

Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?

Enrique Valencia Lomelí
Gerardo Ordóñez Barba
(*Coordinadores*)

Nueva ronda de reformas estructurales en México ¿Nuevas políticas sociales? / Enrique Valencia Lomelí, Gerardo Ordóñez Barba, coordinadores. – Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte , 2016.

512 p. ; 17 x 23 cm

ISBN: 978-607-479-236-2

1. México – Política social. 2. Finanzas públicas – México. 3. México – Política y gobierno – 2000- 4. Pobreza – México. I. Valencia Lomelí, Enrique. II. Ordóñez Barba, Gerardo. III. El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California).

HN 113.5 N8 2016

ISBN 978-607-479-236-2

Primera edición, 2016

D. R. © 2016, El Colegio de la Frontera Norte
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560
Tijuana, Baja California, México
www.colef.mx

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez
Formación y edición: DDO Producciones
Diseño de portada: DDO Producciones/Érika Bautista
Última lectura: Luis Miguel Villa Aguirre /

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Introducción, <i>Enrique Valencia Lomelí</i>	7
--	---

I

NUEVAS REFORMAS ESTRUCTURALES: NARRATIVAS AGOTADAS

Viejas y recientes reformas: Trayectoria de un mismo ciclo, <i>Enrique Valencia Lomelí</i>	13
Para ir más allá de la pobreza: Una reforma macroeconómica del Estado para el desarrollo, <i>Rolando Cordera Campos</i>	31
Grandes expectativas, pobres resultados: El regreso del PRI y el mito de las reformas, <i>Alberto Aziz Nassif</i>	47
Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto. ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana?, <i>Carlos Barba Solano</i>	85
Las reformas estructurales y el empleo: De la prioridad discursiva al desdén efectivo, <i>Luis Ignacio Román Morales</i>	123

II

ENFOQUES HISTÓRICOS Y SOCIALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

El sistema tributario mexicano en perspectiva histórica e internacional después de la reforma de 2013, <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	155
Las finanzas públicas y el gasto social en las últimas tres décadas en México, 1982-2014, <i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	177
Medición generalizada del efecto redistributivo del sistema fiscal en México: ¿sin recaudar y sin redistribuir, <i>Luis Huesca Reynoso, Arturo Robles Valencia y Abdelkrim Araar</i>	201

III

¿HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA SALUD?

La transformación de la seguridad social. ¿Hacia un modelo de subsistencia?, <i>Manuel Canto Chac y Tania Garduño Nando</i>	219
Aciertos, desaciertos y posibles mejoras en el diseño del seguro de desempleo en México, <i>Graciela Bensusán</i>	237
La seguridad social y la pensión universal, <i>Berenice P Ramírez López</i>	259
Sistema Nacional de Salud Universal: Universalidad de mercado y restricción de derechos, <i>Oliva López Arellano y José Alberto Rivera Márquez</i>	277

IV
REFORMAS RECIENTES EN LAS ACCIONES PÚBLICAS
FRENTE A LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD

Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria, <i>Iliana Yaschine Arroyo, Sara Ochoa León y Citlalli Hernández Juárez</i>	299
Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional contra el Hambre <i>Julio Boltvinik Kalinka</i>	329
Constelaciones de poder, los intelectuales y la transformación del Estado de bienestar y la política social en México, <i>Araceli Damián González</i>	355
Programa contra la sequía: Entre la construcción de resiliencia y la construcción de vulnerabilidad social, <i>Rodrigo Flores Elizondo</i>	373

V
REFORMAS ESTRUCTURALES: ¿HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD?

Los derechos humanos en las instituciones públicas. ¿Una nueva generación de instituciones para el bienestar?, <i>Alfonso Celestino Pérez</i>	401
Sociedad civil y desarrollo social: ¿Qué podemos esperar de la nueva administración?, <i>Israel Banegas González y Tania Hernández Ortiz</i>	423
Autonomía de hecho y autonomía de derecho: Los retos de la reforma política para el Coneval, <i>Gonzalo Hernández Licona</i>	451

VI
REFORMAS AUSENTES: LAS POLÍTICAS DEL CUIDADO

Envejecimiento, redes y protección social en México: Reflexiones a partir de estudios de caso, <i>Rocío Enríquez Rosas y David Foust Rodríguez</i>	465
Satisfacción de los beneficiarios del Programa de Estancias Infantiles: Evaluación de la política social del gobierno federal en México, <i>Óscar Alfonso Martínez Martínez, Adolfo Rogelio Cogco Calderón y Jorge Alberto Pérez Cruz</i>	481
Acerca de los autores.....	499

La seguridad social y la pensión universal

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ

INTRODUCCIÓN

El fortalecimiento a la seguridad social se situó como uno de los aspectos relevantes en las propuestas de campaña de los partidos políticos en la contienda presidencial de 2012. Aunque destacaron las diferencias conceptuales que la ubican en un abanico que va desde el asistencialismo básico hasta la seguridad social integral, así como la disputa entre los diferentes modelos a seguir y la forma de financiarlos.

Entre las propuestas de campaña de Enrique Peña Nieto, tres se presentaron con la intención de fortalecer la seguridad social: el seguro de desempleo, el seguro de vida para jefas de familia y la pensión para adultos mayores. El ajuste de la edad se realizó después de que el programa de Oportunidades denominado 70 y más se convirtió en 65 años y más, una vez que entró en funciones el actual representante del Poder Ejecutivo.

Las acciones que a nivel local antecedieron a la propuesta de una pensión universal son: la *Ley de pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 residentes en el Distrito Federal* (2003) (hoy 68 años), el programa de Oportunidades 70 y más y los 13 programas para adultos mayores instrumentados por los gobiernos de los estados. Estas propuestas fueron suscritas en el Pacto por México y aparecen en el *Plan Nacional de Desarrollo*. Posteriormente formaron parte del paquete de iniciativas que ya se aprobaron en la reforma hacendaria presentada el 8 de septiembre de 2013 y que se acompañan de cambios constitucionales.

Llama la atención que a nivel del gobierno federal se reconozca la debilidad de la seguridad social en cuanto a cobertura y proponga una pensión no contributiva, instrumento de política social que se ha generalizado en América Latina, ya que de 14 países que cuentan con pensiones no contributivas de financiamiento público, y que en sus inicios fue focalizada a población vulnerable y en extrema pobreza, en cinco países han adoptado la forma de pensiones solidarias, básicas o sociales. Otro aspecto que en el discurso gubernamental se dejó de lado, al menos en la nomenclaturas, el término de protección social y se enfatizó en la perspectiva de la seguridad social.

