

308909  
141  
2ej.

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

**EL NUEVO SISTEMA DE**  
**PENSIONES EN MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PRESENTA EL ALUMNO :**  
**CARLOS ANTONIO MORALES PÉREZ**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**DIRECTOR DE TESIS:**  
**LIC. GONZALO URIBARRI CARPINTERO**

**MEXICO. D.F.**

**TESIS CON**  
**FALLA DE ORIGEN**

**1997**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS,  
POR DARMÉ LA OPORTUNIDAD DE VIVIR.

A LA MEMORIA DE MI PADRE,  
POR SU EJEMPLO DE SUPERACIÓN, LUCHA Y HONESTIDAD.

A MI MADRE Y MIS ABUELOS,  
POR SU GRAN CARÍÑO Y APOYO INCONDICIONAL.

A MIS HERMANOS, MARIA ELENA Y JORGE,  
POR COMPARTIR SU OPTIMISMO.

A MI TÍO, DR. CESÁREO MORALES GARCÍA,  
POR MOSTRARME LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO.

A MIS AMIGOS, EN ESPECIAL A LA FAMILIA VALLS,  
POR SU APOYO EN TODO MOMENTO,

A MIS MAESTROS, EN ESPECIAL AL LIC. GONZALO URIBARRI CARPINTERO,  
POR SU VALIOSA AYUDA EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO.

A LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA



## EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

	pag.
<b>ABREVIATURAS</b> .....	1
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>I. RENOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA</b> .....	9
a) Bolivia .....	13
b) Colombia .....	14
c) Ecuador .....	14
d) Chile .....	16
e) Centroamérica .....	17
<b>II. LA SEGURIDAD SOCIAL, EN MÉXICO</b> .....	24
<b>A) Perspectiva Histórica de la Reforma a la Seguridad Social Mexicana</b> .....	24
1.- Introducción .....	24

2.- Antecedentes y orígenes .....	25
3.- Definición y Primeros Intentos de Legislación .....	27
4.- La Ley del Seguro Social y la Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social .....	31
5.- 53 Años de Evolución de la Seguridad Social .....	35
a) Los primeros treinta años: 1944-1972 .....	36
b) 1973-1996 .....	37
c) La Nueva Ley del Seguro Social de 1995 .....	40
B) Reformas a la Seguridad Social Mexicana 1995 .....	44
1.- Justicia Distributiva en la Era de la Economía Global.....	45
2.- Objetivos Específicos de la Ley .....	52
3.- Criterios Generales .....	57
4.- Herencia y Futuro de la Seguridad Social .....	60

**III. EL SISTEMA DE PENSIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA NUEVA LEY ..... 66**

A) Objetivos de la Reforma .....	66
B) Administradoras de Fondos para el Retiro .....	68
C) Funciones Básicas de la Seguridad Social Pensional .....	78
1.- Seguro para el Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez .....	78
2.- Seguro de Invalidez y Muerte .....	87
3.- Seguro de Riesgos de Trabajo .....	98
4.- Gastos Médicos de Pensionados .....	101
D) Financiamiento al Desempleado .....	102
E) Derechos Adquiridos .....	103
F) Consistencia del Sistema: Pensión Mínima, Cuota Social y Tiempos de Espera .....	104
G) Forma de Pago de la Pensión .....	116
H) Topes de Cotización .....	121
I) Ahorro Interno .....	122

<b>J) Formas de Financiamiento .....</b>	<b>134</b>
<b>K) Mercado de Capitales .....</b>	<b>135</b>
<b>L) Desarrollo Institucional del Sistema Mixto .....</b>	<b>135</b>
<b>NOTA:</b>	
<b>REFORMA AL PÁRRAFO 1º DEL ARTICULO 1º TRANSITORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL .....</b>	<b>137</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>141</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>151</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS MAS UTILIZADAS:**

- AFORE:** Administradora de Fondos para el Retiro.
- AFP:** Administradora de Fondos de Pensiones.
- CISS:** Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- CONSAR:** Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- CURP:** Clave Unica de Registro de Población.
- DF:** Distrito Federal.
- etc: etcétera.
- FUNSAUD:** Fundación Nacional de Salud.
- H:** Honorable.
- IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INCP:** Indice Nacional de Precios al Consumidor.
- INFONAVIT:** Instituto para el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
- ISAPRE:** Instituciones de Salud Previsional.
- ISSSTE:** Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado.
- LFT:** Ley Federal del Trabajo.
- OCDE:** Organizaieón de Cooperación para el Desarrollo Económico.
- Op. Cit:** Obra citada.
- p:** página.

- PEMEX:** Petróleos Mexicanos.
- p.p:** páginas.
- PIB:** Producto Interno Bruto
- PRD:** Partido de la Revolución Democrática.
- RT:** Riesgos de Trabajo.
- SAR:** Sistema de Ahorro para el Retiro.
- SBC:** Salario Base de Cotización.
- SIICP:** Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- SIEFORES:** Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro.
- sigs:** siguientes.
- SIM:** Seguro de Invalidez y Muerte.
- SIV:** Seguro de Invalidez y Vida.
- SIVCM:** Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.
- SMGDF:** Salario Mínimo General en el Distrito Federal.
- STPS:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Vols:** Volúmenes.

# **I N T R O D U C C I O N**

## **INTRODUCCIÓN.-**

El sistema de seguridad social que requieren hoy los mexicanos y que necesitará México en el Siglo XXI debe contar con bases sólidas para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Con el objeto de que el Sistema de Seguridad Social garantice dichas condiciones, el 12 de Diciembre de 1995 fue aprobada por el H. Congreso de la Unión la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, presentada por el Poder Ejecutivo Federal. Dicho ordenamiento legal, en principio, habría de entrar en vigor el primero de Enero de 1997, sin embargo, su vigencia se pospuso al primero de Julio del mismo año, con el propósito de que la clave única de registro de población (CURP) sea utilizada en el sistema de pensiones y seguridad social como denominación de la cuenta individual de los trabajadores.

El primer capítulo de la presente tesis profesional, contiene ejemplos de seguridad social en Latinoamérica, lo que nos permite compararlos y concluir a priori que la mayor parte de los sistemas de



seguridad social se encuentran en una severa crisis tanto financiera como en lo referente a los servicios que prestan; de ahí la urgencia de reformar dichos sistemas, a efecto de que se encuentren en posibilidades de continuar prestando los servicios a cada uno de los trabajadores y mejorar la calidad de los mismos. En este primer capítulo notaremos que la problemática en materia de seguridad social, y en particular, la administración de pensiones, no es privativa del Estado mexicano, por el contrario es prácticamente un común denominador en países de Centro y Sudamérica.

Dentro de los Sistemas de Seguridad Social de los países que se analizan merece una especial mención el caso chileno, ya que fue el primer país que tomó el sistema de capitalización individual en lugar del de reparto; en los últimos 15 años, prácticamente la totalidad de países sudamericanos han copiado el esquema, con menor o mayor éxito.

México ha decidido incorporarse a este sistema, con la ventaja de conocer, por experiencias de otros países, los verdaderos riesgos y problemáticas que pueden presentarse, tales como el costo fiscal de la transición al sistema de pensiones de capitalización individual, el registro de derechohabientes, el riesgo de la operación financiera, lo contraproducente que resulta el hecho de mantener vigentes el sistema de reparto y el de

capitalización individual, entre otros; dependerá en gran medida del real compromiso que asuman los sectores involucrados para estar en condiciones de evaluar los resultados del novedoso sistema.

En el segundo capítulo, tomaremos en cuenta los factores sociales, políticos, económicos, históricos y demográficos, para poder analizar y comprender cabalmente el desarrollo del sistema de seguridad social en México y las recientes reformas al mismo.

Dentro del tercer capítulo analizaremos específicamente los cambios más trascendentales al Sistema de Pensiones en México, los cuales, desde mi punto de vista son la opción viable para la transformación de los Seguros que integran el esquema de protección que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En dicho análisis habremos de observar que, ante una situación crítica, la Nueva Ley propone una organización y financiamiento para garantizar que en los próximos años se cuente con los recursos suficientes para cubrir las pensiones derivadas de los Seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez, Viudez y Vida, así como los Seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Cabe mencionar que, la Nueva Ley del Seguro Social

divide en dos al Seguro que en el sistema vigente conocemos como de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; ya que por una parte se encuentra el Seguro de Invalidez y Vida (el seguro que en la Ley vigente conocemos como Seguro de Muerte, la Nueva Ley lo llama Seguro de Vida, con el objeto de darle un nombre mas apropiado, en virtud de que, lo que en realidad se esta asegurando es la vida del trabajador); por otra parte el SAR se une al Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, para llamarse Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

La nueva Ley del Seguro Social busca resolver diversos problemas acumulados que históricamente ha sido difícil enfrentar, para renovar el crecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre bases financieras sólidas, que permitan continuar garantizando los servicios a sus derechohabientes, bajo una concepción integral de seguridad social en beneficio de los mexicanos.

La reforma al sistema de pensiones busca hacer real la posibilidad de pensiones adecuadas, protegidas contra la inflación; afianzar los elementos de solidaridad social bajo un esquema de redistribución y manejo transparente de las reservas, corrigiendo las distorsiones del sistema vigente, así como otros aspectos que se analizarán en el capítulo

correspondiente. Por otra parte, observaremos que las reformas a la Ley del Seguro Social fueron objeto de severas y muy profundas críticas, principalmente por el hecho de pasar a manos de la iniciativa privada una función que corresponde a la administración pública, crítica que se profundiza si agregamos que quienes tendrán en sus manos la administración de las pensiones serán principalmente instituciones financieras que no tienen muy buenos antecedentes en el manejo de inversiones.

Otro aspecto muy criticado fue el permitir la existencia de una AFORE manejada por el I.M.S.S., quien supuestamente jugaría un doble papel de Juez y parte; cabe señalar que estas cuestiones fueron analizadas y objeto de gran debate para la aprobación de la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las cuales son resultado de negociaciones entre los sectores involucrados.

El tema del régimen de pensiones en México es de gran trascendencia y por lo tanto muy sensible, es un asunto de interés nacional; todos los mexicanos debemos preocuparnos por las reformas que se hagan al mismo; ésta es la razón por la cual decidí analizar el Nuevo Sistema de Pensiones en México.

Resulta importante hacer notar que el presente trabajo se basa en ordenamientos jurídicos no aplicados, por lo que su apreciación teórica podría ser lejana de su eficacia práctica; los argumentos que serán vertidos respecto de su operación son principalmente resultado de proyecciones basadas en la ley vigente y en experiencias de países latinoamericanos que han seguido esquemas similares al que iniciará México en el mes de Julio del presente año.

## **CAPITULO I**

### **RENOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA**

## I.- RENOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA:

La búsqueda de la seguridad social es, y ha sido, el móvil de la acción humana en todos los tiempos. En la evolución de los pueblos siempre ha estado presente el interés por establecer modos que les proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de justicia. De esta manera se crearon los primeros seguros sociales, cuya atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo. (1)

Fue así como el Estado, en un acto de política social y como respuesta a las presiones sociales, expidió leyes para proteger al trabajador, con el propósito de evitar la inestabilidad sociopolítica y mantener el control para la conducta de la sociedad. (2)

En casi todos los países la política estatal en materia de seguridad social pasó por tres fases. Al principio hubo una época de un Estado sobreprotector; los programas asistenciales y la legislación en

---

(1) Evaluación de las tendencias de la seguridad social, 1981-1983, en Revista Internacional de Seguridad Social, 483, p. 512

(2) Juan Felipe Leal, La burguesía y el Estado Mexicano, El Caballito, 1972, pp. 189 y sigs.

beneficencia pública cuidaron de los grupos desprotegidos bajo condiciones a menudo duras y a veces humillantes. Esta etapa fue rebasada por la de seguridad social con introducción de las mutualidades y de los regímenes obligatorios más amplios que fueron cubriendo cada vez más contingencias y ocupaciones. En algunos países todavía subsisten fundamentos sociales del origen laboral de la seguridad social, con la creación de cajas para diferentes ocupaciones o sectores de actividad.

En la tercera fase se incorporan en la política de seguridad social las nociones de prevención y universalidad, se amplía la gama de servicios a fin de preservar y de elevar la calidad de vida de las personas y las familias. Los países no pasan necesariamente en forma secuencial por cada una de estas fases, pues en algunos se presentan más de una simultáneamente.

Los seguros sociales clásicos ampararon, en su comienzo, a la población asalariada, que básicamente pertenecía a los sectores con actividades secundarias y terciarias; esto es, a la población con ingresos estables y controlables. Además, cubrieron los riesgos de Enfermedades Profesionales, Maternidad, Invalidez, Vejez, Cesantía por Edad Avanzada y Muerte, en un ámbito territorial restringido a las zonas urbanas.

En el caso de México, la política social ha sido un importante instrumento gubernamental cuyo objetivo es mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población.



Así, la seguridad social en nuestro país, se fue perfilando a partir del ideario, las manifestaciones y las aspiraciones que surgieron de su idiosincrasia de acuerdo con sus requerimientos y necesidades, dándole expresión y fundamento en una estructura legal y en un conjunto de instituciones, mismas que en el devenir histórico han cobrado vigencia y proyección.(3)

Las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas sobre todo a partir de la década de los años cuarenta en la sociedad mexicana presentan una rápida dinámica de cambio, de ahí que la política social, desde su inicio hasta la actualidad, se ajuste y modifique de acuerdo con cada contexto específico.

En este marco, la seguridad social mexicana rompe con los esquemas tradicionales de los seguros sociales y anticipa en la práctica lo que posteriormente vendrían a constituir los modelos conceptuales e ideológicos de la seguridad social integral.

En México, la integración del sistema jurídico vigente de la seguridad social se efectúa en términos de varios sectores importantes: por un lado el de la seguridad social de los trabajadores en general, por otro el de los servidores públicos así como el de la población no sujeta a una relación de trabajo.

---

(3) Op. Cit. Leal, Juan Felipe p. 192.

Respecto a la seguridad social de los trabajadores, en general podemos decir que está constituida por el sector más importante en la materia de estudio. El sustento de este sector se obtiene por medio de cuotas obrero-patronales y sus servicios son prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En él se incluyen los regímenes obligatorios de seguros de Enfermedad, Maternidad, Riesgos de Trabajo, Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, así como guarderías infantiles.

Por lo que se refiere a la seguridad social de los servidores públicos, llamada también seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, presenta diferencias sustantivas según las particularidades del servidor público sujeto a protección social. También hay servidores públicos de organismos paraestatales, pero que con el proceso de venta de esas empresas, el número de asegurados ha disminuido y, en algunos otros casos llegan a circunscribirse en las regulaciones normativas obrero-patronales conforme al apartado A del Artículo 123 constitucional.

Respecto a la seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo, tenemos que en dichas circunstancias este tipo de personas requiere protección contra las diversas contingencias sociales o naturales, por lo que no se puede limitar el derecho de la seguridad social al derecho del trabajo, ni el financiamiento de la seguridad social a cuotas obrero-patronales.

Veamos otros ejemplos de sistemas de seguridad social en Latinoamérica:

a) **BOLIVIA.-**

El sistema de seguridad social en Bolivia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico que rige su vida institucional, tiene por objeto proteger la salud del capital humano del país, la continuidad de sus medios de subsistencia, la aplicación de medidas adecuadas para la rehabilitación de las personas inutilizadas y la concesión de los medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar del trabajador boliviano. (4)

A partir de 1986, con la promulgación de la ley 924, la administración del Seguro social obligatorio fue encomendada a dos instituciones: al Fondo Nacional de Reserva correspondió la administración del régimen de largo plazo o pensiones; y a la Renovada Caja Nacional de Salud, la administración del régimen de las prestaciones de corto plazo que cubre los riesgos profesionales a corto plazo, que a su vez se dividen en dos grupos: las prestaciones en especie y las prestaciones en dinero.

---

(4) Cfr. Ley 924 de 1986

**b). COLOMBIA.-**

Las ramas de la seguridad social colombiana son la de vejez, invalidez y muerte; enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; desempleo; y asignaciones familiares.

Su campo de aplicación son los asalariados de la industria y comercio en la mayoría de las regiones, trabajadores independientes, personal doméstico y el clero. Dentro de los regímenes especiales están el de los empleados públicos a nivel nacional y local; personal docente, ferroviarios, militares y policía nacional. (5)

**c) ECUADOR.-**

Dentro de los aspectos generales de la seguridad social podemos decir que las ramas que cubre son las de vejez, invalidez y muerte; enfermedad y maternidad; riesgos de trabajo y cesantía.

Conforme al Artículo 29 de la Constitución, se establece que la seguridad social es un derecho de todos los ecuatorianos, ya sean empleados privados y obreros, empleados públicos y bancarios, voluntarios, trabajadores agrícolas y trabajadores del campo y sus familiares (seguro social campesino).

---

(5) Cfr. Ley 100 de 1993

La pensión de vejez la pueden recibir los mayores de 55 años con una contribución de 360 meses; mientras que la de invalidez se puede obtener si hay una pérdida mayor del 50% de la capacidad normal de generar salario y cinco años de contribuir. Existe también la pensión de sobreviviente, para la cual requieren cinco años de contribución o que el asegurado esté pensionado al momento de su muerte.

Sobre las prestaciones de vejez, los beneficios en efectivo incluyen 75% del promedio salarial de los mayores salarios de los últimos cinco años. Después de 40 años de contribución la pensión alcanza 100% del promedio salarial y se paga 17 veces al año.

La pensión de invalidez corresponde al 43.75% del promedio de los salarios más altos en los últimos cinco años.

Sobre las condiciones de adquisición de derechos respecto a los seguros de enfermedades y maternidad, se requieren, para el primero, 26 semanas de cotización, incluyendo ocho semanas durante los últimos seis meses. Iguales condiciones se necesitan para el denominado subsidio de enfermedad, y en el caso del seguro de maternidad 26 semanas de cotización durante los últimos doce meses, incluyendo cuatro semanas durante el primer trimestre del último año.

Los beneficios médicos incluyen atención general y especialización, cirugía, hospitalización, medicamentos, servicio de

laboratorio, anteojos, atención materna y dental. Los dependientes solo están referidos al cuidado pediátrico durante el primer año de vida.

**d) CHILE.-**

El actual sistema de seguridad social chileno considera programas de seguros sociales para todas las personas cuyo nivel de remuneraciones o de ingresos sea suficientes para acceder a ellos y programas asistenciales para quienes se encuentran en situación de pobreza tal que les impide optar los primeros. A su vez cada uno de estos programas tiene el carácter de contingencia o de desarrollo, si sus correspondientes beneficios están destinados a cubrir determinados hechos o eventos relacionados con la salud, el término o interrupción temporal de la capacidad de trabajo y progreso de las personas.(6)

Este modelo prevé la participación del sector privado en la administración de los programas de pensiones, medicina preventiva y curativa, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y prestaciones familiares.

Así, el régimen de pensiones es gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones ( AFP ) y Compañías de Seguros de Vida,

---

(6) Bonilla Alejandro : Evolución Demográfica, -Cuadros- en CISS XVII Reunión de la Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en América C.I.S.S., México 1995, pag.34.

organizadas jurídicamente como sociedades anónimas; el de medicina preventiva y curativa es administrado por Instituciones de Salud Previsional ( ISAPRE ), las que pueden estar constituidas indistintamente como sociedades anónimas o corporaciones de derecho privado sin fines de lucro y por último, los regímenes de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y de prestaciones familiares, donde participan las Mutualidades de Empleadores y las Cajas de Compensación, respectivamente, ambas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

#### e) CENTROAMÉRICA.-

En el Istmo centroamericano, los institutos de seguridad social sólo cubren las necesidades de salud de menos de la cuarta parte de la población, mientras que alrededor de un tercio -cerea de 11 millones de centroamericanos no recibe ni los más elementales cuidados asistenciales por parte de los gobiernos, pese a ser su responsabilidad, de acuerdo con lo suscrito en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Artículo 22). La población trabajadora se encuentra protegida por los seguros de riesgos profesionales y de pensiones sólo en una proporción minoritaria- no llega al 30% y se concentra a las áreas urbanas. pero estas prestaciones, tan disminuidas, no garantizan a sus

beneficiarios escapar de las condiciones de pobreza. Este escenario promedio varía, desde luego, de un país a otro: Costa Rica marcha a la vanguardia con servicios de salud prácticamente universales y, junto con Panamá, con alrededor de la mitad de la población económicamente activa protegida por sus sistemas de seguridad social. (7)

Con la excepción de Costa Rica, las sociedades del Istmo centroamericano se caracterizan por ser mayoritariamente pobres y por estar sometidas a una marcada inequidad distributiva. Los sistemas de seguridad social resultan insuficientes para paliar los rezagos sociales, incluso con los esfuerzos compensatorios de los fondos sociales creados últimamente. Las instituciones de previsión, lejos de cumplir eficientemente con los objetivos para los que se diseñaron con el consecuente descrédito de muchas de ellas, dada su inspiración bismarckiana tienden a ampliar las brechas sociales al proteger principalmente a trabajadores urbanos del sector formal y, entre ellos, los subsistemas que se han desarrollado privilegian a ciertos estamentos, en particular a los empleados públicos y las fuerzas armadas.

Algunas corrientes de opinión han cuestionado la seguridad social por representar un costo, una "carga" social que pretende transferirse al trabajador en función de la competitividad que exigen las nuevas pautas de inserción en los mercados internacionales, las que también tienden a

---

(7) Sistema de Pensiones en América Latina: Diagnóstico y Alternativas de Reforma. Vols. 1-3, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo. Santiago, Chile; p.p. 22 y sigs.



flexibilizar los mercados laborales y consecuentemente, los términos de contratación, que provocan un crecimiento exponencial del sector informal. También se ha vinculado a la baja eficiencia de sus instituciones, como parte de una actividad estatal centralizadora y burocrática y con finanzas poco transparentes, tanto entre entidades como entre los distintos programas de prestaciones. En última instancia, la crisis financiera de las instituciones de seguridad social ha obedecido a los rezagos enormes de los aportes gubernamentales y, en segundo término, de los empleadores.

Las distintas modalidades de privatización de seguros-salud, de riesgos profesionales, de pensiones- encuentran crecientes círculos de simpatizantes por los resultados favorables obtenidos en otras realidades. Sin embargo, en el caso del Istmo centroamericano, por sus propias características, el gran potencial de los sistemas de seguridad social como procuradores de equidad, bienestar y, en suma, de una ética social, es frecuentemente poco considerado, sobre todo por la dificultad de afrontar tal magnitud de pobreza, por los apremios que pesan sobre la mayoría de las economías de la subregión, de incierta reestructuración y reactivación, y la estrechez de las finanzas en sus gobiernos y de sus institutos de seguridad social.

