



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

"EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN LA  
SEGURIDAD SOCIAL. EL CASO DEL IMSS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :  
EMILIA LOPEZ MERLOS



DIRECTOR: MTR. CARLOS JAVIER CABRERA ADAME

MEXICO, D.F.

OCTUBRE 2005

11349041



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.

**“Porque de él, y por él, y para él, son todas las cosas.**

**A él sea la gloria por los siglos. Amén.”**

**Romanos 11:36**

**“...Si puedes creer, al que cree todo le es posible.”**

**Marcos 9:23**

# **Agradecimientos**

A mi razón de vivir y mi mejor amigo "Jesús", gracias por tu misericordia y por amarme tal como soy.

A mis padres, Graciela Merlos y Emilio López, por su amor, apoyo, comprensión y colaboración en mi vida y en este trabajo. Este logro es suyo!!

A las power puff, por sus consejos, su amor y su amistad incondicional. Gracias por aguantarme hermanitas!!

A mi pequeño consentido, Samy, eres el mejor regalo que Dios pudo darnos.

A Irmix, porque más que mi tía eres mi amiga y sé que siempre estaremos juntas. Te quiero!!

A mis amigas Adriana y Rebeca, gracias por todos los momentos que hemos pasado juntas, por su amistad, su apoyo, consejos y todo lo demás.

Al Hno. Alejandro Mina por sus consejos y por su colaboración en este trabajo, mil gracias!!

A mis amigos de ayer, hoy y mañana, gracias por su amistad, sus consejos y su apoyo.

Al Mtro. Carlos Javier Cabrera Adame, gracias por dirigirme en este trabajo, por su paciencia, comprensión y dedicación.

A la UNAM, por brindarme la formación como profesionista y como persona.

# ÍNDICE

Justificación	1
Hipótesis	3
Objetivos	4
1. La Seguridad Social	5
1.1 Definición de Seguridad Social	5
1.2 Historia de la Seguridad Social	8
a) Antecedentes	8
b) ¿Cómo está constituida la Seguridad Social?	10
1.3 Diferentes Concepciones de la Seguridad Social	11
1.4 La Seguridad Social en México	12
a) Características	18
b) Perspectivas	21
c) La Política Social	22
1.5 Importancia de la Seguridad Social	24
2. Sistema de Pensiones en México	26
2.1 Antecedentes.	26
2.2 Primer Sistema de Pensiones	29
2.3 Otras Experiencias	29
2.4 El sistema de ahorro para el Retiro (SAR)	37
2.5 Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES)	43
2.6 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)	44

2.7 El sistema de Pensiones Actual	45
3. Cambios en la Estructura Poblacional en México	48
3.1 Natalidad y Mortalidad	49
3.2 Migración	54
3.3 Bono Poblacional	58
3.4 Dinámica de la Población	62
3.5 Tendencias	64
4. El caso del IMSS.	69
4.1 Origen del IMSS	70
4.2 Ramos de seguro en el IMSS	73
4.3 Sistema de Pensiones para trabajadores afiliados al IMSS	76
a) Inversión de los recursos en las cuentas individuales	78
b) Regulación de las inversiones de los fondos de pensiones	79
4.4 Régimen de Jubilaciones y pensiones para los trabajadores del IMSS	80
4.5 Reformas de 1997	84
4.6 El diseño de las reformas y sus deficiencias	84
4.7 Evaluación del Sistema de Pensiones	85
Conclusiones.	87
Bibliografía.	90

# JUSTIFICACIÓN

La población mexicana atraviesa por una fase de acelerada transición demográfica; en las siguientes dos décadas la relación de dependencia que existe entre la población económicamente activa y la económicamente dependiente disminuirá, ya que en proporción la población económicamente independiente será mayor a la dependiente, pero en un futuro aumentará considerablemente el número de gente económicamente dependiente. En el caso particular de la Seguridad Social este problema es actual.

Estos cambios implican la necesidad de atender los efectos del aumento de la población, además de organizar las respuestas institucionales y sociales para hacer frente a los retos que representa el envejecimiento demográfico.

Muchas de las instituciones económicas y sociales han estado fundadas en una realidad que todavía mantiene su vigencia: el número de niños y adolescentes es significativamente mayor que el de los adultos mayores. Sin embargo, según cifras del CONAPO, aproximadamente en el año 2050 esta composición sufrirá cambios drásticos.

Para enfrentar dichos cambios, será necesario reestructurar el funcionamiento de muchas instituciones sociales y probablemente redefinir el sistema de pensiones actual para así cumplir con las nuevas necesidades y demandas de los individuos.

En el ámbito económico, la población activa deberá mantener a un número creciente de adultos mayores dependientes además de brindarles los recursos básicos para que tengan una vida digna.

En la industria se necesitarán menos fábricas de pañales, de juguetes y de ropa para niños y más unidades orientadas a atender las necesidades domésticas, nutricionales y de enfermedad de los adultos mayores.

En los servicios se requerirán menos guarderías, menos maestros y escuelas de educación básica, y menos establecimientos obstétricos y pediátricos, y seguramente más geriatras y especialistas en la atención de enfermedades crónico-degenerativas, más casas-habitación y servicios de recreación para ancianos.

Los cambios estructurales de la población generan un grave problema social que traen consigo muchos inconvenientes y más cuando están acompañados de pobreza, enfermedad, discapacidad y aislamiento social.

Los puntos relevantes a tratar en este trabajo son:

↓ La seguridad Social.

Características, desequilibrios y perspectivas de la seguridad social en México. Frente al inevitable proceso del envejecimiento demográfico, es necesario desplegar esfuerzos considerables para



asegurar la viabilidad y el equilibrio financiero del régimen de seguridad social prevaleciente, prevenir riesgos y proveer pensiones dignas y suficientes.

↓ El Sistema de Pensiones en México.

Debido a las insuficiencias y desigualdades de nuestro desarrollo, la gran mayoría de los adultos mayores, no cuenta con pensiones y la mayoría de quienes tienen acceso a ellas, no perciben lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

↓ Cambios en la estructura poblacional en México.

Los cambios asociados a la enfermedad y mortalidad, demandarán un esfuerzo para los sistemas de pensiones y reformas en sus estrategias, alcance, funcionamiento y organización.

↓ El Sistema de Pensiones. El caso del IMSS.

## **HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

Debido a los cambios estructurales de la población mexicana, el envejecimiento de la población reclamará un aumento de recursos financieros en las instituciones sociales, destinados a las nuevas demandas y necesidades que se presentarán; además de cambios en las estructuras

institucionales para poder enfrentar los nuevos retos. Esto ocasionará graves problemas en las finanzas públicas.

## **OBJETIVO GENERAL**

Analizar el comportamiento de la población y sus tendencias a través de los años, para conocer el impacto que ha tenido y tendrá en la seguridad social en México, específicamente en el área de pensiones.

## **OBJETIVOS PARTICULARES**

- ◆ Realizar un diagnóstico de la Seguridad Social en México; sus características, desequilibrios y perspectivas.
- ◆ Efectuar un diagnóstico del Sistema de Pensiones en México y sus Reformas.
- ◆ Revisar el caso específico del IMSS, particularmente el rubro de las pensiones; ya que día a día el número de pensionados aumenta al igual que el número de derechohabientes.

# CAPÍTULO 1

## La Seguridad Social

El panorama que presenta la seguridad social en la actualidad es muy diferente al entorno en el que se desarrolló en sus inicios; esto se debe a los cambios tan acelerados en los aspectos económicos, políticos, sociales y demográficos, los cuáles han incidido directamente en las bases conceptuales, financieras y estructurales de la seguridad social y la han colocado en una encrucijada donde no sólo deben superarse los grandes rezagos, sino también analizar con profundidad esta nueva realidad para estar en condiciones de cumplir con éxito su misión.

### 1.1 Definición de Seguridad Social

En este primer apartado, analizaremos algunas definiciones de seguridad social usadas por diferentes organismos y así tener claro el concepto que utilizaremos a lo largo de este trabajo.

Según Van Ginneken, la seguridad Social es *la provisión de beneficios a los hogares y a los individuos a través de acuerdos públicos o colectivos con el objeto de otorgar protección contra los bajos o declinantes niveles de vida como producto de varios riesgos (desempleo, invalidez y retiro) y de satisfacer necesidades consideradas básicas para la sociedad.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Van Ginneken, W. 1999. "Social Security for the Informal Sector: a New Challenge for the Developing Countries", *International Social Security Review*, 52, págs. 49-69.

Por otra parte, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) ha establecido por un lado, que la seguridad social es *la organización de la prevención de aquellos riesgos cuya realización privaría al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia, buscando reestablecer lo más rápida y plenamente posible esa capacidad completa o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y, por otra parte, la procuración de los medios necesarios de subsistencia en casos de interrupción de la actividad profesional.*<sup>2</sup>

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la Seguridad Social como *la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; además de la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.*<sup>3</sup>

Con las definiciones anteriores podemos decir que la Seguridad Social es un sistema general y uniforme de prestaciones; la cual tiene como objetivo primordial garantizar los derechos de salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para que los

---

<sup>2</sup> CISS 1992. 50 años de Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992 (México, CISS).

<sup>3</sup> OIT 1984. Financing Social Security: The Options, an International Analysis (Ginebra, OIT).

miembros de la sociedad de una manera individual y colectiva puedan alcanzar el bienestar deseado.

Ahora que ya tenemos definido el concepto de Seguridad Social es importante mencionar que ésta juega papeles diferentes dentro de la sociedad, ya que puede ser concebida de diferentes maneras, dependiendo de la cobertura que tenga o de los aspectos que tome en cuenta.

Los diferentes aspectos que toma en cuenta la seguridad social o los distintos tipos de cobertura son:

- ⓐ La cobertura puede ser laboral (orientada a los trabajadores) o cívica (todos los ciudadanos)
- ⓐ La relación entre las contribuciones y los beneficios pueden ser privatistas (seguro privado) o públicos (seguro público)
- ⓐ La seguridad social puede ser causal (dependiendo de la causa es la prestación) o contingencial (no importa la causa)
- ⓐ La seguridad social puede ser carencial (se exige haber cotizado durante algún periodo) o no carencial.
- ⓐ Puede ser subjetiva si es referente al salario del trabajador o si la prestación se adapta al daño sufrido y también puede ser objetiva cuando los beneficios son montos preestablecidos.
- ⓐ La administración de la Seguridad Social puede ser privada o pública.

- © La seguridad social es reparadora cuando remedia infortunios y es distributiva cuando contempla otras prestaciones que no solo corrigen desgracias.

Los diferentes tipos o características de Seguridad Social<sup>4</sup> mencionados suelen presentarse combinados y de ellos se distinguen dos grupos o sistemas, que son el sistema de seguridad-cobertura y el de seguridad-servicio.

El sistema de seguridad-cobertura se da cuando se vinculan el tipo de seguridad social laboral, privatista, causal, reparadora, carencial, de responsabilidad privada y subjetiva.

El sistema de seguridad-servicio se da con la relación entre la seguridad social cívica, publicista, contingencial, distributiva, no carencial, de responsabilidad pública y objetiva.

## **1.2 Historia de la Seguridad Social**

### ***a) Antecedentes***

Los seguros sociales, se originaron en Alemania. Primero con la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades (15/junio/1883) para todos los trabajadores amparados por el Estado, mediante medidas de prevención en beneficio de la colectividad; después con la Ley del Seguro de

---

<sup>4</sup> Instituto de proposiciones estratégicas, A.C. Confederación patronal de la República Mexicana. "El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional" Julio 1993. págs 1-2

Accidentes del Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales (6/julio/1884) y finalmente con la Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez (22/junio/1889). En estas leyes se configuraron los seguros sociales, creándose y organizándose como seguro privado.

La transformación de los seguros sociales se inició cuando aún no terminaba la Segunda Guerra Mundial; tanto gobernantes como el pueblo en general empezaron a considerar que la seguridad social para todos los hombres debería ser una de las bases fundamentales de la organización del mundo nuevo que tenía que nacer al término de la guerra.

Esta transformación se basó en las esperanzas de los hombres que luchaban por un mundo con organizaciones sociales más humanas y más justas, por un mundo de libertad y de dignidad; es decir, un mundo mejor, con oportunidades de trabajo para todos, con progreso económico y con seguridad social.

El Informe Beveridge, del Reino Unido, peleaba por proveer servicios de seguridad social a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” y por insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de políticas encaminadas al progreso social, a través de la cooperación entre el Estado y los individuos.<sup>5</sup>

En este reporte, el estado de bienestar social se refería a la provisión de medidas gubernamentales que condujeran a alcanzar estándares básicos

---

<sup>5</sup> La seguridad social en el Plan Beveridge. José Minjarro y San Martín. Ed. Polis México 1946.

de vida y ayudar a los que lo necesitaran. Idealmente, la intención era reducir la pobreza y la inequidad y alcanzar niveles más altos de integración social y de solidaridad.

Beveridge concebía al Seguro Social como parte de una amplia política de progreso social; definía la seguridad social como *“el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia”*; además, afirmaba que *“la meta del plan de seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia”*. También señaló otros problemas sociales, como las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.

La eliminación de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, suficientes ingresos para su subsistencia tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar.

Este informe, señaló la evolución de los seguros sociales tradicionales a una nueva etapa, la de la seguridad social que proteja integralmente al ser humano, que contribuya a distribuir mejor el producto nacional de un país y a elevar los niveles de vida de la población.

### ***b) ¿Cómo está constituida la Seguridad Social?***

La seguridad social abarca la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad de ingresos en caso de contingencias como la enfermedad, el desempleo, la vejez, la invalidez, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la maternidad o la pérdida



del sostén económico. Los sistemas de seguridad social evolucionan con el tiempo y pueden ser cada vez más amplios en lo que respecta a categorías de personas y tipos de prestaciones en la medida en que lo permitan las circunstancias nacionales. Donde haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea mediante los impuestos generales o las cotizaciones (y en especial cuando no haya un empleador que pague una parte de la cotización), debería darse prioridad en primer lugar a las necesidades que los grupos interesados consideren más apremiantes.