La propuesta cubre una creciente necesidad si se considera que se encuentran cotizando para su pensión 35.1 por ciento de la población económicamente activa; que los pensionados actuales representan tres por ciento de la población total; que menos de 20 por ciento de los mayores de 65 años cuentan con una pensión de vejez y/o retiro, y que

por tanto no tienen cobertura de pensiones públicas 61 por ciento de la población, 71.8 millones de personas (Coneval, 2013).¹

¿Cuáles pueden ser los límites y debilidades de la propuesta cuando sólo se reconoce la baja cobertura, pero no se evalúan los resultados de las reformas al IMSS y al ISSSTE? Nada se ha dicho en cuanto a calidad y acceso efectivo. ¿Cuáles pueden ser las implicaciones que se derivarían del esquema de financiamiento aprobado? y si ¿es posible realmente lograr cobertura universal y un mínimo de bienestar?

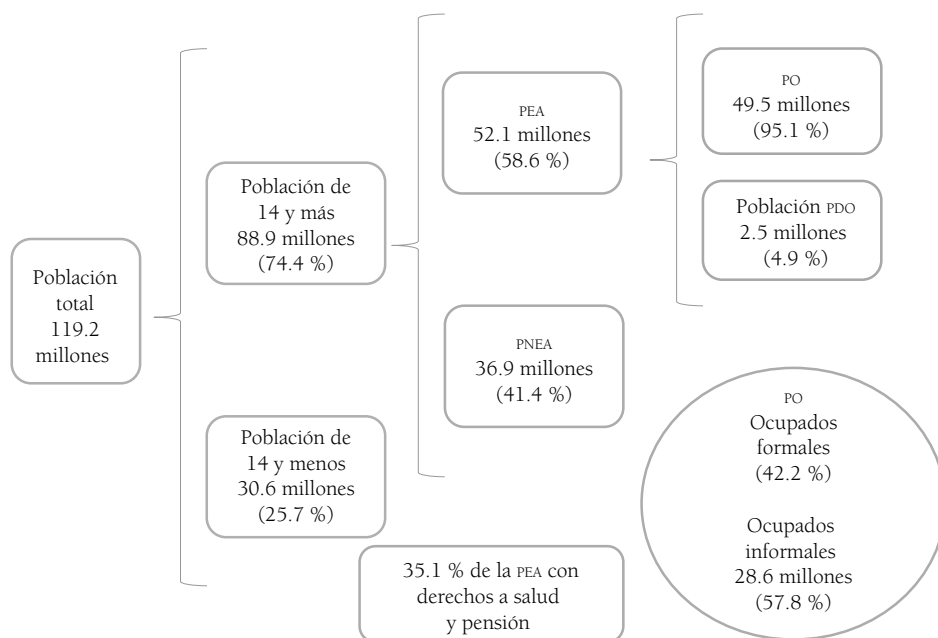
Para abordar estas interrogantes se desarrollarán los siguientes aspectos: 1) situación actual de la seguridad social, de los mercados de trabajo y los alcances de la propuesta; 2) características de la política social que se está instrumentando, y 3) acerca de la pensión universal.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

El cuadro 1 es más que elocuente en cuanto a la falta de cobertura de los institutos de seguridad social. Sólo 35.1 por ciento de la población económicamente activa está cotizando para alguna institución de seguridad social. Cuando se aprobó la reforma del IMSS en 1995, se argumentó que se hacía para enfrentar los problemas financieros que se agudizaban por la transición demográfica, nunca se detuvieron a analizar las repercusiones que tuvo el nuevo patrón de acumulación y modelo de crecimiento en los mercados de trabajo. La apertura de la economía, los procesos de privatización y haberse insertado al mercado mundial como países ensambladores provocó grandes transformaciones en la actividad del mercado interno. El crecimiento de empleo informal, más que desempleo, ha impactado desde entonces a la seguridad social contributiva. No sólo ha sido el crecimiento del clásico sector informal definido por las actividades productivas y comerciales que realiza la unidad económica de los hogares, sino por el crecimiento del empleo desprotegido. La generalización de las contrataciones por honorarios, por intermediación de compañías que subcontratan, dan por resultado que 58 por ciento de la población ocupada se encuentre en empleos informales, 28.6 millones de mexicanos, frente a 20.2 millones de trabajadores registrados en el sector formal, 42 por ciento de los ocupados.

¹⁴[...] el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, relativa a la medición de la pobreza 2010-2012, [...] señala que 61.2 % de los mexicanos (71.8 millones de personas) carece de acceso a la seguridad social. Así mismo, 66.3 % de las personas mayores de 65 años nunca ha cotizado al sistema de seguridad social y 37.6 % de ellas no recibe ningún tipo de pensión o jubilación, lo que será más grave en el futuro toda vez que en las nuevas generaciones hay un porcentaje amplio de la población que no cotiza en la seguridad social para su vejez (48.1 % de la población económicamente activa mayor de 16 años)” (Presidencia de la República, 2013:II-III).

Figura 1. Población en México al segundo trimestre de 2014



Fuente: ENOE (INEGI, 2014).

Si a esta situación se le suma que desde su origen la seguridad social mexicana nació diferenciada y segmentada, lo que provocó que nunca se hubiera alcanzado la universalización, el problema se presenta con mayor complejidad.

Cabe recordar que la seguridad social incluye a los seguros sociales contributivos que brindan servicios de atención médico-hospitalaria, pensiones y jubilaciones, prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, de enfermedad o maternidad, así como prestaciones para vivienda y guarderías. También incluye a los programas públicos de atención a la salud, la asistencia social y asignaciones familiares que ahora se expresan principalmente en los programas sociales focales como han sido Solidaridad, Progresá, Oportunidades, Vivir Mejor y ahora Prospera. Solamente las instituciones de seguro social contributivo, en los que aportan los trabajadores, empleadores y el Estado, brindan seguros que cubren de forma más completa contingencias económicas y sociales. El resto de los programas públicos se ubican fundamentalmente en la atención de la salud y en algunas transferencias monetarias focalizadas y muchas de ellas condicionadas. Es importante comparar lo que sucede en la actualidad, mientras el Seguro Popular cubre 1 500 intervenciones el IMSS atiende un promedio de 12 000 diagnósticos (Laurell, 2013:71-73).