Los retos para los sistemas de seguridad social resultan de diferente magnitud para los seis países del Istmo centroamericano, con

marcadas diferencias socioeconómicas y de madurez institucional. Los institutos de seguridad social, por sí mismos, muestran los desniveles correspondientes de grado de desarrollo: el de **Costa Rica** se cuenta entre los más avanzados de la región latinoamericana; el de **Panamá** en una posición intermedia y los de los cuatro países restantes (**El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua**) comparten enormes deficiencias en su desarrollo incipiente, aún cuando cada uno cuenta con sus propias especialidades y con distintos tipos de reforma en marcha. (8)

Las principales diferencias y semejanzas que existen entre los Sistemas de Seguridad Social Latinoamericanos en relación con el Sistema de Seguridad Social Mexicano, son las siguientes:

-El Sistema de Seguridad Social Boliviano está encomendado a dos instituciones; al Fondo Nacional de Reserva le corresponde la administración del régimen de largo plazo o pensiones; y a la Renovada Caja Nacional de Salud, la administración del régimen de las prestaciones a corto plazo. En México, la administración del Sistema de Seguridad Social corresponde al IMSS, sin embargo con la Nueva Ley, a partir del 1º de Julio del año en curso, la administración de las pensiones estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro.

---

(8) Op. Cit. Sistema de Pensiones en América Latina, p.28.

- Por su parte, el Sistema de Seguridad Social Colombiano cuenta, entre otros, con el Seguro de Desempleo; asimismo, su campo de aplicación no solo abarca a los asalariados de la industria, el comercio y trabajadores independientes, sino también comprende al personal doméstico y el clero. En México, actualmente no existe el Seguro de Desempleo, sin embargo en la Nueva Ley del Seguro Social se contempla el financiamiento al desempleado; por otra parte, no se comprenden dentro de nuestro régimen de seguridad social al personal doméstico ni al clero.

- El Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano cuenta con un seguro social campesino, y para obtener la pensión de vejez se deben cotizar por lo menos 30 años; en México, no existe el seguro social campesino y el período mínimo de cotización para obtener la pensión por vejez es de aproximadamente 10 años; sin embargo, en la Nueva Ley, dicho período aumenta a 25 años aproximadamente.

- El Sistema de Seguridad Social Chileno prevé la participación del sector privado en la administración de los programas de pensiones, medicina preventiva y curativa, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y prestaciones familiares; en México, con la Nueva Ley del Seguro Social, el sector privado únicamente participará en la administración de programas de pensiones.

- Finalmente, como antes observamos, los Sistemas de Seguridad Social Centroamericanos son los más deficientes, sin embargo sus reformas se encuentran en marcha, tanto en el área de la salud como en la de pensiones, principalmente. Existe un reconocimiento de que dichas reformas deben hacerse por separado en cada una de las prestaciones. Por la importancia relativa de estos institutos dentro de los sistemas de salud respectivos, cualquier reforma en ellos debe estar integrada a la del sistema en su conjunto y debe entrañar cambios profundos en los marcos jurídicos.

Desde mi punto de vista, ha sido de gran utilidad el análisis a los anteriores Sistemas de Seguridad Social, ya que nos permitió notar que la problemática en materia de Seguridad Social, y específicamente lo relacionado con la administración de pensiones, no es privativa del Estado Mexicano, por el contrario es prácticamente un común denominador en los países de Centro y Sudamérica.

En virtud de lo anterior, en este capítulo podemos concluir que: en la mayor parte de los países es necesario rescatar un sistema de Seguridad Social integral, eficiente y equitativo mediante la dotación de un mínimo social básico a la totalidad de la población, lo cual se logrará a través de una reforma adecuada a las circunstancias de cada una de las realidades.

En esta tarea los Institutos de Seguridad Social tienen un papel importante que cumplir, aunque limitado, pues corresponde al Estado, mediante sus políticas e instituciones, al sector privado y la sociedad civil en su conjunto unir esfuerzos para alcanzarla.

## **CAPITULO II**

### **LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

## **II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.-**

### **A) PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.**

#### **1.- INTRODUCCIÓN:**

La nueva Ley del Seguro Social busca resolver diversos problemas acumulados que históricamente ha sido difícil enfrentar, para renovar el crecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre bases financieras sólidas, que permitan continuar garantizando servicios de creciente calidad a sus derechohabientes, bajo una concepción integral de seguridad social en beneficio de los mexicanos. Para poder analizar y comprender cabalmente el desarrollo del sistema de seguridad social en México, es necesario tomar en cuenta factores sociales, políticos, económicos, históricos y demográficos.

En este capítulo se analizarán brevemente los procesos de formación y desarrollo de la seguridad social en México, tomando en cuenta las variables mencionadas y revisando los antecedentes que dieron lugar a que se planteara en México la posibilidad de contar con alguna forma de seguridad social, las primeras propuestas e intentos de legislación en la materia, y el establecimiento de la institución encargada de la seguridad social, así como sus primeras acciones, logros y alcances.

## 2.- ANTECEDENTES Y ORÍGENES:

El origen, las finalidades y las funciones de la seguridad social en general tienen como punto de partida la industrialización. Como afirma Benjamín Flores Hernández (9), su esencia misma radica en el hecho de ser un régimen mediante el cual, a partir de las aportaciones de las partes que intervienen en el proceso de producción, se implanta un sistema para garantizar al trabajador el sostenimiento de sus posibilidades económicas y mantenerlo al resguardo de las diversas eventualidades de la vida, sobre todo en lo que se refiere a los riesgos inherentes al desempeño de sus labores.

Después de declarada su independencia, México se vio inmerso en una etapa de constantes disturbios políticos, lo cual, junto con el estancamiento económico del país, impidió el desarrollo de alguna forma de previsión o aseguramiento contra las eventualidades de la vida cotidiana y el trabajo. Fue hasta el porfiriato que la economía empezó a recuperarse gracias a la incipiente industrialización del país. Es así que el origen del movimiento obrero mexicano, promotor fundamental de la seguridad social, fue el mutualismo. Este movimiento de ayuda entre grupos de asalariados conscientes de su situación y sus derechos, pero poco articulado y diverso,

---

(9) Flores Hernández, Benjamín, *Mareo Legal. Historia de la Ley del Seguro Social*, en I.M.S.S., *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983, 40 años de Historia*, Dirección General, México, 1983, Pag. 23 y sigs.



fue la forma dominante de actividad laboral organizada desde 1850 hasta el fin del siglo XIX, durante parte importante del período porfirista.

Sin embargo, **Benjamín Flores Hernández** (10) señala que los únicos antecedentes verdaderos de la legislación moderna sobre el aseguramiento de los trabajadores y sus familias se encuentran en dos disposiciones estatales decretadas por los gobiernos del Estado de México (expedida por **José Vicente Villada** el 30 de abril de 1904) y de **Nuevo León** (expedida por el gobernador **Bernardo Reyes**, el 9 de abril de 1906). Ambas reconocían por primera vez la obligación de los empresarios de atender a los empleados en caso de accidente, enfermedad o muerte, surgidos en el cumplimiento de sus labores. Esto no es sorprendente ya que dada la heterogeneidad del país, la conciencia sobre la situación de los trabajadores y las medidas encaminadas al mejoramiento de las condiciones laborales sólo podían surgir en las regiones de mayor actividad industrial. Es decir, la seguridad social aparece como una respuesta a las necesidades del sector productivo y tanto su éxito, como sus limitaciones, se relacionan con ello, por esta misma razón, es que la seguridad social en México -una vez establecida- habría de tener distintos ritmos de crecimiento y éxito en el país, dependiendo básicamente de la composición urbano-industrial de los estados o regiones. Cabe hacer notar que el Gobierno mexicano no se

---

(10) Op. Cit. Flores Hernández, Benjamín p.32.

preocupó realmente por la cuestión social durante el siglo XIX, precisamente porque el sector industrial no había alcanzado un grado de desarrollo tal, que lo concientizara de la necesidad de proteger a los trabajadores.

### **3.- DEFINICIÓN Y PRIMEROS INTENTOS**

#### **DE LEGISLACIÓN.**

Fue hasta la segunda década del siglo XX que empezó a cobrar fuerza la preocupación sobre previsión laboral y seguridad social, a raíz del movimiento revolucionario emprendido en 1910. Ya en agosto de 1911, el **Presidente Madero** insistía en la necesidad de expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo, comprometiéndose a llevar a cabo estas reformas con una legislación obrera. Con este motivo decretó el establecimiento del Departamento del Trabajo que, entre otras cosas, apoyaría legalmente a las cooperativas y a la constitución de cajas del retiro y pensiones para la vejez. Posteriormente, dos leyes en la materia fueron promulgadas por el **Presidente Carranza** en 1915, pero no fue sino hasta 1917 que en la exposición de motivos del artículo 123 de la nueva Constitución, se hacía referencia al establecimiento de un seguro social, señalándose en la fracción XXIX una vaga obligación para los gobiernos federal y locales de crear "cajas de seguros populares de invalidez, de vejez,

de cesación involuntaria del trabajo, de accidente y de otras con fines análogos" (11).

El período de 1920 a 1945 fue el momento de madurez para el inicio del sistema de seguridad social. Durante estos años tuvo lugar el proceso de institucionalización de la **Revolución**, lo cual resultó en el marco político para el sistema de las relaciones laborales y la política general distributiva que ha imperado en el país, donde se definieron los rasgos característicos de la seguridad social mexicana (12). Sin embargo, tuvieron que pasar veinte años de estudios, análisis y negociaciones antes de que se pudiera definir y establecer un sistema de seguridad social en México.

Como ya se mencionó, fue en los años veinte que comenzó a discutirse sistemáticamente el tema de la seguridad social, empezando con el **Presidente Alvaro Obregón**, quien estaba a favor de un sistema administrado por el Estado. El 2 de junio de 1921, Obregón envió una iniciativa de ley al Congreso para crear un sistema de pensiones de retiro y compensaciones en caso de accidente para los trabajadores, que sería financiado por los patrones con una cuota equivalente al 10% de la nómina. A cambio proponía eximir a los empleadores del reparto adicional de utilidades, tal como estaba estipulado en el Artículo 123. Sin embargo, la

---

(11) Op. Cit. Flores Hernández, Benjamín Pag. 48

(12) Wilson, Richard Raymond, The Corporatist Welfare State: Social Security and Development in México, Tesis Doctoral, Yale University, 1981  
Pag. 112

iniciativa fue rechazada, así como la propuesta de reforma al artículo 123 (presentada el 30 de septiembre de 1924) para que el Congreso Federal reglamentara las relaciones laborales en todo el país.

Posteriormente, durante la administración del Presidente Calles se diseñó el primer programa de pensiones para funcionarios, maestros y militares, después de que fracasó la iniciativa de establecer un Instituto Nacional de Seguros Sociales en 1925, que habría de ser tripartito en cuanto a su administración, pero en lo referente a su financiamiento sería responsabilidad del sector patronal. Para fines de la década de los años veinte, la seguridad social se había convertido en una bandera política. Así, cuando Obregón buscó reelegirse en 1928 hizo campaña con su Partido de Previsión Social y prometió la instalación de un sistema de seguridad social.

El Presidente Portes Gil convocó a una conferencia de patronos y líderes obreros para discutir un proyecto de Ley Federal del Trabajo que incluía un capítulo sobre seguridad social, la cual sería financiada de manera tripartita equitativa. A pesar de que se topó con la fuerte oposición tanto de trabajadores como de patronos, en julio de 1929 se logró reformar la Constitución para establecer que los asuntos laborales y de bienestar social serían materia de legislación federal. Consecuentemente, el 28 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo (LFT), que incluía con respecto a la seguridad social sólo lo referente a enfermedades y accidentes

del trabajo y una indemnización para los empleados despedidos injustificadamente.

Especialmente durante los años treinta se dio una intensa discusión y se elaboraron diversos proyectos sobre la seguridad social. Entre éstos destaca el proyecto elaborado en 1938 -durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas- por el entonces secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez -quien llegaría a ser director del Instituto Mexicano del Seguro Social. En él se proponía la creación de un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores y a los empleadores, y que cubriría las enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, las enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Además establecía seguros facultativos para los trabajadores independientes y para aquellos cuyos ingresos fueron superiores al máximo dentro del que era obligatoria la afiliación, así como para ejidatarios. Las prestaciones serían tanto directas como indirectas, así como individuales y colectivas, para indemnizar y al mismo tiempo prevenir riesgos. Tanto éste como los demás proyectos del gobierno cardenista fracasaron por la falta del nivel técnico y actuarial requerido para llevar a cabo la operación y por el ambiente de tensión que surgió a raíz de las expropiaciones del petróleo y los ferrocarriles, que impidió -a pesar del interés del gobierno- el establecimiento de la seguridad social.

#### 4. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA CREACIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL:

El proyecto de García Téllez fue la base principal en que se sustentó el proyecto definitivo que dio lugar a la Ley del Seguro Social y a la creación del Instituto Mexicano del Seguro social durante la administración del Presidente Manuel Avila Camacho. Es importante tomar en cuenta el que su sexenio se caracterizó por la importancia que otorgó a la conciliación entre las distintas tendencias y facciones económicas y políticas del país. De hecho, el discurso político de su administración se basó en la necesidad de realizar una tregua en la lucha de clases en aras de la defensa de la patria, a lo cual favoreció el contexto de la segunda guerra mundial (13).

Así, la primera medida adoptada para tratar de resolver los conflictos obrero-patronales fue la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) con el objetivo de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo y fomentar el diálogo entre empresarios y trabajadores para evitar que el estallido de huelgas afectara la producción nacional (14).

Al organizarse la STPS, se instituyó el Departamento de Seguros Sociales que comenzó a funcionar en Febrero de 1941 y se abocó a

---

(13) I.M.S.S., Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943-1944 México I.M.S.S., Informe Mensual de Población derechohabiente. 1980 Pág. 44

(14) Op. Cit. I.M.S.S p.46

resolver la necesidad de establecer la seguridad social en México, a raíz de esto, el presidente ordenó la creación de la Comisión Técnica del Seguro Social -integrada por representantes del sector patronal, obrero y oficial- cuyo objeto era la elaboración de un proyecto de Ley de Seguros Sociales, que se basó en el proyecto anterior. En julio de 1942, la Comisión Técnica presentó la Iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República, quien la envió al Congreso el 10 de diciembre del mismo año.

El 31 de diciembre de 1942 se expidió la Ley del Seguro Social y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial. Después de realizar minuciosos estudios, se confirmó por decreto presidencial en el mes de mayo que el Seguro Social habría de comenzar a operar el primero de enero de 1944, cubriendo los siguientes riesgos: accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades generales, maternidad, invalidez, vejez, muerte, y desocupación en edad avanzada. Asimismo se le otorgó un carácter obligatorio, argumentando que si fuera voluntario sería aprovechado por un corto número de personas previsoras, cuando lo que se buscaba era proteger a los sectores económicamente débiles de la población (15). Se estableció que dicha obligatoriedad se iría extendiendo paulatinamente para llegar a cubrir eventualmente a todos los sectores de la población. Al mismo tiempo, se crearon los seguros facultativos para los

---

(15) I.M.S.S. Exposición de motivos de la Ley original del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación, 19 de enero 1943, México p. 6

trabajadores que por sus circunstancias no quedaran incluidos en el régimen obligatorio en ese momento (trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, doméstico, del campo, temporales y eventuales, los independientes como profesionistas libres y los ejidatarios).

De esta forma el gobierno de México no sólo buscaba salvaguardar la salud y bienestar de los trabajadores, sino también impulsar la productividad. La exposición de motivos de la ley argumentaba que "creada en el obrero un estado de tranquilidad respecto a trascendentales incertidumbres, aumenta su capacidad de rendimiento, evita innumerables posibilidades de conflictos y tiende a crear un mejor entendimiento que permite el desarrollo de nuestra economía" (16). Como pone de manifiesto lo anterior, la decisión estratégica del nuevo Seguro Social estaba en la protección a los trabajadores; la cobertura de la población en general se atendería paulatinamente.

Así quedó establecido que el Seguro Social constituiría un servicio público -regulado, asegurado y controlado por el Estado que funcionaría como un organismo descentralizado, cuyos costos se compensarían entre un gran número de empresas y asegurados en un fenómeno colectivo de solidaridad industrial (17). Se estipuló que para su financiamiento se necesitaba un monto de recursos equivalente al 12% de

---

(16) Op. Cit. IMSS pag 7.

(17) Op. Cit. IMSS, p. 9



la nómina, el cual sería aportado en un 6% por patrones, en un 3% por los trabajadores y en un 3% por el Estado, para atender enfermedades y maternidad y el seguro de invalidez, vejez y muerte.

El Instituto expandió rápidamente sus servicios. En febrero de 1945, éstos se hicieron extensivos al municipio de Puebla; en abril se establecieron las prestaciones en los cuatro municipios más grandes de Jalisco y para octubre, en Monterrey, Nuevo León. Durante el resto de la década se estableció la seguridad social en varios municipios de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Nuevo León, Estado de México, Tamaulipas y Oaxaca. Para noviembre de 1947 ya fueron otorgadas pensiones por orfandad, viudez e invalidez, y durante las siguientes dos décadas creció de manera importante el número de pensionados por invalidez y riesgos de trabajo, y también, aunque en menor medida, los pensionados por vejez. En realidad desde los primeros años de la década de los cincuenta el IMSS ya se encontraba en pleno funcionamiento, prestando todos los servicios acorde con la composición y demandas de la población mexicana.

Es importante señalar que la administración de Ávila Camacho tenía como objetivo crear una agencia única universal de seguridad social y contemplaba la eventual extensión de la seguridad social a los servidores públicos federales, a los trabajadores domésticos y agrícolas y a los trabajadores temporales y eventuales, una vez que el Ejecutivo revisara sus

circunstancias, sin embargo, y a pesar del vigoroso crecimiento del Instituto, en los años siguientes se evidenció la dificultad para contar con una agencia de seguridad social única y universal debido a las presiones ejercidas por diversos grupos -los servidores públicos federales, los ferrocarrileros, los electricistas, y los petroleros- primero por obtener derechos laborales similares a los que tenían los trabajadores del sector privado y luego por mejorar periódicamente sus propios fondos de retiro. Así fue como eventualmente tuvo lugar la creación y consolidación del ISSSTE y se mantuvieron servicios separados para los trabajadores de Ferrocarriles, Pemex, las compañías de luz y los militares. Actualmente -con excepción de las fuerzas armadas y PEMEX- los trabajadores de estas empresas han sido incorporados a los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social.

##### **5.- EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Para superar el reto de la cobertura universal y la calidad en los servicios, la Ley del Seguro Social y el Instituto se han reformado en numerosas ocasiones -casi en todos los años a partir de su establecimiento- tomando en cuenta las características y necesidades de la población, así como el contexto socioeconómico del país y la situación de la propia institución. La mayoría de estas modificaciones a la Ley del Seguro Social han sido para resolver problemas administrativos o fiscales, y para permitir interpretaciones más claras, a excepción de las reformas de 1973 y 1995.

Estas dos reformas se distinguen no sólo porque se basaron en profundos y extensos diagnósticos de las características de la población y el país en general, sino porque fueron diseñadas para reencauzar al Instituto hacia sus objetivos a largo plazo. Es así que en función de esto, se pueden identificar dos etapas de la evolución de la seguridad social, la de los primeros treinta años y la que se da de la expedición de la Ley de 1973 a la fecha. La legislación que entrará en vigor en 1997 iniciará una tercera etapa en la vida del IMSS.

#### a) **LOS PRIMEROS TREINTA AÑOS: 1944-1972**

Las primeras modificaciones legales a la seguridad social se empezaron a realizar a los pocos meses de haber iniciado sus funciones el Instituto, en respuesta a las necesidades y deficiencias que fueron detectándose conforme avanzaba la operación del IMSS, para fortalecer los servicios y su prestación. Así, en noviembre de 1944, se emitió un decreto mediante el cual la obligación de pagar las aportaciones al IMSS tendría el carácter de fiscal y correspondería al propio Instituto la determinación del monto de los créditos y las bases para su liquidación, lo cual permitió una mejor recaudación de las cuotas (anteriormente se requería de un litigio civil para obligar al pago ).

Siguieron diversos cambios, pero nunca se previó la necesidad de contar con ajustes automáticos al valor de las prestaciones, tal vez por

que no se consideraba como probable llegar a los altos niveles de inflación que se han dado desde los años setenta. Asimismo, se incrementaron las cuotas para el ramo de enfermedades y maternidad, dada la situación financiera del IMSS, que ya desde entonces empezaba a presentar algunos problemas.

A pesar de las altas tasas de crecimiento, era claro que el IMSS no estaba incorporado con agilidad a toda la población. En algunos estados la cobertura era muy baja y el mareo legal no era conducente a la afiliación de nn asalariados, además de que grupos rurales de menores ingresos y la naciente clase urbana de bajos ingresos no se estaba afiliando.

Se necesitaba no sólo actualizar la Ley de acuerdo con las circunstancias de la población ya asegurada, sino cambios más profundos, que dieron lugar a una nueva legislación que reguló la seguridad social durante los siguientes veinte años.

#### b) 1973-1996:

En los primeros treinta años de vida de la seguridad social, México había pasado por un acelerado proceso de modernización: el país había transitado de un estado fundamentalmente rural a una nación urbanizada; los servicios de salud se habían extendido a una mayor parte de la población, combatiéndose la mortalidad y aumentando la fecundidad de

6 niños por mujer que existía en 1930 a casi 7 en 1970, así como la esperanza de vida al nacer de 40 años en 1940 a 61 años en 1970 (18); se impulsó la educación, aumentando el número de inscripciones a la escuela de hombres y especialmente de las mujeres, y reduciéndose el analfabetismo de manera importante; la participación de la mujer en el mercado laboral creció del 13.1% en 1950 al 17.6% de la fuerza de trabajo femenina en 1970, se desarrolló una clase media compuesta de pequeños empresarios y comerciantes, así como de profesionistas; y, finalmente, el notable crecimiento y desarrollo económico se basó y al mismo tiempo fortaleció la alianza productiva entre los sectores privado y público.

