



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**



***FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES***

**REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA**

**JOSÉ LUIS CUEVAS Y PÉREZ**

**ASESOR: MTRO. SERGIO V. BALLESTEROS MESA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO D.F.**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
---------------------	----------

### **APARTADO I.**

#### **LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO.**

1.1 Contexto histórico global	6
1.2 Concepto contemporáneo de Seguridad Social	7
1.3 Definición del concepto de Seguridad Social	9
1.4 Objetivos de la Seguridad Social	10
1.5 Principios fundamentales de la Seguridad Social	10

### **APARTADO II.**

#### **CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.**

2.1. Antecedentes en la época colonial	12
2.2 La Constitución Política y la Seguridad Social	14
2.2.1 La creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)	16
2.2.2 La creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	17
3.- Los sistemas de pensiones en México	24
3.1 Estructura de las prestaciones	26

### **APARTADO III.**

#### **MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

3.1 Generalidades de la Seguridad Social	33
3.2 Marco legal específico	36

**APARTADO IV.  
DIAGNÓSTICO**

4.1 Problemática de la Seguridad Social en México	39
4.1.2 Los fondos para el retiro	44
4.2 Fortalezas de los fondos para el retiro	45
4.3 Debilidades de los fondos para el retiro	46

**APARTADO V.  
REFLEXIONES Y PROPUESTAS**

5.1 Benchmarking	48
5.2 Diseño	49
5.3 Rediseño	50
5.4 Implementación	50
5.5 Enfoque metodológico para la implantación de las políticas públicas	50

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>57</b>
---------------------	-----------

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de mi experiencia personal, en la Administración Pública Federal en el organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo. Ahí he puesto en práctica el conocimiento y las herramientas adquiridos durante mi formación académica en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Así mismo, he desarrollado habilidades, destrezas y capacidades como resultado de la experiencia profesional y laboral,

En esta Institución, tuve la oportunidad de colaborar y corroborar que la seguridad social posee gran grado mundial de importancia radicando en su incidencia en el bienestar y salud de la población, como es el caso de los trabajadores beneficiados por las pensiones, además de ser una herramienta en el combate a la pobreza.

En México, “el sistema de seguridad social incluye servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas. Actualmente, más del cincuenta por ciento de la población no cuenta con cobertura de seguridad social, ya sea del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado o alguna otra institución. La reforma a la Ley del IMSS de 1997 convirtió el anterior sistema de reparto de las pensiones de los trabajadores afiliados al instituto en un sistema de capitalización individual; sin embargo, el IMSS presenta una situación deficitaria en algunos de sus principales seguros, lo que pone en riesgo el cumplimiento de sus labores sustantivas”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Estudio%20Seguridad%20Social%20Final%20202.pdf>

El ISSSTE demanda recursos crecientes del gobierno federal para financiar su déficit en la nómina de pensiones.

En el primer apartado del presente trabajo, hago un repaso general sobre la conceptualización de la seguridad social a nivel global y nacional, y llegar en lo particular a los sistemas de pensiones, definiéndolas y dando sus principales características. En el segundo, se hace referencia a la situación de las pensiones en Europa, de manera general, para tener una visión global de lo que ha sucedido en el mundo y así tener presente las estrategias para que han llevado a cabo para lograr la viabilidad de sus sistemas y en América Latina. En el tercero, se habla de manera nacional de las características del sistema pensionario, haciendo énfasis en situación del IMSS y el ISSSTE por ser las instituciones de seguridad social más importantes en el país.

En el último, se incluyen tablas con datos correspondientes a las estadísticas del sistema de pensiones en México, los cuales nos ayudan a dar soporte a lo sostenido en la tesis, dichas tablas se encuentran divididas en distintas clasificaciones para su mejor entendimiento.

Los datos que se han retomado a lo largo de la tesis provienen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de diversos años, un informe sobre seguridad social del Palacio Legislativo de noviembre de 2004; así como el Informe de Gobierno 2004 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2005.

## **APARTADO I. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO.**

### **1.1 Contexto histórico global**

Los seres humanos, por su naturaleza sobreviviente, se han protegido a sí mismos y a quienes dependen de ellos, buscando así mejorar en todo sentido su vida, es decir, disfrutar de una mayor protección en lo referente a la enfermedad, la vejez y las privaciones.

Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789), el Estado estaba configurado por tres elementos: la nacionalidad, el territorio y la monarquía, este último se comenzó a dividir en una monarquía absoluta por una parte y constitucional o limitada por la otra, ello a partir de la imposición que se hace a Juan sin tierra en la carta magna inglesa.

La declaración francesa de derechos, es un recordatorio constante para todos los miembros del cuerpo social de sus derechos y deberes; es una declaración solemne de los derechos naturales (*la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión*), inalienable y sagrada del hombre.

Es en la etapa del liberalismo, cuando aparece la capacidad de los hombres para decidir sus destinos, por lo que el antecedente antes citado cobra gran relevancia para la protección de los derechos de la clase trabajadora, que nace formalmente en el siglo XIX con la industrialización, especialmente en Europa, sistema que planteó nuevos problemas sociales y económicos y acentuó el éxodo de las áreas rurales a las urbanas, en las que se produjo un desarrollo comercial e industrial y se podía encontrar un empleo asalariado; así, los trabajadores industriales empezaron a depender de las

pagas regulares en forma de salarios para obtener alimentos, vivienda y vestido; sin embargo, cuando carecían de ingresos la única ayuda para protegerse a sí mismos y a sus familias, era la derivada de los sistemas tribales y de clan, es decir, la gran familia que ayudaba a cuidar a los niños, los débiles y los ancianos; por la carencia de ayuda social formal.

Poco a poco se intentó aminorar las dificultades de los que perdían sus salarios por causas de enfermedad, accidentes laborales, vejez o el desempleo. Gobiernos o sociedades mutualistas organizaron planes de ahorro. Surgieron seguros privados para proporcionar coberturas de vida y gastos de entierro.

Los Estados empezaron a legislar para exigir a los empleadores que se hicieran cargo de los gastos de manutención de sus trabajadores enfermos o accidentados; sin embargo, estas disposiciones no fueron suficientes, amén de que la filosofía de aquella época consistía en que los trabajadores podían arreglárselas por sí solos para contrarrestar los riesgos de la vida; la realidad fue que, absorbidos en la lucha cotidiana por sobrevivir, difícilmente podía esperarse que centraran su atención en eventualidades posibles o distantes.

## **1.2 Concepto contemporáneo de Seguridad Social**

Debemos tener claro que todas las personas, y por tanto los países, buscan el beneficio de los mismos, para lo cual llevaba a cabo la búsqueda de innovadores sistemas de seguridad social, los cuales se tendrán que acoplar a las nuevas necesidades de la sociedad y por tanto al objetivo que se persigue.

Teniendo esto claro, hay que señalar que toda persona que lo desee, debe, de alguna manera “cotizar”, es decir, pertenecer a alguna categoría y

contribuir con un porcentaje de impuestos, como trabajador o familiar de éste. Así también hay sitios en los que por el hecho de ser ciudadano se tiene derecho a algún seguro, ya que se concibe que todo ciudadano aporta al erario público.

El sistema de seguridad social alemán, estaba contenido en las Leyes del 15 de junio de 1883, sobre seguros de enfermedad; del 16 de julio de 1884 sobre accidentes de trabajo, y del 22 junio de 1889, sobre seguros de invalidez y vejez; dichos seguros eran cubiertos por el Estado, con cargo a los impuestos recaudados<sup>2</sup>.

En otras partes se introdujeron esquemas basados sobre cotizaciones de seguro<sup>3</sup> (por ejemplo: en Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca, a partir del decenio de 1890), o basados en una asistencia social con fondos gubernamentales (por ejemplo: en América Latina, Europa, Estados Unidos y Canadá antes del decenio de 1930, y en varios países en desarrollo de África, Asia y el Caribe, a partir del decenio de 1950). Para describir este sistema de cotizaciones y prestaciones se utiliza la expresión "Seguridad Social".

La ONU en 1948, concibió a la seguridad social no sólo como un derecho humano y "*un derecho social irrenunciable, imprescriptible e inalienable del asegurado y su grupo familiar dependiente económico, sino definiéndola ya como una obligación natural de los Estados miembros de las Naciones Unidas*", así la seguridad social se conceptualizó en el texto del artículo 25 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" como sigue:

*Artículo 25.-"Todos tenemos derecho a un nivel de vida adecuado, que asegure a nosotros y a nuestra familia, la salud, el bienestar y*

---

<sup>2</sup> Administración de la Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1991

<sup>3</sup> Reforma de las Pensiones-Una Estrategia Riesgosa: Reflexiones acerca del Informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento Sin Crisis. Roger Beattie y Warren McGillivray.- Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social

*en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tenemos, así mismo, derecho a seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de nuestros medios de subsistencia por circunstancias ajenas a nuestra voluntad. Tanto la madre que va a tener un hijo, como su hijo, deben recibir cuidado y asistencia. Todos los niños tienen los mismos derechos, esté o no casada la madre.”*<sup>4</sup>

No obstante las leyes de diversos países establecieron la necesidad de cotizar en el seguro solamente para trabajadores asalariados y sus familiares registrados de modo legal, teniendo así que para los más desprotegidos —los trabajadores independientes o mendigos— seguirían sin este derecho.

### **1.3 Definición del concepto de Seguridad Social**

Con base en lo señalado con anterioridad, Seguridad Social es un Sistema de Seguros perteneciente al Estado que proporciona recursos financieros y servicios médicos a las persona impedidas por enfermedad o por accidente.

Los sistemas sanitarios se coordinan a menudo con otros mecanismos de seguridad social como programas de pensiones de subsidio al desempleo y de compensaciones laborales.