La diversidad de programas, servicios y requisitos segmentó a la población y diferenció a la seguridad social. El origen de esta segmentación se establece en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La fracción XXIX del Artículo 123 señala que “es de utilidad pública la *Ley del seguro social*, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares” (Congreso de la Unión, 2015). A pesar de la amplia mención del tipo de trabajador que se hace, lo que ha prevalecido es que los trabajadores sujetos al seguro social han sido principalmente los urbanos, del sector privado, formales y protegidos por su inscripción al IMSS. En esta dirección, la seguridad social mexicana se definió a sí misma en una perspectiva identificada con la concepción de Beveridge, pero terminó instrumentado una de corte bismarkiano.²

A la fracción XXIX del Artículo 123 se le añadió un apartado B en el que se establecen las bases de la seguridad social para los trabajadores de los poderes de la unión y del Distrito Federal. Se consideran seguros similares aunque se hacen más explícitas las garantías de mantenimiento del trabajo por incapacidad, la incapacidad de maternidad, atención médica a familiares, establecimiento de centros vacacionales, ayuda y aportaciones para vivienda.

La fracción XIII señala que “las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del ministerio público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social” que “el Estado proporcionara a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado (vivienda), en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones. La fracción XIII bis señala que “el banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado” (Congreso de la Unión, 2015).

La existencia de un apartado A y otro B marca diferencias en el acceso a derechos laborales y sociales que hasta el momento establecen las diferencias entre trabajadores del sector privado frente a los del sector público, entre civiles y militares, y entre trabajadores de base y funcionarios y personal de confianza. Aspectos que profundizan situaciones de inequidad.

El incumplimiento en el otorgamiento de servicios básicos para la sociedad mexicana condujo a reformar en 1983 el artículo 4, al que se adiciona lo siguiente, “toda persona

²Beveridge (1942) incorpora la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios a los seguros sociales contributivos ante riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo y vejez, instrumentados en Alemania por Bismark en 1883-1889.

tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. Se refiere a que el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país (Congreso de la Unión, 2015). A pesar de esta reforma, tuvieron que pasar otros 20 años para que se estableciera el Sistema de Protección Social en Salud que incluye a los programas de Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación, Oportunidades en su componente de salud y cirugía extramuros, y cuyos principales problemas son su carácter voluntario, no ausente del cobro de cuotas, su falta de infraestructura y atención limitada a un cuadro base de 1 500 intervenciones.

La falta de cobertura se acentúa si se observan las manifestaciones de los mercados laborales. Lo que más ha crecido dentro de la informalidad es el empleo desprotegido y ello tiene repercusiones directas en las densidades de cotización.³ Consar muestra que de su registro de 50 millones de cuentas individuales, 26.2 millones están inactivas, la densidad de cotización es de 38 por ciento. Esto quiere decir que si la *Ley del seguro social* señala 1 250 semanas para tener derecho a una pensión mínima garantizada, los trabajadores han cotizado un promedio de 475 semanas en 16 años que lleva el sistema. ¿Qué pasará con los trabajadores que al final de su vida laboral no alcancen cotizar 1 250 semanas? La *Ley del IMSS* de 1995, en el ámbito de pensiones de vejez y retiro, tiene un pilar solidario a partir de ofrecer una pensión mínima garantizada que representa un salario mínimo de 1 997 indexado. Se otorgaría una pensión mínima garantizada a los que tengan ahorros insuficientes, pero el requisito es cotizar 1 250 semanas. Para los trabajadores del ISSSTE, la pensión mínima garantizada equivale a dos salarios mínimos de 2 007 indexados, y el requisito son 30 años de trabajo para hombres y 28 para mujeres.

Con los niveles de densidad registrados, con el porcentaje de empleo informal y desprotegido que se tiene, es probable que sólo 36.5 por ciento alcance una pensión mayor a la mínima (Valencia, 2008:34). Cabe señalar que los cálculos prospectivos del actuario Valencia, toman como tasa de densidad la que registró Chile en la encuesta levantada en 2002, que fue de 50.2 por ciento y que el tiempo de cotización que determinan las leyes chilenas son 20 años. Actualmente la densidad de cotización en México es de 38 por ciento y el tiempo de cotización obligatorio para acceder a una pensión son 1 250 semanas, 24 años para los trabajadores afiliados al IMSS.

La posibilidad de contar con seguridad económica en la vejez es un desafío grande, por ello se señala que a la propuesta de pensión universal le faltó primero hacer una evaluación de los alcances de las reformas al IMSS a partir de 1995 y del ISSSTE en 2007,

³Número de aportaciones realizadas en el tiempo requerido para obtener una pensión, 1 250 semanas en el IMSS. En el ISSSTE, 28 años las mujeres y 30 años los hombres.

así como la revisión de la viabilidad del actual sistema de capitalización individual de administración privada, que en 2013 tuvo minusvalías de siete por ciento y su tasa de rentabilidad nominal en esos 12 meses fue de 2.86 por ciento (Consar, 2013).

Las reformas no cumplieron con dos objetivos básicos, la ampliación de la cobertura y la sustentabilidad del modelo en su orientación de posibles beneficios al trabajador. Sin embargo, hay que destacar que nuevamente se esté poniendo en el centro de la política social a la seguridad social como expresión de responsabilidad estatal. Lo que llama la atención es que sea después de tres décadas de buscar mediante instrumentos de política económica su descapitalización, así como de la ausencia de vigilancia en las prácticas mercantiles y de rentabilidad del sector privado en la gestión de pensiones y servicios de salud.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL QUE SE ESTÁ INSTRUMENTANDO

Las reformas a la seguridad social en América Latina inician en 1981 con la reforma previsional y la reforma en salud instrumentada en Chile. Destaca por los cambios de alcance estructural que introduce, nuevos requisitos, nuevas modalidades de financiamiento que corresponden con las transformaciones en las funciones del Estado, de ser éstas de orientación intervencionista y tintes socialdemócratas, transita hacia un Estado netamente liberal que considera que los individuos pueden acudir al mercado a solucionar sus necesidades de salud y bienestar, y que el Estado sólo deberá atender a los más desprotegidos (Esping-Andersen, 2002). Con ello se inicia un cambio de perspectiva privilegiando las políticas de atención a la pobreza y abandonando las que contengan elementos que promuevan una distribución más equitativa de la riqueza, como serían políticas activas de empleo protegido. De la misma forma se acotan las responsabilidades estatales y se priorizan las individuales.