Así, en pocas palabras México era un país completamente distinto al que existía cuando se fundó la seguridad social. En particular, su mercado de trabajo era más urbano, más asalariado, con trabajadores más educados, pero aún así de baja capacitación por lo general; con más mujeres trabajando, pero todavía con grandes elementos de discriminación; y con un sector industrial moderno, pero aún con grandes grupos rurales e indígenas marginados de los beneficios de las primeras tres décadas.

Dado el contexto anterior, la ley requería ser actualizada para cumplir con sus objetivos y satisfacer las demandas de los distintos sectores del país, y se elaboran estudios con miras a reestructurar la seguridad

---

(18) Martínez, Gabriel, Economía y Población en México, en Rubio, Luis y Arturo Fernández, México a la hora del cambio, Cal y Arena, México 1995 Pag. 2

social conforme a las posibilidades reales de la institución.

El marco teórico en que se sustentaba la nueva ley tenía como fundamento la seguridad social integral. Es decir, pretendía atender a las necesidades y las nuevas demandas no sólo de los trabajadores, sino sentar las bases para que eventualmente toda la población tuviera posibilidades de disfrutar de los servicios y prestaciones de la seguridad social. Esto surgió como resultado de que se detectó acertadamente que un número importante de agricultores y población rural en general estaba saliendo del campo hacia las ciudades. Por consiguiente, se estaba agravando el problema de la economía informal, lo que a su vez implicaba que un número importante de mexicanos estaba quedando fuera del desarrollo del país. En función de esto, la extensión de la seguridad social debía entenderse como una empresa de solidaridad nacional en donde los mejor avenidos apoyarían a los menos favorecidos.

De esta manera quedaban establecidos los nuevos elementos que tendría la seguridad social: mejorar las prestaciones existentes e introducir otras, crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, aumentar el número de asegurados, abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio, y establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados, concretamente esto pretendía facilitar la incorporación de las mujeres al

mercado de trabajo otorgándoles servicios de guarderías, el establecimiento de fórmulas para facilitar la continuación voluntaria del régimen obligatorio, el perfeccionamiento de los seguros facultativos, y servicios de solidaridad social.

La reorganización administrativa del Instituto, con las reformas a la Ley, promovidas en diciembre de 1995, tiene como uno de sus pilares la desconcentración, con el fin de acercar las decisiones al derechohabiente y de colocar la capacidad de decisión en el nivel operativo.

#### c) **NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1995.**

En diciembre de 1995, el Congreso aprobó una nueva Ley del Seguro Social. Por orden del Presidente Zedillo, se elaboró un diagnóstico de la seguridad social, que corrió a cargo de la institución, pero simultáneamente se pidió la participación de la sociedad para que señalaran tanto las fallas y deficiencias, así como las propuestas de mejora para el IMSS, mediante los llamados Foros de Consulta y Buzones de Consulta Popular, ambos en el contexto de los trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000.

Los estudios, comentarios y evaluaciones que se elaboraron pusieron de manifiesto la crítica situación financiera del Instituto, así como el deterioro de las prestaciones especialmente de las pensiones y las

ineficiencias en la prestación y calidad de algunos servicios.

Así pues, con la finalidad de reestructurar los servicios, recuperar la viabilidad financiera del Instituto y sentar nuevas bases que permitan el crecimiento y desarrollo de la seguridad social, se sometió a la aprobación del Congreso la renovación de la Ley del Seguro Social, en noviembre de 1995. Algunos de los argumentos que se esgrimieron en contra de la iniciativa fueron los siguientes:

- Que con la creación de las AFORES y la posibilidad de que los bancos pudieran participar en la administración de los fondos para el retiro, se estaba iniciando la privatización de la seguridad social.
- Que con dicha iniciativa se continuaba privilegiando la corrupción y dilapidación de los recursos por parte del Gobierno.
- Que la iniciativa implicaba un subsidio estatal para las AFORES, el cual estaría a cargo de los contribuyentes quienes son los que pagan los costos de las audacias de los estrategas neoliberales.

Finalmente, aún con los mencionados argumentos provenientes principalmente de legisladores de partidos políticos como el PRD y el PAN, se impuso la mayoría priista en el congreso, dando como resultado la aprobación a la iniciativa de las reformas a la Ley del Seguro Social, en el mes de diciembre, con 289 votos a favor, 160 en contra y 51 abstenciones.



Como quedó registrado anteriormente, la seguridad social en México tiene una larga historia a lo largo de la cual se ha ido definiendo. En este sentido, es posible afirmar que son muchos más los mexicanos que se han beneficiado de los servicios del IMSS que los que permanecen marginados de sus beneficios, a pesar que después de más de medio siglo, alrededor del 45% de la población mexicana aún carece de los beneficios de la seguridad social e incorporarlos permanece como un reto. Dicha incorporación depende de varios factores, dentro de los cuales se encuentran, la creación de mayores fuentes de trabajo, eliminar el empleo informal, así como el mejoramiento de los servicios que presta el IMSS.

La expansión inicial de la seguridad social mexicana fue decidida por el Ejecutivo con base en criterios tales como el nivel de desarrollo industrial, la situación geográfica, la densidad de la población, y la posibilidad de establecer los servicios necesarios. Analizando cómo se dieron tales decisiones, se encuentra que la cobertura del sistema de seguridad social coincidió con los niveles de riqueza en las distintas regiones del país. Adicionalmente, consideraciones de tipo administrativo son la base para entender el distinto tratamiento de los trabajadores urbanos industriales y su contraparte rural y agrícola, ya que es más fácil llevar registro de los primeros que de los segundos. Esta estrategia es difícil de cuestionar; pensar que en los cuarenta el Estado Mexicano podía

tomar el compromiso de asegurar a toda la población sería suponer una realidad que no existía.

La nueva Ley del Seguro social reconoce el agotamiento de los métodos anteriores para fomentar el crecimiento de la seguridad social, y representa un esfuerzo por universalizar la cobertura con nuevos mecanismos, donde resalta el papel del Estado que aparentemente adquiere una participación mayor y más directa para brindar mayor acceso a los servicios y el mejoramiento de su calidad.

Sin embargo, cabe mencionar que, por la forma en que está previsto el Nuevo Sistema de Pensiones, no se vislumbra a ciencia cierta en donde está el mejoramiento de las mismas, ya que la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general en el Distrito Federal, se conserva igual que en la Ley vigente y es imposible actualmente determinar con exactitud el cálculo de cualquier pensión que se vaya a otorgar con la Nueva Ley, que desde luego estará sujeta en mucho al devenir histórico del país y al manejo honesto y cuidadoso que lleven a cabo las AFORES.

## B) REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA DE 1995

Las reformas al régimen de seguridad social aprobadas por el H. Congreso de la Unión, el 12 de Diciembre de 1995, dieron lugar a una controversia que tocó asuntos medulares sobre el compromiso en el que se funda nuestro pacto social. Preocupó en gran medida, la posibilidad de que estas reformas abonaran al desdibujamiento del proyecto de bienestar y solidaridad social en el que se ha enmarcado la acción institucional del **Instituto Mexicano del Seguro Social**. Preocupó también que, como en otras latitudes, el aparato de seguridad social, más que reformarse, viniera virtualmente a desaparecer, lo que en el contexto mexicano equivaldría a la negación de una identidad histórica de compromiso con las clases trabajadoras (19).

Por otro lado, destacó la severa crisis financiera por la que atraviesa el Instituto, a pesar de que apenas un año y medio antes se había elevado la cuota del salario de cotización hasta el 12.5% en el ramo de Enfermedades y Maternidad.

Esto dicho sea de paso, en el marco general de un proceso de recortes presupuestarios que se inició a principios de la década de los años ochentas y que ha afectado sobre todo a los rubros de salud y bienestar.

---

(19) Marco A. Michel, *Crónica Legislativa* diciembre 1995 enero 1996, H. Cámara de Diputados, año V, Nueva Época Pag. 73 y sigs. 44

Por estas razones, la iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social tuvo repercusiones que sobrepasaron el ámbito de la seguridad social, pues contribuía a aclarar la estrategia general por seguir en la reconstrucción de la agenda del desarrollo social de este fin de siglo. Se trata, sin lugar a dudas, de una definición de como se espera conjugar el bienestar en la competitividad de nuestra economía, de cómo poder hacer vigentes los objetivos que sustentan nuestro régimen de seguridad social.

Antes de puntualizar los objetivos concretos y criterios de la iniciativa, en la siguiente sección se abordan las consideraciones de orden general sobre la dirección de las reformas y los planteamientos que entraña a la consecución de los objetivos de salud y bienestar en esta larga transición de nuestra economía.

#### **1.- Justicia distributiva en la era de la economía global.**

En la actualidad, la mayoría de los regímenes de seguridad social en los países industrializados parecen haber llegado a sus límites de sustentabilidad financiera. No sólo los esquemas de atención médica sino los de provisión social enfrentan serios problemas para realizar sus metas distributivas.

Los límites han sido impuestos por las presiones hacia un uso cada vez más racional y productivo de los recursos financieros.

La tendencia cuenta hacia un esquema de seguridad social individualizando, esto es, cuánto se invierte en el bienestar de cada individuo y en consecuencia, cuál es su capacidad de contribución productiva y al bienestar general. La pregunta es obligada en la medida que la atención médica se especializa y se extiende al tratamiento de enfermedades cada vez más caras y complicadas (20).

Un sistema que debe atender casos de diálisis o Inmunodeficiencia Adquirida tiene que hacer provisiones financieras cada vez más específicas. Ante una población cuya expectativa de vida al cumplir 65 años ha aumentado de manera impresionante, tiene también que revisar a profundidad las contribuciones de sus pensionados. Ya no se perciben los fondos de seguridad y previsión social como flexibles e infinitos y esto no sólo por la presión que ejercen los factores económicos por los recursos financieros, sino por la expansión y sofisticación de la atención médica y por el crecimiento imprevisto del grupo de población al que denominamos como la tercera edad.

La multiplicación de las enfermedades crónico degenerativas y el aumento de expectativas de vida ha planteado serios problemas a los regímenes de seguridad social en todos los países industrializados. La hiperespecialización del mercado laboral que hace obsoletas las categorías

laborales, de un día para otro y dificulta y alarga cada vez más el tiempo de recuperación, ha contribuido también a descapitalizar los fondos de pensiones.

Puede decirse que en este contexto la mayoría de los regímenes de seguridad social carecen de respuestas concretas. No las hay, ni siquiera a nivel teórico. ¿Cuál es el límite a la atención de enfermedades crónico degenerativas si los casos se multiplican y requieren recursos cada vez más cuantiosos para su tratamiento? ¿Quién puede asegurar, en el contexto de una población que ha alargado su período de vida, que estos tratamientos se mantendrán dentro de los límites financiados?

Por eso la pregunta de cuánto contribuye cada quien y cuánto cuida su dieta, en qué medida evitó el consumo de grasa, qué tanto ejercicio hizo, si fumó o tomó mucho, pues lo único que es previsible es que al margen de un esquema de corresponsabilidad ningún modelo de previsión y seguridad social será viable y no habrá economía que lo resista.

Hemos de asistir en las próximas décadas a una verdadera revolución de la seguridad social. Las primeras repercusiones están a la vista: los paros del gobierno federal estadounidense y las protestas contra los recortes del Primer Ministro Francés Alain Juppe. Sigue siendo un asunto de justicia distributiva el que no cuente con el tratamiento de diálisis si lo requiere y con una pensión digna, así se rebasen los noventa años de

edad, esto, independientemente de lo que se haya alcanzado a cotizar. Sin embargo, hay que encontrar un sustento financiero a este principio de justicia, pues tratándose de asuntos de amplia repercusión social, no hay moral sin chequera.

En los países del Tercer Mundo y particularmente en México, no hay respuestas al problema anterior, en cambio estos asuntos son todavía más complejos. El sistema de previsión y seguridad social cubre apenas a dos tercios de la población, prevalecen condiciones de contribución inequitativas, se registra uno de los índices de accidentes de trabajo más altos del mundo y es uno de los más costosos tanto para el trabajador como para los empresarios, estando además al borde de la quiebra financiera. Los problemas son aún más complejos porque a pesar de los límites de su cobertura, las listas de espera para atención en el tercer nivel son bastante abultadas y los servicios de primer nivel dejan mucho que desear. Más aun el 90% de sus contribuyentes perciben tres o menos salarios mínimos. -

Sólo teniendo presentes estas dimensiones críticas del régimen de seguridad social es posible reconocer la pertinencia de los objetivos e instrumentos que establece la Nueva Ley. Algunos quisieran que estos problemas se resolvieran sólo con la elevación conjunta de las contribuciones del gobierno, trabajadores y empresarios. La Ley, sin embargo, parte del reconocimiento de garantizar la autonomía efectiva de

cada ramo de aseguramiento y en el caso de las pensiones establece incluso la individualización de los fondos de retiro.

Prevé, asimismo, aumentar la contribución gubernamental en el ramo de Enfermedades y Maternidad, en casi siete veces respecto a sus aportaciones en el esquema anterior, sobre todo por que es justamente en este ramo en el que es previsible que las aportaciones con base en el salario de cotización, resulten insuficientes para garantizar la expansión de la cobertura de los servicios médicos del Instituto. De no hacerlo así, se afectarían principalmente a quienes perciben tres o menos salarios mínimos, que forman la gran mayoría de los derechohabientes, por lo que puede reconocerse la voluntad gubernamental de mantener vigente el principio de solidaridad que ha regido siempre la acción institucional del I.M.S.S.

Sin embargo, lo que en última instancia constituye el gran avance cualitativo de la reforma es la reducción del costo de la incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, pues como es de todos conocido, el costo vigente antes de la reforma constituía un gran obstáculo a la ampliación de la población derechohabiente. No sólo propiciaba el abultamiento de la nómina de eventuales y de aquellos que perciben sus ingresos bajo el régimen de honorarios, sino propiciaba también la subdeclaración de ingresos.



Más aún, respecto a nuestros principales socio comerciales, el costo de aseguramiento resultaba poco competitivo y desalentaba la inversión productiva. Mucho hemos criticado el apoyo que ha recibido la inversión especulativa, pero poca atención ha recibido el hacer más atractiva la inversión productiva y el crecimiento del empleo formal. Con esta reforma se promueve la inversión productiva y el empleo permanente y esto último implica la extensión de la cobertura de los servicios y prestaciones del Instituto. Si lo que a todos preocupa es la ampliación de la población derechohabiente, esta es sin duda, la forma más expedita de lograrlo.

En cuanto a la individualización de las cuentas de los fondos de retiro, el objetivo fundamental es informar y dar certidumbre a los asegurados sobre el avance de sus aportaciones, con el propósito de estimular la permanencia en el trabajo a cambio de una remuneración mayor al momento del retiro.

El gobierno prevé asignar una aportación igual a cada uno de los trabajadores, independientemente de sus ingresos en tanto que, al canalizar estos recursos al sector financiero, permite que los fondos individuales de retiro se protejan contra la inflación al tiempo que generen intereses reales. Esta fórmula aparentemente mejora las condiciones de retiro respecto a las del régimen anterior cuyos beneficios se reflejaban sólo cuando aumentaba el salario mínimo, mientras que en el esquema propuesto

los beneficios aumentarán de acuerdo con el incremento de los intereses.

Algunos han querido ver esta medida como un intento de beneficiar exclusivamente a los inversionistas que tendrían un mayor volumen de recursos financieros a su disposición. Lo que no se toma en cuenta es que los recursos de los trabajadores serían los beneficiarios directos de la canalización financiera de sus ahorros, algo que no puede ofrecer el sistema de reparto, pues supone que los recursos ya fueron destinados a otros fines que no retribuyen la misma tasa de retorno.

Lo que las anteriores fórmulas plantean es la complementariedad entre políticas de bienestar y el marco de competitividad en el que se inscribe actualmente nuestra economía. No es fácil en las actuales circunstancias lograr situaciones de suma positiva entre bienestar y competitividad, pero las fórmulas contempladas en la nueva Ley aprovechan las combinaciones posibles y lo hacen fundamentalmente con el propósito de asegurar la continuidad de los objetivos fundantes de nuestro régimen de seguridad social.

Como lo señalé anteriormente, esto es un objetivo de la más alta prioridad en circunstancias que los servicios de prestaciones que debe ofrecer el régimen de seguridad social son mucho más amplios y costosos debido a la complejidad de las enfermedades crónico - degenerativas y al aumento de expectativas de vida a los 65 años y más aún

si consideramos que nuestro sistema no cubre a la gran mayoría de la población.

Nuestro régimen de seguridad social debe ampliar su cobertura al mismo tiempo que responda de manera adecuada a los cambios que ahora afectan la salud y el bienestar de la sociedad mexicana. La nueva Ley del Seguro Social apunta las tareas del I.M.S.S., con nuevas fórmulas que ponen al Instituto en condiciones de enfrentar la complejidad de estos retos. El gobierno mexicano no ha respondido a la crisis que enfrenta la seguridad social en el mundo con una disminución de los recursos asignados a este renglón, por el contrario no sólo aumenta sus aportaciones sino además finca las bases para asegurar la continuidad de los principios de justicia distributiva en que se funda la acción institucional del I.M.S.S., y lo hace con fórmulas que optimizan la creación de empleos y el crecimiento de la inversión productiva. Eso no es un defecto sino un mérito, que incluso otros países industrializados no han logrado concretar.

Una vez planteadas la dirección y objetivos de las medidas de la reforma a la Ley del Seguro Social, podemos avanzar hacia la revisión de los beneficios concretos y criterios que constituyen el contenido de las siguientes acciones.

## **2.- Objetivos específicos de la Ley.**

### **a).- Ampliación de la cobertura a grupos de trabajadores no asalariados.**

Ampliar la cobertura de los servicios y prestaciones del

Instituto entre la población es uno de los propósitos fundamentales de la Nueva Ley. Por un lado, se abrirá la posibilidad a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias de acceder a un seguro de servicios médicos mediante el pago de una cuota mensual de \$ 135.00, a precios de julio de 1997, cantidad que será complementada con una aportación de \$ 84.00, por parte del gobierno por cada cotizante. Por otro lado, en tanto que el propósito general que animó esta iniciativa fue el de ampliar la cobertura entre los trabajadores del sector formal, se propone reducir los costos de aseguramiento tanto para el trabajador como para la empresa (21).

Es importante aclarar que no es una reforma que haya intentado adelgazar el aparato de seguridad social para canalizar los recursos del ahorro a otros rubros.

Tampoco es una reforma que haya implicado el cierre de centros de atención médica o cancele prestaciones o deje la oferta de gastos médicos en manos del sector privado. Por el contrario se trata de una reforma que busca acrecentar y mejorar la capacidad de servicios del instituto.

**b).- Aumento al monto de las pensiones.**

La Nueva Ley prevé un sistema más transparente, en el que cada trabajador tendrá su propia cuenta individual de retiro y en la que el mismo podrá verificar el crecimiento de sus aportaciones en el tiempo.

---

(21) Op. Cit. Marco A. Michel Pag. 77

Con esto se busca generar certidumbre e incentivos para que cada trabajador incremente su cuenta individual de retiro, la cual se integrará con las aportaciones que actualmente hacen las empresas, el gobierno y los trabajadores para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el 2% correspondiente al Sar, así como el 5% del INFONAVIT, misma que será complementada por el gobierno con una cuota social equivalente al 5.5% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal y actualizada con los incrementos del Índice Nacional de Precios al Consumidor ( INCP ).

c).- Eliminación de los aspectos inequitativos en los ramos IVCM y enfermedades y maternidad.

Aspectos tales como la pérdida de derechos por no cumplir con el período mínimo de cotización, fomentan una situación discriminatoria, especialmente en contra de los trabajadores de bajos ingresos y de las mujeres que son los sectores que tienen mayor probabilidad de perder sus derechos por no cumplir los requisitos necesarios.

Asimismo los diferenciales mínimos entre las pensiones que corresponden entre 10 y 45 años, es decir, un trabajador de bajo salario tiene todos los incentivos a cotizar sólo durante un período reducido, pues el incremento en el tiempo de cotización no aumenta significativamente su pensión.

De igual manera, el establecimiento del salario de referencia a partir de los últimos 5 años de la carrera laboral afecta a los trabajadores.

En estos términos, si el trabajador alcanzó en los primeros 10 años de su carrera laboral los niveles mayores de ingreso y competitividad, estos logros se diluyen si se cuentan sólo los últimos cinco años para filiar la pensión, cuando lo más probable es que su carrera laboral esté en declive.

Estos aspectos, entre otros que la Ley corrige, plantean condiciones que fincan la confianza y la corresponsabilidad entre los trabajadores y desestimulan las diversas formas de evasión y elusión que han pesado gravemente sobre las finanzas del instituto.

d).- Desincentivos a la subdeclaración y a la evasión de parte de las empresas

Al mejorarse las condiciones de aseguramiento para los trabajadores y reducirse la tasa de impuestos a la nómina de las empresas, se busca desincentivar las prácticas de subdeclaración de los trabajadores que perciben salarios altos, así como el incumplimiento de dar de alta en el I.M.S.S., a los trabajadores, sobre todo en la micro y pequeña empresa.

Para ejemplificar lo anterior, un trabajador que percibe 10 salarios mínimos por cada nuevo peso de ingreso que obtenga, a la empresa

le cuesta 50 centavos adicionales; esto pone de manifiesto que el esquema de aumento de cuotas para resolver el problema financiero del L.M.S.S., está agotado. Ello tiene mayor relevancia en el marco de una economía abierta, donde la nómina de las empresas pondría a la economía mexicana en desventaja principalmente frente a sus socios comerciales ( Estados Unidos y Canadá ).

Por otra parte, se empujaría a más individuos hacia el sector informal de la economía, lo cual incrementaría la desprotección social.

**e).- Estímulos a la seguridad industrial.**

En este renglón se distribuye la carga del seguro de riesgos de trabajo entre empresas, tomando la siniestralidad particular de cada empresa como parámetro para fijar la prima ya que en el sistema actual una empresa no puede cambiar la clase de riesgo en la que cotiza a menos que todas las empresas de su ramo lo hagan, propiciando que las empresas que invierten en reducir los riesgos de trabajo subsidien a las que no lo hacen.

De este modo, se ofrece estímulos para la modernización de las empresas, así como incentivos para la reducción en el grado de riesgo. Los principales beneficiarios de esta medida serán: los trabajadores, que actualmente sufren los riesgos de un entorno industrial altamente inseguro.