### **1.3 Diferentes Concepciones de la Seguridad Social**

El Estado de Bienestar surge por el impacto directo e indirecto de las guerras y el deseo de estabilidad en Europa Occidental, en respuesta tanto contra el comunismo como del fascismo; además de la memoria del desempleo de entreguerras y el deseo de los electorados de no volver a tener gobiernos que no estuvieran comprometidos en políticas de pleno empleo y reformas sociales.

Con el desarrollo del capitalismo se fueron enfrentando las necesidades que demandaban los trabajadores, que cada día crecían más.

El Estado de bienestar surge como respuesta a la participación de los trabajadores en la actividad política y las tendencias emergentes a la ampliación de la desigualdad social, el empobrecimiento y la inseguridad económica.

El Estado de bienestar se puede conceptualizar como el Estado que se propone garantizar los estándares mínimos de ingreso, de educación, salud, alimentación y vivienda, a todos los ciudadanos como un derecho político y no como una beneficencia. Para esto, existe una intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población. El Estado extiende los servicios sociales a toda la sociedad, logrando un equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público.

La esencia del Estado de Bienestar consistía en la provisión de una ocupación bien remunerada, lo que presuponía un crecimiento económico dinámico que creara empleos y permitiera financiar fiscalmente la seguridad social. A través de la aplicación de la seguridad social se podía llevar a cabo la redistribución del ingreso, de ahí el objetivo del pleno empleo como clave en el diseño de la política económica.

#### **1.4 La Seguridad Social en México**

Los antecedentes de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran a principios del siglo XX, en los últimos años de la época porfiriana; en dos disposiciones de rango estatal que son: la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904, y la Ley sobre Accidentes de Trabajo, del Estado de Nuevo León, expedida en Monterrey el 9 de abril de 1906. En estos dos ordenamientos legales se reconocía, por primera vez en el país,

la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. En 1915 se formuló un proyecto de Ley de Accidentes que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del empleador, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.

La base constitucional del seguro social en México se encuentra en el artículo 123 de la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara *"de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares"*.

A finales de 1925 se presentó una iniciativa de Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En ella se disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal. También se definía con precisión la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes. La iniciativa de seguro obrero suscitó la inconformidad de los empleadores que no estaban de acuerdo en ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraban que también otros sectores deberían aportar. En 1929 el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional para establecer que *"se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de*

*Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otros con fines análogos.”*

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de ley del Seguro Social, en el cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartitas, que incorporaría a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas. Sin embargo, se consideró que el proyecto requería aún estudios futuros. Por encargo del mismo Presidente Cárdenas, se elaboró un nuevo proyecto que resumía la experiencia de los anteriores. Su principal autor fue el titular de la Secretaría de Gobernación, licenciado Ignacio García Téllez, colaboraron varios especialistas en derecho, medicina y economía, basados en la legislación expedida en otros países hispanoamericanos.<sup>6</sup>

El proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que “cubriría o prevendría” los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

Aprobado el proyecto por un consejo de ministros, fue enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938. Pero tampoco esta vez pudo llegar más adelante pues a los legisladores les pareció conveniente que se

---

<sup>6</sup> García Saínz, Ricardo. *IMSS, Orígenes y decadencia*. En Coyuntura #115-116, Mayo-Agosto 2003.

elaborara un documento más completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

Por otra parte, a partir de 1939 la situación de guerra motivó muchas inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social. Uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico fue que, una vez derrotadas las potencias nazifascistas había que lanzarse a la búsqueda de instituciones tanto nacionales como internacionales que procuraran, aparte de la paz y la tranquilidad mundiales "la seguridad de que todos los hombres de todos los países pudieran vivir libres tanto de temores como de necesidades".

Por lo anterior, hacia 1942 confluían todas las circunstancias favorables para que finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social. El interés del Presidente Ávila Camacho por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día en que asumió la presidencia, cuando anunció la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la encomendó a quien fuera Secretario de Gobernación del régimen anterior, el licenciado Ignacio García Téllez. Atendiendo a la tónica del momento, la función inicial de la nascente dependencia fue limar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) *Historia del IMSS*.

En diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo como suprema justificación, que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de "proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales". El Congreso aprobó la Iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social.

Ahí se determina, desde los artículos iniciales, que la finalidad de la seguridad social es 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. Como instrumento básico de la seguridad social se establece el Seguro Social y para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>8</sup>

En lo que se refiere al ISSSTE, paralelamente, el 12 de agosto de 1925 se promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, para constituir, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el Gobierno Federal, el fondo necesario para atender las pensiones de retiro por edad y tiempo de servicios, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador. El organismo que se creó con el nombre de Dirección de Pensiones Civiles, dependía de la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, García Sáinz, Ricardo.

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso y sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución. En abril de 1946 entró en vigor un segundo ordenamiento, que abrogó la Ley de 1925; en 1947 la Ley de Pensiones sufrió reformas significativas orientadas a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar el régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Entre las reformas se establecía que la edad para recibir las pensiones sería de 55 años con un mínimo de 15 de servicio; se ampliaban los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como los montos para préstamos hipotecarios y en lo que se refiere a los servicios médicos, se amparaba por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales a través de servicios subrogados a hospitales particulares.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) había planteado para los servidores públicos.

El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de

1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE.<sup>9</sup>

### ***a) Características***

La seguridad social en México reúne varias características, las cuáles son: de **orientación originalmente privatista**, ya que existe una relación entre las contribuciones y los beneficios: entre más se cotiza, mayor es el beneficio. Sin embargo, en la práctica y en materia médico asistencial, se ha perdido este lazo debido a que se ha financiado el sistema sobre la marcha y a que los beneficios han perdido relación con las contribuciones al desviarse fondos del ramo de invalidez, vejez y muerte hacia el de enfermedades y maternidad y hacia servicios sociales.

También es de **orientación laboral**, debido a que solo de una relación de trabajo la gente puede afiliarse al sistema; es importante mencionar a pesar de lo anterior, los servicios sociales y las emergencias se otorgan por igual a toda la población.

Es **causal** porque da una prestación distinta a un estado de necesidad, dependiendo de la causa que haya dado origen a dicho estado.

Es **carencial** porque exige haber cotizado durante algún período para tener derecho a recibir los beneficios.

---

<sup>9</sup> [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx) *Historia del ISSSTE*.



**Es subjetiva** porque los beneficios son relativos a los salarios; pero en algunos casos existe objetividad como son las prestaciones médicas, pensiones mínimas, servicios sociales, etc.

En una parte es **previsora** y en otra **distributiva**, ya que, previene y remedia desgracias, además de contemplar mecanismos que ayudan a una redistribución de la riqueza.

Por último, es de **gestión estatal** porque no se permite que la iniciativa privada intervenga en la administración. Claro que en materia de fondos para el retiro existe la administración privada.

A continuación se presenta un cuadro con las características principales con las que se maneja el sistema de seguridad en México:

## INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

	Vejez, Invalidez y muerte	Enfermedad y Maternidad	Riesgos de Trabajo	Desempleo	Asignaciones Familiares	Asistencia Social
Instituto Mexicano del Seguro Social	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe un seguro de desempleo, pero la Ley del Trabajo otorga a los trabajadores despedidos 3 meses de ingresos más 20 días de salario por cada año de servicio	<input checked="" type="checkbox"/>	
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe	<input checked="" type="checkbox"/>	
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe	<input checked="" type="checkbox"/>	
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia				No existe	<input checked="" type="checkbox"/>	
Sistema de Ahorro para el Retiro	<input checked="" type="checkbox"/>			No existe		
Secretaría de Desarrollo Social				No existe		<input checked="" type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia

### ***b) Perspectivas***

Los sistemas de seguridad social en general, han estado experimentando problemas en los últimos años. Existen diversas opiniones respecto a las causas que originan estos problemas como son:

- ❶ los sistemas son muy caros y perjudican los procesos de crecimiento económico y desarrollo
- ❷ existen deficiencias en el nivel de protección y el alcance de la cobertura

En particular, en el caso de México, el sistema de seguridad social debe responder a nuevos problemas demográficos, como el envejecimiento de la población ya que tiene importantes consecuencias para la financiación de la protección social.

De acuerdo con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), hay 24.4 adultos mayores, de 60 años o más, por cada cien mexicanos que tienen de cero a 14 años, mientras que en 2030 ese porcentaje subirá a 85.7.

Ante la incapacidad de los diversos esquemas de seguridad social para garantizar una buena tasa de reemplazo y el fuerte crecimiento de la población en edad de jubilación, el panorama de México en los próximos 30 años no es alentador.

Además, los programas oficiales de pensiones como Afore, IMSS e ISSSTE no serán suficientes para garantizar que esas personas tengan una vida

digna.

### ***c) La Política Social***

En México, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es responsable de coordinar la política social del gobierno federal, esto en forma corresponsable con la sociedad.

Para cumplir con sus objetivos, se plantearon algunas estrategias o programas que forman parte del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. El éxito de estos programas depende en cierto modo de la Ley General de Desarrollo Social.

Con esta ley, la política de desarrollo social se sujeta a 8 principios, los cuales son:

- ✱ **Libertad:** toda persona puede elegir los medios para su desarrollo
- ✱ **Justicia Distributiva:** todos debe recibir de forma equitativa los beneficios del desarrollo.
- ✱ **Solidaridad:** entre todos los agentes para mejorar la calidad de vida.
- ✱ **Integralidad:** complementa acciones para aumentar los beneficios sociales.
- ✱ **Participación social:** intervención de todos en la realización de políticas, programas y acciones de desarrollo social.
- ✱ **Sustentabilidad:** proteger el medio ambiente y aprovechar los recursos naturales para elevar y preservar la calidad de vida.

- ✱ **Respeto a la diversidad:** reconocer y respetar las diferencias étnicas, sociales, religiosas, etc. para el desarrollo social.
- ✱ **Libre determinación y autonomía de comunidades y pueblos indígenas.**

La ley garantiza las condiciones necesarias para disfrutar de los derechos sociales, individuales y colectivos; además del acceso a los programas de desarrollo social y de igualdad de oportunidades.

Otros puntos que garantiza son el desarrollo económico con sentido social, el empleo, aumento del ingreso, mejor distribución del ingreso, desarrollo social equilibrado, y como se mencionó anteriormente la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas sociales.

También garantiza la superación de la pobreza a través de la educación, salud, alimentación, generación de empleo, capacitación, seguridad social, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía, entre otras cosas.

El Presidente de México, Vicente Fox Quesada, aseguró en su comunicado del 26 de julio de 2004 que con la Ley de Desarrollo Social se generó el rumbo de la política social en el mediano y el largo plazo; además de establecerse los derechos y obligaciones para los tres órdenes de Gobierno. “Por eso, la política social de este Gobierno, la estrategia CONTIGO, estrategia integral, tiene un carácter que ataca de raíz el problema de la

inequidad; que combate la pobreza en sus múltiples dimensiones y que garantiza oportunidades de desarrollo a todas y a todos los mexicanos".<sup>10</sup>

### **1.5 Importancia de la Seguridad Social**

La seguridad social es muy importante porque puede favorecer de diferentes formas al bienestar de la población; ya que, al ofrecer beneficios a través de los servicios de salud, se contribuye al aumento de la productividad de los trabajadores, además de favorecer el crecimiento económico.

Se favorece el crecimiento económico por que se reducen las pérdidas en la producción derivadas de la enfermedad de los trabajadores; esto permite la utilización de recursos que serían destinados a enfermedades; además se incrementa la matrícula escolar de los estudiantes, que en el futuro aportarán sus conocimientos y liberan el uso de recursos para atención de enfermedades, hacia otros rubros.

El sistema de pensiones ayuda a facilitar la salida de los trabajadores de la fuerza laboral cuya productividad ha decaído; especialmente los trabajadores de más edad. Las prestaciones monetarias y el descanso durante una enfermedad ayudan a la recuperación de los trabajadores, porque eliminan la presión física y emocional.

---

<sup>10</sup> Fox Quesada, Vicente en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Por tanto, como se mencionó anteriormente, la seguridad social cumple también una función distributiva, no solamente entre grupos de una misma generación sino también entre distintas generaciones. Esta redistribución es inherente a cualquier tipo de régimen que funcione ya sea según el principio del seguro o el de la solidaridad entre el trabajador sano y el enfermo, entre el trabajador en actividad y el jubilado, o entre el que tiene hijos y el que no tiene ninguno. En todos los casos están, por un lado, aquellos a quienes se les cobra sistemáticamente cotizaciones o impuestos, y por el otro, los que reciben pagos de beneficios al sobrevenir alguna contingencia.

## **CAPÍTULO 2**

### **Sistema de Pensiones en México**

Una pensión es un derecho adquirido por los trabajadores, compensando el esfuerzo laboral realizado por un determinado número de años o debido a una incapacidad total y permanente para el trabajo (resultado de un riesgo profesional o de circunstancias similares sobrevenidas en el desempeño del empleo).

Una pensión es la prestación económica que se otorga al trabajador al acontecer alguno de los riesgos protegidos por la misma y que, de reunir los requisitos que establece, se paga en forma de renta mensual al asegurado o a sus beneficiarios.

#### **2.1 Antecedentes**

A través de los años se ha supuesto que el periodo activo del hombre que trabaja oscile entre 30 y 40 años de su vida y que la edad máxima a la cual debe tener lugar su retiro es entre los 60 y 65 años de su vida.

Si alguien sigue trabajando después de esta edad no se toma como obligación sino como un deseo de aprovechar el tiempo libre de que se disponga y a manera de entretenimiento, un escape vital o de distracción creativa.

De estas ideas se fueron derivando los conceptos de pensión y jubilación, los cuales han subsistido a través del tiempo por su valor social y humano, como un derecho exclusivo del trabajador.



Al comienzo del siglo XX pocos trabajadores tenían la seguridad de una pensión de vejez. La mayoría de los trabajadores fallecían pronto o trabajaban hasta después de los 60 años de edad, pasaban un breve periodo de jubilación con sus hijos y luego fallecían aproximadamente al llegar a los 70 años de edad. Ser anciano significaba, en general, ser pobre, debido a lo limitado de la seguridad social.

