sostener esta hipótesis, analicemos el Gráfico II.1.

Gráfico II.1
PORCENTAJES PEA SIN SEGURIDAD SOCIAL Y TASA DE DESEMPLEO



²¹ La ENEU permite hacer un análisis anual sobre variables de empleo. Como en la ENEU cada año se incluyen ciudades nuevas, para este análisis únicamente se seleccionaron las 16 ciudades que estaban inicialmente en 1987, con el fin de no alterar los resultados por cambios de muestra. Estas ciudades son: Ciudad Juárez, Ciudad de México, Chihuahua, Guadalajara, León, Matamoros, Mérida, Monterrey, Nuevo Laredo, Orizaba, Puebla, San Luis Potosí, Tampico, Tijuana, Torreón y Veracruz. La información para este periodo 1987-1998 se refiere siempre al tercer trimestre de cada año.

²² Esto es, eran trabajadores que cotizaban al IMSS ó al ISSSTE. Esta cifra excluye a los iniciadores de un nuevo trabajo.

²³ En el análisis se excluye la cobertura al sistema de pensiones de los trabajadores de las Fuerzas Armadas, de Pemex y de la compañía de Luz y Fuerza, quienes tienen derecho también a un sistema de pensiones aparte de los mencionados anteriormente. Estos trabajadores no representan más del 3% de la PEA.

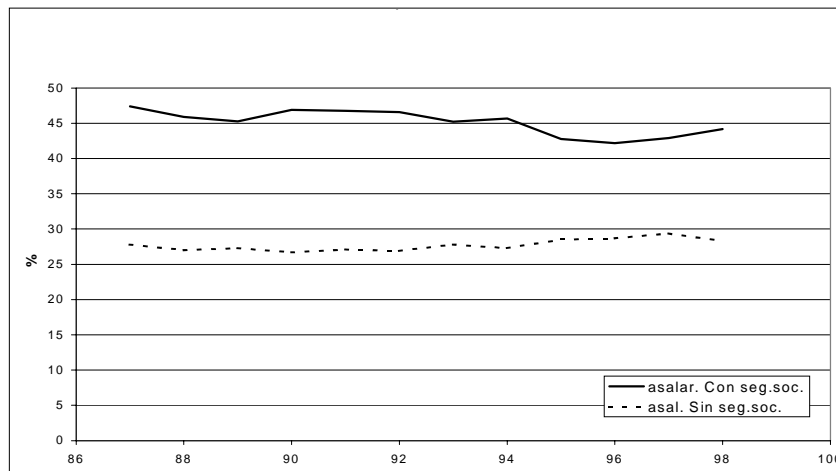
²⁴ Localidades menores a 100,000 habitantes.

²⁵ Localidades mayores a 100,000 habitantes y/o capitales de estado.

Podemos ver que las dos series van prácticamente de la mano. Cuando el desempleo empieza a subir (y la actividad económica a descender) en el país en 1992, también sube el porcentaje de los trabajadores sin seguridad social (la cobertura disminuye)²⁶. Ambas series *explotan* en 1995 con la crisis de principios de año y eventualmente ambas disminuyen posteriormente, aunque el porcentaje de personas sin cobertura disminuye con un periodo de rezago. A pesar de la recuperación económica, en 1998 la cobertura era aún menor que en 1994.

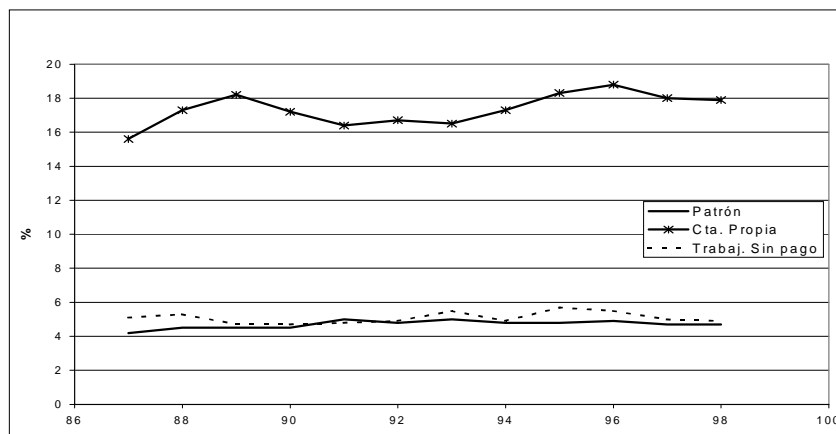
Los siguientes Gráficos II.2 y II.3 desagregan lo analizado en el gráfico anterior.

Gráfico II.2
ASALARIADOS
(Porcentajes de la PEA)



Vemos que efectivamente los asalariados con IMSS o ISSSTE han venido disminuyendo en los últimos 11 años, como porcentaje de la PEA, y que se han incrementado prácticamente las demás categorías ocupacionales: asalariados sin IMSS o ISSSTE, trabajadores por cuenta propia y patrones. Este información favorece la hipótesis de que el trabajo *informal* es contra-cíclico y que lo trabajadores, en general, toman estos trabajos como último recurso ante una crisis económica²⁷.

Gráfico II.3
NO ASALARIADOS
(% de la PEA)



²⁶ Aquí se incluyen a los asalariados sin IMSS o ISSSTE, a los patrones a los cuenta propia y a los trabajadores sin pago.

²⁷ Ver G. Hernández Licona (1999).

El Cuadro II.1 refleja un aspecto que destaca del sistema de pensiones y de la seguridad que se analizó en el capítulo anterior: por ley, sólo es obligatorio afiliarse a los asalariados. Ni patrones ni trabajadores por cuenta propia tienen esta obligación y por tanto su cobertura es mínima.

Cuadro II.1²⁸
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES PÚBLICO
(Porcentajes de la PEA²⁹)

	Con IMSS o ISSSTE	Sin IMSS o ISSSTE	Total
Asalariados	47.8	52.2	58.2
Patrones ^a	1.3	98.7	4.5
Cuenta Propia ^b	0.1	99.9	24.6
Trabajadores sin pago	0.0	100.0	12.7
Total	28.0	72.1	100.0

Notas: a) Personas que tienen un negocio propio y que utilizan al menos a un trabajador asalariado. b) Personas que tienen un negocio propio y que no tiene trabajadores o que estos son familiares.

El Cuadro II.1 muestra que más de la mitad de los trabajadores asalariados del país no pertenece a ningún sistema de pensiones público. Si el motivo principal por el cual el Estado interviene para ampliar estos sistemas es para elevar el bienestar de la población en general, en el caso de México, estos esfuerzos todavía no se materializan para la gran mayoría de la población.

En la información que se presenta a continuación vamos a analizar la cobertura del sistema de pensiones dividiendo a la población por posición en el trabajo: asalariados que cotizan al IMSS o al ISSSTE, asalariados que no cotizan ni al IMSS ni al ISSSTE, patrones, trabajadores por cuenta propia y trabajadores sin pago. De esta forma será más claro analizar la cobertura del sistema de pensiones utilizando distintas variables explicativas.

B. Factores estructurales: urbanización

Si hubiera que identificar a una sola variable que explicara la baja cobertura de los sistemas de pensiones en México, deberíamos escoger el hecho de que aún hoy buena parte de la población vive en zonas rurales o de bajo nivel de urbanización.

Cuadro II.2
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR NIVEL DE URBANIZACIÓN
(Porcentajes de la PEA)

Posición en el trabajo	Áreas menos urbanizadas	Áreas más urbanizadas	Nacional
Asalariados con IMSS o ISSSTE ³⁰	16.3	41.6	28.0
Asalariados sin IMSS o ISSSTE	30.4	29.3	29.8
Patrones	4.3	4.9	4.6
Cuenta Propia	30.0	18.7	24.8
Trabajadores sin pago	19.1	5.5	12.9
Total	100.0	100.0	100.0

²⁸ La información que se presenta en este capítulo, a menos que se indique lo contrario, son cálculos propios utilizando la Encuesta Nacional de Empleo 1997 (ENE 97), levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

²⁹ Para todos los cuadros la PEA incluye a los que trabajaron en la semana de referencia, a los ausentes por motivos de enfermedad, vacaciones ó huelga, a los iniciadores de un trabajo en un mes o menos, a los trabajadores familiares y no familiares sin pago y a los desempleados abiertos (aquellos que no tenían un empleo en la semana de referencia y han buscado empleo activamente).

³⁰ La diferencia entre estas cifras y las presentadas anteriormente respecto a las áreas rural y urbana se debe a que en nuestros cálculos siempre incluimos a la PEA total, sin excluir a los iniciadores de un próximo empleo.

En 1997 el 53.7% de la PEA vivía en poblados de menos de 100,000 habitantes con actividades predominantemente agrícolas. La diferencia en la cobertura es enorme. Una primera explicación es el tipo de actividades de ambas zonas. Como se puede ver, en las zonas menos urbanizadas, el 49.1% de la PEA trabaja como cuenta propia o como trabajadores sin pago (casi siempre familiares trabajando en el negocio familiar). Como se verá posteriormente, el trabajo agrícola predominante en las zonas rurales se compone de pequeños agricultores que trabajan por su cuenta con la ayuda de familiares y quienes no están obligados a cotizar a la seguridad social y por tanto, tampoco al sistema de pensiones.

Sin embargo, quedan aún como cotizantes potenciales los casi 30.0% de los asalariados que no tienen ni IMSS ni ISSSTE. Esta cifra es muy similar para las zonas urbana y rural, aunque las actividades en ambas varían. En el caso de las zonas rurales, el 37.9% de los asalariados sin cobertura trabajan en el campo, el 22.0% en la rama de servicios y 14.4% en la industria de la transformación³¹. Para las zonas más urbanizadas, el 46.0% trabaja en la rama de servicios, el 16.4% en el comercio y el 15.5% en la industria de la transformación.