#### f).- Autonomía financiera del seguro de guarderías.

Pese a que la cuota correspondiente del Seguro de Guarderías se ha recaudado regularmente, no ha sido aplicada en su totalidad en dicho ramo, si no que se está destinando a cubrir los déficits de otros ramos de seguro principalmente el de Enfermedades y Maternidad.

La consolidación financiera de los ramos de aseguramientos del Instituto permitirá una mayor autonomía del Seguro de Guarderías, lo cual permitirá también que el volumen total de contribuciones al ramo se refleje en el mejoramiento y expansión del servicio, pues esta prestación constituye un factor crucial para la incorporación equitativa de las mujeres en el mercado laboral.

La desviación de recursos para fines distintos ha constituido una forma de obstaculizar el esfuerzo de este segmento del mercado laboral. La presente reforma aparentemente pondrá fin a esta grave injusticia institucional con las mujeres trabajadoras.

#### 3.- Criterios generales

a).- Ampliar la contribución del gobierno en los aspectos en los que el régimen anterior propiciaba inquietudes entre los aportantes.

En lugar de financiar parte de los pagos de pensiones con las contribuciones estrictamente progresivas de los cotizantes de alto nivel



salarial, el gobierno contribuirá con una cuota social por día cotizado, cuyo monto es idéntico para cada uno de los fondos individuales. Esta cuota también será la base para ensanchar el diferencial entre períodos de cotización, de tal manera que a períodos más largos de cotización correspondan con mejores términos de retiro.

En el caso de que el trabajador, en el nuevo sistema, no alcance a cubrir una pensión mínima con su fondo de retiro al momento de retirarse, el gobierno aportará la diferencia para cubrirlo por el tiempo necesario. Por otro lado, en el caso de que el trabajador no alcance a cotizar el tiempo mínimo señalado podrá disponer, de cualquier modo, de los recursos de su cuenta individual al momento del retiro, evitándose así que pierdan estos recursos.

En lo referente al ramo de Enfermedades y Maternidad el gobierno contribuirá con una cuota fija de \$ 84.00, mensuales por asegurado que significa una aportación siete veces mayor de lo que actualmente destina y que se traduce en una disminución del 33% en promedio en las contribuciones de los trabajadores y empresas en este seguro.

Por otro lado, los trabajadores que perciban más de tres salarios mínimos seguirán cotizando en un esquema progresivo pero mucho menos oneroso, aportando junto con los patrones una cuota equivalente al

8% de la diferencia entre el salario base de la cotización y 3 veces el salario mínimo general del D.F. De esta contribución los trabajadores pagarán el 25% y los patrones el 75%. Así el gobierno compensa lo que los trabajadores de bajos salarios no pueden aportar y que constituyen el 69% de los afiliados al I.M.S.S., disminuyendo significativamente la carga de quienes perciben más de tres salarios mínimos.

b).- **Desincentivar la elusión y la evasión y compensar a los contribuyentes.**

En general, puede considerarse que las reformas eran inaplazables no sólo por los riesgos de inviabilidad financiera que enfrenta el Instituto sino porque las mismas condiciones de acceso al régimen subvierten los esfuerzos de saneamiento financiero al inducir las diversas formas de evasión y elusión. Es por esto que la presente ley condiciona la corrección de estas inquietudes a la asignación de mayores recursos financieros.

c).- **Fomentar una cultura de reciprocidad y corresponsabilidad social con las tareas institucionales del I.M.S.S.**

Las Reformas a la Seguridad Social, no pueden fundarse exclusivamente en el compromiso del Estado por asegurar una redistribución más justa de la riqueza, sino en la complementación de estos esfuerzos con el cumplimiento de las disposiciones del régimen de seguridad social de parte de la sociedad. En este sentido, el Estado da el primer paso

hacia un esquema racional y razonable para el otorgamiento de los servicios y prestaciones del Instituto eliminando disposiciones onerosas e incumplibles. Corresponde a todos los mexicanos cuidar del valioso capital social que significa esta institución y contribuir a su fortalecimiento.

d).- Darle vigencia y viabilidad a los compromisos que dieron origen al I.M.S.S.

El IMSS es una institución surgida de la aspiración de una sociedad igualitaria perfilada por el Constituyente de 1917, que es inseparable de nuestra identidad como mexicanos y de nuestro proyecto de Nación. Frente al deterioro actual de nuestra economía y frente a la urgencia de garantizar un entorno de desarrollo social digno para las futuras generaciones, resulta impostergable apuntalar al Instituto en sus funciones.

#### **4. Herencia y Futuro de la seguridad social**

Ante la rapidez y radicalización de los cambios económicos y demográficos por los que ha pasado la sociedad mexicana en las últimas décadas, debemos evaluar nuestras instituciones políticas y sociales fundamentales con espíritu crítico, revisando no sólo los objetivos sino los medios utilizados y las percepciones particulares en las que se enmarcó su acción. Esta tarea es de gran importancia si queremos mantener vigentes los objetivos perfilados en el proyecto de reforma social del Constituyente de 1917.

Si el énfasis de la acción del instituto en sus primeros años fue extender la infraestructura de servicios médicos y otras prestaciones sociales a los trabajadores del sector formal de la República, que sin duda constituía una prioridad en ese momento histórico, ello no descarta reconocer que carecen de una fórmula financiera adecuada para llevar adelante sus objetivos de largo plazo en que se contempla la atención para pensionados y jubilados.

En efecto, el haber dispuesto de los recursos destinados a pensiones para la atención médica y otras prestaciones resolvió un problema pero al mismo tiempo creó otro. El que las circunstancias justificaran y que incluso ahora avalemos tal decisión, no reduce el problema que ahora enfrenta el I.M.S.S., para hacer frente al compromiso de corresponder con sus cotizaciones en materia de pensiones. Tampoco debemos dejar de reconocer que se desatendieron criterios de equidad en las condiciones de cotización en este ramo de aseguramiento que ahora afectan la operación del Instituto (22).

Si en el pasado la meta de los gobiernos revolucionarios fue mantener la planta productiva y por tanto el empleo, independientemente de las condiciones de productividad y siniestralidad por empresa, el pragmatismo económico que ayer dio forma a un país que emergía de la

---

(22) Op. Cit. Marco A. Michel, p. 81

devastación de la guerra civil, atenta ahora contra viabilidad y continuidad de la estructura económica y de las mismas aspiraciones de justicia social.

La nueva Ley lleva adelante los objetivos que dieron origen al seguro social, replanteando las coordenadas dentro de las cuales han de llevarse a cabo estos objetivos así como los mecanismos de operación. Ante el incremento de la esperanza de vida y sus efectos sobre los esquemas de aseguramiento; ante la incorporación de la economía mexicana a los rigores y posibilidades de la economía global; ante la emergencia de una cultura política que reclama cuentas claras y equidad en la realización de metas colectivas, deben buscarse nuevos instrumentos y mecanismos de operación para asegurar tanto la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios como el establecimiento de condiciones de contribución más óptimas para las empresas y los trabajadores.

No es una Ley que intente quitar la responsabilidad al Estado en su compromiso de proveer los recursos que demandan las actuales circunstancias al cumplimiento de los objetivos de seguridad social. Habrá un franco aumento en los recursos que se destinarán en esta materia. Lejos está de ser una Ley de desmantelamiento y privatización de los servicios y prestaciones de la seguridad social. Al dejar en manos del sector privado y social la administración de los recursos de las pensiones, el Estado

mantiene el control sobre las políticas y las condiciones de acceso y operación, que no sólo serán más flexibles y equitativas que las del régimen actual de seguridad social, sino que abrirán la posibilidad para que el trabajador disfrute una mejor pensión en su retiro.

Debe advertirse que el volumen de recursos correspondiente al ramo de Censatía y Vejez sumados a los del SAR, el INFONAVIT y la cuota social que el gobierno otorgará a cada trabajador ( el 13.5% de la masa salarial ), será de tal magnitud que, de manejarlos el Instituto de manera exclusiva, le representaría ventajas monopólicas significativas frente al total de los recursos administrados en el sistema bancario. Se estima que anualmente se agregarán a estos fondos recursos equivalentes al 1.5% del Producto Interno Bruto ( PIB ), por concepto de ahorro de los trabajadores. Esto haría que el I.M.S.S., funcionara como entidad financiera de gran escala, lo que claramente escaparía las atribuciones de su objeto social.

Por ello, se propone un esquema que asegure una distribución más competitiva de estos recursos entre distintas entidades financieras especializadas en el manejo de fondos para el retiro, entre las cuales podrá participar también el Instituto e incluso el sector social, a través de sus propias administradoras y en los términos que fija la legislación elaborada por el Congreso con la cual regula la operación de este tipo de sociedades de inversión.

Lo que parece estar en juego en la controversia desatada por la Ley es, si se puede asegurar la permanencia de una institución clave de la política social mexicana con las fórmulas que fue concebida, propias en el caso del I.M.S.S., del contexto social y económico de la década de los cuarentas o si se puede hacer con fórmulas adecuadas a nuestro propio contexto. En este punto, la oposición a la iniciativa fue contundente, su respuesta fue que los cambios aceptables sólo pueden ser derivaciones de las mismas fórmulas con las que se puso en operación la actividad del Instituto. Pero esta posición parte de un dogma de fe, en el que ya no importa si en un esquema alternativo las cosas pueden marchar de mejor manera, sino que se hacen de acuerdo con ciertas preferencias de políticas.

La Nueva Ley del Seguro Social toma fórmulas adecuadas a nuestro propio contexto ya que, como se analizó en este capítulo, México ha sufrido transformaciones importantes desde la entrada en vigor de la primera Ley del Seguro Social a la fecha, por lo tanto desde mi punto de vista el Congreso de la Unión, acertó al haber aceptado el reto de rediseñar la Institución del Seguro Social e impulsarla a dar el salto hacia el siglo XXI. Considero un mérito del H. Congreso de la Unión el hecho de haberse ajustado a las condiciones y desafíos del momento histórico y el de haber intentado proyectar la institución hacia el futuro.

No creo conveniente el hecho de una preferencia de políticas como condición de toda reforma institucional, con base en el argumento de que así se hicieron las cosas en el pasado, ya que de actuar así, se perdería la oportunidad de reformar nuestras instituciones bien y a tiempo.



## **CAPITULO III**

### **EL SISTEMA DE PENSIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA NUEVA LEY**

### **III.- EL SISTEMA DE PENSIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA NUEVA LEY.**

#### **A).- OBJETIVOS DE LA REFORMA:**

La Nueva Ley, en lo referente al sistema de pensiones, busca hacer real la posibilidad de pensiones adecuadas, protegidas contra la inflación; afianzar los elementos de solidaridad social bajo un esquema de redistribución y manejo transparente de las reservas corrigiendo las distorsiones del sistema vigente; mejorar la relación entre el monto de las pensiones y la carrera salarial de los trabajadores; respetar los derechos de los trabajadores afiliados al momento de expedir la reforma y evitar incrementar los cargos a la nómina; así como garantizar la viabilidad financiera del sistema en el largo plazo.

La política de seguridad social tiene relaciones estrechas con las políticas laboral y de salud. Con la nueva Ley del Seguro Social se intenta fortalecer el ahorro interno nacional al proporcionar instrumentos de ahorro eficientes a la población actualmente excluida del sistema financiero; se aumentará la flexibilidad del mercado laboral al establecer políticas que eviten que la población asegurada pierda sus derechos por dejar de trabajar en el sector formal de la economía y permitan la

portabilidad de derechos de pensión entre distintos sistemas de retiro; y se reducirán los impuestos medios y marginales a la nómina, incentivando al empleo.

La Nueva Ley reforzará los objetivos constitucionales al hacer más eficiente la intervención del Estado en la provisión de pensiones, ya que combina las ventajas de la acción pública, de la competencia financiera y de la elección del trabajador, para que este último tenga el mejor sistema de pensiones posible.

El sistema de pensiones del I.M.S.S., cumple principalmente dos funciones de aseguramiento del ingreso: para la vejez y cesantía en edad avanzada y para la invalidez y muerte así como el aseguramiento de los gastos médicos en el retiro. Es importante entender cada una de estas funciones, para poder discutir constructivamente el sistema aún en vigor y las reformas.

En el sistema anterior el trabajador tiene acceso en paquete al sistema público o al sistema privado. No hay soluciones mixtas que permitan aprovechar mejor cada una de estas instancias, es decir, no es posible beneficiarse de forma conjunta de las ventajas que ofrecen las organizaciones públicas y las privadas, como lo permite el nuevo sistema.

## **B).- ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE)**

El artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, establece expresamente que:

**"ARTICULO 18.-** Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión.

Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo..."

A continuación se analizará el contenido del artículo antes transcrito:

Las Administradoras de Fondos para Retiro (AFORES) son las instituciones que manejarán la cuenta individual de cada trabajador.

Dichas **AFORES**, señala la ley, podrán ser públicas, privadas o sociales y su constitución, funcionamiento y regulación, ha quedado plasmado en la **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**.

Cada trabajador tendrá su propia cuenta individual, la que se integrará con las aportaciones que realicen trabajadores, patrones y Estado a las subcuentas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias. Asimismo el trabajador tendrá derecho a escoger la **AFORE** que le maneje su cuenta, pudiendo cambiar una vez al año.

Los recursos de las cuentas individuales del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, con excepción de los correspondientes a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, serán invertidos en Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (**SIEFORES**). La inversión de dichos recursos tenderá a fomentar ahorros a largo plazo que beneficien a los sectores productivos del país.

A grandes rasgos, aún cuando posteriormente se irán analizando con mayor profundidad los distintos aspectos que abarca el tema de las **AFORES**, su mecanismo de funcionamiento es el siguiente:

- Las aportaciones serán tripartitas ( trabajador, patrón y Estado ).

- El Estado aporta además de su cuota legal, una cuota social, consistente en un peso diario, por cada uno de los trabajadores asegurados.

- Las **AFOREs** administrarán, individualizarán e invertirán los recursos que conforman el fondo individual de cada trabajador.

- Estas administradoras tendrán una doble función, ya que por una parte se encargarán de la recepción, individualización y administración de los recursos correspondientes a las cuentas individuales de los trabajadores, y por otra parte actuarán como operadoras de las nuevas Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro.

- Se establece la posibilidad para que el **IMSS** pueda constituir legalmente una **AFORE**.

- Al momento en que el trabajador cumpla las edades y términos respectivos para disfrutar de una pensión, la **AFORE** podrá contratar con los fondos del trabajador y con la aseguradora que corresponda, una renta vitalicia para el trabajador o bien, según opte éste, la misma administradora podrá ofrecerle un sistema de retiros programados, atendiendo en ambos casos al monto de los fondos acumulados por el trabajador.

- En la nueva Ley se establece la modalidad en el sentido de que al momento en que el trabajador pueda acceder a los recursos que integran el fondo individual con cargo a los mismos se adquiera un seguro denominado de sobrevivencia, el cual, protegerá a sus beneficiarios.

- El seguro de sobrevivencia, es el seguro, valga la redundancia, contratado por los pensionados por Riesgos de Trabajo, Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada o Vejez, con cargo a los recursos de la cuenta individual adicionada a la suma asegurada (esta suma es la cantidad resultante de la diferencia entre el monto constitutivo y el saldo de la cuenta individual del trabajador).

Este seguro permitirá otorgar a los beneficiarios la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero, mediante una renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado.

Cada trabajador paga su seguro de sobrevivencia, pues la AFORE que lleva su cuenta toma de ésta los recursos para adquirirlo a nombre de aquel en el momento de otorgársele una pensión.

Los patrones estarán obligados siempre que contraten un nuevo trabajador a solicitar su clave única de registro de población y el nombre de la AFORE que opere su cuenta individual.

Los trabajadores no deberán tener más de una cuenta individual, si tienen varias estarán obligados a promover los procedimientos

de unificación o traspaso correspondientes que establece la **Ley de los SAR**.

Los recursos de los trabajadores que no elijan una **AFORE** se depositarán en una cuenta concentradora que el **IMSS** tendrá abierta a su nombre en el Banco de México. Estos recursos se mantendrán temporalmente hasta que se individualicen en una **AFORE**.

Las **AFORES** deberán informar a cada trabajador titular de una cuenta individual, el estado de la misma, en los términos, periodicidad y forma que al efecto establece la **Ley de los SAR**, sin perjuicio de que el asegurado en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual, a la administradora.

Los fondos que manejarán las **AFORES** constituyen el 11.5% del salario base de cotización de cada trabajador, distribuidos de la siguiente manera:

- 4.5% Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez (tripartita).
- 2.0% del **SAR** (patronal)
- 5.0% del **INFONAVIT** (patronal)

A lo anterior se agregará el 5.5% del **SMGDF** como aportación social del Estado.

Asimismo, cabe aclarar que la recaudación y cobro de cuotas obrero patronales de todos los ramos del seguro social, además de



la cuota patronal del **INFONAVIT**, lo llevará a cabo el **IMSS**.

Los patrones y el gobierno federal entregarán al **IMSS** el importe de las cuotas correspondientes al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, (incluyendo **SAR**) para que el Instituto las transfiera a las **AFORES**. Por lo que toca a la cuota de vivienda, el **IMSS** entregará estos recursos al **INFONAVIT**, ya que las **AFORES** sólo registrarán el saldo de cada trabajador.

Como ya se había mencionado, los recursos de los trabajadores se invertirán en las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (**SIEFORES**), las cuales deberán operar con valores y documentos a cargo del gobierno federal y aquéllos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

En caso de terminación de la relación laboral, el patrón deberá enterar al Instituto la cuota correspondiente al mes de que se trate o, en su caso, la parte proporcional de dicha cuota en la fecha en que deba efectuar el pago de las correspondientes a ese período.

El trabajador podrá notificar el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones, establecidas en la Ley del Seguro Social, al Instituto, directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (**CONSAR**).

La inspección y vigilancia de las **AFORES** y **SIEFORES** será realizada por la **CONSAR**.

Las **AFORES** deberán contar, para su funcionamiento y constitución, con autorización de la **CONSAR**, sujetándose en cuanto a su contabilidad, información, sistemas de comercialización y publicidad a los términos de la **Ley de las SAR**, la cual en los aspectos más trascendentales establece lo siguiente:

- Para organizarse y operar como **AFORE** se requiere autorización de la Comisión que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los solicitantes que presenten propuestas viables económica y jurídicamente, y que satisfagan requisitos como por ejemplo presentar su solicitud, proyecto de estatutos, programa general de operación.

- Deberán ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión "Administradoras de Fondos para el Retiro", no utilizando en su denominación expresiones en idioma extranjero, no utilizar símbolos religiosos.

-El capital de las **AFORES** estará formado por acciones de las siguientes series :

Serie A: Representarán cuando menos el 51% de dicho capital.

Podrán ser adquiridas por personas físicas mexicanas, personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean efectivamente controladas por los mismos.

Serie A y B: Representarán el 49% del capital social restante, el cual podrá integrarse indistinta o conjuntamente por las mencionadas series de acciones.

No podrán participar en forma alguna en el capital de las AFORES, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de las series A y B por más del 10% del capital social de la administradora de que se trate. La Comisión podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, siempre y cuando esta operación no implique conflicto de interés.

La Comisión velará en todo momento porque los sistemas de ahorro para el retiro presten condiciones adecuadas de competencia y eficiencia. Con el objeto de mantener un adecuado balance y equilibrio en dichos sistemas, ninguna AFORE podrá tener más del 17% de participación en el mercado de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las inversiones con cargo al capital mínimo pagado exigido de las AFORES, se sujetarán a las siguientes reglas:

- No excederá del 40% del capital mínimo pagado exigido el importe de las inversiones en mobiliario y equipo, en inmuebles, en derechos reales que no sean de garantía o en gastos de instalación, más el importe de las inversiones en el capital de las empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares.

- El importe restante del capital mínimo pagado exigido deberá invertirse en acciones de las sociedades de inversión que administren.

Además de la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles, las administradoras estarán obligadas a mantener una reserva especial, invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren, cuyo monto determinará la Comisión con base en el valor total de la cartera de dichas sociedades de inversión.

Las AFORES deberán contar con una unidad especializada que tenga por objeto atender consultas y reclamaciones de los trabajadores y patrones.

Las AFORES que hayan cometido actos dolosos contrarios a la Ley del SAR, y que como consecuencia directa produzcan una afectación patrimonial a los trabajadores, estarán obligados a reparar el

daño causado.

Las Administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores las comisiones con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias. Dichas comisiones solo se cobrarán sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos.

Las Administradoras tendrán entre otras las siguientes prohibiciones:

- Emitir obligaciones;
- Gravar de cualquier forma su patrimonio;
- Otorgar garantías o avales;
- Etc.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro tendrá que rendir un informe semestral al Congreso de la Unión reportándole sobre las comisiones, número de afiliados y situación financiera de los fondos para el retiro; asimismo, los recursos de los fondos no podrán ser jamás utilizados para el financiamiento de partidos políticos.

## **C) FUNCIONES BÁSICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **PENSIONAL:**

En lo subsecuente, se analizarán cada una de las funciones básicas de la seguridad social pensional, así como también lo que se refiere a la parte institucional de la reforma.

#### **1).- SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ:**

Las primas del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte ( SIVCM ), fueron inicialmente del 6% sobre el salario de cotización de cada trabajador y subieron al 8.5% entre el final de los años ochenta y mediados de los noventa. Del pago total, corresponde al Gobierno Federal contribuir con el 5%, al trabajador con el 25% y al patrón con el 70% aunque en el pasado las proporciones eran de 25, 25 y 50% respectivamente ( de 1973 a 1985 se dio un paso intermedio y el gobierno contribuía con el 12.5% ). Además, en 1992 se creó un seguro de retiro ( llamado comúnmente SAR por ser parte del Sistema de Ahorro para el Retiro ) con una participación patronal del 2% sobre el salario base de cotización que se incorporó a un sistema de cuentas individuales capitalizables junto con la aportación del 5% al INFONAVIT ( patronal ).