Una definición de Seguridad Social ampliamente aceptada es la siguiente:  
“*Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o*

---

<sup>4</sup> <http://sepiensa.org.mx/contenidos/2004/seguridad/seguridad5.htm>. Artículo 25.

*enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”<sup>5</sup>.*

#### **1.4 Objetivos de la Seguridad Social**

La Seguridad Social tiene como objetivo y fin e de “velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”<sup>6</sup>

#### **1.5 Principios fundamentales de la Seguridad Social**

La Seguridad Social Integral se basa en los siguientes principios<sup>7</sup>:

- a) **Universalidad:** Es la garantía de protección para todas las personas amparadas por las leyes específicas, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida;
- b) **Solidaridad:** Es la garantía de protección a los menos favorecidos con base en la participación de todos los contribuyentes al sistema;
- c) **Integralidad:** Es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del Sistema.
- d) **Unidad:** Es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones, a fin de alcanzar su objetivo.
- e) **Participación:** Es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados, involucrados en el Sistema de

---

<sup>5</sup> Esta definición fue dada a conocer en el documento titulado “Administración de la seguridad social” publicado en 1991 por el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, en conjunto con su Centro Internacional de Formación con sede en Turín y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra.

<sup>6</sup> Administración de la Seguridad Social, OIT, 1991.

<sup>7</sup> Administración de la Seguridad Social, OIT, 1991.

Seguridad Social Integral;

- f) **Autofinanciamiento:** Es el funcionamiento del sistema en equilibrio financiero y actuarialmente sostenible; y
- g) **Eficiencia:** Es la mejor utilización de los recursos disponibles, para asegurar que los beneficios establecidos en la Ley sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente.

## **APARTADO II.**

### **CONTEXTO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.**

#### **2.1. Antecedentes en la época colonial**

En la época de la conquista española, nuevas ideologías llegaron a nuestros trabajadores de la llamada “nueva colonia”, una de las cuales fue la de ayudar y beneficiar al pobre y marginado mediante las acciones de la iglesia. Así, se conformaron los llamados “misioneros”, los cuales tenían como principal ideal, el de defender a la población indígena. Con el paso del tiempo, surgieron los gremios, las cofradías y los Monte Píos.

Durante la colonia, las cofradías daban a sus miembros, previo pago de cuotas establecidas, servicios como liquidación de salarios a los trabajadores durante sus enfermedades, auxilio a las viudas, asistencia médica y pago de entierros. El Monte Pío de animas (actual Nacional Monte de Piedad) representó otro intento de prestar institucionalmente un servicio de asistencia pública. A pesar de todas estas acciones de bienestar al prójimo, todo tenía un enfoque religioso.

Los nacientes rastros del llamado Sistema de Seguridad Social, se identifican en la instauración de las “*Cajas de las Comunidades Indígenas*”, los cuales se conformaban de fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de los ancianos y desvalidos y para la obtención de créditos.

En el siglo XIX las facultades conferidas en 1824 a la Hacienda Pública para efectuar descuentos al salario de algunos trabajadores, permitió la creación de un fondo para los trabajadores incapacitados. El gobierno juarista por su

parte cedió el Convento de la Encarnación y el quince por ciento de las ganancias de las loterías como fondo de ayuda a la Escuela de Ciegos<sup>8</sup>.

A principios de este siglo, en la época porfiriana, encontramos lo que se pueden llamar como los verdaderos antecedentes de la legislación moderna en México sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares. Los cuales nos hablan de dos disposiciones de rango estatal donde se reconoce la obligación por parte de los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. Estos ordenamientos legales 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.

Posteriormente, en el Plan de Guadalupe dado a conocer por Venustiano Carranza, se estableció que *“El primer Jefe de la Nación... expedirá todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas, efectuando las reformas... que exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos”*.<sup>9</sup>

En el año de 1915 en el Estado de Yucatán se promulga la Ley del Trabajo, la cual tiene suma importancia ya que consideró la necesidad de proteger a los trabajadores, responsabilizando a los patrones de los accidentes y enfermedades que sufrieran aquéllos en sus lugares de trabajo.

---

<sup>8</sup> Antecedentes de la Seguridad en México.- Página Web del ISSSTE.

<sup>9</sup> [http://expertos.monografias.com/home.asp?tip=usu&id=5&item=pregunta&id\\_item=85272&idr=70516](http://expertos.monografias.com/home.asp?tip=usu&id=5&item=pregunta&id_item=85272&idr=70516)

## **2.2 La Constitución Política y la Seguridad Social<sup>10</sup>**

Después de la batalla revolucionaria, se reconoció que los mexicanos aún pugnaban por el cumplimiento de sus necesidades insatisfechas por largo tiempo, lo cual obligó a la elaboración de programas que intentaron estructurar un sistema de seguridad social.

Así fue como los constituyentes, vieron la necesidad de plasmar en la carta magna promulgada el 5 de febrero de 1917, el derecho a la seguridad social. México fue el primer país cuya revolución armada dio naturaleza constitucional a la seguridad social, con la formulación de los artículos 27 y 123; el primero contiene el supremo principio de que la tierra debe ser de quien la trabaja y en el artículo 123, la directriz fundamental consiste en impartir la más plena protección al mejor patrimonio del hombre: su trabajo. Ahí se dio garantía jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo. En otras palabras, se otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

Sin embargo, el artículo 123 de la Constitución regía sólo para las relaciones laborales entre trabajadores y patrones particulares. Los empleados del Estado no quedaban protegidos por la constitución, salvo los militares que tenían derecho a una pensión por retiro.

Pese a lo anterior, el 12 de agosto de 1925 empezó a funcionar la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, creada por la ley del mismo nombre, que proporcionaría a los empleados públicos: la jubilación, protección durante la vejez y préstamos a corto plazo e hipotecarios. Las pensiones se otorgaban entonces, por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años y después de 15 años de servicio.

---

<sup>10</sup> Estatutos del Instituto Mexicano del Seguro Social

El Congreso de la Unión, en el año de 1929 estableció 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*".<sup>11</sup>

Para suplir la omisión constitucional de tutelar los derechos sociales de los trabajadores del Estado, el Congreso Federal aprobó en 1930, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; y el 21 de octubre de 1960 se adicionó al artículo 123, el apartado "B", que contiene los principios rectores de la relación trabajo entre el Estado y los servidores públicos. Por lo tanto, la ley reglamentaria del inciso A es principalmente la Ley Federal del Trabajo, y la del B, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Durante la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en la Ciudad de México en 1960, se dio a conocer la llamada Declaración México, que en su punto número 17 estableció<sup>12</sup>:

*"Ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral y de seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social... e iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y de la comunidad de que se forma parte"*.

Por reforma aparecida en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1978, se declaró el derecho al trabajo; es decir, que cada persona, dentro de la edad

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 123.

<sup>12</sup> Conferencia Interamericana de Seguridad Social - Subregión V. México y el Caribe Latino, Boletín Semanal No. 25 30 de mayo de 2005.

que establece la ley, tiene el derecho a trabajar y además, que su labor sirva para dignificarla como ser humano y con ella contribuya al bienestar social.

### **2.2.1 La creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)<sup>13</sup>**

El 19 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social, que da vida al Instituto Mexicano del Seguro Social, derivado del importante movimiento internacional generado durante la 2ª Guerra Mundial a favor de la promulgación de legislaciones referentes a la seguridad social y como respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora mexicana, constituyendo uno de los mecanismos más eficaces para redistribuir la riqueza social y contribuir a la consecución de la justicia social en el país. Entre otras funciones, la labor institucional ayudaría a amortiguar presiones sociales y políticas.

Conforme a la fracción XXIX de la norma invocada, la ley del seguro social es de utilidad pública, y comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. A efecto de cumplir con tal propósito, el Seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario.

La Misión del IMSS 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”*; esta misión implica una decidida toma de postura en favor de la clase trabajadora y de sus familiares que va más allá de la simple asistencia pública, tiende a hacer

---

<sup>13</sup> Estatutos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

realidad el principio de la solidaridad entre los sectores de la sociedad y del Estado hacia sus miembros más vulnerables.

Actualmente, la Ley señala que la seguridad social tiene como finalidades el 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.

Los trabajadores mexicanos consideran al IMSS como una de las conquistas definitivas después de muchos años de luchas sociales y como un patrimonio al que no están dispuestos a renunciar.

### **2.2.2 La creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>14</sup>.**

Al no estar tutelados sus derechos en la Constitución de 1917, los empleados al servicio del Estado empezaron a constituir los organismos clasistas de defensa de sus derechos: Los Sindicatos. Esta acción dio sus primeros frutos cuando el presidente Plutarco Elías Calles expidió el 12 de agosto de 1925 la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual dio vida a la Dirección del mismo nombre, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El funcionamiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro era sencillo: convertir las pensiones de los trabajadores del Estado en universales, obligatorias y equitativas. Para lograr este objetivo se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la

---

<sup>14</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional)

ayuda del propio Estado y las aportaciones de los trabajadores durante el tiempo que prestaran sus servicios en las oficinas gubernamentales. Incluso se estableció que el excedente de este fondo se utilizara para el otorgamiento de préstamos a corto plazo y para la adquisición de terrenos o casas para los trabajadores.

Así pues, en sus inicios la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro operó como una institución de seguros, ahorro y crédito. En ese entonces, las pensiones que se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años de edad y después de 15 de servicio.

Además, se estableció que la edad para recibir una pensión fuera de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. Se ampliaron los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el monto de los préstamos hipotecarios, y se acordó que parte de los fondos de las pensiones se destinara para la construcción de colonias para los trabajadores del Estado. Muestra de este último caso son el Multifamiliar Presidente Juárez y el Centro Urbano Presidente Alemán, inaugurado en 1949. En cuanto a los servicios médicos, los trabajadores del Estado recibieron por primera vez esta prestación, aunque sólo amparaba los accidentes laborales. Para ello se contrató a hospitales privados.