Además, esta orientación privilegia lo financiero sobre lo social. Lo que importa es el equilibrio y la superación del déficit, y para ello nuevamente se acude a las transferencias entre el Estado (que se financia con los recursos de todos los ciudadanos) y el sector privado. Se han creado condiciones de crecimiento para el mercado de capitales así como para el ahorro financiero. Se han desarrollado a los prestamistas institucionales pero no a los ciudadanos con ingresos suficientes para que construyan certezas en la cobertura de sus riesgos de vida.

Evidentemente que se continúa en la disputa entre modelos de bienestar, no ha sido semántica la contienda entre instrumentar sistemas de protección social o fortalecer a la seguridad social. La protección social fue definida antes de ponerle los calificativos de integral, universal, etcétera, como “intervenciones públicas y privadas para asistir a los individuos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Banco Mundial, 1996:133-148). Aquí lo

que destaca es la participación de actores públicos y privados y la orientación hacia la superación de la pobreza. La definición de seguridad social, y que de alguna manera concentra una secuencia histórica, es la emitida por la Organización Internacional del Trabajo. La define como “la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica”. Esta definición incluye una perspectiva de solidaridad intergeneracional, que fortalecida a través de conferencias internacionales que han resultado en declaraciones, convenios y recomendaciones como el Convenio 102,⁴ ha permitido que la seguridad social alcance el reconocimiento de derecho social y responsabilidad estatal.

Esta perspectiva es la que se fue desdibujando en todo el período neoliberal. Se impuso con fuerza la visión de un Estado liberal, residual, que a partir de políticas focales imprimió una perspectiva asistencialista a la atención de la extrema pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas.

Se argumenta que ya no hay espacio para políticas distributivas, de carácter solidario y de financiamiento colectivo debido al proceso de envejecimiento de la población. Nunca se detienen a analizar el impacto de los mercados laborales en la seguridad social, que como se ha señalado es la variable fundamental para entender la crisis de la seguridad social contributiva, así como el auge de las políticas focales y asistenciales.

El impacto de la apertura externa y de privilegiar la relación con el exterior se observa en la ruptura de las cadenas productivas al interior del mercado interno. Además, el bajo crecimiento que ha registrado la economía mexicana está dando cuenta de que las principales ocupaciones que se generan en el país son en el sector de los hogares que genera 45.6 por ciento de la ocupación, frente al 54.4 por ciento que generan las empresas, el gobierno y las instituciones. Cabe señalar que del total del empleo informal, 23.7 por ciento se ubica en las empresas, gobierno e instituciones (INEGI, 2014).

Ahora que ya han pasado algunos años de la puesta en marcha del asistencialismo focalizado y de las transferencias condicionadas, y que varias evaluaciones muestran una relación entre disminución de la extrema pobreza y ciclo económico en crecimiento, pero ningún cambio en la concentrada distribución del ingreso, se están analizando las modificaciones que deberá tener la política pública, pero al no querer hacer modificaciones en el patrón de acumulación y en el modelo de desarrollo, no es posible salir de la perspectiva asistencial.

⁴El convenio incluye nueve rubros básicos de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, de vejez, por accidente de trabajo o enfermedad profesional, prestaciones familiares, de maternidad, por invalidez y prestaciones de sobrevivientes. También se establecen normas sobre la igualdad de trato a los residentes no nacionales. Un elemento importante es que se determinan cuotas mínimas de cobertura por cada rubro de seguridad social, ya sea como un porcentaje de los trabajadores asalariados o de los residentes del país. Cabe señalar que este convenio no hace referencia a los mecanismos específicos de implementación de la seguridad social (OIT, 2002:5-7).

En México, el gasto en desarrollo social ha venido ganando participación en el gasto neto total del sector público, en 1970 representaba 24 por ciento y en 2008 44.2 por ciento. En relación con el gasto programable, el gasto social representaba 26 por ciento en 1970 y 57.9 por ciento en 2008. La participación del gasto social en el PIB pasó de seis en 1991 a 11.5 por ciento en 2011, pero la pobreza siguió creciendo (CEPAL, 2013).

El gasto en salud y educación es bajo. El gasto en salud representa 2.7 por ciento del PIB, la Organización Mundial de la Salud recomienda un mínimo de cinco por ciento. El gasto en educación es de 3.7 por ciento del PIB, la Unesco recomienda un mínimo de ocho por ciento. De igual manera lo que se destina al programa Oportunidades representó en 2009 0.39 por ciento del PIB. Las transferencias en dólares también son muy bajas. El apoyo alimentario mensual representa 21 dólares (EE. UU.). El apoyo mínimo a educación 11.5 dólares. Si una familia fuera candidata a recibir todos los apoyos, el máximo que recibiría al mes serían 193.5 dólares (Ramírez, 2011).

El fortalecimiento de las políticas focales y asistenciales, sin modificaciones en el patrón de acumulación ni en el modelo de desarrollo, deja fuera las raíces del problema, no ha reducido los niveles de pobreza porque no se han atacado las raíces de la pobreza, no modifican el patrón de acumulación ni el modelo de desarrollo y por ello no atacan las raíces de la pobreza. Entonces cabe la pregunta, si las causas de la pobreza no quieren ser enfrentadas, porque no se quiere modificar el patrón de acumulación y el modelo de desarrollo, ¿acaso las políticas asistenciales se orientan exclusivamente por situar a las personas arriba de la línea de pobreza?, ¿o contienen elementos que mejoran ingreso y condiciones de vida?

ACERCA DE LA PENSIÓN UNIVERSAL

Revisando las propuestas de campaña de las elecciones de 2012, la construcción del denominado Pacto por México y el *Plan Nacional de Desarrollo*, y ante un crecimiento de la desigualdad y de la inseguridad ciudadana, llama la atención que el tema de la seguridad social se hubiera colocado en la agenda nacional, aunque con contenidos de corte asistencialista.

Lo que hay que subrayar es que sea después de tres décadas de políticas económicas que han profundizado la descapitalización de los institutos nacionales de seguridad social, así como del fortalecimiento de prácticas mercantiles y de beneficios económicos para el sector privado en la gestión de pensiones y servicios de salud, y del fortalecimiento de los programas asistenciales que han tenido poco impacto en la disminución de la pobreza.