Además, el tope máximo de ingresos gravables en el SAR se fija equivalente a 25 salarios mínimos, en comparación a los 10 salarios mínimos del SIVCM. Estas últimas contribuciones son pagadas por el patrón en su totalidad, y aunque se encuentran en un sistema de ahorro para el retiro, no constituyen propiamente parte del sistema de pensiones. (23)

El SIVCM provee al trabajador de un ingreso para el retiro, a cambio de que pague una contribución durante un mínimo de 500 semanas durante su vida activa. Uno de los problemas que obstaculiza el cumplimiento de esta función es que el sistema vigente no reconoce el ahorro si no se cotiza hasta la edad de retiro o el número mínimo de semanas, por lo que ha sido injusto con los trabajadores que se retiran de la fuerza de trabajo antes de los sesenta años. Estos son principalmente los trabajadores de menores ingresos, con menor esperanza de vida o que retornan de zonas urbanas a zonas rurales y mujeres que se retiran a una edad relativamente temprana de la fuerza del trabajo.(24)

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

---

(23) Funsalud: Hacia la reforma del Sistema de Salud: una propuesta Estratégica. Proyecto, Economía y Salud, Documento para el análisis y la convergencia No. 12 México, D.F. 1994 pag. 14

(24) Aportaciones al Debate, La Seguridad Social ante el Futuro publicada para I.M.S.S., 1996 pág. 71 y sigs.

La opción de cesantía se creó como un caso de excepción para el trabajador despedido que por tener más de 60 años encuentra difícil ocuparse de nuevo. En la práctica, la cesantía es utilizada intensivamente. Esta misma tendencia se ha observado en otros países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), donde las tasas de empleo de hombres entre 60 y 64 años de edad han disminuido considerablemente. Por ejemplo, en 1970 esta tasa era al rededor de 65.70 y 75 por ciento para Francia, Alemania y Estados Unidos respectivamente.

Para 1990, estas tasas habían disminuido al 20, 33 y 50 por ciento respectivamente. En estos países con sistemas de reparto, hay una marcada tendencia para retirarse a una temprana edad, lo cual ejerce fuertes presiones sobre las finanzas de estos sistemas.

El sistema balancea objetivos redistributivos con el objetivo de ahorro, lo cual es importante por razones sociales y de solidaridad. Sin embargo, en la práctica la redistribución dominante no es la que se da de trabajadores de mayor ingreso a trabajadores de menor ingreso, sino de aquellos que trabajaron más a los que trabajaron menos, y de aquellos que cumplieron consistentemente con las disposiciones de pago obligatorio de acuerdo al salario verdadero, hacia aquellos que adoptaron estrategias de evasión y subdeclaración.

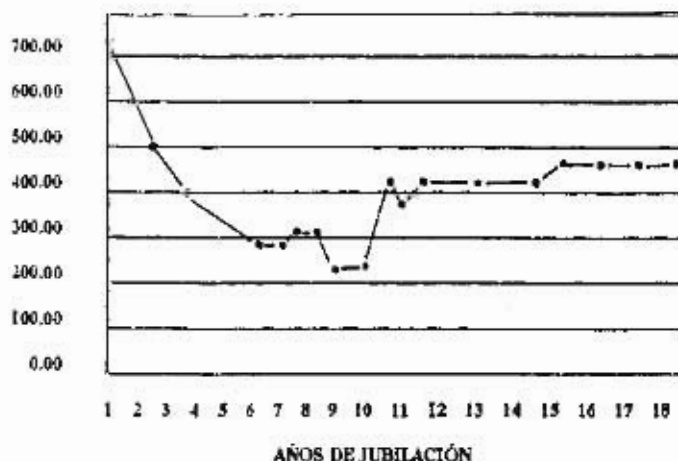


Uno de los principales problemas que han enfrentado es que el valor de las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada se ha visto afectada por la inflación. El sistema actual no liga las contribuciones reales a lo largo de la vida con la pensión, y ha sido incapaz de formar las reservas actuariales para responder ante el deterioro en el valor de las pensiones. Este deterioro no ha sido homogéneo y por lo tanto ha sido injusto, ya que unas generaciones de pensionados han resultado más perjudicadas que otras, como se puede observar en la Gráfica 1, la cual muestra cómo un trabajador que se pensionó en la década de los años ochentas pronto perdió una gran parte del valor de su pensión. Desde las generaciones fundadoras del I.M.S.S., ninguna ha tenido como beneficio una pensión cuyo valor real se mantenga en el tiempo. Los cambios legales de años recientes para mantener el valor mínimo de las pensiones han conseguido evitar apenas que ésta caiga por debajo del salario mínimo. (25)

---

(25) I.M.S.S. Valuación actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte al 31 de diciembre de 1994. Unidad Actuarial. Pag. 2

**GRÁFICA 1**  
**VALOR REAL DE LA PENSIÓN PROMEDIO PARA LOS**  
**JUBILADOS DE 1980**



La razón de ser del sistema es garantizar un retiro adecuado al trabajador, bajo una responsabilidad compartida por él mismo, los patronos y el Estado, siendo este último el garante del sistema y a ese objetivo se subordinan todos los demás. Para lograr esto, es necesario aprovechar las ventajas del sistema financiero para proveer al trabajador de instrumentos de ahorro modernos, de manera que se combine el objetivo social de garantizar un ingreso adecuado a partir del retiro del trabajador con el uso de instrumentos financieros más eficientes y equitativos, que permitan al ahorro del trabajador alcanzar rendimientos competitivos para protegerse de las eventualidades macroeconómicas, en especial de la inflación.

El cambio más trascendental de la reforma se genera en esta rama, ya que cambia totalmente el Sistema de Pensiones a un sistema de pensiones individualizado.

Para lograr lo anterior, se crea una cuenta individual que a su vez tendrá las subcuentas de retiro, que es un 2% pagado por el patrón sobre el salario base de cotización, la subcuenta de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez que tendrá el 4.5% cubierto por el patrón, el Trabajador y el Estado, el 5% del INFONAVIT y una denominada cuota social adicional que pagará el gobierno consistente en el 5.5% del salario mínimo general para el D.F., por cada día de salario cotizado y que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado, lo que también indica un aumento de la cuota estatal, de acuerdo a lo que establece la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Diciembre de 1995.

El gobierno federal tiene la esperanza de que este sistema ayudará al ahorro interno del país como se prevé en el Plan Nacional de Desarrollo y además podrá hacer frente a las nuevas pensiones que se generen.

Igual que en el seguro de invalidez, se aumentan el número de semanas de cotización en estos seguros que antes era de 500 semanas (aproximadamente 10 años), por 1,250 semanas de cotización

(aproximadamente 25 años). Como se puede apreciar, es más de un 100% en el que se incrementa el requerimiento en la nueva Ley.

Asimismo, una vez que el trabajador cumpla con los requisitos que son 60 años en el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y 65 años en el de Vejez y tiene 1,250 semanas de cotización, éste tendrá derecho a la renta vitalicia que se capitalizará con los fondos de la cuenta individual y deberá cubrirse de la misma, la prima del seguro de sobrevivencia.

Adicionalmente en este seguro el trabajador puede optar en vez de la renta vitalicia, por retiros programados, siempre y cuando el monto de su cuenta permita que dichos retiros sean por lo menos equivalentes a la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del D.F., indexado y la prima del Seguro de Sobrevivencia.

En caso de que el trabajador no cumpla con el requisito de las 1,250 semanas de cotización, tendrá derecho a que se le devuelvan los fondos de su cuenta individual y para el caso de que tenga 750 semanas de cotización, tiene derecho a que únicamente se le otorgue el servicio médico por parte del Instituto.

También en el caso de que tenga un capital mayor al necesario para constituir la renta vitalicia, el trabajador tendrá derecho a aumentar el capital de ésta o a incrementar la prima del Seguro de Sobrevivencia o bien, a que se le devuelva el sobrante.

En caso de que el capital de la cuenta individual no sea el suficiente para establecer la renta vitalicia, el trabajador sólo podrá tener derecho a optar por el Sistema de Retiros Programados, caso en el que, al agotarse el capital del trabajador, el Instituto tendrá la obligación de continuar aportando los fondos para que se siga dando la pensión, situación en la que aparentemente el gobierno queda totalmente cubierto ya que puede darse el caso de que el trabajador fallezca antes de que tenga que utilizar los recursos del gobierno.

Finalmente, el asegurado podrá retirarse en forma anticipada a los 60 ó 65 años de edad si con su cuenta individual tiene el capital suficiente para recibir retiros programados de por lo menos un salario mínimo del D.F. indexado, más un 30%.

El siguiente Cuadro nos permite comparar esquemáticamente las diferencias que existen en la Ley del Seguro Social Vigente y la Nueva Ley en lo referente al:

#### **SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ**

## LEY VIGENTE

Sistema de ahorro colectivo de pensiones.

### PRIMA CORRESPONDIENTE

GOBIERNO	5%
TRABAJADOR	25%
PATRÓN	70%

El trabajador para tener derecho a pensión debe haber contribuido 500 semanas durante su vida activa, además sólo tiene la opción de una pensión vitalicia.

Si no cumple con los requisitos pierde todo derecho.

No existe gran diferencia en cuanto a la pensión de una persona que cotizó por 25 años y la que sólo cotizó 10 años.

## NUEVA LEY

Se crea un sistema de pensiones individualizado con una cuenta para cada trabajador.

Se crea la cuota social adicional que pagará el gobierno consistente en el 5.5% del salario mínimo general para el D.F. por cada día cotizado.

Se aumenta el número de semanas de cotización a 1,250 semanas además de los requisitos de 55 años de edad en el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y 60 en el de Vejez.

Puede optar ya sea por una renta vitalicia o por retiros programados.

En caso de que el trabajador no cumpla con el requisito de las 1,250 semanas de cotización, tendrá derecho a que se le devuelvan los fondos de la cuenta individual; y para el caso de que tenga 750 semanas de cotización tiene derecho a que únicamente se le otorgue el servicio médico por parte del Instituto.

## 2).- SEGURO DE INVALIDEZ Y MUERTE

El seguro de Invalidez y Muerte ( SIM ) en la nueva Ley se le llama seguro de Invalidez y Vida (SIV).

El seguro de Invalidez protege el riesgo que ocurre cuando el trabajador se invalida por una causa ajena al trabajo y le es declarada una incapacidad superior al 50%.

El cambio más importante de este seguro es que se eleva el número de semanas de cotización que antes era de 150 semanas, aproximadamente tres años de trabajo, a 250 semanas de cotización, que aproximadamente son cinco años de trabajo. También cambia el sistema para el otorgamiento de la pensión ya que antes la pensión era pagada directamente por el Instituto cumpliéndose los requisitos ya señalados y ahora, el trabajador tendrá derecho a una renta vitalicia cuyo límite mínimo es de un salario mínimo general en el Distrito Federal, indexada con el Índice Nacional de precios al consumidor, que será contratada con una aseguradora y cuyo capital para fondearse, será tomado de la cuenta individual que se genera en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Aunado a eso deberá obtenerse un seguro de sobrevivencia con el mismo capital para que cubra a los beneficiarios de la

pensión cuando fallezca el pensionado. (26)

En caso de que el capital de la cuenta individual no alcance, el Instituto fondeará el capital suficiente para tal efecto.

En caso de que el trabajador quede inválido y no cumpla con las semanas de cotización que son 250, el trabajador tiene derecho a que se le devuelva el fondo de su cuenta individual.

Por otra parte, si una vez fondeado el capital para la renta vitalicia y la prima del seguro de sobrevivencia, queda dinero en la cuenta individual, el trabajador tiene derecho a aumentar el capital para que la renta vitalicia sea mayor, aumentar la prima del seguro de sobrevivencia o a que se le devuelva el sobrante de dicha cuenta.

Por otra parte, existe un caso de excepción con respecto a las 250 semanas de cotización ya que si el trabajador tiene una incapacidad superior al 75% sólo necesitará de 150 semanas de cotización.

Sobre este punto es necesario hacer la crítica de que al ser ramos independientes, el de Invalidez y Vida, con el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, no tiene porque tomarse la cuenta individual para cubrir la pensión de este ramo, ya que el régimen financiero de éste precisamente sirve para cubrir estas contingencias debiéndose entregar al

---

(26) Martínez Rojas, Ricardo. Un Nuevo Siglo. Pág. 83 y sigs. Crónica Legislativa Órgano de Información de la LXI Legislatura año V Nueva Época 1995, No. 6



trabajador en forma independiente su cuenta individual que fue generada por aportaciones del patrón, del propio trabajador y del Estado en otro ramo.

Cabe señalar que el Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) cumple una función análoga, pero cuando el accidente o enfermedad se asocia a la actividad laboral. En el RT no se requiere antigüedad para tener derecho a pensión, mientras que en el SIM se requiere de una antigüedad de 150 semanas. Con respecto a los beneficios, tanto el RT como el SIM pueden dar pensiones temporales o permanentes, pero mientras que el RT paga pensiones permanentes de acuerdo a un porcentaje del salario base de cotización ( SBC ) que es independiente de la antigüedad y las tablas de incapacidad de la Ley Federal del Trabajo ( LTF ), el SIM utiliza el artículo 128 de la LSS que define la invalidez como la pérdida del 50% de la capacidad de ingreso y paga pensiones de acuerdo a la misma tabla de SBC y antigüedad que el ramo de vejez y cesantía. Al pagar de acuerdo a la LFT, el RT acepta la posibilidad de pensiones parciales.

El seguro de invalidez enfrenta problemas análogos al de vejez. En este ramo, cerca del 70 por ciento de los pensionados por invalidez cotizó menos de 1000 semanas y, el 30 por ciento cotizó menos de 400 semanas. Además, el abuso que se ha dado a este instrumento es uno de los más graves peligros a la viabilidad financiera de la seguridad social.

Como ejemplo dramático está casi la mitad del déficit actuarial del I.M.S.S., el cual se deriva de las pensiones de invalidez.

En relación con los estándares internacionales, la proporción de egresos para pensiones que es destinada a la rama de invalidez que prevalece en México es elevada. Si se compara, por ejemplo, con los países miembros de la OCDE, para la mayoría de los casos, las proporciones de gasto en invalidez en 1984 oscilan entre 10 y 30% del total de pensiones, siendo casos extremos Irlanda, con sólo 5% y Noruega con casi 40%. En México se advierte que para 1985 ésta se mantuvo en alrededor de 30%, pero en la Tabla I podemos observar cómo se ha incrementado de 35 a 43% la proporción que corresponde a invalidez dentro del total de las pensiones directas ( es decir, excluyendo viudez, orfandad y ascendencia ), que se han pagado en los últimos 15 años. (27)

---

(27) Op. Cit. IMSS Evaluación Actuarial de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, Pag. 4

**TABLA I**  
**GASTO EN PENSIONES DE INVALIDEZ Y VEJEZ**  
**COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL**

AÑO	VEJEZ	INVALIDEZ
1981	64.95	35.05
1982	63.34	36.66
1983	61.18	38.82
1984	59.77	40.23
1985	58.86	41.14
1986	58.94	41.06
1987	57.26	42.74
1988	56.76	43.21
1989	57.17	42.83
1990	56.47	43.53
1991	55.92	44.08
1992	55.68	44.32
1993	55.76	44.24
1994	57.01	42.99

Además de las posibles deficiencias en la administración de dictámenes que inciden en ésta problemática, para la explicación de la gran cantidad de pensiones de invalidez que se presentan está en la relativa juventud del sistema, que las hace más probables, y en la mayor mortandad de la población mexicana comparada con la mayor parte de los países de la OCDE. En cualquier caso, los estudios actuariales señalan que de no darse, una reducción importante en la incidencia de la invalidez, que puede ser paulatina pero debe ser sostenida, el régimen de seguridad social será inviable bajo cualquier escenario razonable de primas o administración de la reserva.

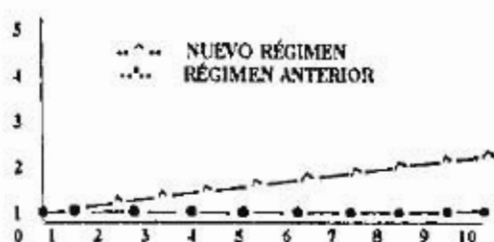
Para enfrentar esta problemática, la nueva Ley incluye tres temas principales en cuanto a este seguro, que se pueden tratar por separado: una mejor relación entre el valor de la pensión y el ingreso del trabajador, la forma como el SIV complementa al seguro de vejez y cesantía, y los mecanismos para reducir la prima del seguro de invalidez y muerte.

Dentro del ramo de invalidez, la nueva Ley garantiza que la pensión mínima equivaiga al 40.25 por ciento del promedio real de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas cotizadas, valor que incluye las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, que son como mínimo un 15 por ciento adicional de la pensión que recibe el inválido, que es de 35 por ciento. Así todos los trabajadores que coticen el equivalente a 2.25 salarios mínimos o menos tendrán derecho a la pensión mínima, y todos aquellos que coticen por arriba de 2.25 salarios mínimos recibirán más que el viejo sistema. Suponiendo una inflación promedio mayor que cero, lo cual es el caso real, la ley anterior según la tabla del artículo 167, otorga la pensión mínima de invalidez a prácticamente todos los trabajadores (Gráfica 2)

Con respecto a la mecánica del SIM y su complementariedad con el SVC, la nueva legislación adopta un seguro de cobertura de la pensión vitalicia, con financiamiento complementario a los

salidos de la cuenta individual de retiro. El Instituto completa el monto faltante para otorgar una renta vitalicia al trabajador que se invalide y los recursos se entregan a la aseguradora que haya sido elegida por el mismo trabajador.

GRÁFICA 2  
EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ OTORGADAS  
BAJO AMBOS SISTEMAS CON 500 SEMANAS DE COTIZACIÓN



Es importante que la reforma al seguro de invalidez sea complementada con una estrategia de reducción de los dictámenes injustificados de invalidez, con participación de las distintas partes, para asegurar el equilibrio del costo del sistema y mejorar la equidad. El médico no se ve afectado por dar dictámenes injustificados ( siempre y cuando no expida una cantidad exagerada de ellos, de manera que pueda despertar sospechas de sus superiores ), mientras que el trabajador que se presenta como candidato a una pensión de invalidez tiene un interés importante en recibir la pensión, lo que dificulta el control. El I.M.S.S., como Institución

Pública, no tiene los mismos incentivos a limitar las pensiones de invalidez que tiene una corporación comercial. Este es un problema común en el mundo para la regulación a los SIM que cuentan con un respaldo público.

Haré referencia específicamente al seguro de vida, el cual protege al asegurado cuando fallece para poderle otorgar a sus beneficiarios una pensión cuyo monto mínimo también es de un salario mínimo general del Distrito Federal indexado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Se requiere de 150 semanas de cotización por parte del asegurado para que los beneficiarios que son la esposa o la concubina, hijos hasta de 16 años o hasta 25 cuando se encuentran estudiando o incapaces totales, y el padre y la madre cuando dependen económicamente del asegurado, pueden tener derecho al mismo.

En este caso también tienen derecho a una renta vitalicia que igualmente se constituye frente a una aseguradora y se capitalizan con el dinero de la cuenta individual al igual que en el Seguro de Invalidez, salvo que en este caso ya no se requiere la prima para el seguro de sobrevivencia por obvias razones.

Es de notar que rigen las mismas reglas del Seguro de Invalidez, en caso de que el trabajador fallezca y no cumpla con los requisitos para la pensión o tenga un capital mayor del necesario para fondar la renta vitalicia.

Tanto para el Seguro de Invalidez como para el de Vida, el monto de la pensión será de 35% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El siguiente cuadro nos permite comparar de manera esquemática las diferencias que existen entre la Ley del Seguro Social vigente y la Nueva Ley, en lo referente al :

#### **SEGURO DE INVALIDEZ Y MUERTE**

## LEY VIGENTE

Llamado Seguro de Invalidez y Muerte.

Para tener derecho al Seguro de Invalidez se requieren 150 semanas de cotización de incapacidad 50%. En el de Vida 150 semanas de cotización.

La pensión es pagada directamente por el Instituto.

No hay Seguro de Supervivencia.

Si el trabajador cumple con los requisitos tiene derecho únicamente a pensión.

## NUEVA LEY

Llamado Seguro de Invalidez y Vida

Para tener derecho a este Seguro se requieren 250 semanas de cotización con 50% de incapacidad y 150 semanas de cotización en el de Vida.

El trabajador tendrá derecho a retiros programados según su esperanza de vida o a una renta vitalicia cuyo límite mínimo es de un Salario Mínimo en el Distrito Federal indexada con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que será contratada con una aseguradora y cuyo capital para fondearse, será tomado de la cuenta individual que genera el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Hay Seguro de Supervivencia en caso de que fallezca el pensionado.

En caso de que el capital de la cuenta individual no alcance, el Instituto fondeará el capital suficiente para la pensión.

En caso de que el trabajador quede invalidado y no cumpla con las semanas de cotización tiene derecho a que se le devuelva el fondo de su cuenta individual.

Si una vez fondeado el capital para la renta vitalicia y la prima del seguro,



queda dinero en la cuenta individual el trabajador tiene derecho aumentar el capital para que la renta vitalicia sea mayor, aumentar la prima del Seguro de Supervivencia o a que le devuelva el sobrante de dicha cuenta.

En caso de que el trabajador tenga una incapacidad superior al 75% sólo necesita de 150 semanas de cotización.

### 3) SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

Dentro de este ramo se modificó, además de otros aspectos, la forma de otorgamiento de la pensión por incapacidad permanente total, que consiste en el pago del 70% del salario base de cotización.

Con la Ley anterior, de los fondos del propio Seguro de Riesgos de Trabajo, se le cubre al trabajador su pensión. Con las normas de la nueva Ley, la pensión se cubrirá con la contratación de una renta vitalicia frente a una aseguradora, que se capitalizará de los fondos que tenga el trabajador en su cuenta individual que proviene del seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y sólo en el caso de que no le alcancen sus fondos, el Instituto pondrá el capital que haga falta para que se pueda cubrir la renta vitalicia y un nuevo seguro de sobrevivencia que servirá para que cuando el trabajador fallezca, sus beneficiarios puedan seguir recibiendo la pensión en los términos de Ley, pensión que antes se transmitía automáticamente a los beneficiarios sin necesidad de este seguro que también es capitalizado de la cuenta individual.

Debemos hacer una crítica severa a este nuevo sistema de pago ya que como se ha dicho anteriormente, el sistema de seguro social al funcionar como un verdadero seguro, no tiene por qué mezclar los fondos

de una rama de aseguramiento con otra, si el patrón ya cubre íntegramente la cuota del Seguro de Riesgos de Trabajo, de esos fondos es donde debe pagarse la pensión del trabajador y no tomarlo de una cuenta individual que se ha formado por otra rama de aseguramiento que es de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

En realidad, el trabajador a lo que tendría derecho es a recibir su pensión del Seguro de Riesgos de Trabajo y que por otra parte se le entreguen sus fondos de la cuenta individual que, se generarán con aportaciones del patrón, del propio trabajador y del Estado y que en principio tenían un objeto distinto y que provinieron de una rama de aseguramiento que nada tiene que ver con el seguro de riesgos de trabajo.