Hacia comienzos del siglo XXI, la dinámica poblacional se modificó drásticamente; esto debido al aumento de la esperanza de vida, razón por la cual, ahora la mayoría de los trabajadores tienen la expectativa de poder contar con un periodo largo de jubilación y un ingreso razonable.

Se puede atribuir a la creación de las pensiones, en materia de seguridad social, las mejoras en las condiciones sociales de la población mayor, considerándose como uno de los logros sociales más significativos en los últimos 100 años. Sin embargo, cabe señalar que un número significativo de la población carece de los beneficios de la seguridad social.

A pesar de que en la primera mitad del siglo XX hubo un crecimiento fluctuante en las pensiones, estas evolucionaron con rapidez en la segunda parte del siglo. Los gastos en pensiones de los países desarrollados aumentaron al doble de la tasa del Producto Interno Bruto (PIB); esto quiere decir que fueron cada vez más los países que tendían a otorgar pensiones a sus habitantes.

Es importante mencionar que los códigos y las leyes que han aceptado las pensiones y jubilaciones, no hacen referencia a su naturaleza legal, sino al derecho del trabajador a obtener una compensación económica por el resto de su vida, debido al número de años durante los cuales haya prestado servicios a uno o varios patrones.

Desde 1937 entró en vigor el Proyecto de Convenio número 35<sup>11</sup>, aprobado por el órgano legislativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el cual se dispuso que la vejez del trabajador, una vez que quedara inhabilitado para el trabajo, se compensará con una pensión jubilatoria.<sup>12</sup> Es desde entonces, donde se establece el derecho a la jubilación.

En la Declaración de Filadelfia en 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo mencionaba que todos los seres humanos deberían tener derecho a la seguridad económica y que todas las naciones del mundo deberían extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten y prestar asistencia médica completa. Pero no fue hasta 1967 que se aprobó un nuevo Convenio, el número 128, el cual comprende la relación de asalariados que adquieren este derecho y los requisitos que se deben cubrir para gozar los beneficios y, por otra parte, el pago de una cotización mensual ajustada a una conveniente proporción del último salario percibido, con el doble objeto de que el propio

---

<sup>11</sup> Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo. Convenio sobre el seguro de vejez. [www.oit.org](http://www.oit.org)

<sup>12</sup> Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo. [www.oit.org](http://www.oit.org)

asalariado capitalice, en lo posible, una suma de dinero que acreciente el importe de la pensión recibida.<sup>13</sup>

## **2.2 Primer Sistema de Pensiones**

En México los trabajadores tienen el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social, recibiendo protección económica al ocurrir la vejez, la muerte, la invalidez y los riesgos de trabajo. Todo esto es a partir de la promulgación de la Ley del Seguro Social en el año de 1943, donde se establece formalmente el sistema de pensiones que garantiza el cumplimiento del precepto establecido en nuestra Carta Magna.

El sistema de pensiones se concibió de acuerdo a las tendencias mundiales de la seguridad social, que había a mediados del siglo XX; se formó de manera integral, como un esquema de beneficio definido; es decir, el tipo de esquema en el que las cuantías de los beneficios a concederse, se encuentran explícitamente determinadas.

## **2.3 Otras experiencias**

Actualmente, existe a nivel mundial una inquietud por cambiar los sistemas de seguridad social que hasta la fecha se venían llevando a cabo. Es por esto que muchos países se han dado a la tarea de estudiar nuevas alternativas como lo es una transformación en los sistemas de jubilación basándose ahora en sistemas privados con cuentas personales.

---

<sup>13</sup> Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo. [www.oit.org](http://www.oit.org)

América Latina es una de las regiones más dinámica e innovadora en el área de reformas de sistemas de pensiones. Es importante mencionar que durante los años 1993-1998, se efectuaron importantes reformas estructurales de los regímenes de jubilaciones y pensiones en ocho naciones latinoamericanas.<sup>14</sup>

Siete países latinoamericanos que han privatizado sus sistemas de pensiones de reparto lo han hecho siguiendo el modelo chileno; aunque ninguna de estas reformas de pensiones realizadas después de Chile fueron hechas de la misma manera, tienen algo en común que es el que los fondos de pensiones son administrados en forma privada. Cada país ha realizado diferentes acciones, dependiendo de sus condiciones iniciales como son la viabilidad financiera del sistema de pensiones, la situación fiscal del país y el ambiente político en el cual los sistemas fueron reformados<sup>15</sup>.

Los países que han llevado a cabo una reforma a su sistema de pensiones, pueden ser agrupados de acuerdo con la madurez de su sistema de seguridad social. En primer lugar se encuentra Chile, Argentina y Uruguay que son los pioneros de la seguridad social en Latinoamérica; en segundo lugar está México, Perú y Colombia, que se incorporaron entre los años 40

---

<sup>14</sup> "La población actual de México: situación actual y desafíos futuros". Pp.391-399, CONAPO.

<sup>15</sup> Cajiga Estrada, Gerardo "Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", en Las Políticas Sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi. Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales. México 2000.

y 50 a la seguridad social y por último se encuentran Bolivia y el Salvador.

Chile, Argentina y Uruguay fueron los primeros en establecer programas de seguridad social en la región (en los años 20's); los perfiles de la población son comparables con Europa Occidental, donde el crecimiento de la población es bajo o negativo y el crecimiento de la esperanza de vida ha aumentado. Al ser estos países los primeros en crear fondos de pensiones en la región, también fueron los primeros en resentir los efectos de la transición demográfica y el cambio de la relación cotizantes-pensionados, lo que puso en riesgo la viabilidad de sus sistemas. Para asegurar la permanencia de la seguridad social era necesario realizar una profunda reforma a sus sistemas; las cuales se llevaron a cabo en función de la capacidad y la forma en que los gobiernos podían cubrir la deuda implícita, la cual depende de la cobertura que tenga el sistema de pensiones, de la edad de la población cubierta y del nivel de beneficios que estén obligados a cubrir.

Las características principales del nuevo sistema se centran en la administración privada de los fondos a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que recaudan las cotizaciones provisionales, las depositan en la cuenta individual<sup>16</sup> de cada afiliado e invierten sus recursos en instrumentos financieros. El nuevo sistema ha significado un

---

<sup>16</sup> Es la cuenta personal y única de cada trabajador administrada por la Afore. En ésta, durante la vida del trabajador, se acumulan las cuotas y aportaciones que realizan: el patrón, el gobierno y el propio trabajador. A su vez, la cuenta individual que administra la Afore está conformada de 3 grandes sub-cuentas: Retiro, Cesantía y Vejez (RCV), aportaciones voluntarias y vivienda.

incremento en las pensiones otorgadas. Al iniciar el sistema, se pensó en una rentabilidad real de 4 o 5% anual, sin embargo, el promedio alcanzado es del 12%.<sup>17</sup>

Como los ahorros provisionales son invertidos por administradoras privadas especializadas y existe una regulación sólida, se ha consolidado una institucionalidad confiable, con mayor profundidad, transparencia y liquidez al mercado de capitales; lo cual hace al proceso de ahorro-inversión más eficiente. Otro punto importante es que por la mayor demanda de instrumentos financieros se abarata el costo financiero de las empresas, estimulando así una mayor inversión productiva en el país.

En Uruguay se estimaba que la deuda implícita en el sistema de reparto podría ser del 214% del PIB y en Argentina del 110% es por esto que una transición completa de un sistema de reparto a uno de capitalización individual no era una opción viable.<sup>18</sup>

Por esto, Argentina estableció una reforma en donde se mantuvo el sistema de reparto administrado por el Estado nacional y se agregó un sistema de capitalización, el cual se reglamenta por el Estado, es administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y controlado por la Superintendencia de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones (SAJP).

En Uruguay, el nuevo sistema se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones de forma combinada; es decir, se crea un sistema provisional que tiene tanto un régimen de reparto como

---

<sup>17</sup> Ibid, Cajiga Estrada, Gerardo. Pp. 680-681

<sup>18</sup> Ibid, P. 681

uno de capitalización individual. El nuevo sistema crea 3 niveles de cobertura; el primero se rige por el sistema de reparto, está administrado directamente por el Estado y para el 90% de la población hasta un determinado nivel de ingreso; el segundo está administrado por entidades privadas y comprende a los trabajadores que perciben un nivel medio de ingresos; el tercer nivel comprende trabajadores que tiene la libertad de entrar al sistema o no ya que perciben un nivel alto de ingresos.

México adoptó un esquema de fondo de reparto, el cual originó un creciente déficit financiero debido al aumento de la dependencia cotizante-pensionado, a la transición demográfica, epidemiológica y al incremento en la esperanza de vida entre otros factores.

Tanto en México como en Perú y Colombia, los sistemas de pensiones sólo cubrían a una pequeña parte de la PEA y los niveles de beneficios reales se fueron deteriorando por los altos períodos de inflación. En los 3 países en los 90's se establecieron nuevos sistemas de pensiones de fondos de cuentas individuales administradas por el sector privado. En Perú y Colombia los nuevos esquemas fueron presentados únicamente como una alternativa del sistema público de pensiones existente.

En México el nuevo sistema fue obligatorio para todos los trabajadores del sector privado y se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores)<sup>19</sup>. Existen en el mercado aproximadamente 17 Afores<sup>20</sup>, entre las

---

<sup>19</sup> Las Afores son empresas financieras debidamente autorizadas por la SHCP, y supervisadas por la CONSAR, que se especializan en el manejo de los ahorros para el retiro de los trabajadores. Son instituciones que se dedican exclusivamente a administrar los recursos depositados en la cuenta individual de los trabajadores y tienen el objetivo de ofrecer al trabajador una pensión en el momento de su retiro.

<sup>20</sup> [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

cuales el trabajador puede elegir libremente; en caso de que no elijan se creó una cuenta concentradora, administrada por el Banco de México donde se otorga una rentabilidad menor.

La estructura de contribuciones en este nuevo sistema es:

- ➔ 6.5% del salario se deposita en la cuenta individual; esta se complementa con una cuota social del 5.5% del salario mínimo diario.
- ➔ 5% se destina a la cuenta del Infonavit, la cual es acumulable e integrada con la cuenta de la Afore para el retiro.
- ➔ 4% debe destinarse al IMSS para el seguro de invalidez y vida y 1.5% a atención médica a pensionados.

Lo anterior conlleva a una contribución de 16.5% de los salarios mas un subsidio del gobierno.

Los fondos de inversión de los recursos generados en la cuenta individual (Siefores)<sup>21</sup>, se administran por compañías administradoras de fondos para el retiro. Las Afores han ofrecido una rentabilidad promedio de 7.2%<sup>22</sup> y la comisión que se cobra por administración de los fondos es variable.

En la reforma de Bolivia coexiste un sistema de fondo colectivo y un sistema de capitalización individual. El anterior sistema fue sustituido completamente y sus afiliados fueron transferidos al sistema de fondos de

---

<sup>21</sup> Las Siefores son sociedades de inversión en las cuales se invierte el dinero de muchas cuentas individuales de los diferentes trabajadores para tener un mayor rendimiento del que obtendrían las cuentas individuales por separado.

<sup>22</sup> Promedio de rentabilidad a diciembre de 1997.



capitalización individual, el cual es administrado de manera privada. El fondo colectivo se creó con los recursos que se generaron de la privatización y la capitalización de empresas del Estado; este fondo sirvió para financiar un programa social llamado Bonosol, el cual provee asistencia social en la vejez a todos los bolivianos de más de 65 años. Además se introdujo una pensión universal a la que todas las personas que tienen 21 años actualmente tendrán derecho cuando cumplan los 65; esta pensión es financiada por el fondo de capitalización colectiva.

A continuación presentaremos brevemente las características principales de las reformas a los sistemas de pensiones en los países latinoamericanos:

## MODELOS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

### AMÉRICA LATINA

Chile (Mayo 1981)	Los sistemas públicos anteriores fueron integrados al unificarse los requerimientos para otorgar los beneficios, haciéndolos más estrictos y se creó un nuevo sistema de capitalización individual a cargo de fondos de pensiones de administradoras privadas. Las fuerzas armadas y la policía conservan sus sistemas ya que no se incluyeron en la reforma.
Perú (Junio 1993)	El sistema público fue unificado antes de la reforma y se creó un nuevo sistema de capitalización individual a cargo de administradoras privadas de fondos de pensiones. Las fuerzas armadas no se incluyeron en la reforma.
Colombia (Abril 1994)	Los dos sistemas públicos principales fueron unificados y se creó un nuevo sistema de capitalización individual a cargo de administradoras de fondos de pensiones que pueden ser privadas, sociales o públicas. No fueron considerados en este proceso las fuerzas armadas, los legisladores y los trabajadores del Congreso, los maestros, los trabajadores petroleros y gran número de fondos provinciales y municipales.

<b>Argentina</b> (Julio 1994)	<p>El Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones se compone de un régimen de reparto administrado por el Estado y por un régimen de capitalización individual bajo la responsabilidad de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, que pueden ser públicas, sociales o privadas, donde se da la opción de uno u otro régimen a todos los trabajadores asegurados. Se excluyen de la reforma las fuerzas armadas; los trabajadores al servicio de las provincias y municipios podrán, mediante convenios, incorporarse al sistema integrado.</p>
<b>Uruguay</b> (marzo 1996)	<p>El nuevo sistema está integrado por un régimen de reparto administrado por el Estado que paga una pensión básica y por un régimen de capitalización individual, a cargo de las administradoras de fondos de pensiones que pueden ser públicas, sociales o privadas, que otorgan una pensión suplementaria. Se excluyen de la reforma las fuerzas armadas y cuatro fondos independientes que deberán incorporarse en el futuro.</p>
<b>Bolivia</b> (mayo 1997)	<p>El nuevo sistema de capitalización individual es privado y se encuentra a cargo de 2 administradoras privadas de fondos de pensiones seleccionadas por concurso, las cuáles administran 2 fondos, uno de cuenta individual y otro colectivo. Este último financiado con el producto de la privatización de las empresas industriales que eran propiedad del Estado, el cual otorgará un bono vitalicio de solidaridad anual (BONOSOL) a todos los ciudadanos que tenían 21 o más años al 31 de diciembre de 1995, a partir de que se cumplan 65 años. Además, al fallecimiento del beneficiario, se concederá una ayuda para gastos de funeral. Los sistemas públicos fueron cerrados ya que el Estado pagará las pensiones actuales y las que se generen en el futuro bajo el amparo de las leyes de esos sistemas. Se incluirán en el nuevo sistema las fuerzas armadas, aunque con reglamentación particular.</p>
<b>México</b> (Julio 1997)	<p>El sistema anterior es reemplazado por un nuevo sistema de capitalización individual a cargo de administradoras privadas de fondos para el retiro, excepto una que es mixta. Quedaron fuera de la reforma las fuerzas armadas, los trabajadores al servicio del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios.</p>
<b>El Salvador</b> (Abril 1998)	<p>Los dos sistemas anteriores, uno de trabajadores privados y otro para trabajadores al servicio del Estado, se fusionaron estandarizando tanto los derechos como las obligaciones y se creó un nuevo sistema a cargo de las administradoras privadas de fondos de pensiones. Las fuerzas armadas no se incluyeron en la reforma</p>

Elaboración propia.