Una hipótesis en relación con la propuesta de pensión universal es que se están adelantando a lo observado hace tiempo, la capitalización individual de administración privada dará pocas pensiones y en bajos montos. La baja densidad de cotización que se deriva de la movilidad laboral y la alta proporción de empleo desprotegido, así como la

relación entre niveles salariales y aportaciones a la seguridad social darán por resultado, si no cambian las condiciones y diseño de las pensiones, pocas y muy bajas pensiones de retiro y vejez. Así que el gobierno al proponer la pensión universal promueve que el conjunto de la población que aporta con el pago de impuestos a las finanzas públicas, asuma el costo de las transferencias de los ahorros de los trabajadores al sector privado. Y ante la falta de incentivos para promover la inversión productiva y la generación de empleos protegidos, así como de políticas orientadas al fortalecimiento del mercado interno, las pensiones no contributivas aparecen como la única posibilidad de incentivar un magro consumo que evite una estrepitosa caída a la extrema pobreza, aunque lo más relevante son las derivaciones políticas que puedan resultar de vincular beneficiarios con clientela política. Adelantarse a las pocas y bajas pensiones, podría explicar en parte la reducción de edad de 70 a 65 años porque se empata con la edad de jubilación señalada en las leyes reformadas del IMSS y del ISSSTE.

Las propuestas sobre la instrumentación de una pensión universal o una pensión no contributiva, término más adecuado, datan de muchos años atrás. Algunas de estas modalidades fueron introducidas en los beneficios que brindan algunos Estados de bienestar europeos para aquellas personas que no habían contribuido para su pensión o que habiendo contribuido, sus ingresos eran muy reducidos por lo que requerían de un apoyo económico. En las últimas tres décadas y ante la falta de empleo y la existencia de actividades no remuneradas, como las del hogar, nuevamente resurgió el tema por las pensiones universales, las pensiones no contributivas y hasta la consideración de una renta ciudadana (Bertomeu y Raventós, 2006:2)

En México, la primera propuesta a nivel local de una pensión no contributiva inicia en 2003 en el Distrito Federal con la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años, modificada a partir de los 68 años en 2013 (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003). El beneficio otorgado es “una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal” (1 009.00 pesos en 2014) (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2013).

Entre sus ventajas, además de establecer un mínimo ingreso, es la de haberle otorgado un enfoque de derechos mediante la *Ley de desarrollo social* del año 2000. Sin embargo, a lo largo de la última década, los gobiernos del Distrito Federal van a adoptar sin más explicación analítica o política, el concepto de protección social que el gobierno federal maneja a lo largo de los dos últimos sexenios, y las diversas delegaciones empiezan a instrumentar una serie de programas de corte asistencialista que se cuentan en más de 400 iniciativas (Coneval, 2013). De esta forma, el gobierno del Distrito Federal no ha logrado articular la pensión alimentaria ni la política social con una propuesta de desarrollo, aunque ha otorgado un mínimo ingreso a 80 por ciento de los mayores de 68 años que no tienen pensión, se convierte en un programa a imitar ya que dará lugar a una diversidad de iniciativas similares, aunque con menos apoyo monetario, por todo el país. Sin embargo, en el Distrito Federal es una agenda pendiente la creación de empleo protegido.

Con proporciones similares a las nacionales, 50.1 por ciento de la población ocupada se encuentra en el empleo formal y 49.9 por ciento en el empleo informal. No hay políticas activas de empleo, ni de créditos ni mecanismos que operen como banca de desarrollo. Sólo se ha priorizado en el rescate y manejo de los espacios públicos.

En la última década se mantiene la siguiente distribución, 40 por ciento de los ocupados en el Distrito Federal pertenece a un micro negocio, siendo mayoritarios (23 %) los que no tienen local, frente a los que si lo tienen (17.1 %). 18 por ciento de los ocupados son de pequeñas empresas, 13 por ciento de medianas y 12 por ciento de las grandes, porcentaje que disminuyó en 0.6 por ciento durante 2010. Los ocupados en el gobierno representaban 10 por ciento en 1996, 7.4 por ciento en 2006 y 8.5 por ciento en 2010 (Ramírez y Álvarez, 2010)

24 por ciento de los ocupados se ubica en el sector de los hogares. Se contabilizan 27 por ciento de los ocupados en actividades informales, 19.9 por ciento como trabajadores por cuenta propia. Si se suma 27 por ciento del sector informal con 35 por ciento de los trabajadores subordinados y remunerados que no tienen contrato escrito, el Distrito Federal se acerca al porcentaje nacional de que sólo 33 por ciento de la población ocupada cuenta con seguridad social (Ramírez y Álvarez, 2010).

Otro programa que impulsa pensiones no contributivas es el de Oportunidades 70 y más, ahora convertido en 65 y más.⁵ El programa está diseñado para “personas de 70 años de edad o más que no reciban ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión”. Para 2012, esta población se estimó en 3 328 573 personas (padrón al cierre). Se les otorga los siguientes apoyos:

- a) Los empadronados reciben apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales de 500 pesos y el pago de marcha por única ocasión de 1 000 pesos.
- b) Se les incorpora al sistema financiero nacional mediante la entrega de una tarjeta electrónica de una cuenta bancaria hasta por un monto de 300 pesos por ejercicio fiscal y por beneficiario. A estas acciones se les denomina incorporarlos a la bancarización y a la educación financiera, acciones discutibles que no han sido analizadas a profundidad; su introducción al sistema financiero, mayoritariamente transnacional, ejemplifica que interesa más tenerlos como clientes cautivos para más adelante cobrarles intereses y comisiones con otros instrumentos crediticios, que instrumentar acciones y procesos que les permita seguridad económica en la vejez que debería derivarse de un período de vida activa con trabajo protegido y bien remunerado.
- c) A lo ya señalado se suman acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental. Aquí entra la condicionalidad de los beneficios ya que para continuar recibéndolos tienen que acudir a revisión médica en los centros de salud. Debido a la estrecha rela-

⁵Este apartado se apoya en “Meta evaluación 2007-2012 del Programa 70 y más. Informe final”, elaborado por el Centro Universidad-Empresa de la Universidad Autónoma de Chiapas (2012).

ción entre pobreza y marginación, a la deteriorada condición incapacitante de la vejez se suma que los mayores de 70 años deberán recorrer como puedan y sin apoyos logísticos distancias enormes, que pueden significar días, al centro de salud más cercano para su revisión médica, si quieren recibir sus 584 pesos (actualizados a 2014).