El siguiente cuadro nos permite comparar esquemáticamente los cambios más trascendentales de la Ley del Seguro Social vigente y la Nueva Ley en lo referente al :

### **SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO**

## LEY VIGENTE

Con fondos del Seguro de Riesgo de Trabajo se cubre al trabajador su pensión.

En caso de que fallezca el trabajador automáticamente se transmite a los beneficiarios una pensión sin necesidad de seguro.

Clasificación de riesgo por clases y grados de riesgos.

La actualización de las pensiones es con base al salario mínimo.

## NUEVA LEY

La pensión se cubrirá con la contratación de una renta vitalicia frente a una aseguradora que se capitalizará de los fondos que tenga el trabajador en su cuenta individual que proviene del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, sólo en el caso de que no alcancen los fondos el Instituto pondrá el capital que haga falta para que se pueda cubrir la renta vitalicia.

Se adquiere un Seguro de Supervivencia que servirá para que cuando el trabajador fallezca, sus beneficiarios puedan seguir recibiendo la pensión en términos de Ley.

Las empresas se autocalificarán con base a su propia siniestralidad.

Las pensiones se actualizarán conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

#### 4).- GASTOS MÉDICOS DE PENSIONADOS:

El SIVCM asigna el 1.5 por ciento del salario base de cotización para proveer un seguro de gastos médicos a los pensionados. En el gasto médico de los pensionados se prevé que se incrementará a un ritmo exponencial en las próximas décadas, con una dinámica propia que, como lo señala la experiencia internacional, será aún más agresiva que la del crecimiento del gasto en pensiones monetarias, por lo que es indispensable iniciar una administración especial de este riesgo. (28)

No existen más opciones realistas de atención a pensionados que el propio I.M.S.S., por el alto costo de la atención privada. Por otro lado, este es un problema que tiene una relación estrecha con la estrategia de atención a los pensionados, tanto en lo médico como en lo social. La reforma establece la separación explícita de este riesgo, lo que debe fundamentar una administración especial, pero sin duda se requiere de una estrategia complementaria a nivel administrativo para renovar la atención a los pensionados. Este es un caso en el cual la reducción de los costos va de la mano de un mejor servicio. La atención al pensionado no puede ser sólo médica, pues sus problemas no son únicamente de salud.

---

(28) Martínez Gabriel "Determinantes de la participación en la seguridad social y el impacto de la seguridad social sobre el gasto en servicios médicos", 1994, Pag. 81

Una estrategia que incorpore a la comunidad en la atención al pensionado y que permita a éste interactuar en forma constructiva con su comunidad redundará en una mejor calidad de vida. Esta es una preocupación fundamental para el Instituto, que a través de la reforma asegura el cumplimiento de su encomienda social y solidaria.

#### **D).-FINANCIAMIENTO AL DESEMPLEADO:**

La nueva Ley establece que en caso de que el trabajador durante su vida activa llegue a quedar temporalmente sin empleo, podrá tomar recursos de la cuenta individual, la cual es una fuente natural de apoyo al trabajador en caso de desempleo. A diferencia de los préstamos al trabajador que prevé la ley anterior, éste es un mecanismo que puede ser ejercido por el trabajador sin necesidad de intervención discrecional de las autoridades institucionales, eliminando la posibilidad de trato inequitativo o politización del procedimiento.

Este instrumento es flexible, ya que es opcional para el trabajador el utilizarlo; el límite de retiros permitidos por este seguro es el mínimo entre 10 por ciento del saldo acumulado o 75 días de salario de cotización, cada cinco años.

## **E).- DERECHOS ADQUIRIDOS:**

El paso de una persona al nuevo sistema hace surgir el problema legal de que los derechos adquiridos en el sistema anterior no pueden ser reducidos. Con el fin de analizar dichas obligaciones, la población de trabajadores se divide en pensionados, trabajadores activos y trabajadores futuros.

Para el caso de los trabajadores afiliados en cualquier fecha anterior al primero de Julio de 1997 se crea el problema más complicado. Finalmente se aceptó respetar los derechos de los trabajadores sin dejar margen a la interpretación legal al garantizar los derechos en el sistema vigente sin ninguna acotación o intercambio por alguna compensación, de manera que si el ahorro en la cuenta individual es insuficiente, el Estado paga la diferencia en la anualidad.

La adscripción al nuevo sistema de pensiones por parte de los trabajadores activos y futuros tiene que ser obligatoria, pues el costo administrativo de mantener sistemas paralelos sería prohibitivo, que terminaría siendo una carga injusta para la sociedad en conjunto por sus consecuencias.

**F).- CONSISTENCIA DEL SISTEMA: PENSIÓN MÍNIMA, CUOTA SOCIAL Y TIEMPOS DE ESPERA:**

Desde la segunda parte de los años ochenta se incrementaron las presiones para elevar las pensiones mínimas en el seguro de IVCM y se indexaron, de manera que para 1994 se determinó un valor equivalente a un salario mínimo.

La instrumentación de un sistema de pensiones que garantice una pensión mínima en forma sustentable y equitativa requiere definir tres puntos básicos, que son: el nivel de la pensión mínima y la metodología de indexación de la misma; el tiempo de cotización requerido para obtener derecho a la pensión mínima; y la forma en que se financiará la pensión mínima.

El sistema actual de capitalización colectiva, como es el del I.M.S.S., podría mantener reservas, pero la experiencia común a los países es que desemboca en sistemas de reparto que crean incertidumbre sobre la viabilidad del Estado para pagar las pensiones. Inclusive si el IMSS quisiera crear las reservas, el sistema vigente tiene implícitas tasas de retorno a la inversión que son difíciles de obtener especialmente con una administración pública de los fondos. Para la mayor parte de los trabajadores (aquellos entre dos y seis salarios mínimos), considerando tasas



de inflación promedio de 10 y 30 por ciento, las reservas del I.M.S.S., tendrían que rendir tasas del 7 al 10 por ciento real, aún si el trabajador cotizara por 25 años.(29)

Es posible que el sistema de seguridad social sea uno de los principales incentivos del gobierno a crear inflación, por lo que una política fiscal consistente requiere de un sistema de pensiones que no represente una carga creciente cuando se reduce la inflación. La pregunta es ¿cómo se pueden ir formando reservas sin que existan posibilidades de oportunismo por parte del gobierno para gastarlas? Los sistemas con cuentas individuales logran este objetivo, pero si este sistema desea mantener los objetivos que tiene la seguridad social requiere de instrumentos complementarios.

El Estado podría absorber el costo al final de la vida laboral, pero una pregunta clave es si es posible incentivar el ahorro de las personas de menores ingresos, lo que tiene efectos importantes sobre el diseño social del programa. Los programas sociales que garantizan ingreso tienden a desincentivar el ahorro, especialmente cuando se requiere tener ingresos menores a cierto nivel para poder obtener el apoyo estatal. Por tanto, es necesario tomar en cuenta que un programa que reduzca la

---

(29) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 punto no. 2 "Por un Estado de Derecho y un país de leyes" S.H.C.P. México 1995 pp 19-38

probabilidad de que una familia requiera apoyo estatal puede incrementar el ahorro de trabajadores de estratos bajos de ingresos.

Bajo cualquier escenario razonable, con cuentas individuales capitalizables o con capitalización colectiva los trabajadores de ingresos bajos durante toda su vida no generarán los fondos suficientes para autofinanciar la pensión mínima (por lo que siempre habrá un costo fiscal del programa). Con una contribución del 10.5%, un trabajador que cotiza un salario mínimo durante 20 años, a un interés real del 4%, acumula tan sólo el equivalente a 3.9 años de la pensión mínima (estos cálculos utilizan los supuestos actuariales del Informe Financiero y Actuarial que se presenta anualmente a la Asamblea General del I. M.S.S.). Es decir, para una parte de la población el problema no está en pocos años de cotización, sino en la pobreza relativa. Esto está, por supuesto, en el núcleo de la existencia de la seguridad social.(30)

¿Qué clase de instrumento financiero puede cumplir mejor el objetivo de pagar una pensión mínima al trabajador de menores ingresos? Al respecto se presentan dos opciones: una es a partir de fondos generales del gobierno y la otra es a partir de la recaudación de impuesto a la nómina (como lo hace el sistema vigente). Dentro de la primera opción, el Gobierno Federal podría mantener reservas (por ejemplo: un superávit fiscal

---

(30) Secretaría de Salud Recursos y Servicios, Sistema Nacional de Salud, Boletín de Información Estadística Vol. 1 No. 13 ( 1993 ). Pag. 29 106

restringido actuarialmente) para pagar el pasivo conforme se va haciendo líquido (es decir, gastando menos el gobierno, para ir ganando las pensiones conforme se requiera y a la vez ir creando un fondo que sirva de reserva) o bien facilitar la creación de reservas en las mismas cuentas individuales.

La reforma establece el requisito de cotizar 1,250 semanas para tener derecho a la garantía. Cabe señalar que un trabajador que haya cotizado menos de 1,250 semanas pero que tenga los fondos suficientes para adquirir una renta vitalicia por un monto igual o superior al 130 por ciento de la pensión mínima, podrá retirarse antes de ese umbral y también antes de los 65 años. Además, quien no alcance el número de semanas tiene derecho a retirar sus cotizaciones con intereses, en comparación con el sistema vigente, en el cual se pierden todas las cotizaciones si no se llega al mínimo o si el trabajador se separa de la fuerza de trabajo antes de los 60 años de edad. Por último, todo trabajador que llegue a cotizar un mínimo de 750 semanas tendrá derecho en su vejez a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, y podrá retirar el total de fondos acumulados en su cuenta individual.

El nuevo sistema motiva el ahorro hasta el momento del retiro, ya que para la mayoría de los trabajadores, el ahorro será apropiable plenamente y no como en el sistema vigente, que hace poco atractivo contribuir una vez que se pasa de 500 semanas. La cantidad garantizada, es

decir, la pensión mínima que establece la ley es equivalente a un salario mínimo al momento de la reforma pero a partir de esa fecha estará indexada al INPC. Con esto se garantiza que el ingreso de los pensionados mantendrá su poder adquisitivo con el paso del tiempo. Esto es de la mayor trascendencia y entraña una garantía de justicia social indispensable.

Para hacer transparente el objetivo redistributivo de la seguridad social, y para reducir el problema de creación de reservas asociado al pago de pensiones mínimas, se propuso un mecanismo de "Cuota Social", que es un pago igual para todos los trabajadores, a depositar en cuentas individuales. Esta cuota se financia totalmente por el Estado.

La Cuota Social se entiende como un instrumento de política social que busca incrementar especialmente el ahorro de los trabajadores de menores ingresos. Un efecto importante de este sistema es también eliminar el efecto regresivo del sistema vigente, que se deriva de la menor esperanza de vida de los trabajadores de menores ingresos, quienes cotizan a un fondo común y reciben con menor probabilidad los beneficios de una pensión lo cual es socialmente injusto.

Se ha argumentado que un sistema de cuentas individuales pierde el principio de solidaridad al depender las pensiones de la capacidad de ingreso de cada trabajador.

La Cuota Social revierte esa crítica y refuerza el principio de solidaridad propio de la seguridad social. Este esquema se basa en un depósito hecho por el Gobierno Federal a la cuenta de cada cotizante.

Consistirá en un 5.5 por ciento de un SMDF diario al primero de Julio de 1997, el cual estará indexado al índice nacional de precios al consumidor, para así mantener su poder adquisitivo.

Esta cuota afianza la solidaridad social al ser igual para todos los cotizantes, independientemente de su salario, pues representa proporcionalmente una mayor ayuda para aquellos trabajadores de menores ingresos. Para un trabajador que gana el equivalente a diez salarios mínimos de 1995, esta cuota le representa el 0.55 por ciento de su salario, mientras que para un trabajador que gana el equivalente a un salario mínimo, la cuota le representa el 5.5 por ciento de su salario. Por ejemplo, si un trabajador cotiza 30 años al sistema, la cuota social le significará entre 16 y 25 mil nuevos pesos de 1995, dependiendo del rendimiento obtenido por los fondos de pensiones (Tabla II). La cuota social junto con las aportaciones (obligatorias y voluntarias) y los beneficios de rendimiento que otorgue el mercado financiero, permitirán al trabajador obtener una pensión decorosa con una mayor certidumbre en el momento de su retiro.

En Colombia se siguió una estrategia diferente con la

creación de un "Fondo de Solidaridad Pensional" destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a grupos de población específicos (31).

TABLA II  
AHORRO ADICIONAL DEL TRABAJADOR POR CONCEPTO DE LA CUOTA SOCIAL

TASA DE INTERÉS	TIEMPO DE COTIZACIÓN		
	1250 SEMANAS	30 AÑOS	40 AÑOS
2.50%	N\$ 11.806.00	N\$ 16.021.00	N\$ 24.596.00
3.50%	N\$ 13.389.00	N\$ 18.842.00	N\$ 30.858.00
5.00%	N\$ 16.212.00	N\$ 24.249.00	N\$ 44.090.00

El Fondo reemplaza total o parcialmente la aportación patronal, hasta por un salario mínimo como base de cotización; no puede apoyar al trabajador que tiene una cuenta de retiro con ahorro voluntario; se financia con un punto porcentual de la nómina de trabajadores con ingresos de 4 salarios mínimos o más; fondos generales con un mínimo fijado por la ley, aportaciones de gobiernos locales y sindicatos que desean extender la cobertura, donaciones y multas derivadas de la ley; apoya sólo temporalmente y se asigna de acuerdo a un plan anual de extensión de cobertura.(32)

(31) Doce años de modernización de la Seguridad en Colombia Corporación de Investigación, estudio y desarrollo de la Seguridad Social Colombia 1992, Pag. 46

(32) Schmitdt Hebbel Klaus " Colombias Pension Reform Fiscal and Macroeconomic Implications " Policy and Reserch Deptament. Banco Mundial Octubre 1994. Pag. 94

Al igual que el Sistema Colombiano, la Cuota Social consigue elevar el ahorro de trabajadores de menores ingresos, pero tiene algunas diferencias, ya que no incluye elementos discrecionales para determinar quién tiene derecho a recibirla, ni hace temporal el pago solidario; no establece un impuesto diferente para trabajadores de diferentes niveles de ingreso y favorece la resolución del problema de costos fijos de administración de los fondos.

El Estado financiará la pensión mínima mediante una transferencia explícita sólo en la medida en que la Cuota Social no alcance a elevar el ahorro del trabajador por arriba de determinado umbral. Se calcula que con un ingreso promedio de por vida de dos salarios mínimos, o incluso un poco menos, la aportación del Estado para asegurar el pago de una pensión garantizada será nula.

La Cuota Social va enfocada a resolver dos problemas fundamentales, independientes de la propuesta. Fiscalmente, ¿cuál es la mejor manera de financiar el ingreso de personas relativamente pobres? Laboralmente, ¿cuál es el diseño del programa que minimiza el efecto negativo sobre el ahorro de las familias?

La forma en que la Cuota Social soluciona el problema de la pensión mínima en relación a parte de la población es aproximado, en forma importante, los saldos de las cuentas de los trabajadores de bajos

ingresos a su punto de autofinanciamiento de la pensión mínima, haciendo transparente el elemento redistributivo de la seguridad social y proveyendo de un instrumento para ajustar el grado de redistribución necesaria para llevar a cabo los objetivos sociales del sistema de pensiones. Es decir, que con la aportación de la Cuota Social del Estado, en la cuenta de cada trabajador, aún los trabajadores de menores ingresos alcanzarán a reunir los fondos necesarios para una pensión que equivalga, al menos, a la pensión garantizada. Un sistema de pensiones basado sólo en cuentas individuales capitalizables no reconoce como objetivo la redistribución intrageneracional e intergeneracional del ingreso, mientras que la Cuota Social redistribuye las ganancias de productividad de la economía de jóvenes a viejos y entre clases socio-económicas de una misma generación. Lo que hace el Estado es, en otras palabras, redistribuir parte del ingreso que recibe a través de impuestos, entre los trabajadores para que tengan más ahorro acumulado.

Otra alternativa sería crear un fondo para el pago de pensiones mínimas que se asignara a trabajadores deficitarios a partir del momento de inicio de la jubilación. Ese fondo podría provenir de fondos generales o generarse a partir de los impuestos a la nómina. Esta opción tendría la ventaja de permitir al Gobierno Federal integrar el manejo del pago de la pensión mínima al resto de su administración financiera, pero presenta como desventajas que desincentiva el trabajo y el ahorro,



especialmente a partir de edades medias del trabajador y contradice principios de eficiencia y consistencia temporal que sustentan la propuesta de reforma hacia un sistema de cuentas individuales.

El sistema de **Cuota Social** podría tener dificultades si la administración de las cuentas individuales no es eficaz y permite a alguna empresa que maneje fondos del **SAR** crear trabajadores fantasma que cobren la cuota o que un trabajador pueda consistentemente coniar con dos o más cuentas, por lo que la regulación y la fiscalización deberán prestar atención especial a estos temas.

La subdeclaración del salario es poco probable, ya que el costo de cotizar bajo es perder la deducibilidad de ahorro adicional, de manera que convendría defraudar sólo a trabajadores con ingresos mínimos durante una parte grande de su vida, con posibilidad e interés de prever esa carrera laboral y con colaboración permanente del patrón.

La **Cuota Social** elimina los elementos regresivos y reduce las "trampas de pobreza", ya que tiene las desventajas de un sistema de cuentas individuales como incentivo al ahorro individual, en el cual además, el trabajador siempre conoce lo que tiene acumulado en ella, generándose así mayor transparencia,

Una discusión que se presenta en ocasiones es si se debe regular la tasa de interés de los fondos de pensiones para facilitar la

acumulación de cantidades que financian las pensiones mínimas. Esta regulación puede ser arbitraria, ya que no hay base teórica o empírica para esperar permanentemente alguna tasa determinada. Una regulación de este tipo podría introducir algunos elementos distorsionantes sobre el funcionamiento de los fondos de pensiones y decrecer en importancia, sobre el mercado financiero en general. Una política así fácilmente podría entrar en contradicción con un objetivo central que es la competencia por fondos para elevar rendimientos y la formación de precios de mercado eficientes.(33)

Más importante aún es que al garantizar una pensión mínima, el Estado garantiza implícitamente una tasa de retorno a los fondos. Es decir, para cualquier secuencia de depósitos y pagos de pensión, existe una tasa de interés implícita. El flujo de la pensión mínima, durante 20 ó 30 años que dure, tiene un cierto valor asociado a una tasa interna de retorno, y el asegurado cuenta con este flujo como mínimo, independientemente del rendimiento del fondo. Con esto se garantiza un rendimiento real positivo (Tabla III). Por ejemplo, para un trabajador que cotiza en promedio dos salarios mínimos durante 1,250 semanas, la pensión garantizada representa una tasa interna de retorno de 4.54 y 5.35 por ciento,

---

(33) Funsalud " Hacia la reforma del sistema de salud : una propuesta estratégica." Proyecto Economía y Salud, Documento para el análisis y la convergencia No. 12, México, D.F. 1994 p. 52

si retira una pensión por 21 y 30 años respectivamente.

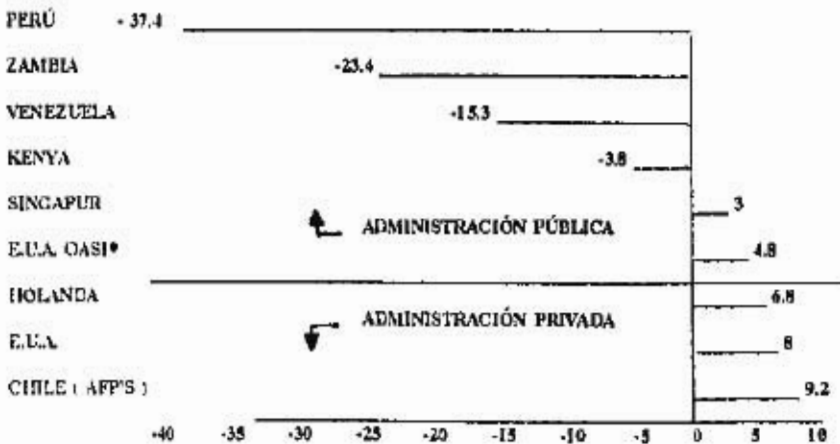
TABLA III  
TASA DE INTERÉS ANUAL IMPLÍCITA DE LA PENSIÓN GARANTIZADA

NIVEL DE COTIZACIÓN ( EN SALARIOS MÍNIMOS )	TIEMPO DE COTIZACIÓN		
	1256 SEMANAS	30 AÑOS	10 AÑOS
1	7.10	5.00	3.10
2	4.54	2.83	1.28
3	2.91	1.42	0.08

El suponer rendimientos reales positivos en el largo plazo, es algo apoyado por la experiencia internacional. Se ha observado que los fondos de administración privada, consistentemente otorgan rendimientos reales superiores a los de administración pública; en la Gráfica 3 se muestra cómo los fondos de administración privada no sólo superan a los de administración pública, sino que obtienen rendimientos reales por encima del 7 por ciento real en promedio, durante un lapso de diez años, mientras que los de administración pública obtienen, en su mayoría, rendimientos reales negativos.(34)

(34) Villa Gómez Alejandro " El Ahorro Privado y la Tasa de Interés en México, 1963-1991, " Estudios Económicos Vol. 9 No. 1 ( 1994 ) Pag. 26

**GRÁFICA 3**  
**RENDIMIENTO A LA INVERSIÓN DE DISTINTOS FONDOS DE PENSIONES, EN LOS OCHENTAS**



**G).- FORMA DE PAGO DE LA PENSIÓN:**

Sobre las regulaciones para la anualidad derivada del fondo individual las opciones disponibles al trabajador para acceder a una pensión serán adquirir una renta vitalicia, con la cual una aseguradora le otorgará una renta mensual hasta que fallezca el trabajador, o su beneficiarios; o mantener el saldo de la cuenta individual con la administradora y efectuar retiros programados, los cuales serán anualidades calculadas en función de la expectativa de vida de su grupo familiar y pagaderos en mensualidades.