C. Características individuales

Género

La variable de género no tiene un impacto aparente en la cobertura. A nivel nacional el 27.5% de los hombres cotizan al sistema de pensiones público y para las mujeres la cifra es de 29.1%. Sin embargo, la diferencia se vuelve importante cuando se incluye la variable edad. El porcentaje de mujeres que trabajan como asalariadas con seguridad social es mayor que el de los hombres entre los 12 y los 36 años. Pero esta cifra es relativamente mayor para los hombres entre los 46 y los 75 años de edad.

El hecho de que el porcentaje de pensionadas es sólo 4.9% de las mujeres mayores de 55 años (contra 46.4% de los hombres), de acuerdo al Anexo 1, se explica precisamente porque si bien la cobertura es similar en el agregado, las mujeres dejan sus empleos con derecho a la seguridad social a temprana edad y pierden con ello su pensión. Lo anterior nos lleva a pensar que el nuevo sistema de pensiones individualizadas favorece relativamente a las mujeres, pues ahora tienen derecho a recibir lo aportado (más el rendimiento) a pesar de dejar el empleo antes de la fecha de jubilación.

Edad

Por edad, la cobertura se comporta en forma de U invertida, como se puede apreciar en el Cuadro A2.1 del Anexo. El porcentaje de personas trabajando como asalariados con seguridad social es máximo entre los 26 y los 35 años.

Para explicar este fenómeno hay que analizar también el comportamiento de los trabajadores por cuenta propia. El porcentaje de la PEA que trabaja por cuenta propia siempre crece con la edad. Si bien en esta muestra no se controla por cohortes pues es sólo de corte transversal, podríamos ver que en general las personas se van incorporando al trabajo por cuenta propia conforme avanza su edad. Hay al menos dos hipótesis que explican lo anterior. O bien las personas acumulan capital tanto financiero como humano durante sus años iniciales de trabajo como asalariados y después ponen un negocio por su cuenta, o bien las oportunidades como asalariado van siendo menores con la edad y los individuos no tienen más que poner un negocio por su cuenta. Cualquiera que sea el caso, ambas hipótesis ayudan a explicar la forma de U invertida de los cotizantes al sistema de pensiones por edad.

³¹ El porcentaje restante trabaja en otras ramas.

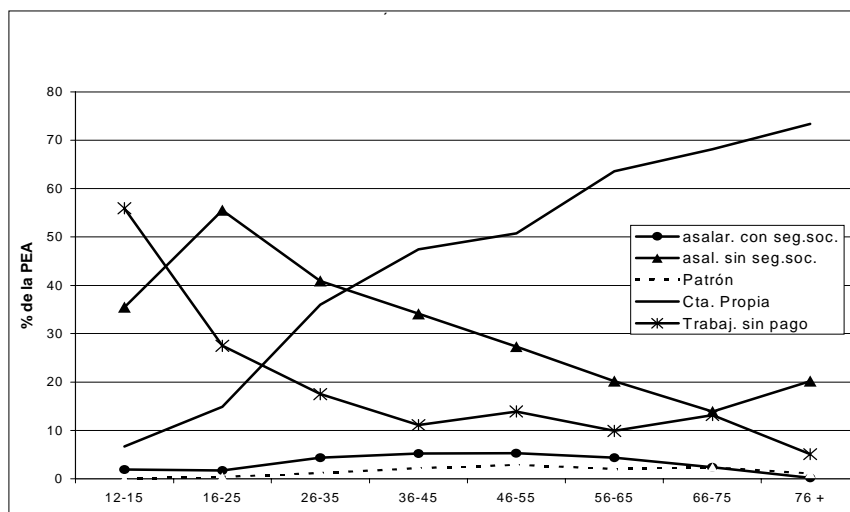
Escolaridad

El nivel de escolaridad es una de las variables que mejor explica el hecho de estar o no cotizando en el sistema de pensiones público. Como se ve en la Cuadro A2.2 del Anexo, a mayor escolaridad mayor es el porcentaje de asalariados con IMSS o ISSSTE. Cabe destacar que los técnicos de cualquier nivel tienen mayor cobertura que aquellos cuya escolaridad máxima es secundaria. Aunque el porcentaje de personas que estudian a nivel técnico es reducido, estas en general se insertan directamente en la rama industrial que, como veremos, tiene un alto grado de cobertura. Como la escolaridad en el área rural es menor que en el área urbana, esta variable ayuda a explicar un poco más el por qué la baja cobertura en las zonas menos urbanizadas.

Destaca que las personas con licenciatura y posgrado tienen un alto nivel de cobertura tanto en el área urbana como en la rural. Si hubiera que dar una recomendación de política económica de mediano y largo plazo para aumentar la cobertura de los sistemas de pensiones, como lo haremos posteriormente, el incremento en la escolaridad de la población sería una política adecuada.

Es también importante analizar la edad controlando por escolaridad, para retomar los puntos hechos en el apartado anterior. En los siguientes gráficos podemos analizar la posición en el trabajo por edad tanto para analfabetas como para los que estudiaron licenciatura y posgrado, que son los dos niveles de escolaridad extremos de la PEA.

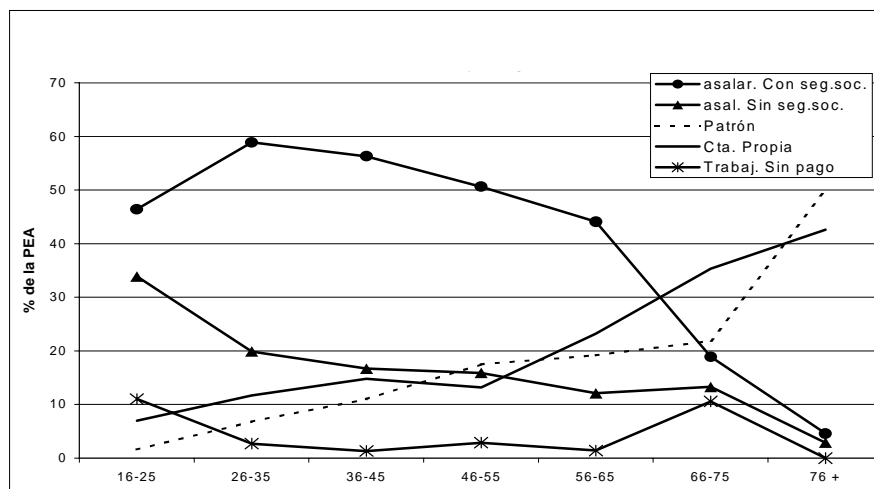
Gráfico II.4
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR EDAD
ANALFABETAS



Aún controlando por escolaridad se puede observar que con la edad se incrementa el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y que el porcentaje de cotizantes (asalariados con IMSS o ISSSTE) se comportan en forma de U invertida. Sin embargo, el tipo de negocio propio cambia con la escolaridad. Mientras que para los analfabetas el trabajo por cuenta propia se incrementa a una gran velocidad, para aquellos con mayor escolaridad también se favorece la posición de patrones. Esta última posición implica tener empresas relativamente más grandes y mejor establecidas desde el punto de vista institucional³².

³² A. Levenson y W. Maloney (1997).

Gráfico II.5
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR EDAD
LICENCIATURAS Y POSGRADOS



La mayor escolaridad favorece entonces la cobertura al sistema de pensiones por tres vías. En primer lugar, una mayor escolaridad implica mayor acceso a puestos asalariados *formales* (con derecho a seguridad social). En segundo una mayor escolaridad brindará mayor estabilidad en el empleo y por tanto una mayor permanencia en el sistema de pensiones. Tercer lugar, personas con mayor escolaridad tendrán a la larga empresas propias más grandes (los individuos serán patronos), y si bien los patronos no cotizan al sistema de pensiones público, la gran mayoría de los empleados de estas empresas serán asalariados con seguridad social

Posición en el Hogar

El Cuadro A2.3 del Anexo muestra que quienes cotizan a la seguridad social son en general los jefes del hogar y otros parientes del jefe que vivan en el mismo hogar. El hecho de que quien cotiza a la seguridad social al interior de la familia sea, en mayor medida, el jefe del hogar, refleja posiblemente que con ello los demás familiares (cónyuge, hijos e incluso los padres del jefe que vivan en el mismo hogar) pueden recibir atención médica. Como se verá más adelante, posiblemente este esquema desincentive a los demás miembros del hogar a buscar un trabajo formal (como asalariado con IMSS o ISSSTE) lo que puede provocar una baja cobertura de los sistemas de pensiones.

Nuevamente los niveles de asalariados con seguridad social son mayores en las zonas más urbanizadas. En las zonas rurales predomina el trabajo por cuenta propia del jefe y la esposa, así como el trabajo sin pago (en el negocio familiar) de la esposa y los hijos y otros parientes.

D. Características del mercado laboral

Tamaño del Establecimiento

Otros trabajos ya han relacionado la cobertura o informalidad con el tamaño del establecimiento³³. Un mayor tamaño del establecimiento implica mayor apego a las normas institucionales, tanto porque la probabilidad de ser detectado en una falta se incrementa con el tamaño del negocio, como por el hecho de que apearse a las normas puede implicar también tener

³³ E. Dávila (1989), C. Aburto (1991), W. Maloney (1996).

acceso a beneficios institucionales, tales como el acceso al crédito. De esta forma, se puede observar en el Cuadro A2.4 del Anexo que efectivamente la cobertura se incrementa con el tamaño del establecimiento, hasta alcanzar empresas con 251 empleados o más. Esto último quizá pueda ser explicado porque las empresas grandes tengan mayores esquemas de subcontratación y de esta forma no tienen que pagar seguridad social para estos trabajadores.

Es importante subrayar que en las áreas menos urbanizadas o rurales, el 76.0% de la PEA trabaja en establecimientos de 10 personas o menos y por tanto la cobertura de los sistemas de seguridad es significativamente baja en este sector. Como ya se mencionó, la mayor parte de los individuos en estos establecimientos trabajan como cuenta propia o como trabajadores sin pago. Es interesante observar que para las áreas rurales, el tamaño de los negocios por cuenta propia alcanza un tamaño máximo de 10 personas, mientras que en las áreas más urbanizadas el tamaño máximo es de 5 personas. Lo anterior indica que el tamaño del negocio familiar es mayor en el campo, debido posiblemente al tipo de negocio, que en su mayoría es agrícola y que exige relativamente mucha mano de obra.