En 1938 de la unión de todos los sindicatos que constituían la Alianza de los Trabajadores del Estado surgió la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

En la exposición de motivos del Estatuto Jurídico se dice- *“El empleado público, como asalariado constituye un factor de la riqueza social- por eso es necesaria la protección de sus derechos para el desarrollo de su personalidad física, económica y moral, mediante jornada legal, descanso, higiene, prevención de accidentes, enfermedades profesionales, estabilidad,*

*salarios, remuneraciones, escalafón e indemnizaciones, libertad política y posibilidades de educación técnica y científica*". Con ello, se dio a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

En 1947 la Ley de Pensiones fue reformada para extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Con estas modificaciones, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En 1959, con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la FSTSE, a instancias del Presidente Adolfo López Mateos se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de ese año, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos; con lo que la Dirección General de Pensiones y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE.

En 1960, el ISSSTE amparaba a 129 mil 512 trabajadores, 11 mil 912 pensionistas y 346 mil 318 familiares, es decir, un total de 487 mil 742 derechohabientes beneficiados con las 14 prestaciones que marcaba la Ley que le dio creación; constituyéndose como la primera Ley en responder a una visión integral de la seguridad social, al cubrir tanto asistencia a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extendían y se extienden a los familiares de los trabajadores. El patrimonio del ISSSTE se integró principalmente con las propiedades, derechos y obligaciones de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, así como con sus fuentes de financiamiento.

En ese mismo año, se adicionó al Artículo 123 de la Constitución, el Apartado “B”, con la incorporación de las garantías contenidas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esto colocó los derechos de los servidores del Estado por encima de toda ley reglamentaria.

El apartado “B” contiene en algunos aspectos, una reglamentación más orientada a la seguridad social, que la establecida para el trabajador en general. Así por ejemplo, la seguridad social de los servidores públicos está a cargo de un organismo específico: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y normada por una ley distinta a la del Seguro Social, la orgánica del mencionado instituto, así como de un Tribunal de Arbitraje para resolver conflictos entre el empleado público.

Tres años después, el 28 de diciembre de 1963, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado quedó abrogado, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, se incluyeron los seguros, servicios y prestaciones establecidos en el capítulo de la seguridad social como contraprestación de la relación laboral con el Estado.

El 8 de septiembre de 1965 la Junta Directiva aprobó el primer Reglamento Interior del ISSSTE (con vigencia de 1965 a 1983), que plasmaba su organización y funcionamiento. Antes de esa fecha, el Instituto se regía únicamente por las disposiciones contenidas en la Ley, las que por su índole, no era posible aplicar a las funciones de los diversos órganos del ISSSTE, recurriendo para complementarlas a las costumbres, al sentido común y al deseo de los funcionarios encargados de aplicarlas.

De acuerdo con lo dispuesto en las diversas fracciones del apartado “B”, la seguridad social se organizará conforme a las bases mínimas enunciadas

en el propio artículo, señalándose para efectos del presente trabajo, únicamente las relacionadas con la Jubilación y Pensión del trabajador:

Fracción XI.-

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservara el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

Fracción XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal federal de conciliación y arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el poder judicial de la federación y sus servidores serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

Fracción XIII bis.- El Banco Central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

Fracción XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

El ISSSTE ampara y protege actualmente a sus derechohabientes mediante el otorgamiento de 21 seguros, prestaciones y servicios:

**1. Seguro de riesgo de trabajo:** El trabajador tendrá derecho a licencia con goce de sueldo cuando las lesiones causadas por un accidente de trabajo lo incapaciten para desempeñar sus labores.

**2. Seguro de jubilación:** Tienen este derecho los trabajadores con 30 años o más y las trabajadoras con 28 años o más de servicio, y en ambos casos igual tiempo de cotización al instituto.

**3. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio:** a este seguro tienen derecho los trabajadores que cumplieron 55 años de edad y 15 años de servicio, como mínimo, e igual tiempo de cotización al instituto.

**4. Seguro de invalidez:** se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causa ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre y cuando hayan cotizado al instituto cuando menos durante 15 años.

**5. Seguro por causa de muerte:** la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto más de 15 años, o bien acaecida cuando cumpla 60 años de edad o más, con un mínimo de 10 años de cotización.

**6. Seguro de cesantía en edad avanzada:** se otorga a los trabajadores que se separen del servicio y queden privados del trabajo remunerado después de los 60 años de edad y hayan cotizado al instituto por lo menos 10 años.

**7. Indemnización global:** al trabajador que sin tener derecho a ninguna pensión se separe del servicio.

**8. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto.**

**9. Préstamo hipotecario y financiamiento en general para vivienda:** esto es mediante el fondo de la vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), el cual permite al trabajador obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, entre otros, de una vivienda.

**10. Préstamo a mediano plazo:** crédito para la adquisición de bienes de uso duradero que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del instituto.

**11. Préstamo a corto plazo:** el monto de este préstamo se determina por la antigüedad del trabajador de acuerdo a varios criterios.

**12. Sistema de ahorro para el retiro (SAR):** tiene por objetivo aumentar los recursos a disposición del trabajador al momento de su retiro, mediante una cuenta bancaria individual a su nombre.

Se dan tanto a trabajadores como a sus familiares derechohabientes, sin importar el salario o la antigüedad.

**13. Medicina preventiva:** proteger, promover y mantener la salud de los derechohabientes, así como identificar y controlar oportunamente sus enfermedades.

**14. Seguro de enfermedades y maternidad:** cuando la enfermedad incapacite al trabajador, éste tendrá derecho a licencia con goce de sueldo. Se proporcionará asistencia obstétrica, ayuda para la lactancia, alimentación, entre otros, a la mujer trabajadora, pensionada o en su caso a la concubina.

**15. Servicio de rehabilitación física y mental.**

**16. Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil:** estancia infantil para los hijos de las madres trabajadoras al servicio del Estado que tengan entre dos meses y seis años de edad.

**17. Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes:** el ISSSTE cuenta con tiendas y farmacias que permiten atender las necesidades básicas del trabajador como lo es el alimento.

**18. Servicios turísticos:** se otorgan promociones y precios especiales, a fin de fomentar el esparcimiento, la recreación, el mejor aprovechamiento del tiempo libre, entre otros.

**19. Actividades culturales, deportivas y recreativas:** para propiciar la integración social y familiar para una vida más sana.

**20. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados:** pensión, dispensa, créditos a corto y mediano plazo; servicios médicos, actividades deportivas, entre otros.

**21. Servicios funerarios:** se brinda apoyo económico para gastos de funeral y se ofrecen servicios a bajo costo como: inhumación, cremación, venta de ataúd, entre otros.

### **3.- Los sistemas de pensiones en México**

PENSIÓN, es la prestación económica que se paga en forma de renta mensual al asegurado o a sus beneficiarios, al acontecer algunos de los riesgos protegidos por la Ley y reunir los requisitos que la misma establece<sup>15</sup>.

Las pensiones que cubre el IMSS son en los Seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida y Retiro, Cesantía en edad Avanzada y Vejez; por su parte las Pensiones que cubre el ISSSTE, están en los seguros de

---

<sup>15</sup> Ruiz Durán, Clemente. Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI México Editorial Diana, 1997.

enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicio, de invalidez, por causa de muerte y de cesantía en edad avanzada.

A partir del primero de julio de 1997, al entrar en vigor la Nueva Ley del Seguro Social, las 14 Instituciones de Seguros autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las responsables de pagar las pensiones por Riesgos de Trabajo y las de Invalidez y Vida, a través de un monto constitutivo que se integra con dos componentes: una Renta Vitalicia para el Asegurado y un Seguro de Supervivencia para sus beneficiarios, en caso de que el asegurado muera.

Las Pensiones se otorgan con fundamento en el número de semanas cotizadas y en el salario declarado al Instituto. Es habitual que un régimen de pensiones tenga como un objetivo fundamental, la garantía de una determinada tasa de sustitución del ingreso anterior, después de un determinado período de cotizaciones.

Uno de los objetivos principales de los programas de seguridad social es proporcionar una fuente de ingreso monetario en la vejez. Con excepción de sólo algunos países ricos cuando hay una pensión del seguro social, ésta constituye la principal fuente de ingreso de las personas mayores de 65 años de edad. Este ingreso generalmente va asociado a un seguro de salud o se constituye como la principal fuente de financiamiento de los servicios médicos para los jubilados<sup>16</sup>.

Dentro de los factores que influyen de manera importante en la decisión personal de retirarse del mercado laboral a determinada edad, se encuentran: el estar cubierto por algún programa de seguridad social, la estructura y el nivel de los impuestos y beneficios a los que se enfrenta una

---

<sup>16</sup> Angelina Gutiérrez Arriola, México dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina, UNAM/IIEc/ Siglo Veintiuno Editores, México, 2002, p. 51

persona, y el acceso a un seguro de salud una vez que se deja de trabajar permanentemente.

El aumento de la expectativa de la calidad de vida de las personas mayores de 60 años ha generado que en algunos países se considere la posibilidad de aumentar las edades oficiales de jubilación, con el fin de reconocer una mayor capacidad de trabajo y una duración más larga del periodo de beneficios. La experiencia de los últimos años en los países desarrollados sugiere que este asunto resulta más complejo que un simple cálculo de balance financiero, ya que se han observado tres elementos que deben considerarse a la hora de debatir sobre la posibilidad de modificar las edades oficiales de jubilación.

El primer elemento tiene que ver con la decisión que pueden tomar aquellas personas que logran un cierto nivel de vida laboral, suficiente como para que decidan retirarse anticipadamente con el fin de disfrutar de su tiempo en actividades diferentes al trabajo pagado. El segundo elemento se refiere a la posibilidad de una jubilación anticipada mediante el seguro de discapacidad. Un tercer fenómeno que se observó es que el desempleo alrededor de la edad oficial de retiro conduce a la jubilación temprana; por lo tanto, en los países que optan por la decisión de aumentar la edad de jubilación se pueden encontrar con que los trabajadores se jubilan anticipadamente de todos modos; en virtud de que solo una parte de los casos terminarían con una pensión de vejez, ya que por razones naturales los casos de discapacidad se incrementan con la edad<sup>17</sup>.