## **2.4 El sistema de ahorro para el Retiro (SAR)**

Se entiende por Sistemas de Ahorro para el Retiro aquellos sistemas regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los Trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de Cuentas Individuales propiedad de los Trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas.

Dentro de los sistemas de ahorro para el retiro se encuentran dos opciones, las cuales son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

® **Instituto Mexicano del Seguro Social.** En de esta sección analizaremos el SAR 92-97 IMSS (Sistema de Ahorro para el Retiro) y el Nuevo Sistema de pensiones.

### *Sistema de Ahorro para el Retiro 92-97 IMSS*

El 1 de mayo de 1992 se implementó el Sistema de Ahorro para el Retiro como seguro complementario a las pensiones otorgadas por el IMSS y en el cual el patrón debe abrir para cada trabajador una cuenta individual en el banco de su preferencia.

La cuenta está formada por dos subcuentas, en las que se depositan 2% de ahorro para el retiro y 5% del fondo de la vivienda, sobre el Sueldo Base de Cotización registrado ante el IMSS de cada trabajador.

Los recursos que integran la cuenta individual no provienen de un descuento al salario del trabajador, son aportaciones previstas en la Ley del Seguro Social que el patrón está obligado a cubrir íntegramente.

El límite máximo para que el patrón calcule el 2% de retiro sobre el Sueldo Base de Cotización del trabajador es de 25 veces el Salario Mínimo Vigente que rija en el Distrito Federal (SMVDF). Mientras que el límite máximo para calcular el 5% de vivienda es sobre 10 veces el SMVDF.

Los recursos de las cuentas individuales, correspondientes a la subcuenta de retiro, se invierten en créditos a cargo del Gobierno Federal que causan intereses a la tasa que trimestralmente determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual no será inferior al 2% real anual y se pagarán mediante su reinversión en la propia cuenta. Por su parte la subcuenta de vivienda, es administrada directamente por el INFONAVIT.

Los recursos acumulados se entregarán en una sola exhibición al momento de que el trabajador cumpla 65 años de edad o bien tenga derecho a recibir una pensión por parte del IMSS.

Debido a la reforma hecha a la Ley del Seguro Social en junio de 1997, este esquema funcionó hasta esa fecha.

### ***Nuevo sistema de pensiones***

En 1995 se llevó a cabo una de las reformas estructurales más importantes en materia de seguridad social en la historia de nuestro país que reorientó los mecanismos entonces vigentes para la cobertura financiera del retiro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La reforma al sistema de pensiones transformó el régimen anterior de “reparto” por un sistema basado en cuentas individuales, capitalizadas y totalmente financiadas. Esta reforma, que si bien fue diseñada para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, es también una herramienta adicional en la consolidación de la economía nacional, al contribuir a la expansión del ahorro, al promover el desarrollo dinámico de nuestros mercados financieros y al constituirse como fuente amplia y permanente de capital de largo plazo.

La cuenta individual de los trabajadores además de recibir las aportaciones del seguro de retiro, cesantía y vejez (RCV), tiene dos subcuentas adicionales: la subcuenta de aportaciones voluntarias y la de la vivienda. En la primera las aportaciones las puede realizar el patrón y/o el trabajador con el fin de incrementar el monto de los recursos disponibles llegada la edad de retiro y en la segunda la aportación la

realiza solamente el patrón y esta subcuenta es administrada directamente por el INFONAVIT.<sup>23</sup>

Dicho sistema favorece en todo momento al trabajador ya que:

- a) Decide en qué Administradora se va a registrar, en qué se van a invertir sus recursos y la manera en que recibirá su pensión al retirarse.
- b) La pensión refleja claramente los salarios percibidos durante toda la etapa productiva del trabajador.
- c) El trabajador lleva el control de sus ahorros al recibir los estados de cuenta en su domicilio dos veces al año.
- d) Las pensiones se incrementan con base en la inflación en el mes de febrero de cada año.

### **© Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

El 27 de marzo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de un Sistema de Ahorro para el Retiro en beneficio de los servidores públicos y se integró a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como uno de los ramos de aseguramiento que comprende el régimen obligatorio de dicho

---

<sup>23</sup> [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx) Conoce los SAR.

instituto. En consecuencia se establece como un sistema complementario de la pensión que recibirá el trabajador al término de su vida laboral.

Dicho sistema está integrado por dos subcuentas: La de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de la Vivienda. La entidad o dependencia efectúa aportaciones por un importe equivalente al 2% del Salario Básico de Cotización (SBC) para el retiro y el 5% del SBC para la vivienda.

Es decir, los trabajadores tienen derecho a recibir en una sola exhibición, el saldo de su cuenta individual cuando cumplan 65 años de edad o bien cuando adquieran el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o invalidez permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del ISSSTE.

Asimismo, el trabajador tiene derecho a efectuar retiros parciales de su cuenta individual con cargo a la subcuenta de retiro. Este derecho puede ser ejercido por los trabajadores a los que se les haya otorgado una incapacidad temporal que se prolongue por los periodos de prestaciones establecidos en la Ley del ISSSTE, quienes podrán solicitar a la institución de crédito la entrega de una cantidad no mayor al 10% del saldo de la subcuenta de referencia. De igual forma, los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación laboral, tendrán derecho a retirar de dicha subcuenta una cantidad no mayor al 10% del saldo existente, siempre y cuando no hayan efectuado retiros 5 años antes de la fecha de la solicitud.

En caso de fallecimiento del trabajador titular de la cuenta, sus familiares pueden disponer de estos recursos, como lo hubiera hecho el propio trabajador. En este sentido, el trabajador al momento de la apertura de su cuenta individual deberá llenar el formulario SAR ISSSTE-04 y designar a los beneficiarios a efecto de que en caso de fallecimiento del mismo la institución de crédito entregue a los beneficiarios los porcentajes correspondientes de los recursos.

Cabe señalar, que el Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos al régimen de la Ley del ISSSTE que ha venido operando desde 1992 en los términos descritos de manera general en los párrafos que preceden, no se modificó con la reforma a la Ley del IMSS; en tal virtud las cuentas individuales de los trabajadores del ISSSTE continúan siendo administradas por las instituciones de crédito en las que la entidad o dependencia haya realizado la apertura.

El 10 de diciembre de 2002 se realizó una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual menciona que los trabajadores al servicio del Estado que así lo decidan, podrán elegir que los recursos correspondientes al 2% del SAR 92 sean administrados por una Afore e invertidos por una Sifore, con acceso a mayores rendimientos. Además tendrán la posibilidad de acceder a los beneficios del ahorro voluntario.



## **2.5 Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES)**

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996 señala en su artículo 18 que las AFORES “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 administrar sociedades de inversión. Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad de 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”<sup>24</sup>.

Es a partir del 1 de julio de 1997 cuando inicia el funcionamiento del nuevo esquema de pensiones y con esto nacen las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) que son las encargadas de administrar los recursos de las cuentas individuales y las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES). Las SIEFORES invierten los recursos de los trabajadores en instrumentos, que principalmente, preservan el poder adquisitivo de los mismos.

---

<sup>24</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 1996.

## **2.6 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)**

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es el organismo encargado de coordinar, regular y vigilar el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones y a sus participantes.

La CONSAR vigila que las Afores cumplan con las normas establecidas para garantizar que llegado el momento del retiro el trabajador tendrá asegurada su pensión.

La CONSAR tiene habilitado un Servicio de Atención al Público vía telefónica, sin cargo alguno desde cualquier lugar del país, para recibir quejas y reclamaciones, sobre irregularidades en la operación y prestación de los servicios de las AFORES.

La CONSAR es un organismo autónomo de clase mundial, con un equipo humano de calidad y comprometido, que regula y supervisa un Sistema Nacional de Pensiones que ofrece a todos los mexicanos acceso a las mejores pensiones posibles al momento de su retiro. Esta regula y supervisa el correcto funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro generando confianza entre los trabajadores y propiciando mejores pensiones a partir del ejercicio activo e informado de sus derechos. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro se creó como

órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>25</sup>

La Comisión tiene por objeto establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en su caso, debe proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas; operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes; y efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras, así como de cualquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.

La inspección y vigilancia de la Comisión sobre las instituciones de crédito y entidades financieras mencionadas, se limitará a la participación de las mismas en los sistemas de ahorro para el retiro.

## **2.7 El sistema de Pensiones Actual**

El 1º de Julio de 1997, se llevó a cabo en México una gran reforma por parte del Presidente Ernesto Zedillo, eliminando completamente el sistema público de pensiones para los trabajadores del sector privado, reemplazándolo con un sistema privado de cuentas individuales

---

<sup>25</sup> [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx) Normatividad.

administrado por empresas privadas. Dada la tradición del país de ser un estado paternalista, esto fue un enorme logro. Desafortunadamente, los trabajadores del sector público, incluyendo gremios tan grandes como los profesores, trabajadores de la salud y los del servicio civil fueron obligados a permanecer en el sistema de reparto.

Algunas diferencias entre el nuevo sistema aplicado en México y el aplicado en otros países, las cuales necesitan corregirse, son:

- ➡ Se le permite al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), que aún está a cargo del sistema de salud del gobierno, contar con su propia compañía de fondos de pensiones la cual compite con el sector privado y tiene a cargo auditar a otras compañías, así como obligar el cumplimiento de disposiciones dentro del sistema.
- ➡ Una gran parte de las contribuciones de las pensiones van a un fondo que maneja el gobierno para un programa de vivienda que es pobremente administrado.
- ➡ En lugar de proveer bonos de reconocimiento, la reforma permite una opción mediante la cual los trabajadores pueden escoger la utilización de los fondos acumulados en sus cuentas privadas o depender de los beneficios que el gobierno proveería bajo el viejo sistema, cualquiera sea más alto cuando se retiren.

Por lo tanto, no se cortó el "cordón umbilical" del trabajador con el sistema del gobierno como en el caso de los países que utilizaron la técnica del "bono de reconocimiento".

Un punto importante que hay que resaltar, es que el cambio a un sistema de inversión de cuentas de ahorro individuales permitirá al trabajador ser propietario de capital; éste, tendrá la libertad y dignidad tanto en sus períodos productivos como en el período de su jubilación.

## **CAPÍTULO 3**

# **Cambios en la Estructura Poblacional en México**

En décadas pasadas se llegó a considerar que se vivía una “explosión demográfica” debido al alto crecimiento de la población, cuyas consecuencias se suponían atentatorias contra la sustentabilidad del desarrollo socioeconómico, fundamentalmente de los países en desarrollo. A fines del siglo pasado e inicios del actual, la baja de la tasa de crecimiento y el emergente envejecimiento de la población, producto en gran parte de la masiva difusión de medios para controlar los nacimientos, es visto por muchos como una amenaza; ya que la imagen de un mundo envejecido y de una “implosión demográfica” se acentúa.

El envejecimiento de la población es una realidad que nos obliga a atender las necesidades de una población adulta mayor cada vez más numerosa.

Como ya mencionamos, este fenómeno responde a las grandes transformaciones económicas y sociales que han tenido lugar, además de los notables cambios en las variables de la dinámica demográfica, sobre todo de la mortalidad y la fecundidad.

Cuando en una población se observa que las cifras de estas variables son muy bajas es muy claro que el proceso de envejecimiento se esta

incrementando y con esto se produce un cambio radical en su perfil demográfico.

Algunos factores que influyen en el incremento de la población en edad adulta son que en las generaciones pasadas se observaba un alto índice en la natalidad pero en la actualidad existe un descenso pronunciado en la fecundidad y un aumento significativo en la esperanza de vida a partir de los 60 o 65 años.

En el presente capítulo estudiaremos la evolución que ha tenido la estructura poblacional en los últimos años y sus perspectivas; todo esto en base a las estadísticas y estudios realizados por el Consejo Nacional de la Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

### **3.1 Natalidad y Mortalidad**

La natalidad, como fenómeno demográfico, interactúa con otros fenómenos, cómo son la mortalidad y la migración, para así poder observar los cambios operados en una población.

Su comportamiento se advierte específicamente en el crecimiento de la población; en México hasta antes de la década de los ochentas, existían altas tasas de fecundidad, las cuales fueron superadas por las tasas de mortalidad a finales del siglo XIX, lo cual, dio como consecuencia un lento crecimiento poblacional además de que la esperanza de vida fuera de alrededor de los 25 años.

La evolución histórica del crecimiento poblacional en México ha tenido características peculiares, a continuación describiremos algunos de sus rasgos en diferentes etapas de la historia:

✖ La etapa de finales del siglo XIX hasta 1910, se caracterizó por un crecimiento relativamente lento de la población, con una tasa de crecimiento aproximada de 1.3% anual y una estructura por edades relativamente joven. En este periodo las Tasas Brutas de Natalidad y Mortalidad eran superiores a 30 por mil habitantes, es importante mencionar que quizás las tasas fueran más altas porque en esa época el registro de la población no era del todo eficiente, es decir, no cubría a toda la población.

En esta época la mortalidad era muy elevada debido a las crisis económicas, revoluciones políticas, trastornos sociales, epidemias (tifo y viruela) y guerras civiles.