La población potencial prácticamente se cuadruplicó en el período de 2007 a 2011, debido a la ampliación de la cobertura a localidades de hasta 30 000 habitantes. Para el mismo período, la población objetivo se duplicó, y esta situación explica la reducción de la cobertura estimada entre la población potencial y la objetivo. En cambio, la cobertura, estimada entre la población objetivo y la atendida, ha aumentado en el período 2007 a 2011. En el último año la cobertura alcanzó 107 por ciento porque se atendió a 2 149 024 frente a una población objetivo programada de 2 009 019 personas.

Se señalaba que la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 65 años y más empezó a replicarse por varios gobiernos de los estados. Para 2013 se registraban 13 programas de pensiones no contributivas. Los montos más altos son los que se otorgan en el Distrito Federal y en Quintana Roo (medio salario mínimo).

La pensión universal para mayores de 65 años, aprobada por la Cámara de Diputados el 18 de marzo de 2014, mediante el proyecto de decreto por la que se expide la *Ley de la pensión universal* y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*, de la *Ley del seguro social*, de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, de la *Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* y de la *Ley federal del trabajo* (Cámara de Diputados, 2014), y que permanece en *stand by* en el Senado, se deriva de las diversas propuestas de campaña y del acuerdo político en el Pacto por México (Peña Nieto, Zambrano, Díaz y Madero, 2012), que se expresa en el numeral 2.4 del *Plan Nacional de Desarrollo* (Gobierno de la República, 2013) y que señala varias metas⁶ a favor de una seguridad social fortalecida y que otorgue

⁶Ampliar el acceso a la seguridad social; proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales; fomentar políticas de empleo y fortalecer los programas de transferencias para proteger el poder adquisitivo y el ingreso; instrumentar el seguro de vida para mujeres jefas de familia; promover la inclusión financiera en materia de aseguramiento de los distintos riesgos que enfrentan los mexicanos a lo largo del ciclo de vida; apoyar a la población afectada por emergencias u otras situaciones adversas, mediante la responsabilidad compartida entre la sociedad y el Estado; promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población; facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios; promover la eficiencia y calidad al ofrecer derechos de protección social a la población, independientemente de la condición laboral y tomando en cuenta a las personas adultas mayores; instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del sistema de seguridad social en el mediano y largo plazos; reordenar los procesos que permitan el seguimiento del ejercicio de recursos con apego fiel al logro de resultados; racionalizar y optimizar el gasto operativo; incrementar los mecanismos de verificación y supervisión del entero de aportaciones y cuotas; determinar y vigilar los costos de atención de los seguros, servicios y prestaciones; implementar programas de distribución de medicinas; promover esquemas innovadores de financiamiento público-privado; impulsar la sustentabilidad de los sistemas de pensiones (Gobierno de la República, 2013).

más y mejor cobertura. Los objetivos señalados sin argumentaciones ni diagnósticos sólidos terminan siendo una enumeración de buenos propósitos, desarticulados entre sí. Confunden objetivos con derechos, con procesos, con metas y nunca expresan la necesidad de hacer un diagnóstico completo del estado de la seguridad social después de las reformas instrumentadas, en el contexto de una débil economía que no ha generado empleos formales y que además se encuentra en una rápida transición demográfica que ante la falta de política pública eficiente ha perdido ya buena parte del bono demográfico.

La pensión universal⁷ pretende favorecer a todas las personas de 65 años y más que no cuenten con una pensión mensual menor a 1 092 pesos. Además de los requisitos de edad, deben residir en territorio nacional y tienen que estar inscritos en el Registro Nacional de Población. Es decir además de contar con acta de nacimiento, la población tiene que certificar su clave única de registro de población (CURP). La pensión debería haber iniciado en 2014 con 584 pesos mensuales, 29 por ciento de un salario mínimo y el monto de 1 092 se alcanzará progresivamente en 15 años, que indizado será aproximadamente de 1 900 pesos.

Se reproduce lo señalado en la pensión de 70 y más referente al pago de gastos funerarios, dos mensualidades de pensión. El monto definido de 1 092 pesos ni siquiera cubre el monto de ingreso de bienestar mínimo determinado por Coneval, que para febrero de 2014 era de 1 234 pesos. Mucho menos los 584 pesos con los que iniciará. No se cumple con lo señalado en la definición del Artículo 2, III, “pensión universal: el beneficio que consiste en el pago mensual vitalicio que recibirán, durante su vejez, las personas que cumplan con los requisitos previstos en esta ley, para apoyar sus gastos básicos de manutención”.

Pareciera que la pensión universal pretende enmendar los errores del modelo económico que desestructuró al mercado interno y que no ha dejado más opción que sobrevivir a partir de los activos generados y acumulados por varias generaciones familiares y que se expresan en el sector económico de los hogares. Se están haciendo muchas reformas con la intención de encontrar nuevas sendas de crecimiento pero no se observan incentivos productivos ni educativos para fortalecer la inserción de los pobres, excluidos e informales en actividades remuneradas y protegidas.

Lo que más llama la atención es la propuesta de financiamiento de la pensión universal. Señala que mediante estudios actuariales y demográficos los recursos para esta pensión deberán preverse en el presupuesto anual de egresos de la federación. Este respaldo es bueno y ya se aprobaron 4 083 millones de pesos para 2014 para su ejecución. Ahora, el gobierno federal tiene la obligación de encontrar los recursos presupuestales para igualar en términos reales el valor de 1 092 pesos mensuales. Para ello se ha planteado un lapso de 15 años.

⁷Este apartado se apoya en una ponencia de la autora presentada en sesión de trabajo de las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público; de Seguridad Social, y de Estudios Legislativos, Primera, y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores (Ramírez, 2014).