### **3.1 Estructura de las prestaciones**

En principio, el cálculo de las prestaciones depende de los sistemas de pensiones que se siguen. En el sistema universal las prestaciones

---

<sup>17</sup> MetLife Afore [www.metlifeafore.com.mx](http://www.metlifeafore.com.mx)

principales son de cuantía fija, es decir, se paga una pensión mínima a todas las personas que hayan trabajado y cotizado cuando alcanzan la edad de jubilación y en el sistema de seguro social están relacionadas con los ingresos o bases de cotización.

En México el sistema público de seguridad social incluye instituciones federales, estatales, empresas paraestatales y otros organismos sociales. Sin embargo, la seguridad social recae casi completamente en dos instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) donde se brindan servicios a los trabajadores del sector privado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que atiende a los empleados del gobierno, creados en 1942 y 1960, respectivamente; Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) y la Secretaría de Marina (SM), se encargan de otorgar servicios y prestaciones a los trabajadores de sus propias instituciones, estas dos últimas, a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por lo que no cotizan al IMSS ni al ISSSTE, pues tienen un plan de pensiones independiente.

Los servicios que prestan están amparados en el artículo 123 de la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo. La seguridad social está destinada, en principio, a los trabajadores y sus beneficiarios<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La Seguridad Social en México Panorama reciente y costo Fiscal 2000-2005, Palacio Legislativo, 16 de noviembre 2004. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

<b>TABLA I</b> <b>PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS DE</b> <b>SEGURIDAD SOCIAL, 2003</b> <b>(Trabajadores afiliados)</b>	
ISSSTE <sup>1/</sup>	2'361,579
Dependencias federales	466,442
Empresas paraestatales	379,528
Gobiernos Estatales	354,648
Organismos Estatales	1'128, 646
Gobiernos Municipales	32,315
Fuerzas Armadas	236,209
PEMEX	137,464*
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	81,249
Luz y Fuerza del Centro (LFC)	No disponible
IMSS como patrón	350,495
IMSS como entidad de seguridad social	12'334,430
<b>TOTAL</b>	<b>17'863,005</b>
% PEA	42.1
% Población ocupada	43.2

<sup>1/</sup> Excluye los trabajadores de PEMEX, CFE, LFC y Fuerzas Armadas 2002  
FUENTE: Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE, BBVA Bancomer,  
Serie Propuestas, No. 31, México, Marzo de 2004

Adicionalmente, existen otras instituciones del sector paraestatal que proporcionan algunos beneficios de la seguridad social, como Luz y Fuerza del Centro (LyF) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que cotizan al IMSS, pero también tienen seguros médicos y pensiones de retiro complementarias.

Al igual que las empresas paraestatales, los empleados de la banca de desarrollo (Nacional Financiera-NAFIN, Banco Nacional de Comercio Exterior-BANCOMEXT), cotizan al IMSS, pero también tienen seguros

médicos y pensiones de retiro complementarias, de la misma manera que el Banco de México y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

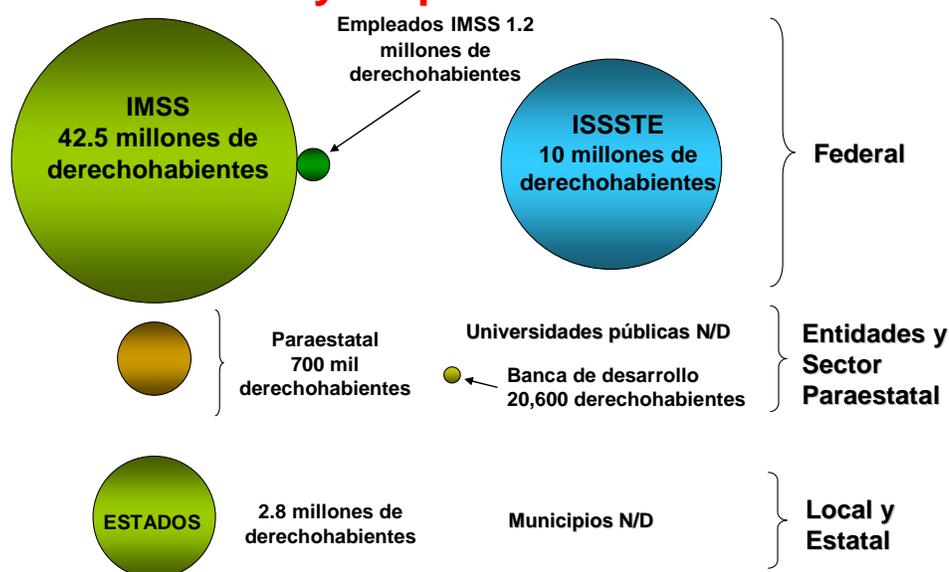
Por su parte, aunque la mayoría de los gobiernos estatales contrata total o parcialmente sus servicios con el ISSSTE, algunos tienen sus propios sistemas de seguridad y pensiones, a través de los Institutos Estatales de Seguridad Social.

<b>TABLA 2</b> <b>PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS DE</b> <b>SEGURIDAD SOCIAL, 2003.</b> <b>POBLACIÓN DERECHOHABIENTE</b> <b>(millones de personas)</b>	
<b>Federal</b>	
IMSS como entidad de seguridad social	42.5
IMSS como patrón	1.2
ISSSTE	10.0
<b>Entidades y sector paraestatal</b>	
Empresas paraestatales	0.7
Universidades Públicas	No disponible
Banca de Desarrollo	0.02
<b>Local y Estatal</b>	
Estados	2.8
Municipios	No disponible
<b>TOTAL</b>	<b>57.22</b>
% Población	54.9

Fuente: Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE, BBVA Bancomer, Serie Propuestas, No. 31, México, Marzo de 2004.

La distribución por institución de seguridad social, es la siguiente:

## Principales sistemas de seguridad social en México y su población beneficiaria<sup>19</sup>



Fuentes: Informe IMSS, ISSSTE, <http://www.issste.gob.mx>, taller para la reforma de los sistemas de pensión, SHCP. Los datos para estados, empresas paraestatales y banca de desarrollo fueron estimados utilizando el número de empleados y pensionados y el coeficiente familiar estimado por el IMSS para el país.

FUENTE: Panorama General de la Seguridad social en México-Convención Nacional Hacendaria-Mesa 3-Deuda Pública, 18 de marzo de 2004. [www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfmlqtx.ppt](http://www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfmlqtx.ppt)

Por otra parte, según información emitida por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos y Pensiones (AIOS), los regímenes de capitalización individual en los diez países de América Latina que integran dicha asociación, en el caso de México el IMSS, al 30 de junio de 2005 contaban con 66.6 millones de afiliados, 4 millones (6%) más que un año antes (ver TABLA 3); sin embargo, sólo 28.2 millones (42%) son aportantes activos (ver TABLA 4); lo que representa una carga aún mayor. México concentra 51% del total de afiliados, pero de los 34.2 millones de

afiliados, únicamente 13.2 millones contribuían al sistema, lo que naturalmente afecta y descapitaliza a los sistemas de pensión.

<b>TABLA 3</b>				
<b>AFILIADOS</b>				
<b>PAÍS</b>	<b>JUNIO 2003</b>	<b>JUNIO 2004</b>	<b>JUNIO 2005</b>	<b>%</b>
Argentina	9'274,913	9'711,577	10'316,703	15.48
Bolivia	809,179	854,989	906,076	1.36
Chile	6'883,566	7'046,146	7'282,776	10.91
Colombia	4'965,697	5'453,273	6'051,610	9.08
Costa Rica	1'103,929	1'270,189	1'293,408	1.94
El Salvador	1'034,361	1'124,002	1'223,343	1.83
México	30'381,477	32'321,677	34'213,150	51.34
Perú	3'100,028	3'290,647	3'516,932	5.27
Rep. Dominicana	747,298	920,371	1'179,590	1.78
Uruguay	625,862	646,563	672,080	1.01
<b>TOTAL</b>	<b>58'926,310</b>	<b>62'639,434</b>	<b>66'655,668</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos y Pensiones (AIOS). Estudios y Publicaciones.-La Capitalización Individual en los Sistemas Previsionales de América Latina. [www.AIOSFP.org](http://www.AIOSFP.org)

<b>Tabla 4</b>			
<b>APORTANTES</b>			
<b>PAÍS</b>	<b>JUNIO 2003</b>	<b>JUNIO 2004</b>	<b>JUNIO 2005</b>
Argentina	3´107,822	3´619,606	3´995,277
Bolivia	360,045	365,285	382,091
Chile	3´377,029	3´382,891	3´781,152
Colombia	2´373,019	2´700,637	3´043,508
Costa Rica	819,312	848,495	903,266
El Salvador	465,596	477,274	495,711
México	12´327,534	12´573,110	13´188,726
Perú	1´214,553	1´316,704	1´325,025
Rep. Dominicana		614.665	737,226
Uruguay	329,726	362,594	399,098
<b>TOTAL</b>	<b>24´374,636</b>	<b>26´261,261</b>	<b>28´171,849</b>

FUENTE: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos y Pensiones (AIOS). Estudios y Publicaciones.-La Capitalización Individual en los Sistemas Previsionales de América Latina. [www.AIOSFP.org](http://www.AIOSFP.org)

## **APARTADO III.**

### **MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

#### **3.1 Generalidades de la Seguridad Social**

Los ramos y entidades asociados a la seguridad social en México son: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Ramo 19, Aportaciones a Seguridad Social, manejado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Actualmente, la cobertura de estas dos instituciones sigue siendo limitada, alcanzando al 42.5 por ciento de la población económicamente activa (PEA) en el 2004. La participación del IMSS en la cobertura es, por mucho, la más importante, ya que atiende al 37.1 por ciento de la PEA, mientras que el ISSSTE atiende al 5.7 por ciento<sup>19</sup>.