Durante el porfiriato, a finales del siglo XIX y principios del XX, el país se transformó; ya que México se integró al avance mundial de los logros científicos y tecnológicos, se desarrollaron las redes de ferrocarriles, se crearon industrias, se modernizaron algunas producciones agrícolas y se impulsó la educación; a pesar de esta transformación predominaba el analfabetismo y la mayoría de la población campesina quedó al margen del desarrollo económico y social.<sup>26</sup> Sin embargo, la población siguió aumentando en forma lenta, pero constante; crecimiento que se vio interrumpido por la Revolución

---

<sup>26</sup> Zavala de Cosío, Ma. Eugenia. *Cambios de Fecundidad en México y Política de Población*. COLMEX y FCE, 1992, p. 15.



Mexicana. En ese periodo no se levantó la información de los hechos vitales, pero con las cifras censales fue posible considerar que hubo una disminución de la natalidad, vinculada a una alta mortalidad, ya que el crecimiento de población se detuvo y la estructura por edades envejeció.

- \* La segunda etapa es después de la Revolución Mexicana hasta la década de los 70's, en este periodo las grandes epidemias prácticamente desaparecieron debido a que ya se le daba importancia a las medidas sanitarias y de salud pública, esto se vio reflejado en un descenso en los niveles de mortalidad. Por otro lado la natalidad alcanzó niveles superiores, debido a la fecundidad natural existente, apoyada por las políticas pronatalistas. "Sólo después de la Revolución Mexicana, una vez restablecida la paz social y apoyada la vida civil en instituciones estables, el gobierno de México se dedicó a la reconstrucción, al crecimiento económico, al progreso social, a extender los beneficios de la educación, a todas las clases sociales, a la lucha contra las enfermedades y la insalubridad. De 1930 en adelante, la medicina moderna y los programas de salud pública empezaron a cobrar eficacia en el ámbito nacional, basándose en campañas de vacunación, de prevención de enfermedades infecciosas, de erradicación del paludismo y de la tuberculosis. Se construyeron redes de agua potable y alcantarillado, centros de salud urbanos y rurales, clínicas, dispensarios y numerosos hospitales."<sup>27</sup> Las acciones sanitarias condujeron a una declinación de la mortalidad general, la cual era

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 15.

provocada por enfermedades infecciosas, derivándose ésta hacia las de tipo crónico degenerativo. A este proceso se le conoce como transición epidemiológica, y antecede al descenso de la fecundidad.

En este periodo, la tasa anual de crecimiento se duplicó de 1.7% anual aproximadamente en 1940, a 3.5% en 1970, y la proporción de menores de 15 años aumentó notablemente; sobre todo durante el lapso de 1940 a 1970. "En este periodo, la población del país se incrementó en 28 millones de habitantes; de hecho, la misma experimentó más que una duplicación en esos 30 años: de 20 millones en 1940 a 48 millones en 1970, de acuerdo con los resultados de los censos de población correspondientes".<sup>28</sup> A finales de los setentas inicia un descenso en la fecundidad, tres décadas después del registrado por la mortalidad; la esperanza de vida en este periodo pasó de 37 años en 1930 a 62 años en 1970. La población del país prácticamente se triplicó y fue el incremento más alto registrado en la historia del país.

✠ El tercer periodo abarca de 1976 en adelante, esta nueva etapa demográfica del país se caracterizó por tener demasiados habitantes concentrados en pocas ciudades; debido a esto era necesario reducir el fuerte ritmo de crecimiento de la población, por lo que se creó una nueva política demográfica cuyo objetivo era detener la velocidad de crecimiento de la población y reacomodar a los habitantes del país en espacios geográficos que contrarresten o, por lo menos, disminuyan la fuerte concentración en el centro del mismo.

---

<sup>28</sup> Cabrera Acevedo, Gustavo. *México en el siglo XX*. CONAPO, 1992, pp. 22-23.

Con la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 1974, organismo encargado de la política poblacional del país, y como consecuencia de las acciones instrumentadas; a partir de estos años, el ritmo de crecimiento de la población comenzó a disminuir. De 1976 a 1980, se redujo en forma acelerada la natalidad y los programas de planificación familiar empezaron a mostrar sus efectos sobre la fecundidad; asociado a ello, la tasa bruta de mortalidad también descendió, y en este periodo se incrementó la esperanza de vida, a 62 años para los hombres y 69 para las mujeres. Para el año 2000 la esperanza de vida aumentó a 74 años en general; 71 para los hombres y 78 para las mujeres. En el siguiente cuadro, es posible observar la tendencia descendente, tanto de la tasa bruta de natalidad como de la mortalidad:

**ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
TASA BRUTA DE NATALIDAD Y MORTALIDAD  
1895-2002**

<b>AÑO</b>	<b>NACIMIENTOS</b>	<b>TASA BRUTA DE NATALIDAD</b>	<b>DEFUNCIONES</b>	<b>TASA BRUTA DE MORTALIDAD</b>
1895	383 747	30.3	391 174	30.9
1900	495 542	36.4	457 327	33.6
1905	489 978	34.1	472 288	32.9
1910	484 883	32.0	505 131	33.3
1925	503 531	33.1	402 690	26.5
1930	819 814	49.4	441 717	26.6
1935	764 326	42.3	408 741	22.6
1940	875 471	44.3	458 906	23.2
1945	909 093	44.9	433 694	19.5
1950	1 174 947	44.2	418 430	15.7
1955	1 377 917	44.5	407 522	13.2
1960	1 608 174	44.2	402 545	11.1
1965	1 888 171	44.1	404 163	9.4
1970	2 132 630	42.1	485 656	9.6

1975	2 429 768	40.4	432 048	7.2
1980	2 427 628	34.9	434 465	6.2
1985	2 655 571	34.0	414 003	5.3
1990	2 735 312	33.5	430 278	5.2
1995	2 750 444	30.2	430 278	4.7
2000	2 798 339	28.1	437 667	4.4
2002	2 699 084	26.4	459 687	4.5

Fuente: **INEGI**. Dirección General de Estadística, Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el número de hijos por mujer ha disminuido en los últimos 20 años, en 1970 era de 4 hijos y para el año 2000 fue de 3, lo cual significa una reducción considerable en relación con el periodo anterior, que era de 6 a 7 hijos por mujer.<sup>29</sup> En estos últimos decenios, "...la tasa de crecimiento demográfico de 3.5% en 1970 desciende cerca del 2% en 1990, lo que significa una reducción del 40% en su velocidad. La meta de crecimiento que se había previsto de 1.8% para 1990, casi fue conseguida."<sup>30</sup>

Es importante recalcar que el descenso de la fecundidad ha dado lugar a una disminución en el ritmo de crecimiento poblacional; su efecto se está haciendo más notable ahora en el siglo XXI ya que el promedio de hijos por mujer se está reduciendo aún más.

### **3.2 Migración**

Para la teoría económica neoclásica, la migración es una consecuencia de las diferencias salariales entre los distintos países, las cuales obedecen a las diferencias geográficas en la oferta y demanda de fuerza de trabajo.<sup>31</sup> La migración se concibe como un mecanismo de equilibrio por medio del

<sup>29</sup> *Ibid*, Zavala de Cosío, Ma. Eugenia pp. 34.

<sup>30</sup> *Ibid*, Cabrera Acevedo, Gustavo. pp. 27.

<sup>31</sup> [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

cual se produce un ajuste entre ambas dimensiones. La decisión de migrar es el resultado de un cálculo racional, en el cual un individuo compara los costos y las utilidades relacionadas a su permanencia en el lugar de origen con aquellos que tendrá si se traslada hacia otro lugar.

La mayoría de los movimientos poblacionales en todas las regiones geográficas están vinculados con la búsqueda de mejores condiciones de vida. La migración entre México y Estados Unidos establece un fenómeno complejo, ya que tiene una tradición histórica y raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Entre los factores que han contribuido a la formación de este complejo sistema migratorio destacan:

- \* la constante demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en Estados Unidos
- \* la enorme diferencia salarial entre ambas economías
- \* el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral
- \* la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo
- \* la tradición migratoria hacia el vecino país del norte, conformada en el siglo XIX y XX en muy diversas regiones del país.

Estos factores se pueden agrupar en tres grandes categorías: los factores vinculados con la oferta (expulsión) de fuerza de trabajo; los factores asociados con la demanda (atracción); y los numerosos factores sociales que vinculan a las comunidades de origen con las de destino, los cuales son determinantes tanto para reducir los costos y riesgos asociados con el

movimiento migratorio, como para contribuir a sostenerlo, recrearlo y perpetuarlo.

La migración es un proceso dinámico y, por lo tanto, la importancia atribuida a cada uno de estos factores tiende a variar a través del tiempo. Se puede decir que el factor que ha destacado en la corriente migratoria ha sido el de la demanda (atracción); sin embargo, los factores de la oferta (expulsión) en la actualidad desempeñan un papel tan fundamental como la disponibilidad de empleos en los Estados Unidos.

Los trabajadores mexicanos son considerados en muy diversos sectores de la actividad económica como un componente esencial del trabajo manual realizado en Estados Unidos.

Es importante mencionar que con los cambios demográficos a nivel mundial, se prevé que ese país enfrentará en los próximos años una aguda escasez de fuerza de trabajo. Así, la necesidad de estabilizar la oferta de fuerza de trabajo en algunas ramas de la actividad económica en Estados Unidos abriría una ventana de oportunidad para negociar los términos de un eventual acuerdo migratorio con ese país.

Los factores de la oferta (expulsión) se han vuelto cada vez más importantes, debido sobre todo a las crisis recurrentes y la profunda reestructuración que ha experimentado la economía mexicana desde la década de los ochenta. Estos factores han influido negativamente sobre el empleo y los salarios de los trabajadores mexicanos, intensificando las presiones migratorias. La orientación exportadora del modelo de desarrollo en México, está generando grupos *ganadores* y *perdedores*; las regiones y ciudades cuya economía crece a partir de la expansión de las

actividades competitivas en el mercado nacional o de exportación, están experimentando un rápido crecimiento de la oferta de empleo, en contraste, las regiones y ciudades donde las actividades productivas han resentido en mayor medida los efectos de la crisis económica y la apertura comercial, tienden a contraer la oferta de empleo y ven disminuida su capacidad de absorber mano de obra, lo que se expresa en niveles crecientes de desempleo y en el deterioro de las condiciones de vida y el bienestar de la población, lo que alienta la emigración.

El alivio de las presiones migratorias en México depende de una profunda transformación de las condiciones estructurales en las que funciona el mercado de trabajo y, en consecuencia, de la reducción tanto de las disparidades económicas, como de los diferenciales salariales entre ambos países. En el caso México-Estados Unidos, la inmigración de trabajadores jóvenes puede contribuir a compensar los efectos del intenso proceso de envejecimiento demográfico en el país receptor, en particular el costo fiscal asociado con el mantenimiento de las pensiones. En sociedades como la estadounidense, según las proyecciones de la población se prevé, por ejemplo, de acuerdo con las proyecciones de población del Bureau de Censos de Estados Unidos, que a medida que la generación del *baby boom* empiece a ingresar a la edad de retiro a partir de la segunda década del presente siglo, la razón de dependencia de la tercera edad en Estados Unidos (es decir, el número de personas de 65 años y más con respecto a la población en edades laborales) sufrirá un aumento acentuado. Un importante beneficio de la inmigración deriva del hecho de que los inmigrantes están sobre representados en el grupo de edad 10-34 años. En

consecuencia, el flujo de los inmigrantes jóvenes puede ayudar a mantener el tamaño de la población económicamente activa o potencialmente activa (15-64 años) y, por lo tanto, hacer más lento el incremento en la razón de dependencia de la tercera edad. Algunos estudios han puesto de manifiesto los efectos sobre las finanzas del sistema de seguridad social derivados de escenarios de inmigración alternativos, quienes advierten que las dificultades financieras del sistema de seguridad social se presentan más tardíamente y el impuesto adicional requerido para garantizar la solvencia del mismo en el largo plazo tiende a ser considerablemente menor a medida que aumentan los niveles de inmigración.

### **3.3 Bono Poblacional**

La razón de dependencia es la relación que existe entre la población menor de 15 años y la mayor de 64 con respecto a la población en edades laborales (15 a 64 años). Este indicador puede descomponerse en dos: la dependencia juvenil y la de la tercera edad.

En las siguientes tres décadas habrá una menor proporción de la población económicamente dependiente, es decir, menores de 15 años, mientras que la población en edades productivas alcanzará su máximo histórico. Esta combinación de las condiciones demográficas más propicias constituye el bono demográfico, que brindará al país la oportunidad



irrepetible de invertir en capital humano para enfrentar los retos del desarrollo y hacer frente al envejecimiento demográfico.<sup>32</sup>

La ventana de oportunidad podría aprovecharse para estimular el ahorro interno, efectuar inversiones en salud, educación y capacitación laboral, así como promover la creación de puestos de trabajo productivos y adecuadamente remunerados.

En este lapso la población de México completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido.

La edad media pasará de alrededor de 27 años en el 2000 a 30 años en 2010 y a 38 años en 2030. La población de menores de 15 años disminuirá de 33 millones de personas en 2000 a 30 millones en 2010 y a 24 millones en 2030. En contraste, el grupo de adultos mayores (65 años y más) aumentará su tamaño de 4.8 millones en el año 2000 a 7.0 millones en el 2010 y 17 millones en el 2030.<sup>33</sup>

Se prevé que en las tres siguientes décadas, la población en edades laborales continuará aumentando su tamaño y con ello se incrementará el potencial productivo y de creación de riqueza de nuestro país. El número de personas en edad laboral alcanzará: 75 millones en 2010 y 88 millones en 2030.

---

<sup>32</sup> [www.conapo.gob.mx/prensa/carpeta2001\\_3](http://www.conapo.gob.mx/prensa/carpeta2001_3)

<sup>33</sup> [www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2000enero4](http://www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2000enero4)

El número de nuevos demandantes de empleo seguirá una tendencia decreciente: 1.2 millones entre 2000 y 2005; 1.1 millones de 2005 a 2010; menos de un millón entre 2010 y 2015; 800 mil por año a partir de 2020 y 500 mil en 2030.