Rama

Como se esperaba, la mayor cobertura se encuentra en la Administración Pública o sector Gobierno y en la industria de la Transformación, como se contempla en el Cuadro A2.5 del Anexo. Cabe destacar que la cobertura del ISSSTE en el Gobierno no es del 100.0%, debido fundamentalmente a que existe un número importante de personas que trabajan por honorarios, lo cual está permitido por la legislación que regula el trabajo de empleados al servicio del Estado (Que se conoce como Apartado B en la Ley Federal del Trabajo). Asimismo, aunque la industria de la transformación tiene la mayor cobertura, hay que destacar que a nivel nacional esta cobertura es de apenas la mitad de la PEA en esa industria, por lo que es necesario hacer un esfuerzo mayor por aumentar la cobertura.

Tampoco es una novedad observar que la cobertura en la industria Agropecuaria es muy baja. A nivel nacional sólo el 4.1% de los que trabajan en este sector cotizan al sistema de pensiones. Esta es otra razón por la cual en las áreas rurales la cobertura es tan baja: el 43.3% de la PEA del sector rural trabaja en la rama agrícola, como se puede observar en los cuadros A2.5 del Anexo.

La rama con mayor potencial de cobertura es la Construcción, Comunicaciones y Servicios en general, pues ahí el porcentaje de asalariados sin seguridad social es alto a pesar de que la legislación actual obliga a los patrones a afiliar a sus empleados al IMSS y por tanto al sistema de pensiones. Evidentemente una de las razones por las cuales estas ramas, así como la Agropecuaria, tengan una cobertura baja, es que el tamaño de las empresas en estas áreas es relativamente pequeño, con lo cual el problema de fiscalización se hace muy costoso.

Ocupación

El análisis por ocupación simplemente confirma lo ya visto con las variables anteriores, especialmente rama, escolaridad y tamaño del establecimiento. Las ocupaciones con menor cobertura son nuevamente las de tipo agrícola, las que requieren menor escolaridad y aquellas en las cuales los establecimientos son típicamente pequeños: vendedores, trabajadores domésticos y peones, como se puede ver en el Cuadro A2.6 en el Anexo. Las ocupaciones con mayor cobertura son oficinistas, trabajadores de protección y vigilancia, supervisores industriales, maestros y técnicos.

Es importante recalcar nuevamente que el 42.2% de la PEA rural son trabajadores en actividades agrícolas, mientras que sólo 1.3% corresponde a este tipo de trabajadores en sector

urbano. Lo anterior sesga la cobertura de seguridad social y del sistema de pensiones hacia las zonas más urbanizadas.

Temporalidad

Finalmente, la temporalidad del trabajo también influye en la posición en el empleo. La cobertura se incrementa cuando el trabajador se emplea todo el año y disminuye drásticamente si el individuo trabaja sólo unos meses al año o de vez en cuando, como se puede ver en el Cuadro A2.7 en el Anexo.

Cuando no se trabaja todo el año, los individuos se emplean generalmente como asalariados *informales* (sin seguridad social) o como trabajadores sin pago. Esto seguramente tiene que ver con la temporalidad propia de los empleos agrícolas y con el hecho de que si se trabaja temporalmente es más fácil entrar al mercado no protegido, que tiene menos barreras de entrada.

E. Características del hogar

A continuación analizaremos las características más importantes de los hogares de acuerdo a si tienen algún miembro cotizando al IMSS o al ISSSTE, es decir, si potencialmente tienen o no seguridad social.

Cuadro II.3
CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES DE ACUERDO A LA COBERTURA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Características del hogar	Hogares con seguridad social	Hogares sin seguridad social
Número de menores de 12 años	1.2	1.2
Número de mayores de 12 años	3.4	3.0
Tamaño total del hogar	4.6	4.2
Número de personas con un negocio por cuenta propia	0.2	0.6
Porcentaje de hogares en zonas rurales	33.4	65.9
Porcentaje de hogares en zonas urbanas	66.6	34.1

Se puede observar que el tamaño del hogar es mayor para los hogares con seguridad social, lo que indica simplemente que con más miembros, la probabilidad de tener a alguien cotizando es mayor, *caeteris paribus*. Asimismo, también se observa que en promedio hay más personas con negocios por cuenta propia en los hogares sin cobertura. En primer lugar resulta lógico que si hay algún miembro trabajando por cuenta propia, se reducen las posibilidades de encontrar a otro miembro trabajando y que esté cotizando. Pero en segundo lugar, ya vimos que si hay algún negocio familiar por cuenta propia, quienes trabajan en él son precisamente los familiares, y por tanto se reduce la probabilidad de que estén trabajando *formalmente*. Finalmente el sesgo urbano de los hogares cubiertos también es un resultado lógico, acorde a los resultados que hemos presentado anteriormente.

En el Anexo el Cuadro A2.8, que resume las características más importantes del jefe del hogar de los hogares con y sin cobertura de seguridad social. Podemos ver en primer lugar que los hogares sin cobertura son relativamente más viejos (47.9 contra 43.1 años de los hogares con cobertura). Lo anterior se confirma también analizando el estado civil de los jefes. Hay un porcentaje mayor de viudos(as) en los hogares sin cobertura que reflejan tanto la edad de los jefes del hogar como el sexo (hay más viudas que viudos). Como ya se dijo antes, ambas características disminuyen la probabilidad de cotización a algún sistema de pensiones público.

La posición en el trabajo del jefe del hogar explica bastante bien la situación del hogar. Es de destacar que en los hogares sin cobertura ningún jefe del hogar fue asalariado con IMSS o ISSSTE, lo que muestra que la situación del jefe del hogar en general determina la situación de cobertura del hogar. Un factor importante es el salario promedio del jefe. Los jefes de hogares con cobertura ganan casi el doble que los jefes sin cobertura. Esto puede ser un reflejo de diversos efectos. En primer lugar, la actividad que se realiza. Muchos de los jefes sin cobertura son trabajadores por cuenta propia, principalmente en el área rural y principalmente agricultores. Con estas características el ingreso esperado es bajo. El factor edad también puede reflejarse en el ingreso, siendo que los jefes de hogares con cobertura están en general en el rango de edad más productivo (entre 26 y 55 años). Un tercer factor es la escolaridad, como se verá a continuación.

La escolaridad vuelve a ser una variable fundamental para analizar la cobertura del sistema de pensiones. Hay un mayor porcentaje de jefes con baja escolaridad en los hogares sin cobertura. En los hogares con seguridad social la escolaridad del jefe es mayor, destacando que el porcentaje de jefes con licenciatura o posgrado es casi del 20.0%.

La ocupación refleja nuevamente que el sector agrícola tiene mucho peso en la poca cobertura de los sistemas de pensiones. El 38.2% de los jefes de hogares sin cobertura son trabajadores agrícolas, mientras que este porcentaje es de sólo 5.3% para los hogares con cobertura. Estas variables confirman el análisis de cobertura que se hizo a nivel individual y subrayan la importancia de poner los reflectores en las áreas menos urbanizadas, en la rama agrícola, en los establecimientos pequeños y en la baja escolaridad para poder incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones en México.

Cobertura de salud de otros miembros del hogar

Como ya se indicó, la protección del IMSS y del ISSSTE en cuanto a servicios de salud también se extiende al cónyuge (o concubina o el concubinario; el esposo o concubinario gozará de este servicio siempre y cuando dependa económicamente de la asegurada) a los hijos menores de 16 años o hasta 25 años si se están estudiando y a los padres del titular que vivan en el mismo hogar. Sin embargo, sólo el asegurado directo tendrá derecho a la pensión, o el cónyuge en caso de muerte (sólo en el caso del ISSSTE).

Esto significa que con un miembro de la familia que esté cotizando, la mayoría de los miembros tendrían derecho al servicio de salud, pero no al sistema de pensiones. Por ello, aunque los cotizantes al sistema de pensiones sean relativamente pocos, la cobertura de la seguridad social en servicios de salud puede ser mayor.

A pesar de esto, analizando los datos de la ENE 97 observamos que el 54.2% de los hogares no tienen ningún miembro que cotice al sistema de seguridad social (Cuadro II.4).

Como siempre, existe una gran diferencia entre las áreas urbana y rural. En la segunda, el 75.2% de las familias no tiene seguridad social, mientras que en el área urbana estas son sólo 48.4%. Lo anterior significa que a nivel nacional 60.0% de las personas de 12 años o más no tienen derecho al servicio de salud del IMSS ni del ISSSTE, es decir 40.3 millones de personas. Si incluimos a los menores de 12 años serían en total 54 millones de personas sin seguridad social (IMSS o ISSSTE), es decir, aproximadamente el 57.5% de la población de México en 1997.

Cuadro II.4
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES DE ACUERDO AL NÚMERO DE MIEMBROS
COTIZANDO A LA SEGURIDAD SOCIAL
(En porcentajes)

Número de miembros cotizando a la seg. soc.	Áreas menos urbanizadas	Áreas más urbanizadas	Nacional
0	75.2	48.4	54.2
1	18.9	35.9	32.2
2	4.9	12.2	10.6
3	0.7	2.7	2.3
4	0.2	0.7	0.6
5	0.1	0.1	0.1
6	0.02	0.03	0.02
7	0.0	0.02	0.02
Total	100.0	100.0	100.0

Cuando los hogares tienen a uno o más miembros cotizando al sistema de seguridad social, casi el 50% de los cotizantes es el jefe del hogar, 13.6% es el cónyuge y 28.8% son los hijos del jefe. Sin embargo, cuando en el hogar hay un sólo cotizante (esto es, en el 70.3% de los hogares que están cubiertos por la seguridad social), el jefe es quien cotiza en el 66.3% de estos hogares, el cónyuge 10.0% y los hijos en 18.9% de estas familias.