Los ramos y entidades asociados a la salud son: el IMSS, ISSSTE, la Secretaría de Salud (SS) y las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (FASSA, del Ramo 33).

El presupuesto del Ramo 19, de acuerdo al proyecto de presupuesto de egresos para el 2005, “comprende las aportaciones a cargo del gobierno federal que se canalizan a los institutos de seguridad social para cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social. Incluye, entre otros rubros, las pensiones en curso de pago del IMSS, las cuotas estatutarias a los ramos de seguro del IMSS, las aportaciones a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y los recursos para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> La Seguridad Social en México Panorama reciente y costo Fiscal 2000-2005, Palacio Legislativo, 16 de noviembre 2004. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

<sup>20</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/DAC029%20Glosa-ISSSTE.pdf>

El gobierno contribuye con una cuota establecida en la Ley del Seguro Social a los seguros de enfermedades y maternidad y al de invalidez y vida para los cotizantes del IMSS, aportando, a su vez, al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, recursos que se destinan directamente a las Afores. “Las aportaciones para financiar las pensiones del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) son de 7.4 por ciento por parte de los trabajadores de acuerdo al RJP, 21.3 por ciento por parte del IMSS-Asegurador de acuerdo a la Ley del Seguro Social y 71.30 por ciento por parte del IMSS-Patrón conforme al RJP”.<sup>21</sup>

El IMSS financia sus contribuciones con las aportaciones obrero-patronales de los trabajadores afiliados al IMSS y las del gobierno federal, siendo el 76.4% de los recursos del IMSS-Patrón provienen de las cuotas de trabajadores y empresas y el 23.6% restantes de las aportaciones del gobierno federal<sup>22</sup>.

Como se ilustró en la tabla 4 anterior, la proporción de trabajadores en activo por pensionado ha disminuido en los últimos años y se espera que siga esta tendencia. En el IMSS pasó de 6.8 en el 2000 a 5.7 en el 2004. Esta situación, aunada a otros factores demográficos y epidemiológicos, es un grave problema para los sistemas de pensiones de reparto como el ISSSTE y el RJP del IMSS.

A diferencia del IMSS, el ISSSTE el financiamiento del sistema de pensiones se realiza a través de cuotas de los trabajadores y aportaciones de las dependencias o entidades del Estado. El trabajador afiliado al ISSSTE cuenta con el plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento.

---

<sup>21</sup> <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Estudio%20Seguridad%20Social%20Final%202.pdf>

<sup>22</sup> [imss.gob.mx/NR/rdonlyres/15F9F9E1-F569-4975-B854-5E5DCD3D7B8C/0/3.pdf](http://imss.gob.mx/NR/rdonlyres/15F9F9E1-F569-4975-B854-5E5DCD3D7B8C/0/3.pdf) - 706k

Aunado a lo anterior, el gobierno federal está obligado por la Ley del ISSSTE a realizar transferencias a esta institución para cubrir su déficit de pensiones. En el 2000 las aportaciones del Ramo 19 a este rubro, correspondían al 0.17 por ciento del PIB, en términos reales, y para el 2005 fue del 0.39 por ciento, lo que significa que en 5 años, se duplicó dicha aportación, por lo que resulta inevitable una reforma que permita sanear las finanzas.

Por otra parte, el gasto total que realizan las unidades administrativas asociadas a las áreas de salud y seguridad social, incluyendo las cuotas obrero-patronales de la seguridad social y las transferencias del gobierno federal del Ramo 19 para financiar el gasto en salud y seguridad social, entre otros rubros ha crecido ligeramente al pasar de 3.1 al 3.3 por ciento como porcentaje del PIB del 2000 al 2004. El gasto del IMSS es considerablemente mayor, siendo casi el triple del gasto del ISSSTE<sup>23</sup>.<sup>23</sup>

El gasto en salud y seguridad social de las entidades de control presupuestario directo, que incluye IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE y LFC, representó el 6.4 por ciento del PIB en el 2000 y llegó al 8.1 por ciento en el 2005. En este año, el gasto en salud y seguridad social del IMSS representó el 2.69 por ciento del PIB, mientras que el gasto del ISSSTE representa el 0.72 por ciento.

El ramo 19 pasó del 1.57 por ciento del PIB en el 2000 al 1.73 por ciento en el 2004. Considerando el período 2000-2005 se tendría un crecimiento promedio anual de 6.3 por ciento, aumentando su participación, tanto en el PIB como en el gasto programable y el gasto en funciones de desarrollo social.

---

<sup>23</sup> La Seguridad Social en México Panorama reciente y costo Fiscal 2000-2005, Palacio Legislativo, 16 de noviembre 2004. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

### **3. 2 Marco legal específico**

En México, la Carta Magna en su artículo 123, establece que la seguridad social de los trabajadores se regulará en dos apartados: A) y B), dependiendo del régimen que corresponda:

A) Este apartado, es aplicable a todos los trabajadores en general; en este caso, los afiliados al régimen del Seguro Social, y

B) Aplicable a los trabajadores de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Asimismo, conforme al artículo constitucional citado, se emitieron para ambos regímenes, sus propias leyes reglamentarias, para el apartado A) La Ley Federal del Trabajo y para el apartado B) la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Adicionalmente, los organismos encargados de brindar la seguridad social: IMSS e ISSSTE, tienen su propia norma de operación, para el primer caso, la Ley del Seguro Social y para el segundo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Es menester señalar, que adicionalmente al marco legal citado, existen otros regímenes de seguridad social, como los de las Entidades Paraestatales (Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios; Comisión Federal de Electricidad; Luz y Fuerza del Centro; IMSS e ISSSTE), la Banca de Desarrollo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales se basan en las Condiciones Generales de Trabajo correspondientes, mismas que contienen circunstancias más ventajosas para sus trabajadores.

- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 123, Apartados A) Y B))
- Ley Federal Del Trabajo (Reglamentaria Del Apartado A)
- Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado (Reglamentaria Del Apartado B)
- Ley Del Seguro Social
- Ley Del Instituto De Seguridad Y Servicios Sociales De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado
- Ley Del Instituto De Seguridad Social Para Las Fuerzas Armadas Mexicanas
- Ley Federal De Las Entidades Paraestatales
- Ley Orgánica De Petróleos Mexicanos Y Organismos Subsidiarios
- Reglamento De Trabajo Del Personal De Confianza De Petróleos Mexicanos Y Organismos Subsidiarios
- Ley Que Crea A La Comisión Federal De Electricidad
- Ley Orgánica De La Comisión Federal De Electricidad
- Ley Del Servicio Público De La Energía Eléctrica
- Manual De Trabajo Para Servidores Públicos De Mando De La C.F.E.
- Contrato Colectivo De Trabajo Celebrado Entre La C.F.E. Y El Sindicato Único De Trabajadores Electricistas De La República Mexicana, Aplicable A Trabajadores De Base Sindicalizados Y De Confianza.
- Contrato Colectivo De Trabajo Suscrito Entre Pemex Y El Sindicato De Trabajadores Petroleros De La República Mexicana.
- Decreto Que Crea A Luz Y Fuerza Del Centro (Lyf).
- Estatuto Orgánico De Lyf Del Centro
- Contrato Colectivo De Trabajo Lyf Y El Sindicato Mexicano De Electricistas (Sme).
- Legislación (Ley De Instituciones De Crédito, Leyes Orgánicas) De La Banca De Desarrollo (Nacional Financiera, Banco Nacional De Obras, Banco Nacional De Comercio Exterior, Banco Nacional Del Ejército, Fuerza Aérea Y Armada, Etc.), Del Banco De México Y De La Suprema Corte De Justicia De La Nación

- Ley Orgánica De La Administración Pública Federal. Shcp Ramo 19.
- Decretos Del Presupuesto De Egresos De La Federación

## **APARTADO IV.**

### **DIAGNÓSTICO**

#### **4.1 Problemática de la Seguridad Social en México**

Dentro de mi práctica profesional detecté las peculiaridades propias de las pensiones en México basadas en las diferencias que existen en cuanto a las variables fundamentales que intervienen en su determinación, como son: las condiciones para el acceso (edad biológica de jubilación para tener derecho a la misma, número de años de cotización necesarios), cuantía de la pensión y la tasa de sustitución (del nivel de ingresos anterior); lo cual desde mi punto de vista ha ocasionado diversos problemas, entre los cuales, describo a continuación:

1. Desigualdad de los trabajadores en el acceso y condiciones a los beneficios de las prestaciones económicas: Jubilaciones y Pensiones, y
2. Exclusión del Sistema de Protección Social a los trabajadores que habiendo cotizado globalmente durante el tiempo requerido por los Sistemas de Seguridad Social en México, no tienen reconocido el derecho a las Prestaciones económicas: Jubilaciones y Pensiones, por haber cotizado en diversos regímenes menos del tiempo mínimo establecido por las leyes correspondientes.

Para ejemplificar el primer caso, a continuación se mencionan comparativamente algunos aspectos que clarifican la desigualdad e iniquidad en los regimenes de pensiones y jubilaciones en México, en este caso el IMSS, en sus dos facetas: como entidad de Seguridad Social y como Empleador.