La población económicamente activa, que actualmente representa poco más de 43 millones de trabajadores, ascenderá a: casi 55 millones en 2010 y cerca de 69 millones en 2030.<sup>34</sup>

En las proyecciones del cuadro 1.1 se observa una importante caída que se tendrá en el índice de dependencia de menores de 12 años<sup>35</sup>; el cuál pasará en el 2025 a ser poco más de la mitad de lo que era en el 2000, mientras que el índice de dependencia de personas de mayor edad crecerá en casi al doble<sup>36</sup>. Asimismo, la tasa global de fecundidad sufrirá una caída importante, aproximadamente 1.7 nacidos vivos por mujer. La gráfica 1.1 muestra una proyección de los índices de dependencia en México hasta el año 2050<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> [www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2000enero4](http://www.conapo.gob.mx/prensa/boletin2000enero4)

<sup>35</sup> Razón entre la población menor de 12 años sobre la población en edad productiva (entre 15 y 64 años).

<sup>36</sup> El índice de dependencia de personas de mayor edad es el cociente de la población mayor a 65 años entre la población de 15 a 64 años.

<sup>37</sup> En la gráfica 1.1 el índice de dependencia global es la razón entre la población en edad activa sobre la población en edad no productiva sea por juventud (0-15 años) o por vejez (65 años o más).

Cuadro 1.1

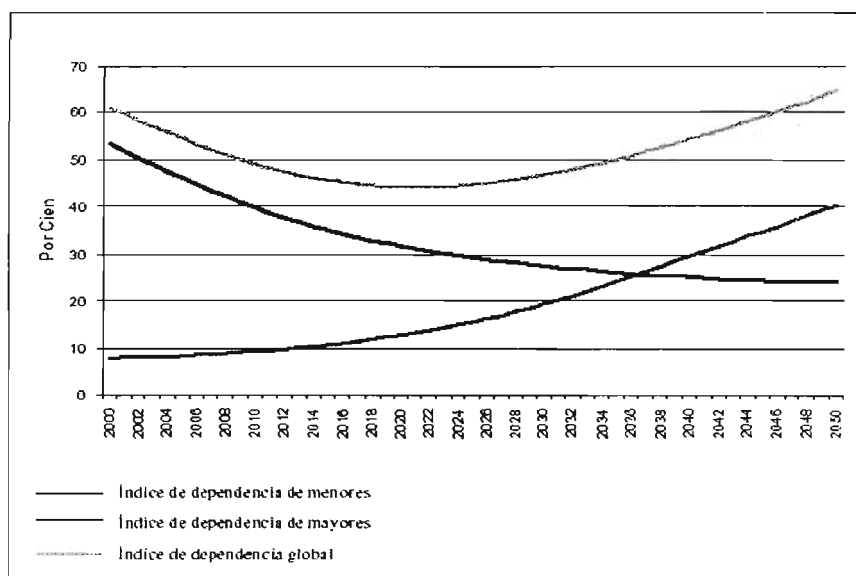
Algunos Indicadores Demográficos, 2000 y 2020

	2000	2020
Población total a mitad de año (millones)	99.5	122.1
Mujeres en edad fértil (millones)	27.1	32.4
Porcentaje de mujeres en edad fértil respecto de la población femenina en edad de trabajar	85.9	76.9
Índice de dependencia menores de 12 años (por cada 100 personas entre 15 y 64 años)	53.5	31.7
Índice de dependencia de la tercera edad (por cada 100 personas entre 15 y 64 años)	7.7	12.7
Esperanza de vida al nacimiento: hombres	73.1	78.4
Esperanza de vida al nacimiento: mujeres	77.6	82.3
Tasa de mortalidad infantil	24.9	12.5
Tasa global de fecundidad	2.4	1.7

Fuente: Proyecciones de la Población de México, 1995-2020. CONAPO.

Gráfica 1.1

Índices de Dependencia, 2000-2050



### **3.4 Dinámica de la Población**

De acuerdo al cuarto informe de gobierno, presentado por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada el 1º de septiembre del 2004, se estima que la población del país ascendió a 105.3 millones a julio de 2004. Todo esto como resultado de la combinación de varios factores, como son:

- Aproximadamente dos millones de nacimientos y cerca de 469 mil defunciones, lo cual equivale a un incremento absoluto de casi 1.5 millones de personas.
- Descenso de la fecundidad
- El promedio de hijos por mujer se redujo en 11 por ciento entre 2000 y 2004 al pasar de 2.41 a 2.16 hijos por mujer.
- La tasa de natalidad descendió de 21.1 a 18.8 nacimientos por cada mil habitantes entre 2000 y 2004.
- La mortalidad continúa disminuyendo, por lo que la esperanza de vida de los mexicanos aumentó de 74.0 a 75.2 años. La mortalidad infantil, por su parte, se redujo 16 por ciento al disminuir de 233 decesos de menores de un año por cada diez mil nacimientos en 2000 a 197 en 2004.
- Los cambios en la estructura por edad de la población reflejan un impacto en la transición demográfica caracterizada por el paso de altos a bajos niveles de fecundidad y mortalidad. De manera significativa, puede destacarse:
- La reducción del número de niños y jóvenes menores de 15 años que llegó a 354.4 miles en el primer semestre del 2004 respecto a igual

periodo de 2003, cantidad superior en 11.3 por ciento respecto a la disminución de 318.5 miles registrada entre junio de 2002 y junio de 2003.

- ↗ El incremento de la población en edades laborales (15 a 64 años) fue de 1 295.9 miles en 2004 a diferencia de los 1 303.9 miles de personas en 2003, y el de adultos mayores (65 años o más) en 2004 fue de 194.9 miles, cifra superior al aumento de 188.1 miles en 2003.
- ↗ El proceso de urbanización de México además de continuar en ascenso, mostró las siguientes características: Las 384 ciudades que componen el sistema urbano nacional (localidades con más de 15 mil habitantes) absorbieron 81.1 por ciento del incremento demográfico total registrado entre junio de 2003 y junio de 2004.
- ↗ Las ciudades grandes (con más de un millón de habitantes), aumentaron en 1.2 por ciento su población de junio de 2003 a junio de 2004 y concentraron la mayor parte del incremento demográfico nacional (38.3 por ciento).
- ↗ El conjunto de las 17 ciudades medias (con poblaciones de entre 500 mil y un millón de habitantes) creció a un ritmo de 1.3 por ciento y absorbió 14.0 por ciento del incremento poblacional en ese mismo periodo.
- ↗ En contraste, en el ámbito rural (localidades menores de 2 500 habitantes), la población aumentó apenas 0.5 por ciento de junio de 2003 a junio de 2004, y su participación en el incremento demográfico del país fue de sólo 9.8 por ciento en este periodo.

- ↗ En junio de 2003 existían 62 ciudades entre 100 mil y 499 999 habitantes con una población de 14.074 millones, de éstas, 61 ciudades permanecían en el mismo rango en junio de 2004 con una población de 13.771 millones y una ciudad (la zona metropolitana de Oaxaca 500.12 mil habitantes) ascendió al rango de 500 000 y más en el mismo periodo.
- ↗ Entre junio de 2003 y junio de 2004, cerca de 890 mil personas cambiaron su residencia de una entidad federativa hacia otra, es decir, 0.85 por ciento de la población nacional. El Distrito Federal y el Estado de México conservaron su preponderancia como origen y destino de los flujos migratorios interestatales, dado que hubo una salida de casi 179 mil y 118 mil personas de esas entidades, respectivamente, así como una llegada a ellas de 99 mil y 166 mil nuevos habitantes.

### **3.5 Tendencias**

En los próximos 25 años las características demográficas principalmente serán:

- a) maduración de la población.** Esto ocasionará una gran presión en los servicios de salud; debido a los padecimientos diabéticos, renales, cardiovasculares y oncológicos que la población madura presenta con mayor frecuencia.
- b) porcentaje mayoritario de adultos jóvenes.** Se espera un incremento de la población económicamente activa, entre los 20 y 65 años de edad,

que en los próximos 10 años ejercerá una fuerte presión en la demanda de empleo y en los servicios básicos de salud y de seguridad social.

**c) incremento en la esperanza de vida de la población**

**d) decrecimiento de la participación infantil como parte de la población total.** Esto debido a la reducción de la tasa de natalidad.

A pesar de que el proceso de envejecimiento de una parte de la población es evidente, el país sigue siendo un país de jóvenes. En el 2000 la población juvenil masculina (10 a 24 años), representó el 31.5% del total de los hombres; y la femenina el 31% de las mujeres. Para el 2025 la población juvenil seguirá siendo un grupo importante en la estructura poblacional ya que según las proyecciones los hombres jóvenes representarán el 22% y las mujeres el 21.5%.

Como se mencionó anteriormente, en las siguientes décadas habrá una menor proporción de la población económicamente dependiente, es decir, menores de 15 años, mientras que la población en edad productiva alcanzará su máximo en la historia.

Durante este lapso la población del país completará la última fase de la transición demográfica, encaminándose rápidamente a un crecimiento cada vez más reducido y a un perfil envejecido.

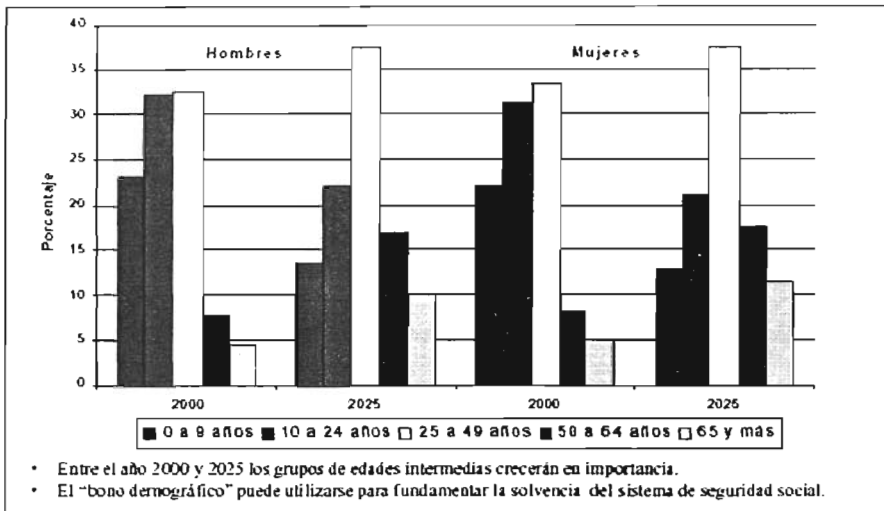
La edad media poblacional pasará de alrededor de 27 años en el 2000 a 30 años en el 2010, y a 38 años en 2030. Además, la población de menores de 15 años disminuirá de 33 millones de personas en el 2005, a 30 millones en 2010 y a 24 millones en 2030. En las siguientes tres décadas la población en edad laboral continuará aumentando su tamaño y con ello

se incrementará el potencial productivo y de creación de riqueza de nuestro país. Actualmente, la población económicamente activa es de 43 millones y ascenderá a casi 55 millones en el 2010 y cerca de 69 millones en 2030.

De no avanzar en la creación de empleos en la cantidad y calidad requerida, el país podrá seguir experimentando una cuantiosa emigración a otros países, principalmente Estados Unidos.

La gráfica 1.2 ilustra el fenómeno antes descrito.

**Gráfica 1.2**  
Estructura de la Población por Sexo y Grandes Grupos de Edad



Fuente: Proyecciones de la Población de México, 1996-2050. CONAPO, 1998.

La proporción cada vez mayor de adultos en edad avanzada respecto a la población total implica, entre otras cosas, dos aspectos importantes: obligar a la organización de los servicios médicos a ser más dinámica y flexible, para que cuente con la infraestructura necesaria para responder a los cambios de una población más heterogénea, especialmente frente al

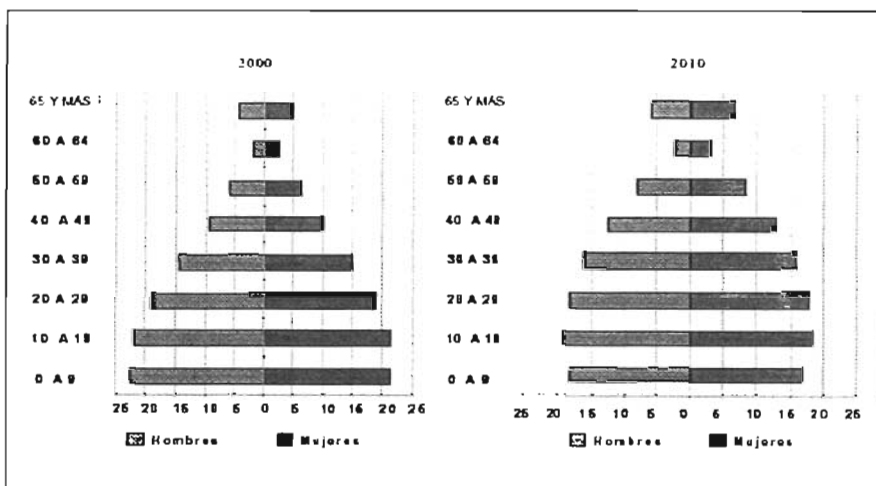


costo creciente de atender a la población mayor de 65 años y por otro lado, la presión sobre el sistema de pensiones crecerá gradualmente. Para el año 2025, la población de cincuenta a sesenta y cuatro años que se encuentra próxima al retiro será aproximadamente el doble de lo que actualmente es.

La gráfica 1.3 contrasta las pirámides de población durante la primera década del siglo XXI; la gráfica 1.4 destaca el mismo fenómeno de forma más dramática, al comparar la pirámide de población del 2000 con la del 2050.