El sistema requiere que exista competencia entre proveedores de anualidades, por lo que se debe combatir la formación de carteles y la concentración. La opción de retiros programados permite contar con un límite al poder monopólico que pudieran ganar las aseguradoras.

En el caso de optar por adquirir una renta vitalicia, la AFORE transferirá los fondos de la cuenta individual del trabajador a la aseguradora que pagará su renta, y en el caso de que opte por los retiros programados, la AFORE mantendrá los fondos. Para ambos casos, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas expedirá las bases biométricas que servirán para calcular los retiros que puede hacer el trabajador o las primas que puede cobrar la aseguradora.

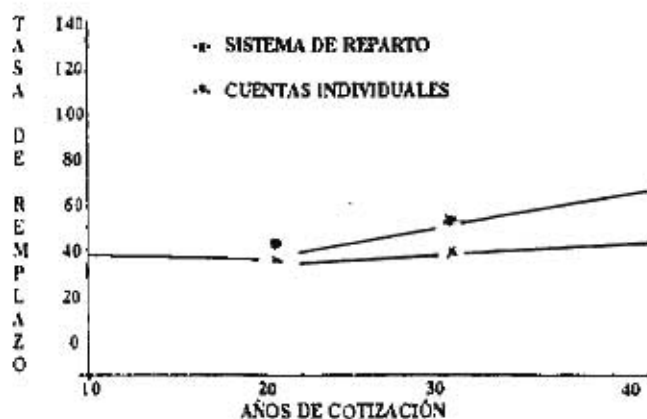
Con la reforma al sistema de pensiones el trabajador aparentemente podrá obtener una mayor pensión. En la Gráfico 4 se muestran las tasas de reemplazo otorgadas bajo ambos sistemas, donde se observa cómo es superior el sistema de cuentas individuales sobre el actual sistema de reparto entre mayor sea el número de años cotizados.

En las TABLAS IV y V, utilizando una tasa de interés real del cinco y del tres y medio por ciento anual respectivamente, se compara la pensión que hubiera recibido un trabajador bajo ambos sistemas, suponiendo distintos niveles de cotización, medidos en salarios mínimos y

distintos tiempos de cotización. Para tiempos bajos de cotización las pensiones que otorga el sistema de cuentas individuales están por debajo de las que otorga el régimen anterior, el cual no podría sostenerse por mucho tiempo sin incurrir en crecientes déficits, que no sólo terminarían afectando el monto real de las pensiones, sino que incluso, podrían convertirse en una carga para toda la sociedad.

Sin embargo, cotizando 1,250 semanas o más, el nuevo sistema comienza a otorgar mejores pensiones, diferencia que se acentúa entre mayores sean el tiempo de cotización o la tasa de interés.

GRÁFICA 4  
COMPARACIÓN DE TASAS DE REEMPLAZO OTORGADAS POR AMBOS SISTEMAS



**TABLA IV**  
**PENSIONES EN EL NUEVO RÉGIMEN Y EN EL RÉGIMEN ANTERIOR**  
**( VECES EL SALARIO MÍNIMO )**

		COTIZACIÓN PROMEDIO EN SALARIOS MÍNIMOS			
		1	2	3	4
TIEMPO DE COTIZACIÓN EL TRABAJADOR RETIRA UNA PENSIÓN POR 21 AÑOS					
1250 SEMANAS	REFORMA	1.00	1.18	1.67	2.13
	ANTERIOR	1.00	1.12	1.45	1.79
30 AÑOS	REFORMA	1.65	1.85	2.62	3.35
	ANTERIOR	1.00	1.29	1.77	2.25
40 AÑOS	REFORMA	1.90	3.35	6.76	6.07
	ANTERIOR	1.00	1.57	2.29	3.01
EL TRABAJADOR RETIRA UNA PENSIÓN POR 30 AÑOS					
1250 SEMANAS	REFORMA	1.00	1.00	1.37	1.78
	ANTERIOR	1.00	1.12	1.45	1.79
30 AÑOS	REFORMA	1.00	1.52	2.16	2.79
	ANTERIOR	1.00	1.29	1.77	2.25
40 AÑOS	REFORMA	1.59	2.75	3.90	5.06
	ANTERIOR	1.00	1.57	2.29	3.01

**TABLA V**  
**PENSIONES EN EL NUEVO RÉGIMEN Y EN EL RÉGIMEN ANTERIOR**  
**( VECES EL SALARIO MÍNIMO )**

		COTIZACION PROMEDIO EN SALARIOS MÍNIMOS			
		1	2	3	4
TIEMPO DE COTIZACIÓN EL TRABAJADOR RETIRA UNA PENSIÓN POR 21 AÑOS					
1250 SEMANAS	REFORMA	1.00	1.00	1.26	1.63
	ANTERIOR	1.00	1.12	1.45	1.79
30 AÑOS	REFORMA	1.00	1.23	1.75	2.26
	ANTERIOR	1.00	1.29	1.77	2.25
40 AÑOS	REFORMA	1.18	2.03	2.89	3.75
	ANTERIOR	1.00	1.57	2.29	3.01
		EL TRABAJADOR RETIRA UNA PENSIÓN POR 30 AÑOS			
1250 SEMANAS	REFORMA	1.00	1.00	1.00	1.30
	ANTERIOR	1.00	1.12	1.45	1.79
30 AÑOS	REFORMA	1.00	1.00	1.40	1.81
	ANTERIOR	1.00	1.29	1.77	2.25
40 AÑOS	REFORMA	1.00	1.63	2.31	3.00
	ANTERIOR	1.00	1.57	2.29	3.01

Por ejemplo, un trabajador que cotiza en promedio 3 salarios mínimos durante 1,250 semanas y retira una pensión por 21 años, recibe una pensión bajo el nuevo sistema que es 15.17% mayor que la que pudo otorgar el régimen anterior (considerando que el trabajador se pensiona en noviembre de 1995). Si este mismo trabajador cotizara 30 ó 40 años, recibiría, con el nuevo sistema, pensiones 48 y 108 por ciento mayores que las otorgadas por el sistema anterior.



Cabe señalar que con el nuevo sistema de pensiones se estarán capitalizando en la cuenta individual del trabajador el 4.5 por ciento proveniente del seguro de vejez y cesantía del I.M.S.S., y el 2 por ciento de la subcuenta de retiro proveniente del SAR. El 5 por ciento correspondiente a la subcuenta de vivienda será administrado por el INFONAVIT. Como ya está establecido en la ley correspondiente, el INFONAVIT devuelve los recursos del fondo de vivienda al trabajador que adquiere el derecho a recibir una pensión en caso de que no haya recibido ningún crédito para vivienda. El saldo de las subcuentas de vivienda paga intereses en función de remanente de operación del INFONAVIT y el Instituto garantiza su valor real.

#### **H).- TOPES DE COTIZACIÓN:**

Sobre el tema del tope que deben tener las cotizaciones cabe mencionar que un nivel muy elevado lleva a perder relación con los objetivos sociales del sistema de pensiones, porque para un trabajador de ingresos altos, el instrumento de ahorro forzoso de su ingreso marginal para garantizar la pensión mínima no tiene sentido y en cambio puede empezar a distorsionar sus decisiones de ahorro y laborales. Por otro lado, un tope relativamente alto se puede justificar para reducir el costo fiscal, ya que al

incorporarse más intensivamente los períodos de cotización de niveles salariales más elevados, se reduce el costo fiscal de financiar pensiones mínimas en empleos de alto riesgo en el ingreso, según lo señala la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Diciembre de 1995.

Reducir el tope que actualmente existe para el seguro de retiro de 25 a 10 salarios mínimos, enfrentaría problemas de representar una reducción en el pago total al trabajador. En la medida en que la incidencia dependa de las elasticidades de la oferta y de la demanda de trabajo, este último punto no es importante en el largo plazo.

Aprovechando la desgravación que se dio en el SEM, la reforma incrementa el tope de ingreso gravable en el sistema de pensiones de 10 a 25 SMGDF. Esto implica incrementos en beneficios en las pensiones de invalidez, mayores ingresos para gastos médicos de pensionados y mayor ahorro individual para el trabajador. Tomando en cuenta todos los seguros, no hay incremento en cotizaciones obrero-patronales para ningún nivel de ingreso.

#### **I.- AHORRO INTERNO:**

Entre los países hay grandes diferencias en las tasas de ahorro que reflejan factores heterogéneos y difíciles de medir, entre los

cuales se incluyen la cultura, la estructura demográfica, las reglas fiscales y la naturaleza del sistema de pensiones público y privado. En general, el ahorro y la inversión están altamente relacionados y existen dos hipótesis principales de por qué se da eso.

La primera es que el mercado de capitales mundial se encuentra segmentado y la evidencia que se presenta es la fuerte correlación que existe entre las tasas nacionales de ahorro y la inversión. Por otro lado, la hipótesis del "efecto de casa" propone que los países que ahorran más invierten más por la misma razón que las familias: prefieren desarrollar proyectos "en casa" aún si la rentabilidad financiera es baja en comparación a la disponible en otros países.(35)

Cada hipótesis tiene implicaciones diferentes sobre la política de inversión extranjera y regulación financiera del país, pero desde el punto de vista de la política de ahorro interno, ambas coinciden en apuntar a que sólo con un ahorro interno elevado es posible incrementar la inversión.

Durante los últimos quince años, el ahorro interno bruto disminuyó de 22.2% del PIB en 1980 a 16.2% en 1994 (Tabla VI). Asimismo, el ahorro interno neto disminuyó su participación en el PIB de 13.6% a 5.9%

---

(35) Martínez Gabriel, *Economía y Población en México*; en Rubio, Luis y Arturo Fernández, *México a la hora del cambio*, Cal y Arena, México, 1995 p. 33

en esos años. En la Tabla VI se observa el ahorro interno como porcentaje del PIB para otros países. Incrementar el ahorro interno resulta difícil, si se considera que de acuerdo con la Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares 1992, sólo 40% de la población (los cuatro deciles con mayores ingresos) ahorró parte de sus ingresos.(36)

TABLA VI  
AHORRO E INVERSIÓN EN MÉXICO  
(% OEL PIB)

	AHORRO INTERNO NETO	DEPRECIACIÓN	AHORRO INTERNO BRUTO	INVERSIÓN FIJA BRUTA	AHORRO EXTERNO
1980	13.60	8.60	22.20	27.20	5.08
1981	12.80	8.60	21.40	27.40	6.00
1982	12.60	9.80	22.40	22.90	0.05
1983	12.50	4.30	16.80	20.80	3.90
1984	11.10	6.20	17.30	19.90	2.60
1985	11.20	8.70	19.90	21.20	1.00
1986	4.20	13.70	18.10	18.50	0.40
1987	8.90	7.60	16.50	19.30	2.70
1988	7.30	12.00	19.30	20.40	1.10
1989	8.20	10.60	18.80	21.40	2.60
1990	9.60	9.70	19.30	21.90	2.70
1991	8.30	9.60	17.90	22.40	4.60
1992	6.40	9.60	16.00	23.30	7.20
1993	9.80	10.00	19.80	22.00	6.20
1994	5.90	10.30	16.20	22.60	6.40

(36) Parker, W. Susan " Aspectos Económicos de la Reforma al Financiamiento de los Seguros de Enfermedades y Maternidad " 1995 Pág. 89 y sigs.

INVERSIÓN Y AHORRO DE CINCO PAÍSES EN 1993  
( % DEL PIB )

PAÍS	AHORRO INTERNO BRUTO	AHORRO EXTERNO	INVERSIÓN FIJA BRUTA
COLOMBIA	18	4	22
FILIPINAS	16	8	24
CHILE	24	2	26
COREA, REPÚBLICA	5	1	4
INDONESIA	31	-3	28

Es significativo que 90% del ahorro en México provino de 10% de la población con los ingresos mas elevados, lo que ejemplifica claramente que la capacidad de ahorro de la mayoría de la población es limitada.(37)

De acuerdo con una estimación del Grupo de Economistas y Asociados (GEA) la propensión marginal a ahorrar de los individuos fue 13% entre 1970-1993. Esto significa que para aumentar el ahorro interno en 1% de PIB por año (equivalente a \$ 15,800 millones de 1995), sería necesario que el ingreso real de los asalariados aumentara más de 20% en términos reales.(38)

(37) Datos de la Comisión Económica para la América Latina y el Banco Mundial. Cit. por Banamex, México Social, Indicadores Seleccionados 34-45

(38) Op Cit. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 pp. 19-30

El sistema actual de reparto del I.M.S.S., reduce el ahorro nacional, pues desincentiva el ahorro privado sin sustituirlo por ahorro público. El cambio de un sistema de reparto a uno capitalizado aumentará a largo plazo el ahorro nacional, independientemente de cómo se financien las pensiones en curso de pago.

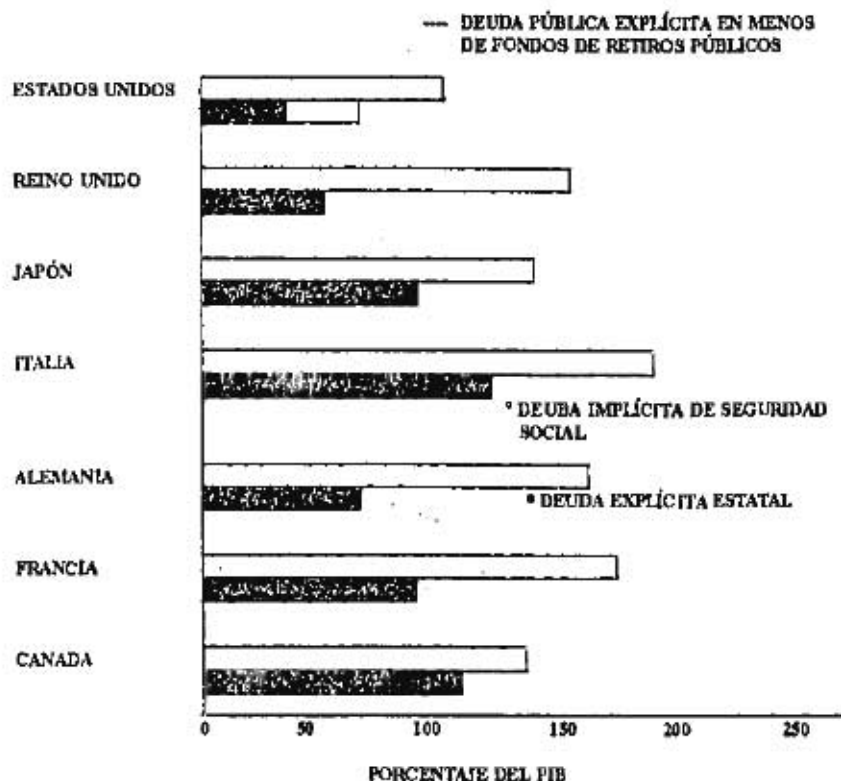
En ocasiones se dice que el sistema de la ley de 1943 no es de reparto, sino de prima media escalonada con capitalización colectiva, por lo que su correcto funcionamiento incluye la constitución de reservas, de manera que el trabajador perciba sus contribuciones como ahorro. Esta es una experiencia que han podido desarrollar los sistemas de fondo colectivo, por lo que no es válida una insinuación de que el I.M.S.S., en particular, estuvo mal manejado por 53 años y ello es la causa del déficit; son excepcionales los sistemas de seguridad social en el mundo que no han terminado funcionando en gran medida como sistemas de reparto y creando grandes déficits fiscales.(39)

Como se observa en la Gráfica 5, la deuda implícita de la seguridad social es mayor que la deuda explícita estatal en los principales países miembros de la OCDE, los cuales también tienen sistemas de reparto.

---

(39) Valls Hernández Sergio, La Nueva Ley del Seguro Social ( artículo )  
Crónica Legislativa 1996 No. 6 pag. 76

GRÁFICA 5  
DEUDA EXPLICATIVA VS DEUDA IMPLÍCITA EN PENSIONES PÚBLICAS, 1990



En la mayoría de los casos, la deuda implícita de la seguridad social es dos o tres veces mayor que la deuda explícita reportada por el gobierno.

Al haber cada vez menos trabajadores activos por pensionado, bajo las reglas del sistema de reparto, con el transcurso del

tiempo se ha requerido aumentar los impuestos a la nómina o disminuir el monto de las pensiones. Cualquiera de estas medidas reduce la riqueza de la población en general, y por lo tanto su capacidad de ahorro.

Como se puede observar en la **Tabla VII**, el reto principal estaba en la consecuencia de mantener el actual sistema de reparto, ya que el déficit del actual régimen de **IVCM** hubiera aumentado, año con año, a tasas crecientes para ubicarse en niveles insostenibles. Para el año 2000 el flujo de egresos del sistema sería mayor que el flujo de ingresos proveniente de las contribuciones de trabajadores activos. Sin la reforma, para el año 2015 habría un déficit de \$95,924 millones de 1995. Para el año 2035, este déficit aumentaría más de cuatro veces, para llegar a \$ 396,751 millones.

Esta tendencia deficitaria también se observa en los sistemas de pensiones públicos de los países miembros de la **OCDE**. En la **Tabla VIII** se muestra el valor presente de los gastos en pensiones para estos países como porcentaje del **PIB**, llegando a más del 300 por ciento para Alemania, Francia e Italia, lo cual ejemplifica una debilidad compartida por los sistemas de reparto. Una de las razones de este creciente déficit, es que los sistemas han prometido históricamente más de lo que pueden pagar, y no cuentan con las reservas suficientes para hacer frente a sus obligaciones futuras.



**TABLA VI**  
**SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE DÉFICIT**  
**ACTUARIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994, A UNA TASA DE 3,5%**

AL AÑO	MILLONES \$ 1995	MILLONES \$ 1994
2000	( 14,873 )	( 9,916 )
2005	( 1,016 )	( 677 )
2010	38,110	23,407
2015	95,924	63,950
2020	184,240	122,827
2025	301,111	200,741
2030	396,751	264,501

**TABLA VIII**  
**PENSIONES DEFINIDAS**  
**VALOR PRESENTE NETO DEL GASTO EN PENSIONES ( 1 )**  
**PORCENTAJE DEL PIB**

	BASE	PENSIÓN DEFINIDA ( 2 )
ESTADOS UNIDOS	167	123
JAPÓN	294	209
ALEMANIA	351	159
FRANCIA	319	173
ITALIA	312	145
REINO UNIDO	142	161
CANADA	195	134

( 1 ) VALOR PRESENTE NETO DE LAS PENSIONES PAGADAS HASTA EL 2070, SUPONIENDO UN CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD DE 1.3% Y UNA TASA DE DESCUENTO DE 5%.

( 2 ) PARA TODOS LOS PAÍSES SE ASUMEN PENSIONES DEFINIDAS EQUIVALENTES A 25% DE LOS INGRESOS PROMEDIO, INDEXADA A LOS SALARIOS CON 100% DE ELIGIBILIDAD.

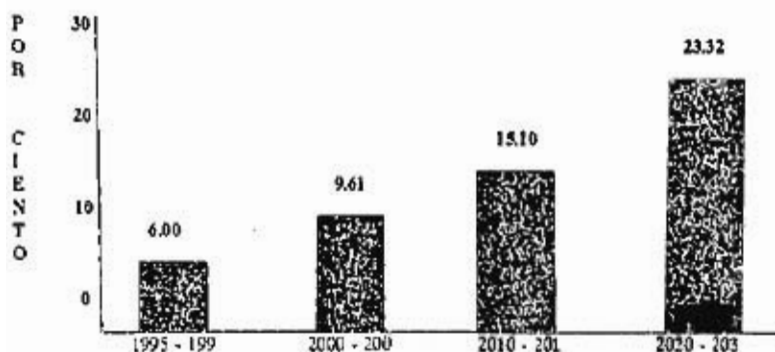
Si el I.M.S.S., quisiera reestablecer el equilibrio financiero del sistema de reparto, tendría que aumentar la prima del ramo de IVCM en más de 14 puntos porcentuales en los próximos 20 ó 30 años (Gráfica 6). Sin embargo esto ya no es una posibilidad para México si existe el objetivo

de promover el empleo formal, ya que hoy en día los impuestos a la seguridad social suman el 31.5 por ciento de la nómina, lo cual encarece sustancialmente la mano de obra para la planta productiva nacional.

La reforma de 1995 en México reducirá el déficit actuarial aproximadamente en un tercio, lo que se reflejará en una mayor capacidad de ahorro de la economía por la menor carga fiscal que esta implica.

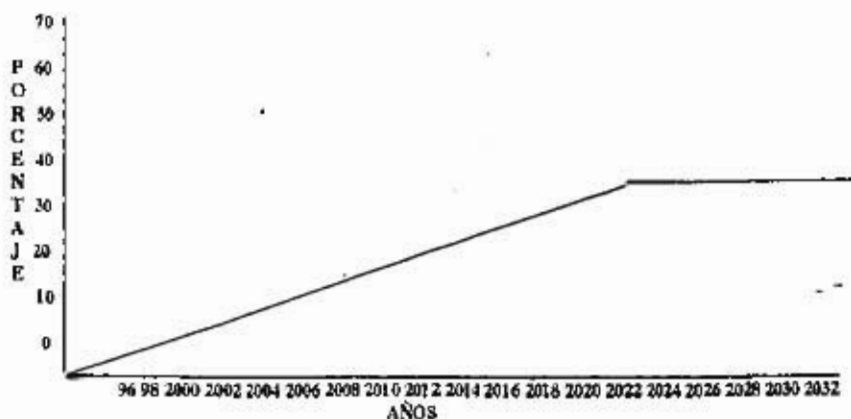
La individualización de las cuentas en fondos para el retiro canalizará un monto importante de recursos a la economía, a través de las inversiones de los mismos fondos. Esto fomentará el desarrollo del sistema financiero y el nivel de ahorro interno, al generar un importante flujo de ahorro. Suponiendo una tasa de interés de 3.5 por ciento real, este flujo se estima en \$ 24 mil millones (en precios de 1995) para 1997, el cual irá derivando en un acervo de cerca del 30 por ciento del PIB para el 2010 para estabilizarse en un 60 por ciento del PIB en 35 ó 40 años (Gráfica 7).