<b>Tabla 5</b>	
<b>Trabajadores afiliados al IMSS Derechos emanados de la propia ley.</b>	<b>Trabajadores cuyo patrón es el IMSS (Derechos especiales del Contrato Colectivo de Trabajo)</b>
La Ley del Seguro Social establece 65 años como edad mínima para que un trabajador mexicano se jubile.	Los trabajadores se jubilan sin límite de edad, las mujeres con 27 años de servicio y los hombres con 28. Ello ocasiona que la edad promedio de jubilación del trabajador sea de 53 años y que la tercera parte de ellos se jubilen con menos de 50 años de edad.
Los trabajadores del país se pensionan sobre la base del promedio del salario percibido en los últimos 5 años de trabajo. Por lo general reciben como pensión menos del 50% de su último salario.	Los trabajadores se pensionan, en promedio, con el 140% de su último sueldo, así lo hayan recibido tan sólo en una quincena.
En el país existen actualmente 2.2 millones de ex-trabajadores, hoy pensionados y en el 90% de los casos dicha pensión equivale a un salario mínimo del Distrito Federal. (\$1,357.20 pesos)	La pensión promedio de los 120 mil jubilados ex-trabajadores del IMSS es de \$18,000.00 pesos mensuales.
La pensión se incrementa anualmente de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor.	La pensión se incrementa anualmente en el mismo porcentaje que reciban los trabajadores en activo.
	Entre otras prestaciones que contempla el contrato colectivo de trabajo del IMSS a favor de sus trabajadores.

Fuente: BBVA Bancomer con datos del IMSS.

Como podrá apreciarse, las diferencias entre los actuales regimenes de jubilaciones y pensiones de los más de 12 millones de trabajadores afiliados al IMSS y los más de 350 mil que tienen como patrón a ese Instituto son abismales, situación que evidencia la desigualdad existente en materia de justicia social, en particular con aquellos que enfrentan los severos problemas de la pobreza.

Respecto al segundo punto, tenemos, que de conformidad a la legislación vigente, los tiempos mínimos para recibir las prestaciones económicas de Pensión y Jubilación, son las siguientes <sup>24</sup>:

TABLA 6				
SECTOR	AÑOS DE SERVICIO		EDAD BIOLÓGICA	
	P	J	P	J
FEDERAL				
IMSS ENTIDAD DE SEGURIDAD SOC.	24	30	60	65
IMSS PATRÓN	M 27	M 27	S/L	S/L
	H 28	H 28		
ISSSTE ENTIDAD DE SEG. SOCIAL	M.15-29	M.28	60-65	65
	H 15-29	H 30	60-65	65
ISSSTE PATRÓN	M 15-29	M28	S/L	S/L
	H 15-29	H30	S/L	S/L
FUERZAS ARMADAS		30 O MÁS	50 A 65 SEGÚN EL GRADO	65
SECTOR PARAESTATAL				
PEMEX	20	25 ó 35	S/L	55 S/L
CFE	M 25	30	S/L	S/L
	H 25	25	55	55
LyF	20	30	S/L	55
BANCA DE DESARROLLO	20	20	60	44

Nota: P= pensión, j= jubilación; m= mujeres; h= hombres; s/l= sin límite

FUENTE: Panorama General de la Seguridad social en México-Convención Nacional Hacendaria-Mesa 3-Deuda Pública, 18 de marzo de 2004. [www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfmqltx.ppt](http://www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfmqltx.ppt).

Y Ley del IMSS, Ley del ISSSTE, Ley del ISSFAM, y Ley Orgánica de PEMEX y Organismos Subsidiarios; Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM; Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de PEMEX y Organismos Subsidiarios, Ley Orgánica de la CFE; Contrato Colectivo de Trabajo CFE-SUTERM.; Manual de Trabajo para Servidores Públicos de Mando de la CFE, Estatuto Orgánico de LyF; Contrato Colectivo de Trabajo LyF-SME; Ley Orgánica de Nacional Financiera.

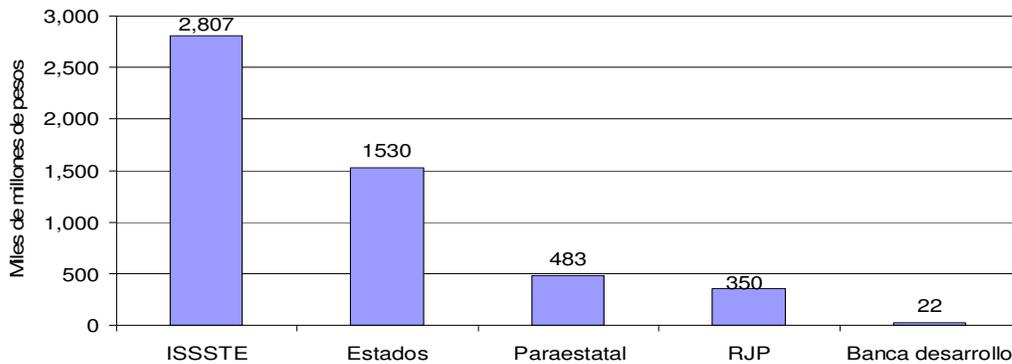
En el cuadro anterior, puede claramente apreciarse que en todos los sistemas de seguridad social está establecido el tiempo mínimo de cotización y la edad biológica que se requieren para tener acceso a las prestaciones económicas de jubilación o pensión. Resulta claro que si bien la primera de ellas representa una medida indispensable para recaudar los recursos necesarios para hacer frente a las prestaciones de los trabajadores que ya cumplieron los requisitos solicitados, también lo es que tal restricción al mismo tiempo ocasiona que los aportantes que contribuyen durante periodos menores de tiempo a los mínimos establecidos quedan descubiertos al no reconocérseles la antigüedad y el tiempo de cotización en otro sistema de seguridad social; además, la disparidad en la edad biológica para el retiro genera desigualdad, de la misma forma que las fórmulas empleadas para calcular el monto de las prestaciones.

Mucho del problema actual está originado por la iniquidad con que son manejados los sistemas de seguridad social, los cuales en su totalidad son deficitarios, situación agravada por las bajas tasas de aportación y la disminución de los cotizantes activos, amén del incremento en las tasas de vejez de la población, como se aprecia en las gráficas siguientes:

# Déficit actuarial de los distintos sistemas públicos de pensiones

25

Déficit actuarial en MMP de cada sistema



Fuente: SHCP, (CFE, LyFC, PEMEX), HEWITT, IMSS y HEWITT respectivamente.

22

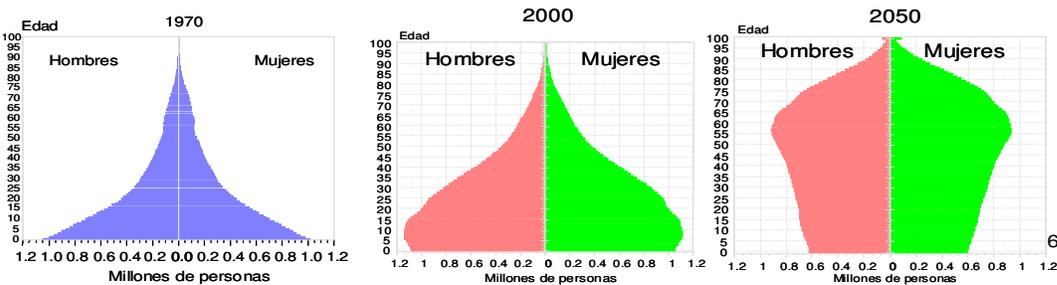
## Transición demográfica: envejecimiento sano de la población pone presión a los sistemas de reparto

26

	1975	2000
Esperanza de vida al nacer (años)	64.4	75.3
Edad promedio de retiro (años)	61.9	55.0
Tiempo de disfrute de pensión (años)	2.5	19.0
Cotizantes por pensionado	20	5.2

- La mayor esperanza de vida combinada con una edad promedio de retiro menor implica que cada pensionado disfruta de una pensión por más tiempo.

- Menor número de cotizantes activos por pensionado implica menores recursos para los pensionado.



FUENTE: Panorama General de la Seguridad social en México-Convenión Nacional Hacendaria-Mesa 3-Deuda Pública, 18 de marzo de 2004.

[www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfmlqtx.ppt](http://www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfmlqtx.ppt)

#### **4.1.2 Los fondos para el retiro**

México, China y Burundi, en África son los tres únicos países en el mundo que permiten que un trabajador se jubile antes de los 50 años de edad<sup>24</sup>.

El Sistema de Pensiones, que entró en vigor el 1o. de julio de 1997, está basado en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, parte importante de la Seguridad Social. De acuerdo con la Ley, cada asegurado es propietario de una Cuenta Individual de ahorro para su retiro. En esta Cuenta Individual se acumulan, durante la vida de trabajo, las Cuotas y Aportaciones del trabajador, del patrón y del gobierno<sup>25</sup>.<sup>28</sup>

Este Sistema de Pensiones ofrece varias Prestaciones. Para obtener la pensión el asegurado podrá elegir entre dos opciones: Retiros Programados o Renta Vitalicia.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que 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, 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

---

<sup>24</sup> Artículo de LA CRÓNICA. José Contreras- 2004-06-21

<sup>25</sup> Angelina Gutiérrez Arriola, México dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina, UNAM/IIEc/ Siglo Veintiuno Editores, México, 2002

como de cualesquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.<sup>26</sup>

## **4.2 FORTALEZAS DE LOS FONDOS PARA EL RETIRO**

- La propuesta de agenda pública proporcionará a los trabajadores la certeza jurídica de que tendrán acceso a las prestaciones de pensión o jubilación independientemente del sistema de seguridad social al que contribuyan con sus aportaciones, al cotizar el tiempo mínimo requerido o llegar a la edad biológica de retiro.
- La propuesta de políticas públicas disminuiría la incertidumbre legal de los trabajadores que cotizan a algún sistema de protección social, ante la inseguridad de empleo permanente, y el envejecimiento poblacional.
- Es una medida coadyuvante en el combate a la pobreza en general y para mejorar el nivel de vida de determinados grupos de población.
- En el ámbito sindical, las propuestas en tratamiento, dejan a salvo las prestaciones económicas ya otorgadas, sólo pugnan por la homologación de la edad biológica de retiro, para otorgar igualdad a los trabajadores y la modificación del método de cálculo de las pensiones.
- La homologación de la edad biológica de retiro, permitirá además, incrementar el monto de los fondos de retiro, por la aportación de cuotas durante más tiempo.