### Gráfica 1.3

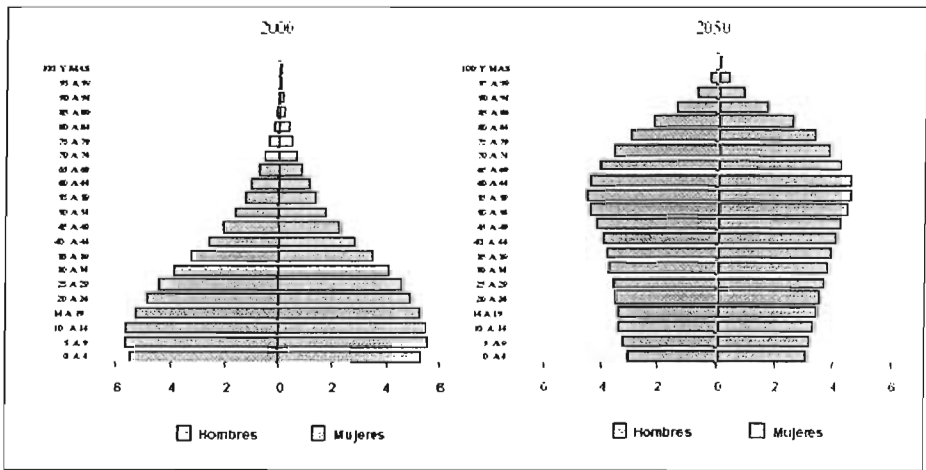
Pirámides de Población de Todo el País, 2000-2010



Fuente: Proyecciones de Población CONAPO, 1996.

Gráfica 1.4

Pirámides de Población de Todo el País, 2000-2050



Fuente: Proyecciones de población, CONAPO, 1996.

## **CAPÍTULO 4**

### **El caso del IMSS**

El principal instrumento de la Seguridad Social en México es el Instituto Mexicano del Seguro Social; este organismo es el encargado de proporcionar la protección necesaria a sus derechohabientes en materia de asistencia médica, entre otras cosas.

La protección se extiende no sólo a la salud, sino también a los medios de subsistencia, cuando la enfermedad impide que el trabajador continúe ejerciendo su actividad productiva, ya sea de forma temporal o permanente.

El propósito de los servicios sociales de beneficio colectivo y de las prestaciones fundamentales se orientan a incrementar el ingreso familiar, aprender formas de mejorar los niveles de bienestar, cultivar aficiones artísticas y culturales y hasta propiciar una mejor utilización del tiempo libre.

La Ley del Seguro Social expresa así todo lo anterior: "la Seguridad Social tiene por finalidad, 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".

El Instituto actúa como uno de los mecanismos más eficaces para redistribuir la riqueza social y contribuye así a la consecución de la

justicia social en el país. Entre otras funciones, la labor institucional ayuda a amortiguar presiones sociales y políticas.

#### **4.1 Origen del IMSS**

Al iniciarse las actividades del Instituto, su primer director, Vicente Santos Guajardo y una planta de empleados mínima, se dedicaron a realizar los proyectos e investigaciones que implicaba la instrumentación de las diversas ramas de aseguramiento; a estudiar las experiencias de otros países en el campo de la seguridad social para aprovecharlas en México; a divulgar el sentido y las posibilidades de la seguridad social y a realizar una intensa labor de convencimiento, tanto entre los trabajadores como entre los empresarios, acerca de los alcances de la ley y de las ventajas que reportaría a unos y a otros su aplicación. Se determinó que el Seguro Social empezaría a funcionar en el Distrito Federal a partir de enero de 1944; mientras tanto se procedió a la inscripción de los patrones.<sup>38</sup>

En diciembre de 1943 el Lic. García Téllez es nombrado nuevo director del Instituto y unos cuantos días después, el 6 de enero de 1944, se pone en marcha formalmente el otorgamiento de servicios médicos en todas las modalidades prescritas.

Sin embargo, durante algunos meses se presentaron manifestaciones de inconformidad y ataques contra la introducción del sistema. Estos provenían de varios sectores empresariales que se resistían al nuevo pago implicado en las cuotas de la seguridad social. Curiosamente, también

---

<sup>38</sup> [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) *Los primeros años.*

algunos grupos sindicales realizaron numerosas expresiones de rechazo. Poco a poco se fueron atenuando las posiciones más violentas ante la actitud decidida del gobierno de Manuel Ávila Camacho de poner en marcha el Seguro Social en todos sus ramos. Antes de que concluyera 1946 el sistema operaba ya en Puebla, Monterrey y Guadalajara; el Instituto, tras sus primeros tiempos de dificultades políticas y angustias financieras, había alcanzado la seguridad económica necesaria y el reconocimiento general por la importancia de sus beneficios.

Implantado el régimen en su modalidad urbana en los principales centros de población, se decidió iniciar paulatinamente el aseguramiento de los trabajadores del campo.

En el período 1946-1952, se fue consolidando en el Instituto un notable equipo sociomédico, al tiempo que se ampliaban los servicios y el régimen se extendía a otras entidades federativas. Se inauguró el primer hospital de zona, La Raza y también el edificio principal ubicado en el Paseo de la Reforma, de la ciudad de México.

Durante la administración 1952-1958 se buscó asegurar el equilibrio financiero de la Institución mediante la reorganización administrativa. Se diseñó un plan de inversiones que incluía la construcción de grandes unidades hospitalarias y se inició en el Distrito Federal el sistema de Medicina Familiar. A finales del período estaban cubiertos los principales centros industriales y agrícolas del país.

En los años siguientes continuó creciendo no sólo el número de asegurados y beneficiarios sino también la cantidad de prestaciones a otorgar. Por las reformas a la Ley del Trabajo de 1962 quedó a cargo del Instituto proporcionar los servicios de guardería infantil para los hijos de trabajadoras. El Centro Médico Nacional entró en funcionamiento pleno y se ampliaron los servicios de prestaciones sociales por medio de teatros, actividades deportivas y talleres. Para 1964 ya se encontraban protegidos por el Seguro Social poco más de 6 millones de mexicanos, cifra que se incrementaría en 50% en el período comprendido entre 1964 y 1970.

La Misión del Instituto Mexicano del Seguro Social es otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias la protección suficiente y oportuna ante contingencias tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez o la muerte.

El IMSS es la Institución de Seguridad Social más grande de América Latina, pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal elemento redistribuidor de la riqueza en México; es, sin duda, una de las instituciones más queridas por los mexicanos. En la actualidad, la población derechohabiente asciende a 46 millones 813 mil 307 personas. El total de asegurados permanentes llegó a 12 millones 410 mil 533 y el total de pensionados es de dos millones 22 mil 472.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) *Al día de hoy*.

Con 60 años de servicios ininterrumpidos, el IMSS ha superado los momentos más difíciles que se derivaron ya sea de su propia situación o de los eventos nacionales. A pesar de las deficiencias, sigue siendo recurso invaluable para la salud y el bienestar de los trabajadores mexicanos y se enfrenta decididamente al reto de construir la seguridad social mexicana del próximo siglo.

#### **4.2 Ramos del Seguro en el IMSS**

Actualmente, la Ley señala que la seguridad social tiene como finalidad 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, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

A efecto de cumplir con tal propósito el Seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario. El régimen obligatorio cuenta con cinco ramos de seguro que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Estos son: **Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo; Invalidez y Vida, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y Guarderías y Prestaciones sociales.**

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo.

Voluntariamente, mediante convenio con el Instituto, podrán ser sujetos de aseguramiento los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Cada uno de estos ramos de aseguramiento es distinto porque protegen al trabajador y sus beneficiarios contra situaciones diferentes, mediante prestaciones en especie y en dinero. Tenemos así que:

- El seguro de **Enfermedades y Maternidad** brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.
- El seguro de **Riesgos de Trabajo** protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria,



como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

- El seguro de **Invalidez y Vida** protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.
- El de **Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez** es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.
- Finalmente, el seguro de **Guarderías y Prestaciones Sociales** otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley, y proporciona a los derechohabientes del Instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

### **4.3 Sistema de Pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS**

El Instituto ofrece los siguientes seguros y prestaciones: por enfermedades y maternidad, retiro por cesantía en edad avanzada o vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo, gastos médicos para jubilados y servicios de guardería. En diciembre de 1995 se promulgó una nueva LSS. La nueva ley que entró en vigor el primero de julio de 1997, modificó de manera sustancial la operación de los diferentes seguros y particularmente los relacionados a las pensiones. En el año 2000 el IMSS contaba con 14'839,262 afiliados de 752,204 empresas y 1'814,483 pensionados.

El sistema de pensiones del IMSS, vigente a partir de 1997, es de pilares múltiples: un pilar básico de beneficio definido a través de una pensión mínima garantizada y una administración pública; un pilar complementario de contribución definida obligatorio y administración privada; por último, un pilar voluntario de contribución definida y administración privada. Todos los trabajadores afiliados al IMSS deben contar con una cuenta constituida por tres subcuentas: retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, vivienda y aportaciones voluntarias. Durante la etapa de acumulación del plan de pensiones, el IMSS presta a los trabajadores los siguientes servicios: afiliación, recaudación de cuotas y aportaciones, así como seguros de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo. Para prestar los servicios de administración de las cuentas individuales (de los registros contables y de la inversión de recursos para las subcuentas de retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, y

aportaciones voluntarias) se crearon empresas de giro exclusivo, denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores), ambas seleccionadas por los trabajadores. Los recursos de la subcuenta de vivienda son manejados por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).

La afiliación a una Afore se realiza por medio de agentes promotores. Una vez que el trabajador elige una Afore, la información debe ser enviada a Procesar: empresa concesionada por el Gobierno Federal, cuya función es administrar la base nacional de datos del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

En la LSAR (Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro), de mayo de 1996, se establece que durante los primeros cuatro años del sistema ninguna administradora podrá tener más del 17 por ciento del mercado y, a partir del quinto año, no más del 20 por ciento. El tamaño del mercado se determina con base en el número de cuentas, el cual se estima mediante las proyecciones de generación de empleo y aquellos otros factores que afecten la estimación del número de trabajadores afiliados al IMSS. Para el mes de junio del 2000, 16'380,131 trabajadores estaban afiliados a alguna de las Afores, y había en la cuenta concentradora un total de 5'892,858.

En caso de retiro por vejez o cesantía en edad avanzada, así como durante la etapa de desacumulación, el trabajador elige la Afore, la cual ofrece retiros programados y aseguradoras especializadas en rentas

vitalicias. En caso de invalidez o muerte, el trabajador o sus beneficiarios deben comprar una renta vitalicia a la aseguradora especializada de su elección.

**a) *Inversión de los recursos en las cuentas Individuales***

Las Siefores tienen como único fin invertir los recursos de las Afores provenientes de las subcuentas de retiro, de la cesantía en edad avanzada y vejez, de las aportaciones voluntarias y de la subcuenta de vivienda por el Infonavit.

Al respecto, la composición de cada Fondo es la siguiente:

El FONDO # 1, invertirá en instrumentos financieros nacionales permitidos hasta ahora por la regulación vigente (bonos de gobierno y de empresas sólidas), al que se permitirá la incorporación de hasta un máximo de 20% del total de los recursos de dicho Fondo en valores internacionales (bonos de gobiernos, bancos centrales y empresas sólidas de países desarrollados).

El FONDO # 2, incluirá las alternativas contenidas en el Fondo 1 (instrumentos de deuda nacionales e internacionales), y, adicionalmente, podrá invertir hasta un 15% del total de recursos del Fondo en instrumentos de inversión con capital protegido, ligado a índices accionarios nacionales e internacionales.

**b) *Regulación de las inversiones de los fondos de pensiones***

A nivel internacional se observan tres enfoques respecto a la regulación de inversiones para sistemas de pensiones y para la industria de fondos mutuos (sociedades de inversión) las cuales son: (a) restricciones cuantitativas; (b) la regla del hombre prudente; (c) la regla del inversionista prudente.

Bajo todos los enfoques se procura mantener el valor neto del fondo.

La regulación con base en restricciones cuantitativas prohíbe la inversión en activos considerados demasiado riesgosos, ya sea por riesgo de mercado o riesgo crediticio. La regla del hombre prudente se refiere a la manera en que una persona inteligente y prudente llevaría a cabo las inversiones para una determinada cartera. Bajo la regla del inversionista prudente no se excluye ninguna clase de activos, a pesar de ser considerados como demasiado riesgosos.

El sistema de pensiones constituye un flujo significativo de recursos hacia los mercados financieros nacionales. Las Afores y las aseguradoras especializadas en rentas vitalicias son los intermediarios financieros de mayor crecimiento en México y son los principales inversionistas institucionales. Además, el sistema de pensiones tiene implicaciones importantes para las finanzas públicas, debido a las aportaciones que debe realizar cada año el Gobierno Federal. Éste realiza aportaciones a la subcuenta de Retiro por Cesantía y Vejez iguales a 0.225 por ciento del salario base de cotización de cada trabajador y paga la cuota social a

todas las cuentas con aportaciones obrero-patronales equivalente a \$2.1544 pesos diarios. Además, debe añadirse el costo resultante de la sustitución del sistema anterior, el cual obliga al Gobierno Federal a pagar las pensiones de aquellos trabajadores que se retiraron antes del primero de julio de 1997.

#### **4.4 Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los trabajadores del IMSS.**

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) para los trabajadores del IMSS, es un plan jubilatorio adicional al de la Ley del Seguro Social (LSS) que aplica a todos los trabajadores del IMSS <sup>40</sup>

A diferencia de más del 95% de los planes de pensiones en México, este no establece edad mínima de retiro, ya que las mujeres se pueden jubilar al cumplir 27 años de servicio y los hombres al cumplir 28; además, los trabajadores del IMSS se jubilan a los 53 años en promedio, mientras que la LSS establece 65 años como edad de retiro, por lo que en promedio los trabajadores del IMSS se jubilan con 12 años menos de trabajo que el resto de los trabajadores asegurados en el IMSS.

El salario pensionable incluye trece conceptos adicionales al sueldo tabular, dos aguinaldos más a lo establecido en la LSS, un fondo de ahorro, un finiquito de cinco mensualidades al fallecimiento y otros conceptos más. Además, alrededor de tres de cada diez trabajadores del IMSS se jubilan con el salario de la categoría inmediata superior. Esto

---

<sup>40</sup> Con excepción del personal de confianza "A" que entró al IMSS a partir del 21 de diciembre del 2001, de conformidad con las reformas a la Ley del Seguro Social.

hace que los trabajadores al jubilarse reciban en promedio una pensión que es 30% superior a su último salario base de pensión<sup>41</sup>

Las pensiones se incrementan en las mismas fechas y los mismos porcentajes en que aumentan los salarios de los trabajadores en activo; y, los trabajadores aportan para el financiamiento del RJP el 3% de su salario. Las cuotas que deben aportar al IMSS como todos los demás trabajadores afiliados a éste, las cubre el propio Instituto por disposición del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT).