Cabe señalar las características que tiene el presupuesto de 2015 para comprender que a pesar de ya estar aprobado el proyecto de ley, los recursos con que cuenta para su instrumentación son mínimos y la mayor parte de lo asignado será para atender a la deficitaria seguridad social contributiva. Para 2015 se han asignado 497.7 mil millones de pesos para el IMSS y 208.8 mil millones de pesos para el ISSSTE (SHCP, 2014). Del presupuesto aprobado en 2014 se asignaron 360 071.3 mdp a las “aportaciones a seguridad social”. De este monto, 72.9 por ciento se destinaría para pagar pensiones y jubilaciones en curso de pago, apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE y el seguro de enfermedades y maternidad. En términos relativos, la mayor expansión presupuestal se presentó en el rubro de pensión mínima garantizada del IMSS (49.9 %) (CEFP, 2013). La iniciativa de la ley además señala:

Finalmente, se prevé que el gobierno federal, para el financiamiento de la pensión universal de las personas que a partir del año 2014 cumplan 18 años de edad, constituirá un fideicomiso en el Banco de México irrevocable, sin estructura orgánica, el cual se integrará con los recursos que, atendiendo a los estudios actuariales y demográficos elaborados conforme al reglamento de la *Ley de la pensión universal*, se prevean cada año en el presupuesto de egresos de la federación. Los recursos aportados al fideicomiso se individualizarán a favor de las personas a que se refiere el párrafo anterior en la medida en que se cuente con la información que permita su plena identificación, en términos del reglamento, y se encuentren registrados en una administradora de fondos para el retiro (Presidencia de la República, 2013:X y XI).

Se está nuevamente con perspectivas teóricas de altos costos económicos y políticos, que consideran que lo prioritario es el ahorro, aunque se convierta en ahorro financiero, y no en inversión que detone crecimiento, empleo, salarios y ahorro. Además se convierte una vez más en transferencias de los que pagan impuestos al sector privado que administra estos recursos. ¿Por qué no discutir otros modelos de financiamiento, como el de cuentas notoriales?, pues porque ha sido muy alta la rentabilidad para las Afores, aunque las pensiones no se den y se termine por ofrecer 584 pesos mensuales que no son suficientes ni abonan a la equidad.

La propuesta de ley también incluye: adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales (es inconcebible que 50 % de traspasos sea a las Afore de menor rentabilidad y mayor comisión); cambios al esquema de cobro de comisiones por parte de las administradoras de fondos para el retiro (en adelante Afore); nuevas reglas de asignación para los nuevos trabajadores entrantes al sistema para inducir menores comisiones; fortalecimiento del gobierno corporativo de las Afore y ampliación de su objeto; nuevas obligaciones operativas para las Afore y nuevas facultades a la Consar para la supervisión de éstas; atención y servicios a los trabajadores; incentivos al ahorro voluntario; mayor certeza jurídica y facilidad de trámites para los beneficiarios, los trabajadores en la mayoría de los casos tienen que demandar para recuperar su SAR92 y su ahorro; cambios operativos al régimen de inversión de las Afore (éstas pretenden una regulación más flexible que les permita participar más en renta variables y compra de acciones).

Una vez revisada la minuta proyecto de decreto de la *Ley de pensión universal*, presentada el 18 de marzo por la Cámara de Diputados (2014), se señala lo siguiente:

- La posibilidad de contar con seguridad económica en la vejez es un desafío grande, por ello a la propuesta de pensión universal le faltó primero hacer una evaluación de los alcances de las reformas al IMSS a partir de 1995 y del ISSSTE en 2007, así como la revisión de la viabilidad para las pensiones de los trabajadores, del actual sistema de capitalización individual de administración privada, que durante 2013 tuvo minusvalías de siete por ciento, y que se mantuvieron en algunos meses de 2014 (Consar, 2013).
- Es un proyecto de ley que junto con la de desempleo mantiene la segmentación de la población en general y de la seguridad social en particular, segmentación cuyo origen se encuentra en la Constitución. La existencia de un apartado A y otro B marca diferencias en el acceso a derechos laborales y sociales que hasta el momento establecen las diferencias entre trabajadores del sector privado frente a los del sector público, entre civiles frente a militares y entre trabajadores de base frente a funcionarios y personal de confianza. Aspectos que profundizan situaciones de inequidad y no contribuyen a la universalización. Se profundiza la segmentación y la inequidad porque antes de que entre en vigencia la ley referida ya se aceptó que los programas y políticas de apoyo a las personas adultas mayores que emprendan entidades federativas y municipios se mantengan vigentes, y que el seguro de desempleo sólo sea aplicable para los trabajadores sujetos al apartado A del Artículo 123.
- De las reformas a la *Ley del SAR*. El Artículo 3 fracción VI bis señala que se le entregará al trabajador un informe previsional con perspectiva pensionaria.

Aunque han pasado 17 años es un acierto que ahora se realice, porque los trabajadores desconocen cuestiones tan básicas como cuál es su salario base y cuántas semanas de cotización tienen reconocidas, pero se necesita contar con un instrumento de cálculo elaborado y supervisado por diversas instancias, entre ellas de expertos y académicos que incluyan variables que reflejen el real comportamiento de la rentabilidad, el impacto de las comisiones y el costo de los seguros de sobrevivencia. El trabajador debe tener claro su monto de rendimientos obtenidos. El actuario Alberto Valencia ha demostrado en diversos ejercicios realizados que con una densidad de cotización de 100 por ciento, cotizando por 40 años, la tasa de rentabilidad para el trabajador es apenas de 0.4 por ciento (Valencia, 2008). El impacto de las comisiones y de la dinámica de rentabilidad del sistema es muy revelador. Por ello, se debe aclarar que las minusvalías pueden ser manejadas así para el sistema, no para los trabajadores, para ellos son claras pérdidas.

- Hay que revisar con lupa las modificaciones al régimen de inversiones. Por más regulación prudencial se tienen en este momento muchos ejemplos de la falta de regulación (OHL, HSCB, etcétera).

- La reforma al Artículo 69 admite adquirir valores que sean objeto de oferta privada. Las Afore establecerán negociaciones directas con empresas.
- La adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales resulta tardío, es el segundo intento. La misma Consar en 2013 informó que 50 por ciento de los traspasos fueron a Afore con menos rentabilidad y más alta comisión. ¿Dónde estaban las instituciones encargadas de la regulación?