---

<sup>26</sup> [http://consar.gob.mx/normatividad/decreto\\_creacion.shtml](http://consar.gob.mx/normatividad/decreto_creacion.shtml). Artículo 2

### **4.3 DEBILIDADES DE LOS FONDOS PARA EL RETIRO**

- La renuencia del sindicalismo, para acceder a modificar las condiciones laborales ganadas, respecto de la edad biológica para el retiro y/o el tiempo mínimo de cotización a los sistemas de seguridad social.
- El grave déficit en los fondos de reserva que administran las Instituciones gubernamentales para el servicio de las obligaciones. De estos fondos se extraerían los recursos aportados por los trabajadores, que conforme a la actual legislación no son sujetos a las prestaciones en análisis, por no cotizar los tiempos mínimos requeridos.
- El disímbolo marco legal vigente (leyes, reglamentos de trabajo, contratos colectivos de trabajo, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, etc.), que rige los sistemas de seguridad social en la actualidad.
- La resistencia de los actores involucrados (Patrones, Trabajadores y Gobierno, para aceptar las propuestas económicas que permitan el saneamiento financiero de los fondos de reserva para el retiro que se creen para la administración de las aportaciones de los trabajadores que han cotizado o cotizarán en diversos sistemas de seguridad social.
- El envejecimiento poblacional; cada vez hay más adultos mayores con relación a quienes están en edad de trabajar, en detrimento de la capitalización de los fondos de reserva. Descenso en la relación Contribuyentes/beneficiarios.

## APARTADO V. REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Con lo descrito en apartados anteriores, desde mi punto de vista considero necesario el diseño y rediseño en su caso de Políticas Públicas para establecer consensos tendientes a beneficios comunes de los usuarios de los servicios de seguridad social mencionados.

En la actualidad, si bien es cierto que en México los trabajadores tienen acceso a la seguridad social, previo cumplimiento de los requisitos legales, también lo es que los **sistemas de seguridad social existentes no son justos ni equitativos** en cuanto a los tiempos mínimos de cotización y a la edad biológica que se requieren para tener derecho a las prestaciones económicas de pensión o jubilación.

La INJUSTICIA se origina cuando los trabajadores no son sujetos de las prestaciones citadas a pesar de haber cubierto globalmente inclusive los tiempos máximos de aportación (30 años) o llegar a la edad límite de retiro (65 años), por el simple hecho de haber cotizado durante su vida laboral activa en diferentes sistemas de seguridad social durante tiempos menores a los requeridos por las leyes respectivas.

La INEQUIDAD por su parte, es originada por el acceso a las prestaciones en desigualdad de circunstancias, tanto en la forma de cálculo, como en el tiempo de cotización requerido, derivado de las prerrogativas laborales obtenidas por ciertos sectores.

## 5.1 BENCHMARKING

Según la definición del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), una de las finalidades de la seguridad social es garantizar la protección del ingreso del trabajador ante los riesgos que enfrenta durante su existencia. Las prestaciones económicas tales como las pensiones, permiten proteger a los trabajadores y a sus familias en situaciones de contingencia. El derecho a gozar de una pensión se adquiere al ser titular o beneficiario de un esquema de aseguramiento público o privado, por lo que existen pensionados de diferentes edades: hijos, viudas y padres del asegurado, entre otros.<sup>27</sup>

En la actualidad, los programas de pensiones de la Seguridad Social pretenden alcanzar dos objetivos contrapuestos: uno asignativo (transferir capacidad adquisitiva individual de los periodos activos a los pasivos) y otro redistributivo (redistribuir renta entre e intrageneraciones). Dos objetivos que representan un difícil compromiso entre seguro de rentas (equidad individual) y bienestar social o solidaridad<sup>28</sup>.

La evolución histórica de la mayoría de los sistemas de protección social de los países desarrollados ha conducido a la confluencia de los dos sistemas en un sistema mixto (modelo universal con profesional). El procurar recursos suficientes a personas mayores que no han tenido la posibilidad de sumarse al sistema es algo que la mayoría de los ciudadanos aceptaría sin dudar.

Sistema de capitalización, la seguridad social actuaría de forma análoga a un fondo de pensiones privado. Es decir Las cotizaciones sociales que paga cada individuo se invierten en un activo con rentabilidad y llegada la

---

<sup>27</sup> [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro\\_segsoc.asp?c=1872](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_segsoc.asp?c=1872)

<sup>28</sup> Conferencia Interamericana de Seguridad Social Subregión V. México y el Caribe Latino, Boletín Semanal No. 25 30 de mayo de 2005.

edad de jubilación de los trabajadores recibirán una pensión que se pagaría con las cotizaciones que realizaron y los intereses que han generado<sup>29</sup>.

Sistema de reparto en cada momento del tiempo las cotizaciones que pagan los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de quienes están jubilados en el momento presente. Cuando estos trabajadores en activo se jubilen, sus pensiones se pagarán con las cotizaciones de quienes están trabajando en ese momento<sup>30</sup>.

El promedio de edad de jubilación a nivel internacional es de 60 años, aunque hay algunos países, como Italia, Haití, El Salvador, Ecuador, Cuba, Colombia (mujeres) y Venezuela, que tienen la edad de jubilación mínima a los 55 años. Nicaragua y Panamá la tienen a los 57<sup>31</sup>.

En los últimos cuatro años, se ha presentado en el mundo una corriente reformadora de los sistemas de pensiones que hasta el momento ha tocado a nueve países de América Latina, 10 de Europa, cuatro de África y ocho de Asia-Oceanía. En todos ellos, la tendencia es la misma: aumentar la edad de jubilación y las cotizaciones, para hacer viables financieramente los sistemas de pensiones<sup>32</sup>.

## **5.2 DISEÑO**

Promover el reconocimiento de la antigüedad laboral para efectos de pensión o jubilación, independientemente del régimen de seguridad social en que se haya laborado y del tiempo cotizado.

---

<sup>29</sup> LA PENSIÓN (Artículo de METLIFE) [www.pdais.com/providers/metlife.htm](http://www.pdais.com/providers/metlife.htm)

<sup>30</sup> [www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010057.htm](http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010057.htm)

<sup>31</sup> [www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=130756](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=130756)

<sup>32</sup> Angelina Gutiérrez Arriola, México dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina, UNAM/IIEc/ Siglo Veintiuno Editores, México, 2002.

### **5.3 REDISEÑO**

Promover la igualdad en la edad biológica mínima de retiro en todos los regimenes de seguridad Social.

### **5.4 IMPLEMENTACIÓN**

La implementación de las políticas públicas<sup>33</sup> se realizará a través de tres etapas principales: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión, que en cada una de las cuales operan los imperativos legal, racional y consensual<sup>34 38</sup>.

### **5.5 Enfoque metodológico para la implantación de las políticas públicas**

Para conseguir la implantación más adecuada de las Políticas, será necesario preparar las capacidades de las organizaciones públicas, implicar a los diferentes agentes que van a intervenir mediante acciones de comunicación y comprometerlos en un proyecto común a los diferentes empleados. Compromiso que se ha de alcanzar, transitando desde la mera comprensión de las políticas, para pasar, después a un alineamiento de comportamientos a desarrollar (Confianza en que la política es la que debe hacerse y en el cómo se lleva a cabo)<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Fernando Gutiérrez Bolaños Cacho, señala que la implementación de la política pública consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada; posteriormente asignar responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, supervisar el sistema y hacer ajustes para elevar el grado de cumplimiento de los fines.

<sup>34</sup> Antologías de Política Pública 4, La implementación de las políticas. Pág. 329 Miguel Ángel Porrúa. México 2003.

<sup>35</sup> Enfoque metodológico para la implantación de las políticas públicas-Fernando Bermejo Cabrero. Director de HayGroup

El Compromiso, que hará mejor la intervención de todos los agentes en la implantación, se alcanzará cuando exista un alineamiento emocional: Interesa y me involucro en la implantación<sup>36</sup>.



Aunque es factible concebir una multiplicidad de propuestas posibles para atender el problema de las pensiones y jubilaciones en México, en el análisis que realizamos se consideraron los criterios más relevantes para llegar a dilucidar cual era lo más adecuado considerando las dimensiones políticas, legales, administrativas y económicas del país.

Tratamos de describir los efectos mas importantes de las políticas públicas que se proponen, sin pasar por alto las variables que afecten su comportamiento y sin perder de vista cuáles son las oportunidades o las restricciones significativas de la elección de la política, considerando para ello que lo decisivo y crucial es escoger el problema correcto más que escoger la mejor opción de acción<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Panorama General de la Seguridad social en México-Convención Nacional Hacendaria-Mesa 3-Deuda Pública, 18 de marzo de 2004. [www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfm1qtx.ppt](http://www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkfm1qtx.ppt)

<sup>37</sup> Antologías de Política Pública, 3 Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. De Luis F. Aguilar Villanueva. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2003.

Se puede elaborar un paquete de opciones de políticas que parezcan sólidas, pero en la realidad posiblemente no resuelvan el problema de raíz, en virtud de ello, a continuación se mencionan algunas de las propuestas presentadas por los Organismos encargados del otorgamiento de esta prestación<sup>38</sup>:

1.- El IMSS propone eliminar el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), de forma que sus trabajadores reciban los beneficios de ley, al igual que los trabajadores afiliados.

2.- Por su parte, el sindicato del IMSS propone diferentes medidas como son: aumentar las cuotas de los trabajadores y del Estado e incluso están dispuestos a discutir el establecimiento de una edad mínima de jubilación, la revisión del salario base para el otorgamiento de pensiones, así como el factor dinámico para la actualización de las pensiones con base en la inflación reconocida y no en los incrementos otorgados al personal activo, entre otros.