Esto quiere decir que a pesar del poco nivel de cotización de la población como un todo, posiblemente algunos miembros de las familias que tienen derecho a los servicios de salud no tienen el incentivo de buscar empleos con IMSS o ISSSTE, pues ellos están cubiertos por algún otro miembro. Aproximadamente 14.9³⁴ millones de personas de 12 años o más a nivel nacional podrían estar beneficiándose de la seguridad social sin cotizar. Estas personas son potencialmente quienes no tendrían incentivos a buscar un empleo con derecho a IMSS o ISSSTE – y por tanto con derecho también a una pensión.

Apoyo económico familiar vs pensiones

La baja cobertura del sistema de pensiones que se observa en el país se debe en parte a la *miopía* de los individuos, a las características del mercado laboral, a las características estructurales de la economía y al las reglas que operan en el sistema público de pensiones, como ya se dijo anteriormente.

Un elemento que también contribuye a la baja cobertura es el rol que la familia tradicionalmente ha jugado en México como red de protección para sus miembros. Una persona que sabe que su familia (hijos, esposo, esposa o incluso familiares más lejanos –incluyendo compadres) la apoyará económicamente en caso de vejez, cesantía, accidentes, etc., no tendrá la necesidad imperiosa de buscar un plan de pensiones. En este caso, la familia se convierte en un sustituto casi perfecto de las pensiones.

Con la ENE se puede saber qué porcentaje de aquellos que están fuera de la fuerza laboral son apoyados económicamente por la familia. La encuesta indica que de los mayores de 55 años, el 82.5% se sostiene gracias a los ingresos que recibe de la familia. Si comparamos lo anterior con el hecho de que sólo el 16.6% de quienes están fuera de la fuerza laboral y tienen más de 55 años reciben una pensión de su trabajo, podremos ver que en la competencia por la protección en la vejez, la familia tiene mayor *cobertura* que el sistema de pensiones tradicional.

³⁴ Esto resulta de la suma de los miembros del hogar que no cotizaban al IMSS o al ISSSTE, pero que algún otro miembro del hogar sí lo hacía, de acuerdo a la ENE 97.

Esta visión del apoyo familiar como un sustituto de las pensiones se hace más patente en el cuadro siguiente.

Cuadro II.5

**POBLACIÓN QUE RECIBE APOYO ECONÓMICO FAMILIAR DEPENDIENDO SI
RECIBE PENSIÓN, POR GÉNERO 1997**

(Porcentajes de la pobl. mayor de 55 años de edad que está fuera de la fuerza laboral)

Total	
I. Total	% que recibe apoyo
No recibe pensión	95.7
Sí recibe pensión	16.0
Total que recibe apoyo	82.5
II. Hombres	% que recibe apoyo
No recibe pensión	92.0
Sí recibe pensión	14.0
Total que recibe apoyo	55.8
III. Mujeres	% que recibe apoyo
No recibe pensión	96.5
Sí recibe pensión	23.5
Total que recibe apoyo	93.0

El porcentaje de personas de más de 55 años de edad que recibe ayuda económica de la familia es substancialmente mayor si la persona no recibe pensión de su trabajo. En el cuadro se controla por sexo y se obtiene el mismo resultado: hombres y mujeres sin pensión reciben mayor ayuda familiar que quienes sí son pensionados.

El sesgo urbano-rural también tiene aquí una contribución. La encuesta señala que en áreas menos urbanizadas el 89.0% de los mayores de 55 años y están fuera de la fuerza laboral recibe ayuda económica familiar, mientras que en zonas más urbanizadas la cifra es de 75.0%; es decir, en las áreas rurales la familia como red de seguridad socio-económica es una institución más fuerte que en las ciudades.

La causalidad implícita a la que se hacía mención anteriormente es que si el individuo percibe que su familia sirve como red de protección económica, entonces no hace un esfuerzo suficiente por buscar un sistema de pensiones durante su vida. Pero la causalidad puede también operar en sentido contrario. Una vez que el individuo tiene una pensión, los miembros de la familia retiran su apoyo, al menos parcialmente, y pueden utilizar los recursos para otros fines. No es clara la dirección de la causalidad, pero con estos datos sí es claro que existe una sustitución importante entre una y otra fuente de ingresos. La evolución de la cobertura del sistema de pensiones en México estará por tanto estrechamente relacionada con la evolución de las relaciones que se den al interior de los hogares.

III. Políticas para ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones

En resumen, las razones potenciales de una baja cobertura de los sistemas públicos de pensiones en México son las siguientes:

A nivel institucional podemos encontrar las siguientes:

- a) Sesgo urbano debido a que el sistema favorece la cobertura de los asalariados, cuyo porcentaje disminuye en el área rural.
- b) Poco apoyo institucional a la cobertura de trabajadores independientes. No sólo se promueve poco este tipo de cobertura, sino que se le exige al trabajador estar dado de alta en la oficina de impuestos, con lo cual se desincentiva la cobertura al sistema de pensiones.
- c) Desincentivos de los miembros de los hogares que gozan de la seguridad social en salud al tener a un miembro que cotice al sistema de pensiones.
- d) Desincentivos de algunas personas si estas sólo quieren la cobertura de pensiones y no la médica. Como la cobertura del sistema de pensiones se puede hacer sólo si también existe afiliación al sistema de salud, este paquete podría no ser atractivo.
- e) Muchos periodos de cotización. Dada la movilidad laboral, cotizar 1,250 semanas puede ser un horizonte lejano para ciertos grupos.
- f) Falta de credibilidad en el sistema de pensiones público y en el destino final de los fondos, debido al historial de corrupción gubernamental y del sector financiero.
- g) La incertidumbre de la pensión final en el caso del ISSSTE es aún

importante. h) Falta de portabilidad, pues no hay continuidad en la antigüedad al haber un cambio del IMSS al ISSSTE y viceversa. i) Discrecionalidad en ciertos puestos gubernamentales, en los cuales es posible no tener derecho a una pensión, pues se trabaja por honorarios. j) Bajas tasas de reemplazo a niveles relativamente altos de salario (3 salarios mínimos o más). k) Poca flexibilidad en retirar las aportaciones voluntarias. l) Finalmente la población en general no tiene información sobre el programa o al menos sobre algunos beneficios concretos del mismo. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a los beneficios concretos como la pensión mínima garantizada y los rendimientos financieros del sistema (mayores a los de otros productos financieros).

En cuanto a las razones estructurales de la baja cobertura podemos encontrar los siguientes:

a) A pesar de las reformas al sistema del IMSS, las pensiones son aún vistas como un elemento muy lejano en edades relativamente tempranas, con lo cual el incentivo de entrar a un empleo sólo por tener este derecho es bajo. b) La familia ha servido como un muy buen sistema de pensiones informal, con lo cual los incentivos para una pensión formal son reducidos. c) La baja escolaridad de la población es uno de los elementos que más contribuyen a la baja cobertura del sistema. d) La situación económica mexicana reciente ha generado una baja demanda laboral, lo que implica menos empleos con cobertura. e) El sector rural mexicano es prácticamente ajeno al sistema de pensiones.

Finalmente la baja cobertura tiene también su explicación en el funcionamiento directo del mercado laboral:

a) Las personas que trabajan en empresas pequeñas tienen menos cobertura entre otras cosas porque la fiscalización es menor. b) Hay diferencias importantes entre sectores. El sector agrícola tiene una baja cobertura por distintas razones: son trabajos por cuenta propia, están alejados de las instituciones formales de cobertura, la educación de los participantes es mínima, sus ingresos también son reducidos, lo cual les impide prácticamente la cotización. c) Los grupos que tienen menor estabilidad en el empleo también tienen menor cobertura, tales como las mujeres y los jóvenes. d) La dualidad formal/informal del mercado laboral, resultante de los altos costos laborales y burocráticos, así como de las barreras financieras, implica tener menos puestos de trabajo con derecho a cotizar al sistema de pensiones.

A partir de estas observaciones, a continuación se harán algunas recomendaciones de política económica que pudieran incrementar la cobertura del sistema de pensiones en México en los próximos años.

A. Políticas generales

Crecimiento económico

Como ya vimos, posiblemente el poco dinamismo de la cobertura en años recientes se deba a la falta de dinamismo de la economía mexicana. Por tanto todas las medidas que fortalezcan el crecimiento del PIB también contribuirán a una mayor cobertura del sistema de pensiones. Entre los pendientes más importantes para que lo anterior ocurra están los siguientes:

Fortalecer el sistema financiero. La falta de capitalización, de conocimiento, de competencia y de reglas claras hacen que el sistema financiero tenga una gran fragilidad, misma que puede detonar en el futuro cercano una crisis económica en México de grandes magnitudes.

Reforma fiscal. El gobierno tiene cada año pocos grados de libertad en cuanto al presupuesto se refiere, pues cerca del 40% son recursos petroleros. Es indispensable tener más recursos de otras

fuentes para reducir la incertidumbre anual y reducir el riesgo de la volatilidad de los precios del petróleo.

Cambios institucionales. Hay al menos dos instituciones imperfectas que afectan el crecimiento del país: la democracia y el sistema de justicia. Las crisis económicas al final de cada periodo presidencial han tenido un nexo importante con la actividad política. La falta de cambios institucionales sólidos (y el aprendizaje de los mismos) tanto al interior de los partidos, como en la población en general son necesarios para tener cambios de poder menos inciertos económicamente hablando. Asimismo, la certidumbre económica es baja cuando el sistema de justicia es tan imperfecto como el que ahora se experimenta en México, lo cual lleva a proponer una seria reforma institucional a este respecto.

Educación

Un elemento que no sólo contribuye indirectamente a tener una mayor cobertura vía el crecimiento económico, sino que contribuye en forma directa es la educación. El estudio arroja evidencia en el sentido de que mayor educación trae consigo mayor cobertura en el sistema de pensiones. La educación no sólo le brinda mayores empleos formales al individuo, sino que le brinda mayor acceso a información sobre el sistema.