GRÁFICA 6  
PRIMA DE EQUILIBRIO

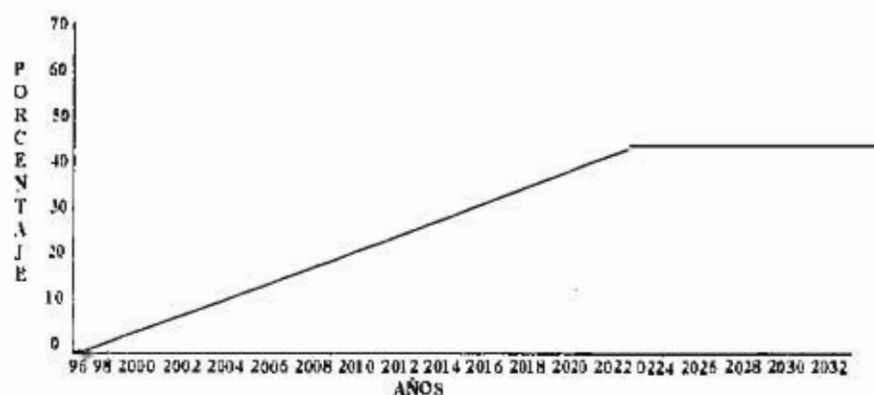


Este cálculo incorpora la Cuota Social de 5.5 por ciento de un SMDF diario en 1995, cotizando y supone un crecimiento real de los salarios de uno por ciento. Sin capitalizar los recursos del fondo de vivienda, el acervo convergería a entre 36 y 47% del PIB, dependiendo de la tasa de interés (Gráfica 7).

GRÁFICA 7  
EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE RETIRO COMO PORCENTAJE DEL PIB,  
CAPITALIZANDO EL 11.5% DEL SBC.



EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE RETIRO COMO PORCENTAJE DEL PIB,  
CAPITALIZANDO EL 6.5% DEL SBC



Con la creación de un nuevo activo en las cuentas individuales, la reforma al sistema de pensiones contribuye de manera importante a la solución de problemas de ahorro en el país. Para lograr crecimiento y estabilidad México debe aumentar su tasa de ahorro, tanto privado como público.

El nuevo sistema de pensiones da la posibilidad de una contribución positiva al desarrollo del mercado de capitales y al crecimiento, pues invierte los ahorros de pensiones en instrumentos financieros de largo plazo.

La reforma puede tener un efecto significativo en el crecimiento y en el bienestar, más allá del ocasionado por mayor ahorro de largo plazo, debido a las ganancias en eficiencia en los mercados de trabajo y capital. Estos efectos positivos se dan a través de tres canales: más ahorro, mayor empleo y producción en el sector formal, y desarrollo de los mercados de capitales.(40)

#### J).-FORMAS DE FINANCIAMIENTO:

Para medir el problema fiscal asociado a la seguridad social es necesario distinguir entre los cambios en los flujos financieros del sector público del costo de las reformas propiamente dicho. La adopción del nuevo sistema implica reconocer el pasivo del sistema anterior, pero ello no es un costo de la reforma, pues se trata de una obligación que el Estado ya tenía. Bajo esa perspectiva, existen dos grandes temas para la programación fiscal en el mediano plazo (aproximadamente los 30 años posteriores a la reforma): el pago de las pensiones en curso de pago, y la forma en que se reconocerán y pagarán los derechos adquiridos por trabajadores en activo. En el largo plazo, el tema fiscal, que irá creciendo en importancia será el costo de la pensión mínima garantizada.

---

(40) Op. Cit. Valls Hernández, Sergio p. 98

El costo de las pensiones por vejez y cesantía en curso de pago es ineludible y no entra dentro de ningún sistema de conservación de derechos o bono de reconocimiento. Para 1996, su costo estimado equivale a 1.6 por ciento del salario de cotización; para 2006 al 1 por ciento y para 2026 al 0.5 por ciento. La adopción de un sistema de cuentas individuales convierte a éste problema en flujo de efectivo para el I.M.S.S. Este pasivo de la seguridad social existe previamente a la reforma y el nuevo sistema sólo lo hace transparente.

#### **K).- MERCADO DE CAPITALES:**

El nuevo sistema de pensiones contribuye en particular al desarrollo del mercado para instrumentos de largo plazo. Esto puede reducir el costo del capital para la inversión y así alentar la formación de capital y el crecimiento.

#### **L).- DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA MIXTO**

El sistema administrativo necesario para el funcionamiento del sistema requiere cumplir con funciones de afiliación ( altas, bajas, conservación de derechos ) y cobranza en un sentido fiscal y en un sentido

comercial. Por la naturaleza fiscal de la afiliación y la cobranza, el mantenimiento de una base de datos para el gobierno federal es indispensable. Estas funciones seguirán siendo efectuadas por los institutos de seguridad social, los cuales ya se coordinan en la actualidad para homologar sus bases de datos y compartir información sobre semanas y salarios de cotización. Esto es compatible con el uso del sistema financiero para recibir depósitos y hacer transferencias sin necesidad de intervención directa del gobierno. Los aspectos financieros serán regulados por la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro ( CONSAR ).

La participación del I.M.S.S., en el segmento de cuentas individuales se dará en dos frentes. Primero, como encargado de la afiliación, cobranza y fiscalización del sistema. Este papel fue ignorado en la creación del SAR en 1992 y ha sido causa de problemas, lo que ejemplifica que conducir la política bajo una separación tajante de los ámbitos público, privado y social es falaz, y que se requiere una combinación de las ventajas de los distintos agentes sociales para optimizar en el logro de los fines constitucionales en beneficio de todos los mexicanos.(41)

---

(41) Propuesta de un Nuevo Sistema de Pensiones (folleto) I.M.S.S., Consejo Coordinador Empresarial Marzo 1996 pag. 2



Segundo, el I.M.S.S., podrá establecer una AFORE con el fin de facilitar la administración de cuentas de trabajadores difíciles de capturar por el sector financiero. En este último caso los recursos deberán estar claramente separados administrativa y legalmente de las reservas del I.M.S.S., y éste deberá sujetarse a las regulaciones que se establezcan en general para las AFORE.

La elevada rotación de un grupo amplio de trabajadores, especialmente aquellos de baja capacitación, hace relativamente caro el manejo de sus cuentas individuales para el sistema financiero, ya que además de los bajos montos de depósito se da un cambio frecuente de empleador. También enfrentan problemas las pequeñas empresas, en buena parte como consecuencia de que emplean a una proporción relativamente elevada de trabajadores de baja capacitación y alta rotación. Para facilitar el manejo de éstas cuentas se permitirá al I.M.S.S., actuar como agente financiero para el manejo de las cuentas y fondos del SAR.

**NOTA: REFORMA AL PÁRRAFO 1º DEL ARTICULO 1º**

**TRANSITORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

Con el propósito de que la clave única de registro de población (CURP) sea utilizada en el sistema de pensiones y seguridad

social como denominación de la cuenta individual de los trabajadores, la Ley del Seguro Social entrará en vigor el 1 de Julio de 1997, en lugar del 1 de Enero de ese año.

Los representantes de organizaciones de trabajadores y de empresarios de este país coincidieron en la conveniencia de que la CURP sea empleada en el sistema de seguridad social, como número definitivo en el nuevo sistema de pensiones para garantizar plena certidumbre jurídica.

Por tal motivo, el primer entero de las cuentas individuales del nuevo esquema de pensiones se pospone del 17 de Marzo al 17 de Septiembre de 1997.

Se considera que la adopción de la clave única como número de seguridad social se extenderá, en principio, a la cuenta individual y paulatinamente se irán incorporando a los expedientes médicos, recetas médicas, estudios de laboratorio, inscripción de derechohabientes, así como otros trámites relacionados con los derechos del asegurado.

Incluso, con la modificación los trabajadores al abrir su cuenta individual en las Administradoras de Fondos para el Retiro que elijan, iniciarán el procedimiento de asignación de su clave única con base en la información que para dicho efecto requieran.

Con el cambio de la entrada en vigor de la Ley, se permitirá que se vinculen las claves únicas con los registros de cobranza.

para que se puedan relacionar a cada cuenta individual las cuotas obrero-patronales y las aportaciones gubernamentales a la seguridad social que le correspondan.

Se dará oportunidad para que los patrones puedan adaptar sus sistemas operativos conforme al nuevo esquema de aportaciones a la seguridad social, para facilitarles el cumplimiento correcto y oportuno de sus obligaciones.

Por tanto, la entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social para el 1 de Julio de 1997 hará necesario realizar algunos ajustes a los artículos transitorios del decreto de ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como de reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las agrupaciones financieras, de instituciones de crédito, del mercado de valores y de protección al consumidor, a fin de garantizar los derechos de los trabajadores. Los tiempos no cambian, salvo para el proceso de aportaciones de cuotas que se traslada de Marzo a Septiembre.

Prevaleció en el calendario la fecha de recepción de cartas de intención para Octubre, las solicitudes se recibieron entre Octubre y Noviembre; mientras que las autorizaciones se dieron en Diciembre de 1996. No habrá cambios en el registro de los trabajadores.

Desde mi punto de vista, la CURP garantizará mayor calidad en la información de los trabajadores y de los contribuyentes en general de su percepciones, aportaciones, derechos acumulados, etcétera, que son elemento fundamental para garantizar la correcta y transparente administración de las cuentas individuales para el retiro.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES:

**PRIMERA.-** El primer capítulo nos ha permitido notar que la problemática en materia de Seguridad Social y específicamente en lo referente a la administración de pensiones no es privativa del Estado Mexicano, por el contrario es prácticamente un común denominador en países de centro y sudamérica. En dichos casos es necesario rescatar un sistema de seguridad social integral, eficiente y equitativo, lo cual se debe llevar a cabo a través de una reforma adecuada a las circunstancias de cada realidad y en la que deben participar el Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil en su conjunto.

**SEGUNDA.-** Al estudiar la Nueva Ley del Seguro Social, me percaté de un aspecto que desde mi punto de vista es importante resaltar, y es el hecho de que el Gobierno no respondió a la crisis que enfrenta la Seguridad Social en México con una disminución de los recursos asignados a este renglón, por el contrario, no solo aumentara sus aportaciones sino además finca las bases para asegurar la continuidad de los

principios de justicia distributiva en que se funda la acción institucional del I.M.S.S. y lo hace con fórmulas que optimizan la creación de empleos y el crecimiento de la inversión productiva.

**TERCERA.-** También cabe destacar que, en las actuales circunstancias no es fácil lograr situaciones de suma positiva entre bienestar y competitividad, pero las fórmulas contempladas en la Nueva Ley, aprovechan las combinaciones posibles y lo hacen fundamentalmente con el propósito de asegurar la continuidad de los objetos fundantes de nuestro régimen de Seguridad Social.

**CUARTA.-** Después de analizar en el capítulo correspondiente la situación por la que atraviesa el IMSS, se concluye que las Reformas a la Ley eran inaplazables no sólo por los riesgos de inviabilidad financiera que enfrenta el Instituto, sino porque las mismas condiciones de acceso al régimen subvierten los esfuerzos de saneamiento financiero al inducir las diversas formas de evasión y elusión.

- QUINTA.-** Cabe hacer notar que, la Nueva Ley plantea condiciones que tratan de fincar confianza y corresponsabilidad entre los trabajadores, asimismo tratan de desestimular las diversas formas de evasión y elusión que han pesado gravemente sobre las finanzas del Instituto.
- SEXTA.-** El hecho de que una función que, por motivos históricos, pertenece al Estado, vaya a pasar a las manos de la iniciativa privada, quien evidentemente persigue un fin lucrativo y no social, refleja que el Estado fracasó en lo referente a la administración de las pensiones.
- SÉPTIMA.-** El haber dispuesto de los recursos destinados a pensiones para la atención médica y otras prestaciones resolvió un problema pero al mismo tiempo creó otro. El que las circunstancias justificaran y que incluso ahora se avale esa decisión, no reduce el problema que ahora enfrenta el I.M.S.S., para hacer frente al compromiso de corresponder a sus cotizantes en materia de pensiones. Tampoco debemos dejar de reconocer que se desatendieron criterios de equidad en las condiciones de



cotización en este ramo de aseguramiento que ahora afectan la operación del Instituto, es importante reconocer nuestros errores, pero es todavía más importante aprender de ellos para no cometerlos nuevamente. La Ley del Seguro Social que entrará en vigor el 1 de Julio de 1997, es según mi opinión, un reconocimiento de los errores cometidos en el ámbito de la seguridad social, pero también es un esfuerzo por corregirlos.

**OCTAVA.-**

Ante el incremento de la esperanza de vida y sus esquemas de aseguramiento; ante la incorporación de la economía mexicana al entorno de la economía internacional; ante la emergencia de una cultura política que reclama cuentas claras de equidad en la realización de las metas colectivas, deben buscarse nuevos instrumentos y mecanismos de operación para asegurar tanto la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios, como el establecimiento de condiciones de contribución más óptimas para las empresas y los trabajadores; desde mi punto de vista, así

lo asimilaron los legisladores al votar a favor de la Nueva Ley, la cual realmente contiene mecanismos nuevos de operación, los que esperamos funcionen correctamente para el bienestar de todos los derechohabientes del Instituto.

**NOVENA.-** Ante la rapidez y radicalización de los cambios económicos y demográficos por los que ha pasado la sociedad mexicana en las últimas décadas debemos evaluar nuestras Instituciones Políticas y Sociales fundamentales con espíritu crítico, revisando no sólo los objetivos sino los medios utilizados y las percepciones particulares en que se enmarcó su acción. Pero dicha evaluación es necesario que vaya acompañada de soluciones viables. En este momento nadie sabe con certeza si funcionará correctamente la Nueva Ley; sin embargo, es un intento para solucionar un problema grave e inmediato.

**DÉCIMA.-** Después de analizar los antecedentes históricos del IMSS, se puede concluir que dicha Institución es inseparable de

nuestra identidad como mexicanos y de nuestro proyecto de Nación. Frente al deterioro actual de nuestra economía y frente a la urgencia de garantizar un entorno de desarrollo social digno para las futuras generaciones resultaba impostergable apuntalar al Instituto en sus funciones.

**DÉCIMA.-  
PRIMERA.-**

En cuanto a la individualización de las cuentas de los fondos para el retiro, uno de sus objetivos es informar y dar certidumbre a los asegurados sobre el avance de sus aportaciones, con el propósito de estimular la permanencia en el trabajo a cambio de una remuneración mayor al momento del retiro; lo cual me parece que realmente se logrará, ya que el sistema será más transparente al tener cada trabajador su propia cuenta.

**DÉCIMA  
SEGUNDA.-**

Una aspecto de gran importancia que es necesario tomar en consideración, es el hecho de que las empresas que se encargarán de la administración de las pensiones, están conformadas principalmente por las instituciones

financieras, las cuales han demostrado su ineficiencia en repetidas ocasiones, por lo que, en caso de contar con una autoridad poco sólida, las proyecciones no serán del todo positivas. Con una mala inversión de los recursos de los trabajadores, se les ocasionaría un grave perjuicio; a efecto de evitar lo anterior se propone que por un lado exista un representante de los trabajadores en los comités de inversión y por otra parte se obligue a los accionistas a invertir recursos propios junto con los de los trabajadores. Otra proposición es promover la creación de AFORES con carácter gremial, con lo cual existiría un estricto control de inversiones, ya que los accionistas de las mismas tendrían también el papel de aportantes y beneficiarios.

**DÉCIMA  
TERCERA.-**

Considero importante hacer notar un aspecto que me parece arbitrario e injusto, como es el hecho de que la pensión por la incapacidad total permanente de riesgos de trabajo, de Invalidez y la del Seguro de Vida, son capitalizados con fondos de la cuenta individual, ya

que por ser un sistema de seguro, cada ramo es independiente y por ello, la prima de cada ramo cubre la pensión correspondiente, por lo que en estricta justicia las pensiones de dichos ramos deben cubrirse con las aportaciones ya hechas en cada uno de ellos y no pagarse de la cuenta individual que proviene del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

**DÉCIMO  
CUARTA.**

En el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez que constituyen el nuevo Sistema de Pensiones Individualizadas, lo más importante es que

147

verdaderamente los fondos que se constituyan ayuden para el ahorro interno del país y para mejorar en términos generales la economía del pueblo mexicano, destinándose a otorgar crédito a la población en general para que haya un detonante económico y que no sirva únicamente para financiar al Gobierno Federal o a los actuales Grupos Financieros.

148

**DÉCIMO  
QUINTA.-**

En sistemas similares, como el chileno, del que se copiaron varios elementos, encontramos que funcionan de manera correcta y reportan beneficios al trabajador, sin embargo, resulta una falacia el mencionar que por el hecho de que ese sistema funcione correctamente, el sistema mexicano también lo hará, ya que, en primer término ese sistema tiene 15 años de vigencia, lo que le ha dado consolidación, además en Chile no se permitió la participación de instituciones financieras preexistentes en las administradoras, por lo que no se vició el sistema; también es importante hacer notar que en Chile se eliminó de golpe el sistema de reparto, lo que en el Nuevo Sistema de Pensiones mexicano no se hace.

**DÉCIMO  
SEXTA.-**

Si bien es cierto que, los resultados en Chile han sido exitosos logrando tasas de interés de hasta el 12% real anual, es importante señalar que las proyecciones son en sentido opuesto, ya que después de 15 años existe un número considerable de trabajadores que comenzarán a cobrar su pensión.

**DÉCIMO  
SÉPTIMA.-**

Cabe mencionar que, por la forma en que está previsto el Nuevo Sistema de Pensiones no se vislumbra a eijencia cierta en donde está el mejoramiento de las pensiones, ya que la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del Distrito Federal, se conserva igual que en la Ley vigente y es imposible actualmente determinar con exactitud el cálculo de cualquier pensión que se vaya a otorgar con la Nueva Ley, que desde luego estará sujeta en mucho al devenir económico del país y al manejo honesto y cuidadoso que lleven a cabo las AFORES.

## **BIBLIOGRAFIA**



## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Flores Hernández Benjamín  
Marco Legal  
Historia de la Ley del Seguro Social I.M.S.S.  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
1943-1983 40 años de Historia  
Dirección General, México  
1983
  
- 2.- I.M.S.S.  
Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social  
Los primeros años de 1943-1944  
Edición México I.M.S.S.  
Informe mensual de Población Derechohabiente  
1980
  
- 3.- I.M.S.S.  
Exposición de motivos de la Ley  
Original del Seguro Social  
Diario Oficial de la Federación  
19 de Enero, México  
1943
  
- 4.- La Burguesía y el Estado Mexicano  
Juan Felipe Leal  
Ed. El Caballito, 1972  
Página 189 y sigs.  
1972
  
- 5.- Martínez Gabriel  
Economía y Población en México  
Rubio Luis Arturo Fernández ( Editores )  
México a la hora del cambio  
Editorial Cal y Arena, México  
1995

- 6.- Marco A. Michel  
Crónica Legislativa  
H. Cámara de Diputados  
año V, Nueva época  
Diciembre 1995 - Enero 1996
  
- 7.- Narro Robles José y Javier Moctezuma Barragán  
La Seguridad Social y el Estado Moderno  
I.M.S.S. I.S.S.S.T.E. F.C.E.  
1992
  
- 8.- Parker W. Susan  
Aspectos Económicos de la Reforma al Financiamiento  
De los Seguros de Enfermedades y Maternidad  
1995.
  
- 9.- Martínez Gabriel  
Determinantes de la participación en la Seguridad  
Social y el Impacto de la Seguridad Social sobre  
el gasto en Servicios Médicos  
1994
  
- 10.- Schmidt Hebbel Klaus  
Colombia's Pensión Reform: Fiscal  
and Macroeconomic Implications.  
Policy and Research Department  
Banco Mundial, Octubre 1994
  
- 11.- Villa Gómez Alejandro  
El Ahorro Privado y la Tasa de Interés  
en México 1963 - 1991  
Estudios Económicos Vol. 9 No. 1  
1994

- 12.- Aportaciones al Debate  
La Seguridad Social ante el Futuro  
Publicada por el I.M.S.S.  
Página 71 y sigs.  
1996
  
- 13.- Un Nuevo Siglo  
Ricardo Martínez Rojas  
Crónica Legislativa  
Órgano de Información de  
la LVI Legislativa  
Año V Nueva Época No. 6  
Página 83 y Sigs.
  
- 14.- Doce años de modernización de la Seguridad  
en Colombia: Corporación de Investigación  
de Estudios y Desarrollo de la Seguridad Social  
Colombia 1992
  
- 15.- Sistema de Pensiones en América Latina  
Diagnóstico y Alternativas de Reforma  
Vols 1 - 3  
Santiago de Chile  
1991
  
- 16.- Wilson Richard Raymond  
The Corporatist Welfare State Social  
Security and Development in Mexico  
Tesis Doctoral, Yale University  
1981
  
- 17.- Ley de Bolivia No.924  
1986

- 18.- Ley de Colombia No.100  
1993
  
- 19.- Ley del Seguro Social  
Publicada en el Diario  
Oficial de la Federación  
21 de diciembre 1995
  
- 20.- Ley de los Sistemas de  
Ahorro para el Retiro.  
1996
  
- 21.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000  
México 1995, S.H.C.P.
  
- 22.- Conferencia Interamericana  
de Seguridad Social.  
La Seguridad Social en América  
C.I.S.S., México  
1995
  
- 23.- Evaluación de las tendencias de la seguridad social  
Revista Internacional de Seguridad Social, 483  
Página 512  
1981 - 1983
  
- 24.- Secretaría de Salud Recursos y Servicios  
Sistema Nacional de Salud  
Boletín de Información Estadística Vol. 1 No. 13  
1993

- 25.- FUNSALUD  
Hacia la Reforma del Sistema de Salud  
Una propuesta estratégica proyecto economía y salud.  
Documento para el análisis y la convergencia No. 12  
México, D.F.
- 26.- Datos de la Comisión Económica para la América Latina  
y el Caribe y el Banco Mundial  
Cit. por BANAMEX México Social  
Indicadores Seleccionados
- 27.- Propuesta de un Nuevo Sistema de  
Pensiones ( folleto ) Publicación I.M.S.S  
marzo de 1996.  
Consejo Coordinador Empresarial
- 28.- I.M.S.S. Valuación Actuarial del Seguro de  
Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada  
y Muerte al 31 de diciembre de 1994  
Unidad Actuarial  
1994
- 29.- Conferencia Grupo Nacional Provincial  
Información sobre el Sistema de Pensiones  
Comité de Dirección  
Lic. Eduardo Silva P.  
Mayo de 1996
- 30.- Conferencia Bancomer  
Información AFORES.  
Agosto de 1996