3.- La reforma al sistema de pensiones de 1997, incluyó únicamente a los trabajadores afiliados al IMSS, dejando fuera a los trabajadores que cotizan en el ISSSTE y a los propios trabajadores del IMSS que cuentan con un contrato colectivo de trabajo, conocido como Régimen de Jubilaciones y Pensiones, así como a los otros sistemas existentes en el sector paraestatal y la banca de desarrollo.

Las alternativas enunciadas han buscado resolver la problemática de estas prestaciones, sin embargo, a pesar de haber sido objeto de estudio, no han funcionado, por lo que creemos resulta necesario la discusión de alternativas novedosas, para extender el debate desde el ámbito

---

<sup>38</sup> La seguridad Social en México. Panorama reciente y costo fiscal. 2000-2005 Cámara de Diputados LIX Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

académico para que pasen al político, ámbito que hasta el momento solo ha centrado la discusión en modificar las leyes y la norma, sin preocuparse por explorar a profundidad y replantear la discusión en términos de los consensos o de la comparación de experiencias que puedan haber resultado exitosos en otros países.

Las políticas públicas que propondré en materia de pensiones y jubilaciones, se sustentan en estrategias que asumen como prioridad la atención a los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja, sólo de esta manera se logrará incidir en la eliminación de las causas estructurales que ocasionan la inequidad y desigualdad en que viven millones de mexicanos.

En este contexto, el establecimiento de programas y acciones que permitan la creación de opciones para la población en edad de pensionarse o jubilarse, es una prioridad impostergable.

Se debe velar por asegurar las prestaciones económicas de las pensiones y jubilaciones, como apoyo adecuado en materia de ingresos para los trabajadores en edad de retirarse, para que éstas reciban un ingreso digno y en igualdad de circunstancias, que otras que tengan las mismas características en cuanto a; años de servicio laborados, independientemente del sector en que haya sido, edad para retirarse y sueldo percibido.

Bajo la legislación vigente el riesgo para pagar las pensiones se puede reducir si se permiten la diversificación de inversiones y se amplía el número de años en los que el trabajador cotiza<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Darío Ibarra. Investigador visitante del Centro de Investigaciones para el desarrollo, A. C.

En este sentido, como resultado del estudio a la información recopilada y del diagnóstico planteado, se trazan las siguientes alternativas de solución:

- 1.- Derivado de la multiplicidad e iniquidad de los sistemas de seguridad social, promulgar una ley general de seguridad social que contemple entre otros aspectos: el reconocimiento de la antigüedad laboral cotizada, independientemente del sector (privado, público (sector central, paraestatales o banca de desarrollo)– en que hayan desempeñado los trabajadores, sean civiles o militares, que abroge el diverso marco normativo que se oponga, o en su defecto, derogar los artículos de la normatividad vigente sobre el particular.
- 2.- Para efectos de Jubilación, homologar 35 años, el tiempo mínimo de cotización para hombres y 32 para mujeres, y la edad biológica para el retiro 65 para hombres y 60 para mujeres.
- 3.- Para efectos de Pensión por incapacidad permanente, establecer la edad mínima de 20 años para lograr el 100% de la prestación, y de 25 para la pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, para alcanzar el 60% del monto de la prestación.
- 4.- Transferir a un fondo creado ex profeso, el monto de las cotizaciones que los trabajadores en activo demuestren haber aportado en cualquier sistema de seguridad social existente, para que lo administre y se haga cargo de otorgar la prestación económica conducente, mediante dos mecanismos:
  - a. Si las cotizaciones no cubren el tiempo mínimo requerido en las propuestas 2 y 3 anteriores, entregar el monto de las aportaciones en efectivo al trabajador, o
  - b. Transferir el monto de las cotizaciones, al sistema que maneje el empleador actual, cuando el trabajador ya hubiere cubierto en aquél el tiempo de cotización mínimo requerido.
- 5.- Incrementar el monto de las cotizaciones que realiza el empleador y el trabajador, para incrementar los recursos de los fondos, y como

incentivo, que el gobierno aporte una cantidad igual a la que los trabajadores ahorren de manera adicional a las cotizaciones obligatorias.

Con estos contextos presento un cuadro que muestra los tiempos estimados y las instancias competentes encargadas de la implementación de las políticas públicas propuestas con base en el estudio realizado y las alternativas de solución sugeridas:

<b>Tabla 7</b>	
<b>REPARTO</b>	<b>CAPITALIZACION</b>
1. El individuo no cotiza para su propia pensión.	1. El individuo cotiza para su propia pensión.
2. Las cotizaciones-prestaciones no están ligadas por un fondo de capital, ya que las pensiones actuales se financian con lo que se recauda de cotizaciones de los activos.	2. Las cotizaciones-prestaciones están ligadas mediante un fondo de capital, ya que la pensión es una reasignación de renta del individuo de los periodos activos a los pasivos.
3. Permite pagar pensiones de jubilación desde el momento en que se crea el sistema.	3. Deben transcurrir muchos años para obtener una pensión, ya que deben acumularse reservar suficientemente grandes para pagar pensiones.
4. Las cantidades aportadas por los activos determinan las pensiones actuales.	4. La cantidad aportada por cada individuo determina su pensión futura.
5. El sistema de reparto tiene una rentabilidad implícita derivada del crecimiento de la base de cotización :(crecimiento económico (productividad) y crecimiento demográfico (número de cotizantes).	5. El sistema tiene un rendimiento explícito por los fondos que es el tipo de interés aplicable.
6. El sistema de reparto protege a las pensiones frente a la inflación, ya que los salarios reales se mantienen constantes por lo que las contribuciones de los activos están indicadas por la inflación.	6. No corrige el efecto de la inflación porque el rendimiento que se obtiene es el tipo de interés real y no nominal.
7. En un sistema de reparto hay tres tipos de generaciones implicadas. La inicial (no contribuye y recibe pensión), la intermedia (contribuye	7. Con el sistema de capitalización desaparecen los riesgos de la coyuntura entre activos y pasivos así como desaparecen la distribución

<p>y recibe pensión) y la terminal (contribuye y no recibe pensión).</p>	<p>entre generaciones.</p>
<p>8. El sistema de reparto se caracteriza como un acuerdo o contrato intergeneracional por el que las generaciones activas dan soporte a las jubiladas a cambio de un compromiso de que cuando alcancen la edad de jubilación también ellos recibirán la pensión. El carácter de seguro surge a través de un intercambio de promesas entre generaciones a través de un "contrato social" implícito.</p>	<p>8. No vincula a generaciones futuras a realizar contrato explícito porque solo está implicada una generación. Obliga a tener cuentas personales para cada uno de los cotizantes.</p>

## BIBLIOGRAFÍA

### ***Referencias Bibliográficas.***

- Aguilar Villanueva Luis F. El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- \_\_\_\_\_, La implementación de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- \_\_\_\_\_, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- \_\_\_\_\_. La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Roger Beattie y Warren Mcgillivray, Reforma de las Pensiones-Una Estrategia Riesgosa: Reflexiones acerca del Informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento Sin Crisis, Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social - Subregión V. México y el Caribe Latino, Boletín Semanal No. 25 30 de mayo de 2005.
- Ruiz Durán, Clemente. Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI, México, Editorial Diana, 1997.

- Angelina Gutiérrez Arriola, México dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina, UNAM/IIEC/ Siglo Veintiuno Editores, México, 2002.

#### Referencias Documentales:

- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), 10 de diciembre de 1948.
- "Administración de la seguridad social" publicado en 1991 por el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, en conjunto con su Centro Internacional de Formación con sede en Turín y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, La Seguridad Social en México Panorama reciente y costo Fiscal 2000-2005, Palacio Legislativo, 16 de noviembre 2004.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, La Problemática de la Seguridad Social en México, Propuestas Concretas para Mejorarla, IV FORO Laboral Internacional-Responsabilidad Social en la Reforma Laboral y de la Seguridad Social, México, D.F. 25 y 26 de noviembre de 2004.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Administración de la Seguridad Social, 1991.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la federación el 27 de septiembre de 2004.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional)
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Seguro social.
- Ley Federal del Trabajo (Reglamentaria del Apartado A, del artículo 123 Constitucional)
- Estatutos del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ley del ISSSTE.
- Ley del ISSFAM.
- Ley Orgánica de PEMEX y Organismos Subsidiarios.
- Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM.
- Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de PEMEX y Organismos Subsidiarios.
- Ley que crea a la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica.

- Ley Orgánica de la CFE.
- Contrato Colectivo de Trabajo CFE-SUTERM.
- Manual de Trabajo para Servidores Públicos de Mando de la CFE.
- Decreto que crea a Luz y Fuerza del Centro.
- Estatuto Orgánico de LyF.
- Contrato Colectivo de Trabajo LyF-SME.
- Ley Orgánica de Nacional Financiera
- Ley federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Orgánica de la administración Pública Federal.
- Presupuesto de egresos de la Federación.

#### Referencias web

- Antecedentes de la Seguridad en México.- [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)
- MetLife Afore [www.metlifeafore.com.mx](http://www.metlifeafore.com.mx)
- Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE, BBVA Bancomer, Serie Propuestas, No. 31, México, Marzo de 2004.

- Panorama General de la Seguridad social en México-Convención Nacional Hacendaria-Mesa 3-Deuda Pública, 18 de marzo de 2004. [www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkrmlqtx.ppt](http://www.cnh.gob.mx/documentos/6/2/art/archivos/qkrmlqtx.ppt)
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos y Pensiones (AIOS). Estudios y Publicaciones.-La Capitalización Individual en los Sistemas Previsionales de América Latina. [www.aiosfp.org](http://www.aiosfp.org).