Actualmente la escolaridad promedio en México es de aproximadamente 7 años. Si bien elevar esta cifra no se consigue en el corto plazo, es necesario establecer políticas encaminadas a este objetivo, aunque los resultados se vean en 6 años o más. Adicionalmente, una mayor educación y preparación tendrá como resultado una mayor salario y esto reducirá el costo fiscal de las pensiones, pues a niveles bajos de salario el Estado provee la diferencia entre lo acumulado en la cuenta individual del trabajador y mínima pensión garantizada.

Reforma de la legislación laboral

Si bien el crecimiento económico reduce la informalidad, se podría acelerar el proceso con cambios institucionales. Por ejemplo, reformar la legislación laboral haciéndola más flexible y menos costosa para crear fuentes de empleo formales. En concreto es necesario revisar la legislación que tiene que ver con los siguientes temas³⁵: Reparto de utilidades; misma que no promueve la productividad, pero sí se vuelve un costo laboral oneroso; Contratos Ley, que centralizan las decisiones salariales para toda una industria sin tomar en cuenta las diferencias en cada empresa; la contratación, la cual en ciertas circunstancias le da al sindicato un poder amplio para incorporar o dejar de hacerlo a cualquier trabajador a la empresa; el despido, que se vuelve costoso tanto por la duración indefinida de los contratos, como por los altos costos de despido, tanto monetarios, como de la transacción misma, que puede llegar a durar hasta 3 años. Una revisión de dicha legislación no sólo traería beneficios a la cobertura en el sistema de pensiones, sino haría a la industria más competitiva a nivel mundial.

B. Políticas específicas

Información

Una propuesta sencilla pero efectiva es sencillamente difundir más los beneficios del sistema de pensiones. Hubo una explosión de información al inicio del sistema en la que se resaltaba la reforma y el hecho de que las pensiones son individuales. Pero esto no fue permanente y después

³⁵ Grupo Financiero Bancomer, 1999.

de un tiempo la cantidad de información disminuyó drásticamente. En específico no se ha hecho un esfuerzo por informar de beneficios concretos del sistema, tales como:

a) El diferencial de los rendimientos de las Afores y los rendimientos a que pueden tener acceso las personas de escasos recursos. Si bien las Afores tienen incentivos en centrar su propaganda entre los individuos de mayores ingresos, el gobierno podría informar sobre todo a los de menos ingresos tanto los rendimientos de las Afores, como el mecanismo concreto para hacer aportaciones voluntarias.

b) Credibilidad. Grupos importantes de la población son aún escépticos de las Afores, pues creen y a veces con razón, que el gobierno o las Afores o el sistema financiero en general no es confiable. Se deben redoblar esfuerzos por garantizar que se conozca tanto que las cuentas son individuales y que por tanto es prácticamente imposible que se adueñen de las mismas, como que ha habido muchas personas que ya tienen su pensión. Es decir, informar que el sistema sí cumple.

c) No hay, al parecer, información suficiente sobre la pensión mínima garantizada. Quienes más se beneficiarían de ella son las personas con niveles bajos de salario, especialmente las que tienen menos de tres salarios mínimos, que son la mayor parte de la PEA. Es importante que se de a conocer que la tasa de reemplazo para ellos es relativamente alta e incluso mayor que 100.0, pues quien tenga un salario mínimo recibirá como pensión garantizada una cantidad mayor, al estar indizada al salario mínimo de 1997.

d) Finalmente, se debe difundir más uno de los beneficios más importantes es el poder hacer uso de los recursos aún sin haber cumplido las semanas mínimas de cotización que da derecho a la pensión.

La información no sólo se debe hacer en los medios masivos de comunicación y con módulos de información permanentes, también es necesario inculcar la cultura del ahorro y la previsión incluso a nivel de educación formal en el nivel de secundaria.

Reforma integral del sistema del ISSSTE

Posiblemente el siguiente paso después de la reforma del IMSS de 1997 sea la reforma integral del ISSSTE. Y aquí la propuesta ideal es drástica: incorporar a todos aquellos que trabajan al servicio del Estado, aún en las entidades federativas al sistema del IMSS. Para ello será necesario hacer una gran labor política al interior de la burocracia estatal y buscar nuevas opciones de financiamiento del costo temporal de transición, pero esto claramente hará un sistema de pensiones sólido.

Si fuera imposible la anterior recomendación, la siguiente opción sería una reforma del ISSSTE con las mismas características que la del IMSS. Es decir, de cuentas individuales y con pensión mínima garantizada. La característica más importante es que hubiera portabilidad entre el sistema del IMSS y del ISSSTE, lo cual incrementaría los incentivos de cotización en el sector privado.

Asimismo, sería deseable que también se incorporaran a este nuevo esquema del ISSSTE los trabajadores por honorarios al servicio del Estado, quienes actualmente no tienen derecho a ninguna prestación. Esto también ampliaría la movilidad y flexibilidad del trabajo a diversos sectores de la economía, sin el temor de perder la pensión.

Flexibilidad de la aportación voluntaria

Una limitante a la aportación voluntaria es que la disponibilidad de estas aportaciones es limitada. Actualmente sólo se puede retirar dos veces al año. La propuesta es al menos duplicar la

frecuencia para hacer más atractiva dicha aportación que, como ya se observó, ha generado mejores rendimientos que cualquier otro producto financiero accesible para personas de bajos ingresos.

Con este mismo espíritu de flexibilidad, es posible que alguna persona quisiera aportar voluntariamente mayor porcentaje de su salario base de cotización que el que marca la ley (8%) en forma permanente, sin tener que hacer aportaciones voluntarias mensuales. Si así fuera el caso, el sistema podría permitir tasas mayores a petición del trabajador interesado. Estas aportaciones, extraordinarias, podrían seguir las mismas reglas que las aportaciones voluntarias normales.

Separar la canasta pensión-vivienda

Actualmente se mezclan los programas de vivienda con los de pensión y esto no le da transparencia a ninguno de los dos sistemas, además de que los objetivos de ambos son distintos, por lo cual es también fundamental que exista una reforma integral del INFONAVIT (Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda de los Trabajadores) para eliminar esta yuxtaposición de coberturas y darle viabilidad financiera a dicho Instituto.

Flexibilidad de la canasta pensión-salud

Como se mencionó en el análisis, actualmente no es posible poder cotizar al sistema de pensiones público sin cotizar también al sistema de salud. Aparentemente este paquete *todo o nada* podría desincentivar a quienes sólo quisieran aportar a las pensiones y se podría proponer que fueran programas independientes, como en el caso de la vivienda propuesto anteriormente. Creemos sin embargo, que para el grueso de la población el beneficio más claro de este paquete es precisamente el tener derecho al sistema de salud del IMSS, y por tanto si se separan los dos programas la cobertura al sistema de pensiones bajaría. Es decir, en este caso el *gancho* es la salud, pues es un servicio que las familias buscan activamente y además tiene beneficios claros e inmediatos, y el sistema de pensiones es un servicio extra obligatorio.

Por tanto la propuesta no sería el separar ambos programas, pero sí el tener la flexibilidad de poder contratar el sistema de pensiones sin contratar el de salud. Sobre todo para los trabajadores independientes, como se verá posteriormente. Al igual que las aportaciones voluntarias, el objetivo es brindar mayor flexibilidad en el esquema de pensiones y con ello elevar la cobertura.

Cobertura extendida - IMSS

Uno de los beneficios más grandes del sistema actual, es poder incorporar a los familiares cercanos (cónyuge, hijos menores de 18 años o padres, si estos son dependientes económicos) al sistema de salud del IMSS, si el jefe de familia cotiza al IMSS. Creemos que es muy difícil e incluso injusto eliminar este beneficio, pues como se dijo antes, posiblemente el servicio de salud familiar sea el beneficio más claro de la cotización al IMSS.

Lo que es un hecho es que este beneficio es muy oneroso para el Estado, pues con una cotización individual se benefician más de una persona. La propuesta es por tanto, no eliminar este esquema, pero sí incrementar marginalmente la aportación del cotizante por cada familiar inscrito para ayudar al presupuesto del programa y de alguna forma incentivar a los otros miembros a conseguir un empleo en el que ellos coticen directamente al IMSS, en donde se incorporarán al sistema de pensiones.

Semanas mínimas de cotización - IMSS

Existen dos requisitos básicos para recibir una pensión del IMSS: el cubrir las semanas mínimas de cotización y el haber cumplido 60 o 65 años. Estos requisitos pueden ser o bien un

incentivo a la sub-declaración, o un desincentivo a cotizar en el Seguro Social si se percibe que no se llegaran a cubrir.

En primer lugar tenemos a grupos de muy bajos recursos para quienes la esperanza de vida es baja e incluso menor que la edad mínima mencionada. En segundo lugar, trabajadores de escasos recursos y mujeres perciben como una meta difícil de alcanzar el sumar 1,250 semanas de cotización.

Por ello la propuesta es flexibilizar tanto la edad mínima (para personas de muy bajos recursos), como las semanas de cotización (para las mujeres). La primera propuesta debería ser acorde con la esperanza de vida estos grupos, posiblemente por regiones del país. En la segunda propuesta, las semanas mínimas óptimas para las mujeres deberían ser acordes con un estudio actuarial que para estos fines se lleve a cabo.

Se sugiere también en este apartado que si un trabajador cumple con las semanas mínimas de cotización, pero no con el mínimo de edad pueda escoger entre esperar su edad de retiro para obtener su pensión o recibir anticipadamente un porcentaje de los recursos acumulados en su cuenta individual. De esta manera, se establecería un mecanismo mediante el cual el trabajador pudiera tener acceso anticipado a sus fondos una vez que ha cumplido con las semanas mínimas de cotización e incentivaría la cobertura.

Afiliación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS

Menos del 1% de los cotizantes al sistema de pensiones son trabajadores independientes, a pesar de que la reforma contempla esta modalidad. Como ya se dijo, existen tanto problemas de información, como de capacitación de los encargados de dar el servicio, así como por el hecho de que se le solicita al trabajador independiente el registro ante la oficina de impuestos para poderlo incorporar al sistema de pensiones cotizar. Asimismo, se requiere que primero se aporte al sistema de salud del IMSS para poder luego aportar al sistema de pensiones.