El RJP tiene tres fuentes de financiamiento:

**1. Las aportaciones del "IMSS-Asegurador":** El IMSS, como cualquier patrón, está sujeto a la LSS y como tal paga cuotas obrero-patronales y el Gobierno Federal realiza aportaciones para las pensiones de sus trabajadores, al igual que para los demás trabajadores afiliados al IMSS.

**2. Las aportaciones de los trabajadores del IMSS en activo,** de acuerdo con CCT.

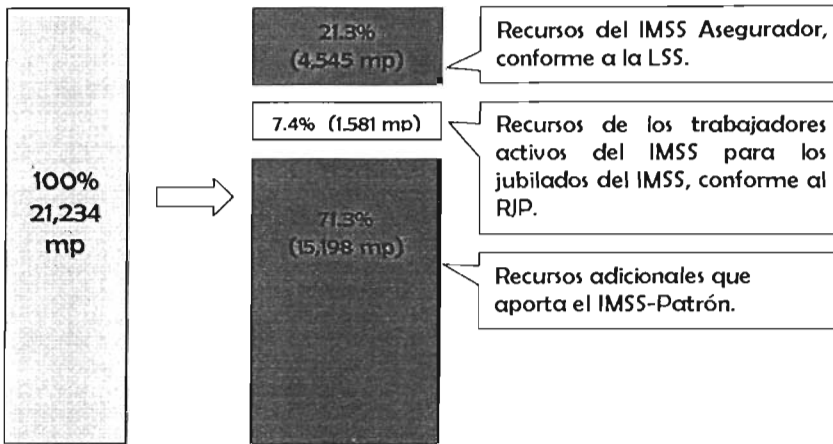
**3. Las aportaciones del "IMSS- Patrón".** Estos son recursos adicionales que aporta el IMSS por disposición del CCT, dado que los beneficios del RJP son muy superiores a los que establece la LSS.

En el 2004, se destinaron 21,234 millones de pesos al RJP<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> La pensión tiene un nivel máximo correspondiente al nivel de médico familiar.

<sup>42</sup> [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) Aspectos Básicos del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. Preguntas y Respuestas para los Trabajadores del IMSS



Fuente: [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) Aspectos básicos del Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

Nota: mp=millones de pesos

Es importante mencionar que como el IMSS no es una empresa privada, ni tiene ganancias o genera utilidades para sus accionistas; los recursos que el IMSS-Patrón canaliza para las pensiones de sus trabajadores provienen en 76% de las aportaciones de sus más de 12 millones de trabajadores afiliados y las 800 mil empresas que los emplean; y en 24% del Gobierno Federal (que obtiene recursos de todos los que pagan impuestos en el país).<sup>43</sup>

El financiamiento del RJP del IMSS está basado en un Sistema de Reparto, donde la población de trabajadores activos y el Instituto aportan par hacer frente a los pagos del grupo de Jubilados y Pensionados de la misma Institución, a partir de de aportaciones calculadas sobre la nómina del personal en activo.

<sup>43</sup> Ibid



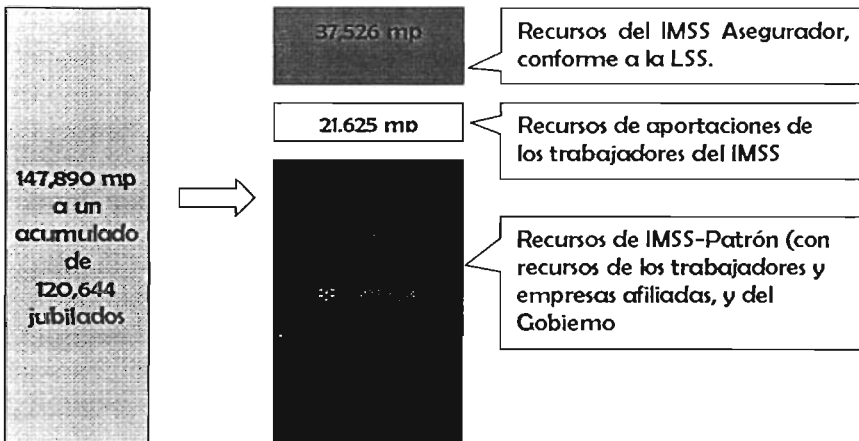
Las aportaciones de los trabajadores del IMSS al RJP han sido las siguientes:

- ➔ de 1966 a 1981 → 1% sólo sobre salarios base mayores a 90 pesos
- ➔ de 1982 a 1987 → 1.25% del salario base
- ➔ de 1988 a 1991 → 2.75% del salario base
- ➔ de 1992 a 2003 → 3% del salario base y del fondo de ahorro

Los recursos del RJP de 1966-2003 y las fuentes de financiamiento son las siguientes:

Pagos totales

Fuentes de financiamiento



Con esto podemos ver que las aportaciones de los trabajadores en activo han sido utilizadas para pagar las pensiones de los jubilados, tal y como se diseñó el RJP.

#### **4.5 Reformas de 1997**

El antecedente más importante de la reforma fue la creación, en 1992, del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El SAR surgió originalmente como un pilar complementario de ahorro individual obligatorio que se sumaría a las pensiones de beneficio definido del sistema tradicional (IMSS e ISSSTE). Las contribuciones patronales al SAR se depositaban en cuentas individuales en instituciones bancarias. La Comisión Nacional del SAR (Consar) fue creada para establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro provistos en la ley.

#### **4.6 El diseño de las reformas y sus deficiencias**

La reforma que entró en vigencia en 1997, constituyó en sustituir un sistema de reparto por uno de capitalización.

De esta forma el gobierno redujo en buena parte sus obligaciones fiscales, puesto que con el nuevo sistema solo garantiza una pensión equivalente al salario mínimo de 1997. Si el trabajador acumula fondos suficientes en su cuenta individual para obtener una pensión mayor, la autoridad fiscal no tiene ningún otro compromiso con él, mientras que antes de la reforma el gobierno prometía un nivel, que por lo general, era muy superior al salario mínimo.

El cambio fue acompañado de modificaciones significativas de algunos parámetros del esquema, destacando el hecho de que el número de

semanas de contribuciones requeridas para tener derecho a las garantías mínimas provistas por el Estado aumentó de 500 a 1250.

Otra medida con importantes repercusiones fiscales fue que para los trabajadores que habían cotizado al esquema anterior, se estableció la opción de pensionarse de acuerdo con las prestaciones establecidas en la Ley antes de la reforma. Sin embargo, es de esperar que los trabajadores más jóvenes prefieran el sistema de cuentas individuales de capitalización y para ellos la obligación fiscal del gobierno será cero; es decir, no hay bonos de reconocimiento. Un trabajador elegirá en su momento la pensión que estime más conveniente, pero si acepta la del sistema reformado la autoridad no le deberá nada.

#### **4.7 Evaluación del sistema de pensiones**

Con base en el número de trabajadores afiliados al IMSS, en los fondos acumulados, en la rentabilidad de las Siefores y en las pensiones pagadas a los trabajadores, podría concluirse que este sistema está operando satisfactoriamente.

Sin embargo, sería posible mejorar los procesos de afiliación, actualización y recaudación, con el objeto de evitar costos de transacción. El sistema de pensiones del ISSSTE presenta problemas de viabilidad financiera. Al no ser un plan fondeado afecta a aquellos trabajadores que dejan de trabajar para el Gobierno Federal o que no reúnen el número de años requerido para obtener una pensión. Los beneficios que paga el sistema del ISSSTE son mayores a los del IMSS, aunque las contribuciones al

sistema son menores. Por lo anterior, el plan que opera como sistema de reparto requiere de crecientes aportaciones del Gobierno Federal para su funcionamiento. Los dos principales sistemas de pensiones en México presentan importantes problemas de diseño, que deben ser corregidos con el fin de que los trabajadores obtengan los mayores beneficios al momento del retiro y el costo fiscal para el Gobierno Federal resulte el menor posible.

## **CONCLUSIONES**

El nuevo sistema de pensiones presenta serios inconvenientes para los asegurados debido a que las condiciones para tener acceso a la jubilación aumentan con relación al antiguo sistema, sin hablar de que el monto de la jubilación se vuelve incierto. En efecto, con la reforma se pasa de 500 a 1 250 semanas de cotización para tener derecho a la jubilación. En el marco actual del mercado de trabajo (carencia de puestos e inestabilidad del empleo) muchos trabajadores tendrán dificultades para cotizar ese número de semanas. La devolución del monto a quienes hayan cotizado menos de 1250 semanas sólo representa un atenuante. Así, alguien que haya cotizado 1000 semanas sólo recibirá el equivalente de dos o tres salarios anuales, lo que dista de ser satisfactorio para asegurar la vejez. En estas condiciones, muchos mexicanos corren el riesgo de continuar pasando sus últimos años de vida en la pobreza e incluso extrema.

En lo que respecta a los trabajadores con derecho a pensión, en el sistema de capitalización individual se conoce el monto de las cotizaciones, pero los beneficios son inciertos, dado que dependen del monto ahorrado. Ahora bien, los elementos que determinan los montos del ahorro y de la jubilación, son el salario percibido, el tiempo de cotización, la comisión percibida por las afores y la tasa de rentabilidad. Se trata de demasiadas variables para asegurar, sobre todo en el entorno actual (de bajos salarios y desempleo elevado), que el trabajador percibirá una pensión superior a

la que hubiera tenido derecho con el sistema de repartición (con más razón si hubiera sido reformado). Así, basta con que el salario del trabajador sea bajo, que sufra de largos períodos de desempleo, que pague altas comisiones administrativas (a las afores) y que su inversión financiera tenga una rentabilidad mediocre, para que el trabajador se encuentre en condiciones de precariedad.

Con las condiciones demográficas actuales y el panorama futuro que se vislumbra en nuestro país, podemos observar que en nuestro régimen de pensiones no existe una viabilidad financiera, por lo que es necesario modificarlo para adaptarlo a las nuevas condiciones demográficas, sociales y económicas y de ese modo asegurar que las generaciones actuales al jubilarnos podremos contar con una pensión digna.

Finalmente, en el caso del IMSS, las propuestas del SNTSS para asegurar la estabilidad de los jubilados son las siguientes:

1. Para todos los ya jubilados o pensionados, y aquellos trabajadores activos que ya generaron derechos jubilatorios, no se propone ningún cambio.
2. Todos los trabajadores hoy activos alcanzarán su jubilación en los términos hoy establecidos, sin necesidad de trabajar más tiempo, pero contribuyendo más al RJP.
3. Las futuras generaciones de trabajadores alcanzarían su jubilación con las condiciones y la edad que establece la LSS, pero con una pensión

mayor a la que ésta fija. Todos los trabajadores, actuales y futuros, mantendrían intactas todas las demás prestaciones establecidas en el CCT.

Estas propuestas evitarán que el IMSS pierda su capacidad de operación rápidamente en los próximos años. Aun así, el pasivo laboral ya acumulado hasta la fecha es de tal magnitud, que seguirá pesando sobre el IMSS, y será necesario que el IMSS-Patrón, le dedique recursos de las aportaciones obrero-patronales y gubernamentales al RJP por varias décadas más (mayores a las aportaciones de los trabajadores del IMSS). Pero al detener el crecimiento del pasivo laboral –sobre todo porque las nuevas generaciones entrarían en condiciones diferentes- se sientan las bases para la viabilidad de la Institución en el mediano plazo. Por ello el cambio al RJP es indispensable para el futuro del IMSS.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Van Ginneken, W. "Social Security for the Informal Sector: a New Challenge for the Developing Countries", *International Social Security Review*, 52. 1999.
2. CISS 1992. 50 años de Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992 (México, CISS).
3. OIT 1984. *Financing Social Security: The Options, an International Analysis* (Ginebra, OIT).
4. Minjarro José y San Martín. *La seguridad social en el Plan Beveridge*. Ed. Polis. México 1946.
5. García Saíenz, Ricardo. *IMSS, Orígenes y decadencia*. En *Coyuntura* #115-116, Mayo-Agosto 2003.
6. Cajiga Estrada, Gerardo. *"Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina"*, en *Las Políticas Sociales de México al fin del milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi. Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales. México 2000.
7. Macías Santos Eduardo, et al. "El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional". Instituto de proposiciones estratégicas, A.C. Confederación patronal de la



República Mexicana. Julio 1993.

8. Millán B, Julio A. y Concheiro, Antonio Alonso. "Retos y Oportunidades Demográficas del futuro de la población" por *José Gómez de León*. *México 2030. Nuevo Siglo, Nuevo País. FCE, 2000.*
9. Narro Robles, José "La seguridad social en los albores del siglo XXI" FCE, 1993.

➤ Medios Electrónicos

1. [www.cepal.org](http://www.cepal.org) "América Latina y Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050." Boletín demográfico #69, Enero 2002.
2. [www.bancomundi.org](http://www.bancomundi.org) "Evaluación de las reformas de los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de política. Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros. Junio 2003
3. [www.ciss.org.mx](http://www.ciss.org.mx) "Informe sobre la Seguridad Social en América 2002: *Problemas Sobre la Financiación y Opciones de Solución.*" CISS, Octubre 2002.
4. [www.ciss.org.mx](http://www.ciss.org.mx) "Informe sobre la Seguridad Social en América 2003: *Una evaluación de las Reformas.*" CISS, 2003.
5. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx) "Proyecciones de la Población en México, 2000-2050." CONAPO, *diciembre 2002.*

6. [www.iadb.org](http://www.iadb.org) Banco Interamericano de Desarrollo
7. [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) "Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social. *Junio 2002*"
8. [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) "Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social. *Junio 2003.*"
9. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) INEGI "Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- 10 [www.oit.org](http://www.oit.org) Organización Internacional del trabajo
11. [www.revistas.banc](http://www.revistas.banc)  
[omext.gob.mx](http://omext.gob.mx) "Hacia la homogeneidad de los Sistemas de Jubilación" *Comercio Exterior, vol. 50 No. 1 México, D.F. Enero 2000 Guillén Romo, Héctor.*