A MANERA DE CONCLUSIÓN

- a) El diseño de la pensión no se encamina a una de carácter universal porque sólo atenderá a los que carecen de ingresos pensionarios, lo cual es atendible por la baja cobertura de la seguridad social que prevalece, pero se desaprovechó la oportunidad de construir una propuesta integral que tuvieran los siguientes contenidos:
 - Una base de apoyo para todos los mexicanos mayores de 65 años, equivalente a un ingreso de bienestar mínimo, de financiamiento público.
 - Una incorporación masiva a las instituciones de seguridad social de los siete millones de trabajadores no protegidos que están en empresas e instituciones formales.
 - Mantener la administración pública para las pensiones que no rebasen los 10 salarios mínimos.
 - Dejar la administración privada para los ahorros adicionales o cuyos ingresos superen los 10 salarios mínimos.
- b) No se observa la instrumentación de propuestas productivas que pudieran tener mejores resultados para las personas en pobreza, continúa la perspectiva de incentivo al consumo más que a la oferta identificada como producción, educación, innovación, capacitación y por ello no se ataca a las raíces de la pobreza.
- c) Los candidatos a obtener una pensión universal tenderán a crecer por el crecimiento de aquellos que no llegaron a obtener una pensión mínima garantizada, pero cuyos ahorros contribuyeron al fortalecimiento financiero del sector privado
- d) Mientras no se recupere la pérdida del poder adquisitivo de los salarios e ingresos, la búsqueda del ingreso día a día será a partir de desarrollar actividades de los activos a la mano, los recursos de los hogares. La disminución de la participación de los salarios en el PIB es notablemente, lo cual conduce a señalar que en la economía mexicana en algunos sectores, la productividad ha crecido pero no los salarios.
- e) La seguridad social es un bien público que debiera estar fuera del ámbito mercantil, pero la realidad es otra. Un avance importante es que la ley sitúa la responsabilidad estatal, pero en la regulación política no define áreas de la interacción humana que quedarán libres del funcionamiento del mercado, dejando sin fortalezas la construcción de bienes públicos.

REFERENCIAS

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, 2003, “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal”, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal, núm. 91, bis-03, 18 de noviembre.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, 2013, “Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la *Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años*, residentes en el Distrito Federal”, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal, núm. 1666, 9 de agosto.
- BANCO MUNDIAL, 1996, *Informe sobre el desarrollo mundial 1996. De la planificación centralizada a la economía de mercado*, Washington, Banco Mundial.
- BEVERIDGE, William Henry, 2009 [1942], *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge*, México, Editorial Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- BERTOMEU, María Julia y Daniel RAVENTÓS, 2006, “El derecho de existencia y la renta básica de ciudadanía: una justificación republicana”, Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata/Ministerio de Educación y Ciencia/FEDER (Proyecto de investigación HUM2005-03992/FISO), en <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-derecho-de-existencia-y-renta-basica-de-ciudadania-una-justificacion-republicana-maria-bertomeu-y-daniel-reventos.pdf>>, consultado el 15 de noviembre de 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, 2014, “Minuta de proyecto de decreto por la que se expide la *Ley de la pensión universal* y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley de los Sistemas de ahorro para el retiro*, de la *Ley del seguro social*, de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, de la *Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* y de la *Ley federal del trabajo*”, México, Cámara de Senadores, LXII Legislatura, 18 de marzo, en <http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/minuta_Pension_Universal_Trabajadores_2014.pdf>, consultado el 3 de diciembre de 2015.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP), 2013, “Aspectos relevantes del paquete económico 2014”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, septiembre.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), 2013, *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, CEPAL (Colección Informes anuales).
- COMISIÓN NACIONAL DE SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO (CON SAR), 2013, “Consideraciones recientes sobre el SAR”, México, Consar/SHCP, agosto.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, 2015, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de julio de 2015), México, Cámara de Diputados, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2015.

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2013, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, México.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, 2002, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), 2014, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, trimestres 1 y 2*, Aguascalientes, Inegi.
- LAURELL, Asa Cristina, 2013, *Impacto del seguro popular en el sistema de salud mexicano*, Buenos Aires, CLACSO.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), 2002, *Seguridad social. Un nuevo consenso*, Ginebra.
- PEÑA NIETO, Enrique; Jesús ZAMBRANO, María Cristina DÍAZ y Gustavo MADERO [documento digital], 2012, “Pacto por México”, México, Presidencia de la República, 2 de diciembre, en <<http://pactopormexico.org/pacto-por-mexico-25.pdf>>, consultado el 10 de noviembre de 2015.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013, “Iniciativa de decreto por el que se expide la *Ley de la pensión universal* y la *Ley del seguro de desempleo*, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la *Ley del seguro social*; de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*; de la *Ley federal del trabajo*; de la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*, y de la *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año XVI, número 3857-I, anexo I, domingo 8 de septiembre, pp. I-XLVII y 1-76, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130908-I.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- RAMÍREZ, Berenice, 2011, “La política social del gobierno mexicano”, en Juan Valdés Paz y Mayra Espina, eds., *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Montevideo, Unesco/FLACSO, pp. 135-163.
- RAMÍREZ, Berenice [ponencia], 2014, “Iniciativa de la pensión universal”, presentada en Sesión de trabajo de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público; de Seguridad Social, y de Estudios Legislativos, Primera, y de Puntos Constitucionales, Presidida por el C. senador José Francisco Yunes Zorrilla, sobre la minuta proyecto de decreto por la que se expide la *Ley de la pensión universal* y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*, de la *Ley del seguro social*, de la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, de la *Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* y de la *Ley federal del trabajo*, México, Senado de la República, 24 de abril.
- RAMÍREZ, Berenice y Cruz ÁLVAREZ, 2010, “Empleo: situación en el Distrito Federal. Informe de investigación”, México, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad/ UNAM.
- RAMÍREZ, Berenice y Roberto HAM, coords., 2012, *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México, UNAM/El Colef.

- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), 2012, *Meta evaluación 2007-2012 del Programa 70 y más. Informe final*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas/Centro Universidad-Empresa.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), 2013, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 1a. sección, 29 de diciembre, pp. 2-45.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2014, “Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal 2015”, México, SHCP, en http://www.shcp.gob.mx/politicafinanciera/finanzaspublicas/finanzas_publicas_criterios/cgpe2015_140905_vf.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2015.
- VALENCIA ARMAS, Alberto, 2008, “Reestructuración de los pilares de ahorro del retiro”, en Berenice Ramírez, Roberto Ham y Alberto Valencia, coords., *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte/ IIE-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2016, en los talleres de Offset Rebosán, S. A. de C. V., Av. Acueducto 115, Col. Huipulco Tlalpan, México, D. F., 14370.

El tiraje consta de 500 ejemplares.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Publicación de El Colegio de la Frontera Norte.