La propuesta es brindar mayor información y eliminar tanto el requisito del registro ante la oficina de impuestos como la aportación inicial al sistema de salud, como ya se planteó antes. Ciertamente la incorporación de los trabajadores informales en el esquema de seguridad social podría representar un costo fiscal alto en el corto plazo. Sin embargo, se considera que sería una medida que elevaría substancialmente el bienestar de la población y ayudaría, en el largo plazo, a la incorporación de estos trabajadores en el sector formal.

Sector rural

Los Artículos 235 y 238 de la Nueva Ley del Seguro Social señalan que tienen derecho a la afiliación *voluntaria* al régimen obligatorio del IMSS los trabajadores independientes, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y campesinos en extrema pobreza. Por lo dicho a lo largo de este trabajo, en la práctica estos grupos, que se encuentran sobre todo en el sector rural, no están cubiertos por la seguridad social. No es coincidencia que sean los más pobres del país, ni tampoco que sean estas las familias en las cuales se observa más enfáticamente el apoyo familiar a los miembros en edad avanzada.

Por ello, junto con la reforma al ISSSTE, una política específicamente para estos grupos es la más necesaria del sistema de pensiones. Lo que se propone es que haya programas diferenciados para esta población, como ya se tiene contemplado para algunos grupos. Por ejemplo, el Artículo 236 de la Nueva Ley establece de manera obligatoria la afiliación de los cañeros, tabacaleros y otras ramas de producción especializadas.

Se propone llevar a cabo una campaña intensa de incorporación a las demás ramas y ocupaciones del sector rural. En primer lugar, una reducción de la edad mínima de retiro para los grupos de ingresos muy bajos. En segundo lugar es necesario que el Estado se apoye la aportación de estos grupos, al menos con la mitad de la misma. Los recursos pueden venir de la aplicación de un impuesto especial a las pensiones de los grupos de mayor nivel económico (las personas con más de 25 salarios mínimos en su último salario de cotización).

El esfuerzo para estos grupos rurales y de bajos recursos sería un costo importante para el Estado, pero los beneficios son potencialmente muy grandes si el programa es permanente. No sólo se apoyaría justamente a los individuos en la vejez, sino que habría los incentivos de reducir el apoyo que les brinden sus familiares y por tanto se estaría incidiendo indirectamente sobre la fecundidad en las áreas rurales. Ante la posibilidad de una pensión, el incentivo a tener más hijos para que cumplan esta función es menor y la perpetuación de la pobreza, a través de tener una familia grande, se reduciría. El sistema de pensiones cumpliría con ello su función social.

Bibliografía

- Aburto, C. C Kane y R Palacios (1997). "Reporting The Implicit Pension Debt". Finance and Development. Febrero.
- C. Mansell (1996). "Las nuevas finanzas en México". Milenio, IMEF, ITAM. México.
- C. Sales, F. Solís y A. Villagómez (1996). "Pension System Reform: The Mexican Case".
- CONSAR (1999), Boletín Informativo SAR, boletín trimestral.
- Corsetti y S. Hebbel (1997). " Pension Reform and Growth". The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience, Cambridge University Press.
- Dávila, E. (1989). Ingresos y Prestaciones del Sector Informal. Documentos de Trabajo. Fundación. Friederich Ebert. N° 20, Documento presentado para NBER.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estadísticas (1998).
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). (1995). "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Aguascalientes:1987, 1998.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Empleo. Aguascalientes: INEGI, 1991, 1997.
- A. Vazquez. (1999). "Algunas Consideraciones Importantes Sobre la Reforma al Sistema de Pensiones en México". Tesina presentada en el ITAM.
- Grupo Financiero Bancomer (1999). Competencia Laboral, Serie de Propuestas, N° 5.
- Hernández Licona, G. Transition Between Occupational States 1994-1997: The Importance of Household Businesses. ITAM. Mimeo, 1999.

- L.Cerda y G. Grandolini. (1996). “México: The 1997 Pension Reform” Artículo presentado para el EDI, en la Conferencia: Pension Systems: From Crisis to Reform. Washington D.C.
- Levenson, A. y W. Maloney (1997). The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation. Mimeo.
- López Cárdenas, Próspero (1996). “El Régimen de Seguridad Social de los Empleados Públicos en México”. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Maloney, W. (1996). Dualism and the Unprotected or Informal Labor Market in Mexico: A Dynamic Approach. Mimeo.
- Martínez, Gabriel. (1997). “Costos Fiscales de la Reforma de la Seguridad Social en México”. Presentado para el seminario “Los costos fiscales derivados de las reformas de pensiones en el mundo”. Cancun, Quintana Roo.
- Mesa-Lago. Carmelo (1994). “La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe”, CIEDESS.
- P.Arrau y S. Hebbel (1993). “Pension System and Reform in Developing Countries: Country Experiences and Research Issues”, Revista de Análisis Económico, Vol. 9, N° 1, Junio.
- R Holzmann (1996). “ Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile”, IMF Working Paper WP/96/94, Washington D.C.
- Sánchez Barrio, Armando, Arellano, Gloria e Izquierdo, Emma (1996). Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Régimen Obligatorio, ed. SICCO.
- Solís y Villagómez (1999). “La Seguridad Social en México”. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Stiglitz (1988). “La Economía del Sector Público”. Ed. Barcelona.

Anexos

Anexo 1

Cuadro A1.1

POBLACIÓN QUE RECIBE PENSIÓN, POR GÉNERO, 1997

(Porcentaje de la pobl. mayor de 55 años de edad que está fuera de la fuerza lab.)

Género	Porcentaje
Hombre	46.4
Mujer	4.9
Total	16.6

Cuadro A1.2

POBLACIÓN QUE RECIBE PENSIÓN, POR POSICIÓN EN EL HOGAR, 1997

(Porcentaje de la pobl. mayor de 55 años de edad que está fuera de la fuerza laboral)

Posición en el hogar	Porcentaje
Jefe de familia	31.1
Cónyuge del jefe	2.4
Hijos	22.7
Otros parientes	7.2
Total	16.6

Cuadro A1.3

POBLACIÓN QUE RECIBE PENSIÓN, POR ESCOLARIDAD, 1997

(Porcentaje de la población mayor de 55 años de edad que está fuera de la fuerza laboral)

Escolaridad	Porcentaje
Analfabeta	3.8
Sabe leer y escribir, sin grados académicos	10.7
Primaria	17.6
Técnico, primaria	21.4
Secundaria	32.1
Técnico, secundaria	50.0
Preparatoria	51.4
Técnico, preparatoria	66.0
Licenciatura y posgrado	65.9
Total	16.6

Cuadro A1.4

POBLACIÓN QUE RECIBE PENSIÓN, POR TIPO DE URBANIZACIÓN, 1997

(% de la población mayor de 55 años de edad que está fuera de la fuerza laboral)

Tipo de urbanización	Porcentaje
Áreas más urbanizadas	25.4
Áreas menos urbanizadas	8.9
Total	16.6

Anexo 2

Cuadro A2.1
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR EDAD
(% de la PEA)

Edad	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
12-15	2.5	36.6	0.0	3.8	57.2	100.0
16-25	28.1	42.4	1.1	8.3	20.1	100.0
26-35	37.7	29.3	4.3	21.1	7.6	100.0
36-45	32.5	25.2	6.3	29.9	6.0	100.0
46-55	25.0	22.2	8.3	37.2	7.4	100.0
56-65	15.4	16.8	8.2	53.2	6.4	100.0
66-75	5.0	11.0	8.7	67.3	8.0	100.0
76 o más	2.2	13.5	6.2	72.8	5.3	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Edad	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
12-15	2.2	30.3	0.0	3.1	64.4	100.0
16-25	15.9	43.3	1.1	8.8	30.9	100.0
26-35	24.0	32.0	4.5	27.2	12.3	100.0
36-45	21.4	27.1	6.0	36.7	8.8	100.0
46-55	14.8	22.5	6.9	45.4	10.4	100.0
56-65	7.5	16.7	7.5	60.7	7.6	100.0
66-75	2.4	8.4	8.6	72.3	8.2	100.0
76 o más	0.9	13.4	5.0	74.8	6.0	100.0

ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Edad	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
12-15	3.5	55.5	0.02	5.7	35.2	100.0
16-25	42.1	41.3	1.2	7.7	7.8	100.0
26-35	50.5	26.8	4.1	15.4	3.3	100.0
36-45	43.4	23.4	6.6	23.3	3.3	100.0
46-55	36.1	21.8	10.0	28.1	4.1	100.0
56-65	29.1	17.1	9.5	40.2	4.2	100.0
66-75	11.8	17.9	8.7	54.4	7.2	100.0
76 o más	7.1	14.2	11.2	65.2	2.2	100.0

Cuadro A2.1B
CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR EDAD Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Edad	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total Edad
12-15	2.5	6.6	4.7
16-25	26.7	26.2	26.4
26-35	28.0	22.6	25.1
36-45	22.2	18.7	20.3
46-55	12.9	12.3	12.6
56-65	5.6	8.4	7.1
66-75	1.7	3.7	2.8
76 o más	0.4	1.4	1.0
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.2
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR ESCOLARIDAD
(Porcentaje de la PEA)

Escolaridad	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Analfabeta	4.0	29.5	1.9	50.0	14.7	100.0
Sabe leer y escribir, sin grados académicos	10.8	28.6	6.7	47.1	6.8	100.0
Primaria	16.6	31.5	4.4	32.3	15.2	100.0
Técnico, primaria	32.1	19.4	4.7	31.9	12.0	100.0
Secundaria	29.2	35.7	3.6	15.6	16.0	100.0
Técnico, secundaria	53.7	23.4	3.0	14.5	5.4	100.0
Preparatoria	40.6	28.3	5.4	13.4	12.3	100.0
Técnico, preparatoria	47.4	26.6	3.9	11.4	10.7	100.0
Licenciatura y posgrado	54.2	20.6	9.0	12.5	3.7	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Escolaridad	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Analfabeta	2.5	29.1	1.8	51.1	15.6	100.0
Sabe leer y escribir, sin grados académicos	5.8	27.2	6.5	51.8	8.7	100.0
Primaria	10.3	30.8	4.3	34.5	20.1	100.0
Técnico, primaria	11.6	18.1	4.9	45.1	20.3	100.0
Secundaria	17.9	37.3	4.3	16.2	24.2	100.0
Técnico, secundaria	47.8	23.2	3.8	18.0	7.3	100.0
Preparatoria	26.2	27.1	7.2	15.2	24.2	100.0
Técnico, preparatoria	38.5	24.2	5.0	13.1	19.1	100.0
Licenciatura y posgrado	59.6	15.2	6.3	12.8	6.2	100.0

ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Escolaridad	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Analfabeta	13.1	31.6	2.9	43.2	9.3	100.0
Sabe leer y escribir, sin grados académicos	20.0	31.2	7.1	38.5	3.3	100.0
Primaria	29.2	32.8	4.5	27.8	5.7	100.0
Técnico, primaria	38.3	19.8	4.7	27.9	9.4	100.0
Secundaria	40.9	33.9	2.9	15.0	7.4	100.0
Técnico, secundaria	56.5	23.6	2.7	12.8	4.5	100.0
Preparatoria	48.6	29.0	4.4	12.4	5.7	100.0
Técnico, preparatoria	53.6	28.3	3.1	10.2	4.7	100.0
Licenciatura y posgrado	52.5	22.3	9.9	12.5	2.9	100.0

Cuadro A2.2B

CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR ESCOLARIDAD Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Escolaridad	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total Escolaridad
Analfabeta	2.4	12.2	7.7
Sabe leer y escribir, sin grados académicos	1.2	1.9	1.6
Primaria	28.7	48.6	39.4
Técnico, primaria	1.4	0.4	0.9
Secundaria	22.9	20.5	21.6
Técnico, secundaria	10.9	1.1	7.4
Preparatoria	11.3	5.5	8.2
Técnico, preparatoria	1.8	1.1	1.4
Licenciatura y posgrado	19.4	5.4	11.9
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.3

POSICIÓN EN EL TRABAJO POR POSICIÓN EN EL HOGAR

(% de la PEA)

Posición en el Hogar	Asalariados con IMSS ó ISSSTE	Asalariados sin IMSS ó ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Jefe	30.1	25.9	7.9	35.3	0.8	100.0
Cónyuge del Jefe	25.2	20.2	2.1	28.4	24.1	100.0
Hijo(a)	25.4	38.0	1.2	9.7	25.7	100.0
Otros Parientes	32.2	35.1	2.3	14.4	16.0	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Posición en el Hogar	Asalariados con IMSS ó ISSSTE	Asalariados sin IMSS ó ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Jefe	19.0	27.7	7.7	44.7	1.0	100.0
Cónyuge del jefe	14.4	17.8	1.8	33.0	33.0	100.0
Hijo(a)	12.9	38.1	0.9	9.8	38.3	100.0
Otros Parientes	16.7	36.6	2.0	15.7	29.1	100.0

ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Posición en el Hogar	Asalariados con IMSS ó ISSSTE	Asalariados sin IMSS ó ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin Pago	Total
Jefe	43.2	23.8	8.2	24.3	0.5	100.0
Cónyuge	37.3	22.7	2.5	23.3	14.2	100.0
Hijo(a)	41.5	37.8	1.6	9.5	9.6	100.0
Otros Parientes	45.4	33.8	2.5	13.4	5.0	100.0

Cuadro A2.3B

CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR POSICIÓN EN EL HOGAR Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Posición en el Hogar	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total Pos. Hogar
Jefe	48.1	48.2	48.1
Cónyuge	14.8	14.1	14.4
Hijo(a)	30.1	32.8	31.5
Otros Parientes	7.0	5.0	5.9
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.4
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO
(Porcentaje de la PEA)

Tamaño del establecimiento (núm. personas)	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
1	0.2	11.8	0.0	88.8	0.04	100.0
2-5	3.4	36.1	9.9	21.5	29.1	100.0
6-10	20.3	50.9	6.7	3.1	19.1	100.0
11-15	36.8	54.4	5.4	0.0	3.3	100.0
16-50	58.9	37.7	2.5	0.0	0.9	100.0
51-100	69.1	30.2	0.5	0.0	0.2	100.0
101-250	83.6	16.0	0.4	0.0	0.1	100.0
251 o más	76.2	22.9	0.1	0.0	0.8	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Tamaño del establecimiento (núm. personas)	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
1	0.2	10.2	0.0	89.6	0.1	100.0
2-5	2.0	31.5	7.7	24.4	34.4	100.0
6-10	10.2	51.0	5.3	4.9	28.6	100.0
11-15	21.6	67.2	5.4	0.0	5.9	100.0
16-50	44.3	52.0	2.2	0.0	1.5	100.0
51-100	55.7	44.0	0.1	0.0	0.2	100.0
101-250	78.4	21.4	0.1	0.0	0.1	100.0
251 o más	70.6	27.4	0.0	0.0	2.0	100.0

ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Tamaño del establecimiento (núm. personas)	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
1	0.2	14.1	0.0	85.7	0.03	100.0
2-5	6.3	45.3	14.2	15.7	18.6	100.0
6-10	36.7	50.9	9.0	0.0	3.5	100.0
11-15	49.2	44.1	5.5	0.0	1.2	100.0
16-50	68.8	27.9	2.8	0.0	0.5	100.0
51-100	77.9	21.4	0.8	0.0	0.1	100.0
101-250	87.0	12.4	0.5	0.0	0.1	100.0
251 o más	78.9	20.8	0.1	0.0	0.2	100.0

Cuadro A2.4B
CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO
Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Tamaño del establecimiento (núm. personas)	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total Tamaño del Establecimiento
1	16.8	20.3	18.7
2-5	27.8	47.6	38.4
6-10	5.8	8.1	7.0
11-15	3.0	2.1	2.5
16-50	7.7	4.6	6.0
51-100	4.1	2.4	3.2
101-250	3.2	1.8	2.5
251 o más	31.7	13.1	21.7
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.5

POSICIÓN EN EL TRABAJO POR RAMA

(Porcentaje de la PEA)

Rama	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total Rama
Agropecuarias	4.1	26.7	3.7	35.9	29.6	100.0
Transformación	50.6	25.0	3.5	15.8	5.1	100.0
Construcción	11.7	55.4	11.2	19.9	1.8	100.0
Comercio	20.9	20.7	5.0	34.3	19.2	100.0
Com. y Transp.	36.0	42.0	5.3	14.8	2.0	100.0
Servicios	34.3	34.7	5.2	21.6	4.3	100.0
Admón. Pública	62.5	37.2	0.0	0.0	0.3	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Rama	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total Rama
Agropecuarias	3.8	26.7	3.4	36.0	30.1	100.0
Transformación	34.7	30.8	3.4	23.4	7.8	100.0
Construcción	5.8	63.8	11.0	17.8	1.6	100.0
Comercio	11.2	19.3	4.7	39.5	25.4	100.0
Com. y Transp.	30.5	42.6	6.8	16.0	4.2	100.0
Servicios	29.7	35.6	4.8	24.3	5.6	100.0
Admón. Pública	52.0	47.9	0.0	0.0	0.1	100.0

ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Rama	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total Rama
Agropecuarias	14.3	26.8	12.8	33.2	12.9	100.0
Transformación	62.6	20.7	3.6	10.0	3.1	100.0
Construcción	19.9	43.8	11.4	22.8	2.2	100.0
Comercio	28.0	21.8	5.2	30.5	14.6	100.0
Com. y Transp.	38.8	41.7	4.5	14.2	0.9	100.0
Servicios	36.9	34.1	5.3	20.1	3.6	100.0
Admón. Pública	67.9	31.7	0.0	0.0	0.5	100.0

Cuadro A2.5B

CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR RAMA Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Rama	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total Rama
Agropecuarias	1.5	43.3	23.9
Transformación	21.8	14.3	17.8
Construcción	3.6	4.2	3.9
Comercio	21.9	14.0	17.7
Com. y Transp.	6.0	2.6	4.2
Servicios	39.2	18.8	28.3
Admón. Pública	6.2	2.7	4.3
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.6
POSICIÓN EN EL TRABAJO POR OCUPACIÓN
(Porcentaje de la PEA)

Por ocupación	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Profesionales	47.9	18.2	12.4	21.2	0.4	100.0
Técnicos y personal especializado	56.5	23.5	1.7	14.9	3.4	100.0
Maestros y afines	75.0	22.4	0.4	2.0	0.2	100.0
Trabajadores del arte	21.9	46.3	2.9	27.2	1.8	100.0
Func. Públicos y gerentes sector privado.	50.8	11.9	33.0	3.1	1.2	100.0
Administr. agropecuarios.	15.6	1.7	63.8	18.2	0.8	100.0
Oficinistas	70.1	24.8	0.4	1.0	3.7	100.0
Vendedores dependientes	17.6	22.7	5.1	32.2	22.4	100.0
Vendedores ambulantes	0.2	11.7	3.4	65.9	18.7	100.0
Empleados en servicios.	32.9	34.5	3.8	20.3	8.5	100.0
Trab. domésticos	2.5	73.2	0.1	23.9	0.4	100.0
Operadores de transporte	30.6	47.4	4.2	16.4	1.4	100.0
Protección y vigilancia	63.3	35.8	0.0	0.8	0.01	100.0
Mayorales agropec.	47.7	40.5	9.0	2.3	0.5	100.0
Trab. en activ. agrícolas, ganaderas, etc.	2.2	26.0	3.8	37.2	30.8	100.0
Operadores de maquinaria agropecuaria	27.6	64.1	2.7	3.6	2.1	100.0
Supervisores y capataces industriales	74.4	12.0	11.8	0.9	1.0	100.0
Artesanos y obreros	32.9	26.0	6.7	31.4	2.9	100.0
Ayudantes y peones industriales	25.2	63.4	0.1	1.3	10.0	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Por ocupación	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Profesionales	45.5	12.4	15.0	26.9	0.2	100.0
Técnicos y personal especializado	49.8	21.1	0.4	20.7	8.0	100.0
Maestros y afines	78.9	20.9	0.0	0.2	0.1	100.0
Trabajadores del arte	9.7	62.5	3.0	24.9	0.0	100.0
Func. Públicos y gerentes sector privado.	45.1	14.9	35.0	3.5	1.4	100.0
Administr. Agropecuarios.	14.8	1.3	57.3	26.6	0.0	100.0
Oficinistas	61.5	30.3	0.3	2.4	5.6	100.0
Vendedores dependientes	9.5	19.4	4.7	37.8	28.7	100.0
Vendedores ambulantes	0.0	12.4	5.0	58.5	24.2	100.0
Empleados en servicios.	22.3	35.1	4.3	24.9	13.4	100.0
Trabajadores domésticos	2.4	72.6	0.02	24.8	0.2	100.0
Operadores de transporte	31.5	45.8	6.0	14.2	2.5	100.0
Protección y vigilancia	63.2	36.5	0.0	0.4	0.0	100.0
Mayorales agropec.	46.9	42.9	7.9	2.3	0.0	100.0
Trab. en activ. agrícolas, ganaderas, etc.	2.1	25.9	3.6	37.1	31.2	100.0
Operadores de maquinaria agropecuaria	28.2	63.5	2.7	3.7	2.0	100.0
Supervisores y capataces industriales	66.4	16.7	13.5	0.4	3.0	100.0
Artesanos y obreros	24.0	28.4	7.4	35.9	4.3	100.0
Ayudantes y peones industriales	17.8	70.5	0.1	1.4	10.3	100.0

Cuadro A2.6(Conclusión)

POSICIÓN EN EL TRABAJO POR OCUPACIÓN ÁREAS MÁS URBANIZADAS

Por Ocupación	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Profesionales	48.5	19.5	11.8	19.8	0.4	100.0
Técnicos y personal especializado	59.6	24.6	2.3	12.2	1.3	100.0
Maestros y afines	71.4	23.9	0.7	3.8	0.2	100.0
Trabajadores del arte	27.1	39.4	2.9	28.2	2.5	100.0
Func. Púb. y gerentes sector privado.	52.3	11.1	32.5	3.0	1.2	100.0
Adm. Agropecuarios.	17.5	2.3	77.1	0.7	2.4	100.0
Oficinistas	72.4	23.4	0.5	0.6	3.1	100.0
Vendedores dependientes	24.3	25.4	5.5	27.6	17.2	100.0
Vendedores ambulantes	0.3	11.3	2.4	70.8	15.2	100.0
Empleados en servicios.	39.4	34.2	3.4	17.5	5.6	100.0
Trabajadores Domésticos	2.7	73.7	0.1	22.9	0.6	100.0
Operadores de transporte	30.1	48.4	3.1	17.8	0.7	100.0
Protección y vigilancia	63.5	35.4	0.0	1.1	0.02	100.0
Mayorales agropecuarios	56.1	11.8	22.5	3.0	6.6	100.0
Trab. activ. agrícolas, ganaderas, etc.	6.7	29.4	9.7	40.0	14.2	100.0
Operadores de maq. agropecuaria	0.0	90.0	0.0	1.6	8.4	100.0
Supervisores y capataces indust.	77.5	10.2	11.1	1.0	0.2	100.0
Artesanos y obreros	41.1	23.9	6.1	27.3	1.7	100.0
Ayudantes y peones industriales	32.7	56.3	0.04	1.2	9.7	100.0

Cuadro A2.6B

CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR OCUPACIÓN Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Por Ocupación	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total Ocupación
Profesionales	4.7	0.9	2.7
Técnicos y personal especializado	4.5	1.8	3.0
Maestros y afines	4.0	3.2	3.6
Trabajadores del arte	1.2	0.4	0.8
Func. Públicos y gerentes sector privado	3.4	0.8	2.0
Administr. Agropecuarios.	0.1	0.2	0.1
Oficinistas	13.1	3.0	7.7
Vendedores dependientes	15.6	10.9	13.0
Vendedores ambulantes	4.4	2.5	3.3
Empleados en servicios.	8.6	4.5	6.4
Trabajadores domésticos	4.6	3.9	4.3
Operadores de transporte	4.6	2.5	3.4
Protección y vigilancia	2.5	1.4	1.9
Mayorales agropec.	0.04	0.4	0.2
Trab. en activ.agrícolas, ganaderas, etc.	1.3	42.2	23.2
Operadores de maquinaria agropecuaria	0.01	0.5	0.3
Supervisores y capataces industriales	2.5	0.8	1.6
Artesanos y obreros	19.3	15.2	17.1
Ayudantes y peones industriales	5.8	5.1	5.4
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.7

POSICIÓN EN EL TRABAJO POR TEMPORALIDAD DEL EMPLEO
(Porcentaje de la PEA)

Tiempo que dedica a trabajar	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Todo el año	29.1	29.5	4.8	24.9	11.7	100.0
Unos meses	8.6	37.0	1.3	19.9	33.2	100.0
Solo de vez en cuando	0.8	46.4	0.9	23.7	28.2	100.0

ÁREAS MENOS URBANIZADAS

Tiempo que dedica a trabajar	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Todo el año	17.2	30.1	4.5	30.6	17.5	100.0
Unos meses	5.8	33.0	1.3	21.2	38.7	100.0
Solo de vez en cuando	0.5	46.1	1.0	19.8	32.7	100.0

AREAS MÁS URBANIZADAS

Tiempo que dedica a trabajar	Asalariados con IMSS o ISSSTE	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta Propia	Trabajadores sin pago	Total
Todo el año	42.2	28.8	5.0	18.7	5.4	100.0
Unos meses	20.1	53.4	1.1	14.7	10.7	100.0
Solo de vez en cuando	1.6	47.2	0.6	35.0	15.6	100.0

Cuadro A2.7B

CLASIFICACIÓN DE LA P.E.A. POR TEMPORALIDAD DEL EMPLEO Y TIPO DE URBANIZACIÓN

Tiempo que dedica a trabajar	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas	Total tiempo a trabajar
Todo el año	97.9	93.0	95.3
Unos meses	1.8	6.2	4.1
Solo de vez en cuando	0.3	0.8	0.6
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro A2.8

CARACTERÍSTICAS DEL JEFE DEL HOGAR SEGÚN COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Características del jefe del hogar	Hogares con seguridad social	Hogares sin seguridad social	Total
Edad (años promedio)	43.1	47.9	46.1
Salario Mensual (pesos de 1994)	1,060.7	569.0	750.4
Posición en el trabajo (%)			
Asalariado con IMSS o ISSSTE	75.6	0.0	30.1
Asalariado sin IMSS o ISSSTE	9.1	37.9	26.4
Patrón	3.9	10.5	7.8
Cuenta Propia	11.2	50.5	34.9
Trabajador sin pago	0.2	1.2	0.8
Total	100.0	100.0	100.0
Género (%)			
Hombre	85.1	80.0	81.9
Mujer	14.9	20.0	18.1
Total	100.0	100.0	100.0
Estado civil (%)			
Soltero	6.6	6.7	6.6
Casado	81.2	74.7	77.1
Divorciado	5.7	5.9	5.8
Viudo	6.4	12.8	10.4
Total	100.0	100.0	100.0
Escolaridad (%)			
Analfabeta	3.4	17.3	12.2
Sabe leer y escribir, sin grados	2.0	3.6	3.0
Primaria	37.1	50.2	45.3
Técnico, primaria	1.3	0.8	1.0
Secundaria	18.4	13.0	15.0
Técnico, secundaria	7.7	2.8	4.6
Preparatoria	8.8	4.7	6.2
Técnico, preparatoria	1.7	0.6	1.0
Licenciatura y posgrado	19.6	7.1	11.8
Total	100.0	100.0	100.0
Edad (%)			
12-15	0.0	0.01	0.01
16-25	7.3	6.6	6.9
26-35	25.3	20.4	22.3
36-45	28.0	22.9	24.8
46-55	20.9	17.8	18.9
56-65	12.1	15.3	14.1
66-75	4.8	10.7	8.5
76 o más	1.6	6.4	4.6
Total	100.0	100.0	100.0
Ocupación (%)			
Profesionales	4.0	2.1	2.8
Técnicos y personal especializado	4.2	1.6	2.6
Maestros y afines	6.7	0.7	3.0
Trabajadores del arte	0.9	0.9	0.9
Funcionarios Públicos y gerentes sector privado	5.1	1.9	3.2
Administradores agropecuarios	0.2	0.3	0.2
Oficinistas	12.4	1.9	6.0
Vendedores dependientes	9.4	10.1	9.9
Vendedores ambulantes	1.5	3.9	3.0
Empleados en servicios.	6.6	4.4	5.3
Trabajadores domésticos	1.4	3.1	2.4
Operadores de transporte	6.6	5.1	5.7
Protección y vigilancia	5.2	1.4	2.9
Mayores agropecuarios	0.6	0.3	0.4
Trabajadores. en actividades agrícolas, ganaderas, etc.	5.3	38.2	25.2
Operadores de maquinaria agropecuaria	0.5	0.5	0.5
Supervisores y capataces industriales	4.3	0.9	2.2
Artisanos y obreros	22.2	18.8	20.2
Ayudantes y peones industriales	3.2	3.9	3.6
Total	100.0	100.0	100.0



Serie

financiamiento del desarrollo

Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buirra (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.

- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. www
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. www
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. www
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. www
- 56 Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.

- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynsman y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 82 O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), Número de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 83 Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), Número de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 84 Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), Número de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 85 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), Número de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 86 Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), Número de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 87 Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 88 Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 89 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), Número de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)

- 90 Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), Número de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 91 Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), Número de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 92 Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), Número de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 93 Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), Número de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 94 Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), Número de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 95 Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), Número de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 96 Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), Número de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 97 Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), Número de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000.
- 98 Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), Número de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 99 Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), Número de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 100 Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), Número de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 101 Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), Número de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 102 Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Número de venta: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 103 Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), Número de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 104 Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), Número de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000.
- 105 Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), Número de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000.
- 106 Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), Número de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.0), 2000.
- 107 Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), Número de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: