

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

EL COSTO FISCAL DE LAS PENSIONES EN EL IMSS

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:

Licenciado en Economía

Presenta Badillo González Gabriel

Asesora Berenice P. Ramírez López

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, Noviembre de 2014





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

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO 1 | 7 |
| 1.1 El costo fiscal..... | 7 |
| 1.2 Ingresos Públicos..... | 10 |
| 1.3 Gasto público | 14 |
| 1.4 Balance del sector público..... | 17 |
| 1.5 El costo fiscal en las finanzas públicas | 19 |
| 1.6 Factores Demográficos que inciden en el costo fiscal..... | 22 |
| CAPÍTULO 2 | 26 |
| 2.1 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES 1973-1992 | 26 |
| 2.1 Anteproyecto del seguro social | 27 |
| 2.2 El contexto económico en la institucionalización del Seguro Social mexicano | 38 |
| 2.3 Desarrollo de las finanzas y primeros indicios en el desequilibrio financiero. | 46 |
| 2.4 Antecala de la reforma a la ley del seguro social de 1973 | 54 |
| CAPÍTULO 3 | 61 |
| 3.1 Contexto económico de 1970-1990 | 61 |
| 3.2 Modificación al régimen financiero y creación del Sistema de Ahorro para el Retiro. El camino hacia la reforma estructural del sistema de pensiones | 88 |
| 3.3 El nuevo sistema de pensiones y sus implicaciones para la seguridad social | 96 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 4..... | 103 |
| 4.1 La reforma de 1995 y el costo fiscal de la transición | 103 |
| 4.2 El costo fiscal calculado en la reforma frente al costo fiscal observado entre 1995-2012 | 112 |
| 4.3 Proyección del costo fiscal 2014-2050 | 118 |
| CONCLUSIONES..... | 129 |
| ANEXO ESTADÍSTICO..... | 135 |

Agradecimientos

Estas líneas son para agradecer a todas las personas que han colaborado en la realización de esta investigación.

A mis padres cuyo trabajo y esfuerzo fue indispensable para continuar con mis estudios, a mí hermana por su enorme insistencia para que estudiara en la UNAM.

A los profesores que a lo largo de mi carrera han contribuido a la formación de mis estudios, mi más sincero agradecimiento, especialmente a Berenice Ramírez y Cruz Álvarez maestros y amigos quienes han compartido sus conocimientos desinteresadamente y me han introducido al campo de la investigación.

Quiero hacer extensivo el reconocimiento al personal del centro de información García Téllez por todo su apoyo en la búsqueda de información para este trabajo y a Guadalupe Zamora bibliotecaria del Centro de Interamericano de Estudios de Seguridad Social por su excelente atención.

A todos ellos, muchas gracias.

Dedicatoria:

“A mi futuro Yo”

Introducción

El sistema de pensiones de reparto y administración pública de los trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha estado desfinanciado desde que se institucionalizó en 1943. El déficit en el seguro de vejez y cesantía deriva de la utilización de sus recursos superavitarios para financiar el seguro de enfermedades y maternidad, adicionalmente se suman razones políticas como el estancamiento de las cuotas, la divergencia entre beneficios y la prima de cotización, además de factores demográficos, principalmente el incremento en la esperanza de vida y la transición demográfica hacia la tercera edad.

La reforma de 1995 cerró el sistema de reparto para quienes empezaron a cotizar después del 1 de junio de 1997. El artículo duodécimo de la ley del seguro garantiza el pago de las pensiones en curso y las que deriven de la conservación de derechos, a los trabajadores que mantienen estos beneficios se les denomina generación en transición.

La transición entre sistemas pensionarios dio inicio desde el momento en que entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social el 1 de julio del 1997 y terminará hasta el momento en que se pague la última pensión —se calcula que será alrededor de 2080— bajo los beneficios de la Ley de 1973, el pago de estas pensiones tiene un impacto en las finanzas públicas que generalmente se denomina costo fiscal o costo de la transición.

El costo fiscal se canaliza a través de los Ramos Generales del Presupuesto de Egresos de la Federación, específicamente el ramo 19 denominado Aportaciones a Seguridad Social, en cuyos rubros está comprendido el costo fiscal a través de 4 apartados: las aportaciones estatutarias al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cuota social, las pensiones y jubilaciones en curso de pago y la pensión mínima garantizada.

Los compromisos que el Gobierno asumió en la reforma representan un desequilibrio en las finanzas públicas, debido a que no existe un mecanismo de financiamiento que sustente del pago de pensiones, en este sentido una evaluación

del costo fiscal ayudara a obtener una aproximación al reto financiero que enfrentara México en los próximos años.

El principal objetivo de esta investigación es calcular el costo fiscal derivado de la transición del sistema de pensiones en el IMSS. Además de presentar un cálculo del costo fiscal para los próximos años se propone una revisión histórica de las finanzas del seguro de vejez y cesantía, Para llevar a cabo esta tarea se utilizaron como principales fuentes de información las estadísticas históricas del IMSS contenidas en los informes actuariales y financieros, memorias laborales y las estadísticas que corresponden a las finanzas públicas de los últimos 17 años.

Existen múltiples desarrollos teóricos que abarcan las distintas ramificaciones de la seguridad social y en específico de los sistemas de pensiones, sin embargo, el costo fiscal es un tema poco estudiado, la bibliografía al respecto es escasa y el interés por su estudio es relativamente reciente, en este sentido la investigación se justifica, si tenemos en cuenta que en los últimos años se ha puesto especial interés en el impacto que los pasivos laborales tendrán sobre las finanzas públicas y el costo que los contribuyentes tendrán que pagar.

Esta investigación se compone de cuatro capítulos, el primero define y presenta un marco conceptual para el costo fiscal, incluyendo las principales variables de las finanzas públicas como ingreso gasto y balance del sector público. También se incluye un apartado correspondiente al costo fiscal como elemento constitutivo de las finanzas públicas, finalmente se aborda la evolución demográfica y sus repercusiones en el costo de la transición.

El segundo capítulo se estructura mediante tres apartados. Inicialmente se abordan las cuestiones históricas relacionadas con el anteproyecto que sirvió de base para la institucionalización del IMSS, el segundo apartado corresponde al contexto económico en el que se fundó la institución, por último se documenta la evolución del sistema financiero durante los primeros 30 años de operaciones.

El tercer capítulo recapitula el desarrollo del sistema financiero del IMSS, los factores que incidieron en el deterioro del sistema de pensiones y el contexto

económico marcado por el desarrollo estabilizador y posteriormente por la crisis económica de los años ochenta. Al final de este capítulo se incluye un apartado referente al nuevo sistema de pensiones y las implicaciones que la reforma tuvo para la seguridad social.

Finalmente el capítulo cuatro recapitula el proceso de reforma haciendo énfasis en el diagnóstico sobre el que se sustentaron las modificaciones legales y financieras. El segundo apartado contrasta los cálculos correspondientes al costo fiscal en el momento de la reforma y los datos observados después de 17 años. El tercer apartado se centra en la proyección del costo fiscal para las próximas décadas destacando el impacto que este tendrá sobre las erogaciones del ramo 19. Finalmente se encuentran las principales conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO 1

1.1 El costo fiscal

El 21 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto relativo a la Nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor a partir del 1° de julio de 1997, el objetivo de esta nueva Ley fue reformar desde su estructura el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que desde 1943 era administrado como un organismo público descentralizado, funcionaba como un sistema de reparto y otorgaba beneficios definidos.¹

La reforma sustituyó el sistema público de pensiones por uno de contribución definida, capitalización de cuentas individuales y administración privada a través de empresas especializadas en la Administración de Fondos para el Retiro (AFORE). Con la reforma México se alineo a la tendencia internacional de transformar los sistemas públicos de pensiones como medida para reducir el déficit fiscal, equilibrar las finanzas públicas e incentivar el ahorro interno en un contexto de cambios estructurales al interior de la economía.

Existen dos formas esenciales para transitar de un sistema público de pensiones a uno privado, la primera consisten en obligar a todos los trabajadores en activo y los ya pensionados a trasladarse al nuevo sistema, esta decisión implica el reconocimiento de los derechos adquiridos hasta el momento de la reforma. Como instrumento de compensación generalmente se utiliza un *bono de reconocimiento* que además funciona como un mecanismo de ahorro en el costo de la transición debido a que el beneficio del bono es menor a los beneficios del sistema de reparto.

La segunda opción consiste en cerrar el sistema de pensiones cuando la nueva Ley entra en vigor, pero se reconocen los derechos adquiridos por la generación de trabajadores que cotizó hasta el momento de la reforma. Todos los trabajadores que

¹ La reforma del IMSS en 1995 tiene el carácter de estructural debido a que modificó sustancialmente el financiamiento y administración del seguro de IVCM, aunque el financiamiento sigue siendo tripartito la administración y gestión de los recursos quedo a cargo del sector privado, ello supone un modelo de pensiones totalmente distinto para aquellos trabajadores que ingresen al mercado laboral después del primero de julio de 1997.

entren al mercado laboral a partir de la publicación de la reforma quedan cubiertos por el nuevo sistema de pensiones por lo que teóricamente no generan más presiones para las finanzas públicas.

La transición entre sistemas pensionarios empezó desde el momento en que entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, el 1 de julio del 1997 y terminara hasta el momento en que se pague la última pensión —se calcula que será alrededor de 2080— bajo los beneficios de la Ley de 1973 (L73 en adelante), la transición entre sistemas de pensiones tiene un impacto en las finanzas públicas que generalmente se denomina costo fiscal o costo de la transición.

Rodríguez y Durán (2000) definen el costo fiscal como los costos de la transición asumidos por el Estado, derivados de la asimetría entre ingresos y gastos que no coinciden en el tiempo y los beneficios de los asegurados que no corresponden a las aportaciones hechas al sistema durante su carrera.

El costo fiscal asociado al sistema de pensiones representa un pasivo para el Gobierno Federal que se tiene que cubrir en cada ejercicio fiscal asignando recursos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Las pensiones son gasto corriente que se cubren en parte con ingresos no recurrentes, lo cual necesariamente requiere de mayores recursos en el largo plazo y la reasignación de las actuales partidas presupuestales.

Las responsabilidades que el Estado asumió durante la transición forman parte de un proceso histórico, institucional y jurídico que abarca desde la institucionalización del Seguro Social en 1943 hasta el momento en que el sistema de pensiones se reforma y pasa a formar parte del nuevo modelo económico que prioriza el ahorro interno como parte esencial para alcanzar el crecimiento económico.

La legislación de 1943 estableció la obligatoriedad de constituir reservas actuariales para financiar las obligaciones presentes y futuras del IMSS, sin embargo, distintos factores financieros, económicos y políticos influyeron para que estas reservas nunca se constituyeran. Actualmente no existen recursos derivados del fondo de reservas creado bajo las disposiciones de la Ley de 1943 (L43 en adelante), al no

existir recursos para financiar las pensiones en curso de pago, la liquidación de estas dependerá únicamente de los recursos presupuestales de cada ejercicio fiscal.

Los asegurados que hayan cotizado al IMSS hasta del 30 de julio de 1997, al cumplir 65 años y haber cubierto las semanas de cotización requeridas para tener derecho a una pensión por vejez, pueden hacer efectivo su derecho a jubilarse por la Ley vigente o por la legislación anterior según lo plasmado en el artículo undécimo transitorio que establece:

UNDECIMO. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente Ley. (IMSS, 1995).

Si los asegurados escogen retirarse bajo el régimen de la L73 el Estado tendrá que asumir el compromiso de pagar el monto de las pensiones, dicha obligación está consagrada en el artículo duodécimo transitorio de la Ley 95.

DUODECIMO. Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga (ibid)

Sin importar que régimen de retiro escojan los asegurados, existe un costo que se tiene que cubrir mediante una combinación de políticas públicas, en la cual se podrían incluir; la reasignación de recursos a través del presupuesto de egresos de la federación, el incremento de tasas impositivas, la colocación de nuevos títulos financieros (deuda para las próximas generaciones) o la creación de nuevos

gravámenes impositivos sobre la base de contribuyentes ya establecida, sin embargo es importante mencionar que las pensiones bajo los beneficios de la Ley 73 generan un mayor costo fiscal que aquellas que se otorguen bajo los beneficios de la legislación vigente, esto se debe a que las pensiones derivadas de la L73 son pasivos para el Estado y se cubren con ingresos presupuestarios, mientras que las pensiones correspondientes a la L95 se pagan con los ahorros acumulados de cada trabajador.

El estudio del costo fiscal requiere determinar la situación actual de las finanzas públicas, puesto que de ello deriva el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado incluidas las pensiones.

Para conocer la posición del sector público a continuación se presenta un marco conceptual de las principales variables de las finanzas públicas como son el ingreso y el gasto, también se muestra su situación actual y su relación con el costo fiscal y los sistemas de pensiones.

1.2 Ingresos Públicos

Los ingresos públicos pueden clasificarse en presupuestales u ordinarios y extra presupuestales o extraordinarios, estos últimos se refieren a la venta de activos físicos, valores financieros, y el financiamiento proveniente de la banca.

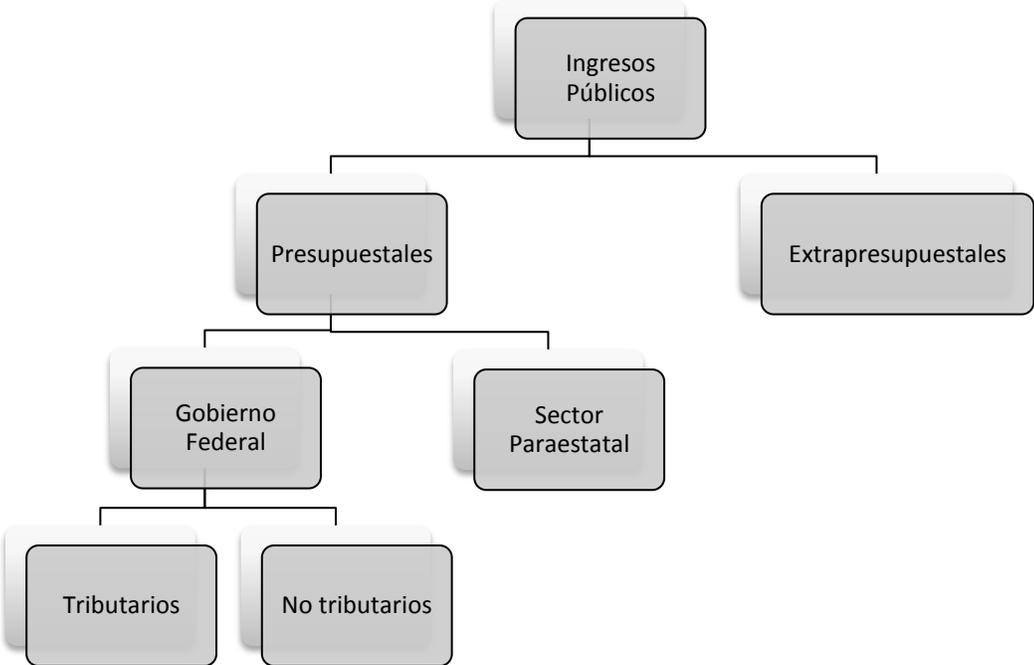
Los ingresos presupuestarios hacen referencia a las contribuciones que están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos; productos, enajenación de bienes privados, aprovechamientos, los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento (SHCP, 2013). Los ingresos públicos pueden dividirse en:

- 1) Los que derivan de la aplicación del artículo 1° de la Ley de ingresos (Gobierno Federal y Organismos y Empresas).

2) Ingresos tributarios y no tributarios: esta clasificación sirve para agrupar los ingresos de acuerdo a su origen económico;

Los ingresos tributarios “son los recursos que obtiene el Gobierno Federal por imposiciones fiscales y que incluye a las personas físicas y morales, su carácter tributario atiende a la naturaleza de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos” (SHCP, 2013), en este rubro las principales fuentes de ingreso son; El impuesto al valor agregado (IVA), impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto especial sobre la producción y servicios (IEPS). Por su parte los ingresos no tributarios comprenden los derechos, aprovechamientos y productos.

Figura 1.1 Ingresos del sector público



Fuente: Elaborado en base al documento: Balance Fiscal en México, definición y metodología, 2013, SHCP.

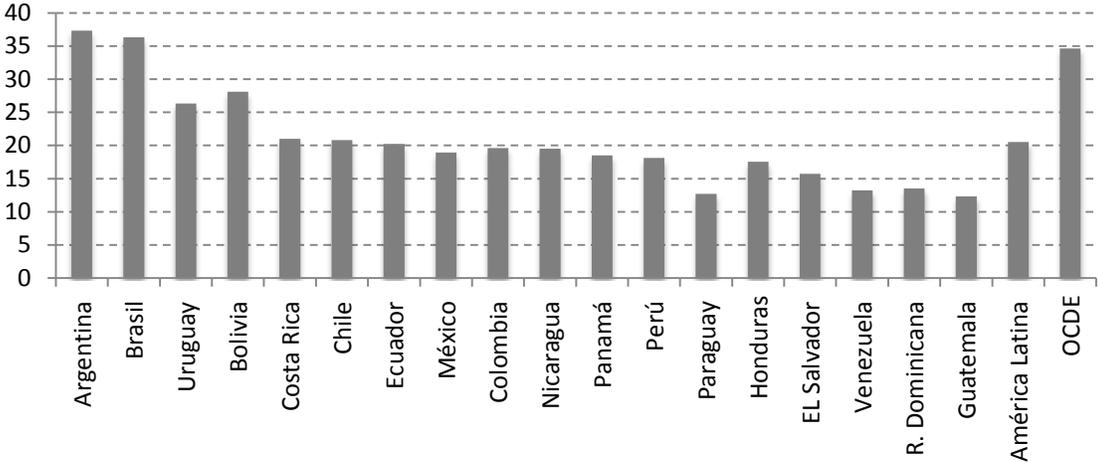
Desde hace varias décadas tenemos una hacienda pública que depende en gran medida de los ingresos derivados de la explotación petrolera, como resultado el equilibrio financiero está ligado un recurso natural no renovable, cuyo precio está determinado por el mercado internacional. Debido a la relevancia que la actividad petrolera tiene sobre las finanzas públicas, los ingresos también pueden agruparse en dos rubros;

Ingresos petroleros: son los ingresos que derivados de la explotación petrolera, incluye los recursos generados por Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los ingresos del Gobierno Federal que provienen del régimen impositivo sobre esta actividad.

Ingresos no petroleros; Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas (contribución de mejoras) y por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (SHCP, 2013). Se subdividen en ingresos tributarios y no tributarios.

México es uno de los países en América Latina con una de las recaudaciones fiscales más bajas (Gráfica 1.2) , los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en promedio recaudan casi el doble de ingresos fiscales que nuestro país. En América Latina también nos encontramos por debajo del promedio (20.5 %), nuestra recaudación fiscal como proporción del PIB incluso se encuentra por debajo de economías menos robustas como Nicaragua (19.5 %), Costa Rica (21 %), Ecuador (20.2 %) o Bolivia (28.1 %).

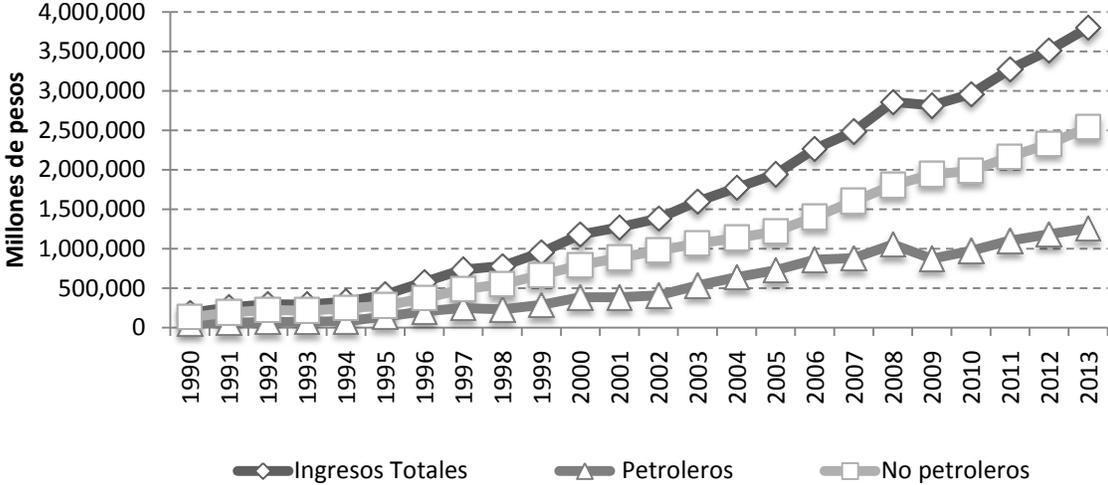
Gráfica 1.2 Ingresos fiscales como porcentaje del PIB en América Latina 2012



Fuente: Con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos disponible en: www.oecd.org, (OCDE, 2014)

Desde 1986 cerca del 30 % de los recursos del sector público provienen de los ingresos petroleros². El incremento de los precios del petróleo en el sexenio de Vicente Fox acentuó la dependencia, de 2002 a 2003 los ingresos petroleros crecieron 120 mil millones de pesos y hasta 2006 la tasa de crecimiento real promedio fue de 16 % al año (Gráfica 1.3).

Gráfica 1.3 Ingresos presupuestales y petroleros 1990-2013 (Millones de pesos)



Fuente: Con datos de la SHCP disponibles en: www.SHCP.com.mx

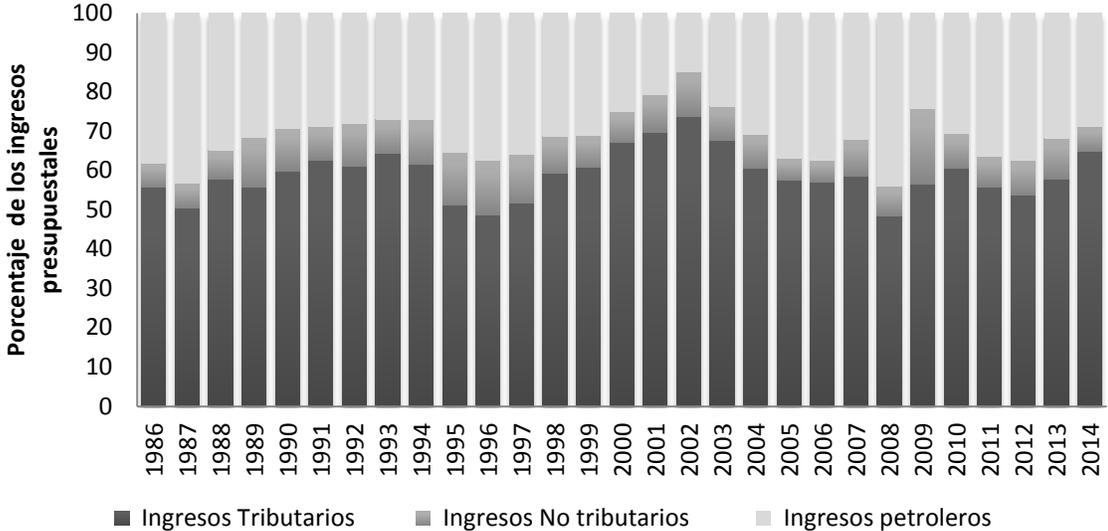
En dos años los ingresos petroleros prácticamente duplicaron su participación en los ingresos presupuestales (Gráfica 1.4), esta situación ha permitido mantener altos niveles de gasto público y posponer la reforma a la hacienda pública, como resultado la recaudación tributaria ha permanecido estancada.

La grafica ilustra como los ingresos tributarios mantuvieron un crecimiento en la estructura de los ingresos presupuestales desde 1990, su nivel más alto fue en el año 2002 cuando significaron el 74 % de los ingresos del sector público, a partir de entonces disminuyeron, en la crisis económica de 2008 llegaron a su nivel más bajo (49 %). Como política coyuntural la disminución recaudatoria fue compensada con

² Según el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) Se estima que para 2015 los ingresos petroleros disminuirán 8.5 % real respecto a los ingresos de 2014 como consecuencia de la reforma energética.

ingresos derivados del financiamiento, sin embargo hasta el momento los ingresos tributarios no han logrado recuperar el nivel de participación que tenían en 2002.

Gráfica 1.4 Estructura porcentual de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal: No petroleros (Tributarios, No tributarios) y petroleros 1986-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, disponibles en www.INEGI.com.mx

1.3 Gasto público

El gasto público se define como el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, los poderes Legislativo y Judicial, Sector paraestatal, Estados y Municipios en el ejercicio de sus funciones (Barnés, 2000). Los principales objetivos del gasto son mantener el equilibrio macroeconómico, promover el crecimiento sostenido, mantener la equidad entre sectores económicos y factores de la producción, cumplir con la provisión de bienes y servicios públicos entre otros.

El Gasto público se distribuye en dos grandes rubros: programable y no programable, el primero “se refiere a las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población sin incluir el costo financiero” (SHCP, 2013) y puede clasificarse en Funcional, Administrativo y Económico.

La clasificación económica comprende el gasto corriente y el gasto de capital, el primero incluye el pago de servicios personales, gastos de operación, subsidios y transferencias, mientras que el gasto de capital corresponde a la formación de nuevo patrimonio principalmente inversión física.

El gasto no programable incluye “*las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos*” (SHCP, 2013), comprende el costo financiero, participaciones y adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), participaciones a entidades Federativas y Municipios, operaciones y programas de saneamiento financiero y apoyo para ahorradores y deudores de la banca, todas estas variables se ajustan automáticamente en cada ejercicio fiscal de acuerdo a la legislación vigente.

Cuadro 1.1 Gasto neto presupuestario

| | | Gasto neto presupuestario | | |
|---------------------------|------------------|---------------------------|--|------------------------|
| | | Programable | No programable | |
| Gasto neto presupuestario | Gasto primario | Servicios personales | | |
| | | materiales y suministros | Participaciones | |
| | | Servicios generales | | |
| | | Inversión | | |
| | | Transferencias | ADEFAS | |
| | | Otras erogaciones | | |
| | Costo Financiero | | | Pago de intereses |
| | | | | Deuda tradicional |
| | | | | De PIDIREGAS de CFE |
| | | | | Saneamiento financiero |
| | | | Programas apoyo a ahorradores y deudores de la banca | |

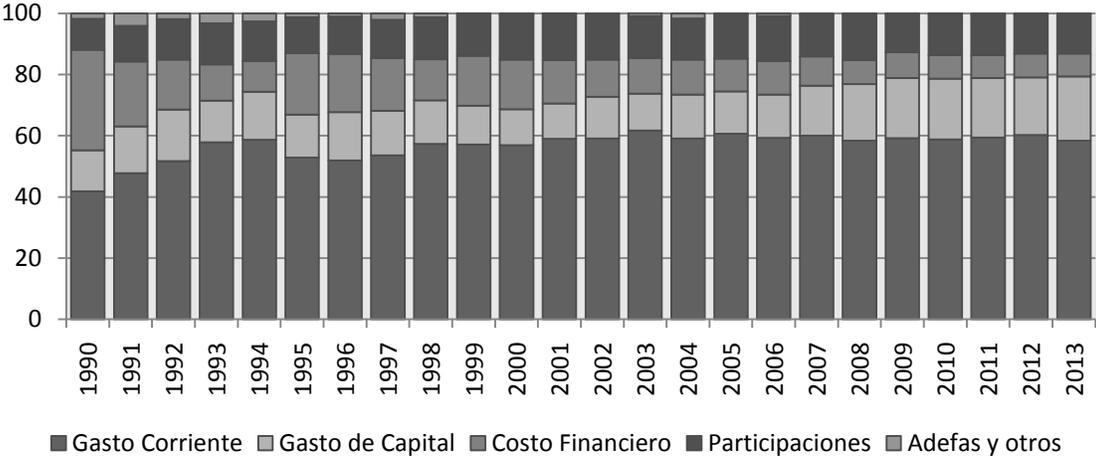
Fuente: Tomado del Balance Fiscal en México, definición y metodología, 2011, SHCP.

El gasto primario es el que resulta de descontar el costo financiero al gasto neto presupuestario y representa la parte de las erogaciones presupuestarias que no están asociadas a obligaciones financieras adquiridas en el pasado (SHCP, 2011).

El costo financiero se refiere a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública. En otras palabras es el costo del servicio de la deuda.

En la siguiente gráfica se ilustra la estructura del gasto público, destaca el importante crecimiento del gasto corriente que desde 1990 se ha incrementado cerca de 20 puntos porcentuales, en el año 2013 llegó a constituir el 60 % del gasto en el sector público. El gasto de capital se mantuvo estancado en 14 % durante 16 años, a partir de 2007 se incrementó gradualmente hasta que en 2013 alcanzó su mayor nivel con 21 puntos porcentuales, pese a ello el gasto de capital sigue siendo muy bajo comparado con las erogaciones del gasto corriente.

Gráfica 1.5 Estructura porcentual del gasto programable y no programable 1990-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, disponibles en www.SHCP.com.mx

El gasto no programable representa el 20 % del gasto del sector público, el principal rubro es el costo financiero que constituye el 8 % del gasto neto, porcentaje relativamente bajo si tenemos en cuenta que en 1991 esta partida constituía el 33 % del gasto neto, la disminución tan significativa se explica por las políticas de estabilidad macroeconómica implementadas en la década de 1990, principalmente la venta de empresas paraestatales, la reestructuración de la deuda y el control de la inflación.

Por otra parte los recursos para participaciones que se asignan a través del ramo 33 han mantenido su proporción sin grandes variaciones, al alrededor de 13 % del

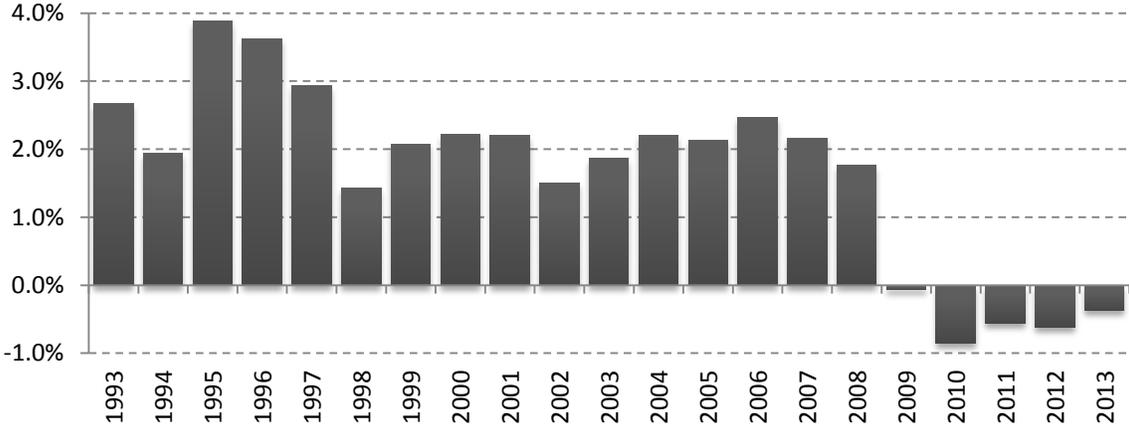
gasto neto, mientras que los adeudos de ejercicios fiscales anteriores apenas constituyen un punto porcentual.

1.4 Balance del sector público

El balance tradicional o económico es una herramienta que nos permite evaluar el impacto de la política fiscal sobre las finanzas públicas, a través del déficit o superávit nos muestra la solvencia del sector público, sin embargo esta herramienta puede resultar insuficiente para determinados análisis, la razón de ello es que el balance tradicional no muestra algunos aspectos relevantes de las finanzas públicas como los requerimientos financieros o los ingresos del sector petrolero.

Otra forma de analizar la situación de las finanzas públicas es a través del balance primario (Gráfica 1.6), se obtiene al descontar del balance tradicional el costo financiero y mide la capacidad del Gobierno Federal para afrontar sus compromisos financieros. Los datos del balance primario muestran que el sector público es deficitario desde el año 2009.

Gráfica 1.6 Balance primario del sector público como proporción del PIB 1993-2013



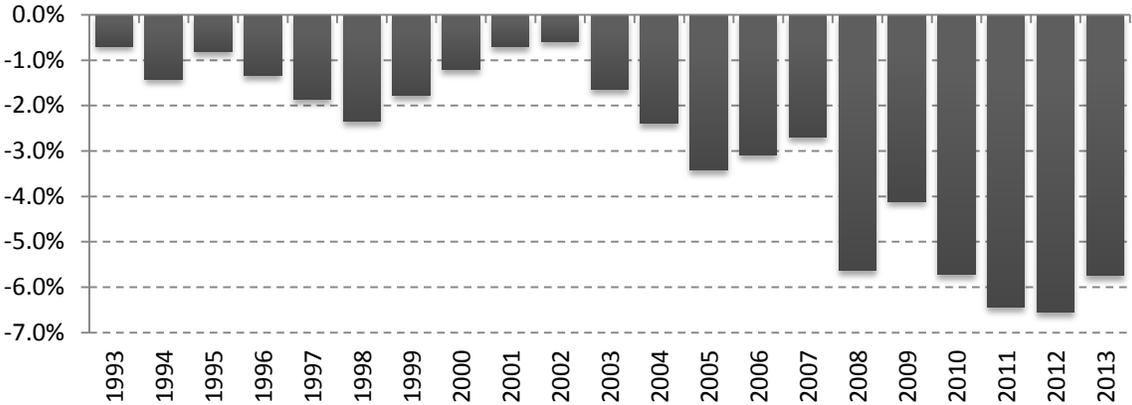
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, disponibles en www.INEGI.com.mx

Para medir el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas al balance primario podemos descontar los ingresos petroleros del Gobierno Federal (Gráfica 1.7), como resultado tenemos un déficit continuo y progresivo en cada

ejercicio fiscal. Lo cual nos indica que sin los recursos petroleros tendríamos un sector público permanentemente deficitario.

La estructura del gasto nos muestra que los ingresos del sector público no están siendo utilizados para la formación de activos y la construcción de un patrimonio para las futuras generaciones, el gasto está orientado en su mayoría a financiar servicios personales, gastos de operación y subsidios.

Gráfica 1.7 Balance Primario del sector público sin incluir los ingresos petroleros del Gobierno Federal, Porcentajes del PIB 1993-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, disponibles en www.inegi.com.mx

1.4.1 Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

Los RFSP corresponden a las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal, mientras que el SHRFSP son el monto acumulado derivado de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Esto requerimientos se cubren con préstamos de los mercados de capital tanto internos como externos.

En 2013 los RFSP representaron el 4 % del PIB, la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima una disminución de 1.5 % entre 2017 y 2019. Aunque este nivel de déficit es manejable lo realmente preocupante es el saldo histórico, que a diferencia de los RFSP ha mantenido un crecimiento sostenido desde 2008 hasta ubicarse en 40 % del PIB en 2013.

El siguiente cuadro del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) muestra los RFSP antes de las transferencias, apoyos y subsidios del Gobierno Federal agrupando las entidades que generan el déficit. Al IMSS corresponde un déficit de 176 mil millones de pesos, que constituyen el 37 % de los RFSP.

Cuadro 1.2 Composición del déficit del sector público (Millones de pesos)

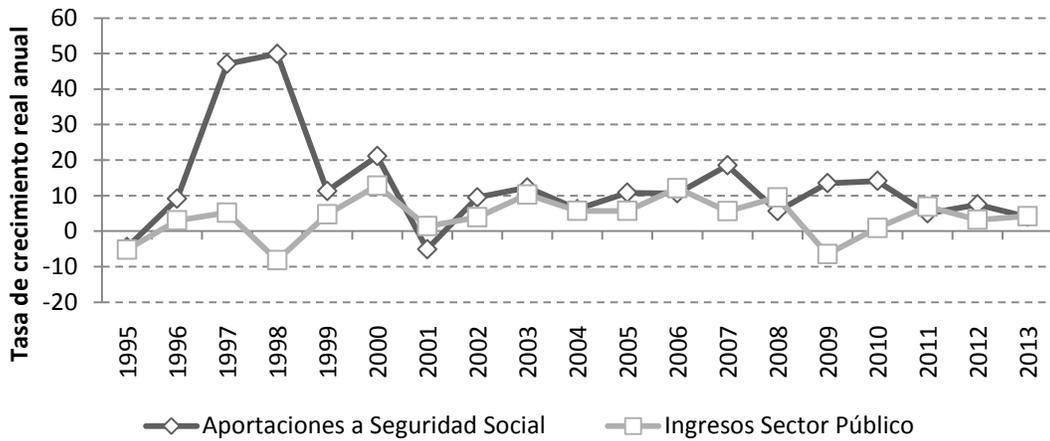
| Concepto | 2013 | % |
|---|-----------------|-------------|
| Requerimientos Financieros Totales | -473,066 | 100% |
| Aportaciones a Estados y Municipios | -513,904 | 109% |
| IMSS | -176,998 | 37% |
| PEMEX | -85,623 | 18% |
| ISSSTE | -95,150 | 20% |
| CFE | -60,849 | 13% |
| OTROS (IPAB, FARAC, PIDIREGAS, Adecuaciones a los registros presupuestarios, programas de deudores, banca de desarrollo y fondos de fomento). | -78,991 | 17% |
| Gobierno Federal antes de subsidios y apoyos a paraestatales y aportaciones a Estados y Municipios | 538,449 | -114% |

Fuente: ¿Qué es y de donde surge el déficit público?, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, documento disponible en: www.CEESP.com.mx

1.5 El costo fiscal en las finanzas públicas

En las finanzas públicas el costo fiscal forma parte del Gasto Neto Presupuestario, los recursos se asignan a través de los ramos generales, específicamente el ramo 19 denominado *Aportaciones a Seguridad Social*. El gasto en este ramo ha mantenido un crecimiento promedio real de 10.5 % desde 1995, un crecimiento insostenible si tomamos en cuenta que los ingresos del sector público para el mismo periodo han crecido solo 4.5 % al año.

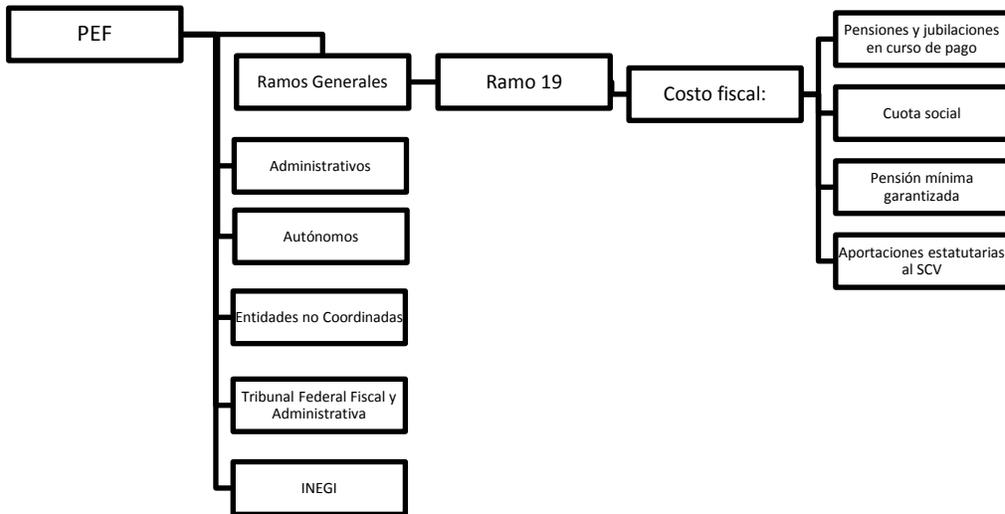
Gráfica 1.8 Tasa de crecimiento real del Ramo 19: Aportaciones a seguridad social 1995-2013



Fuente: SHCP; Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2013

Dentro del ramo 19 no existe una partida específica denominada “costo fiscal”, pero este concepto se integra de cuatro rubros asociados a los compromisos asumidos por el Estado en la transición del sistema de pensiones (Figura 1.2), los rubros son: (j008) pensiones y jubilaciones en curso de pago, (j011) aportaciones estatutarias al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, (j012) cuota social al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez Y (j021) pensión mínima garantizada.

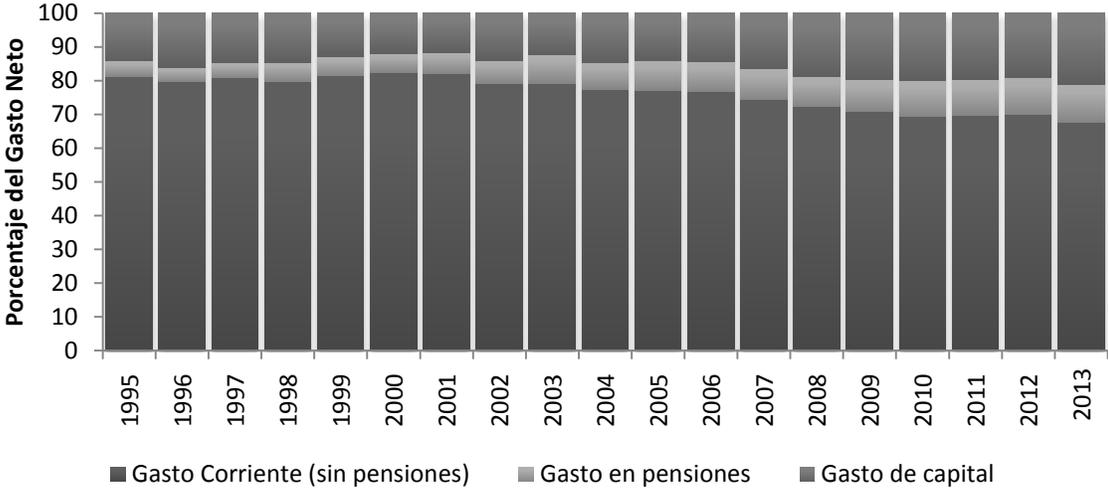
Figura 1.2 Esquema jerárquico presupuestario del costo fiscal



Fuente: Elaborado en base al PEF 2014, disponible en: www.SHCP.com.mx

Con los datos de las gráficas anteriores observamos que el gasto corriente se ha incrementado de forma sostenida, sin embargo estas gráficas no nos permiten reconocer cual es la proporción que corresponde al gasto en pensiones. Al separar el gasto corriente del gasto en pensiones observamos un fenómeno interesante (Gráfica 1.9), a partir de 2001 el gasto corriente sin incluir el pago de pensiones ha disminuido con relación al gasto neto del sector público, sin embargo, esto no se ha traducido en un incremento del gasto de capital, en parte se debe a que el gasto en pensiones se ha incrementado considerablemente, de 1995 a 2013 se ha duplicado su participación en el gasto total el sector público.

Gráfica 1.9 Estructura del gasto neto presupuestario: gasto corriente, gasto en pensiones y gasto de capital 1995-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP disponibles en www.SHCP.com.mx

En otras palabras el gasto corriente destinado a pensiones está frenando la formación de nuevo capital (patrimonio), para el ejercicio fiscal 2013, de cada peso gastado por el sector público 11 centavos corresponden al pago de pensiones públicas.

1.6 Factores Demográficos que inciden en el costo fiscal

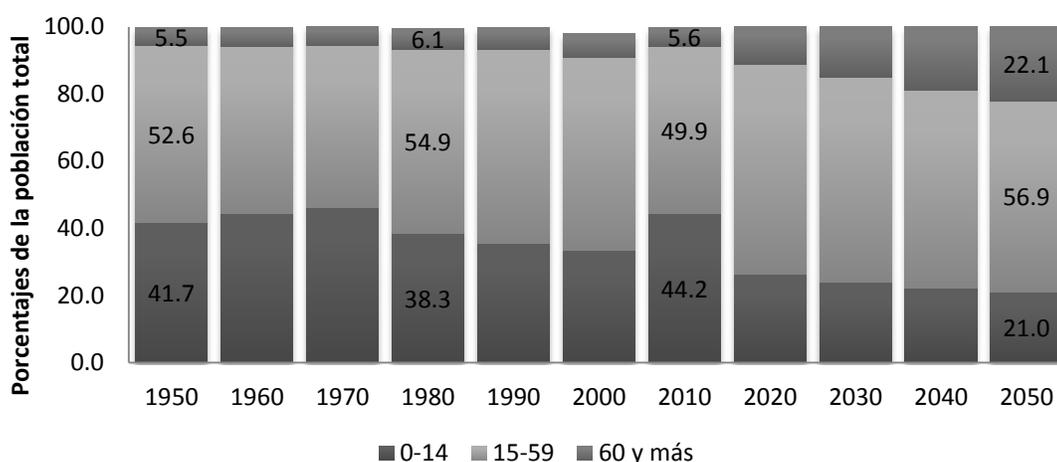
La edad de la población, la antigüedad del plan de pensiones y la cobertura del programa son factores exógenos propuestos por Mesa Lago (2000) para explicar el costo de la transición, el autor afirma que *“a mayor sea el envejecimiento de la población, la antigüedad del programa de pensiones y la cobertura de la fuerza laboral, mayor deberá ser el costo fiscal”* en México la transformación epidemiológica, los avances en las ciencias médicas y el incremento gradual del acceso a los servicios de salud convergen en un incremento constante de la esperanza de vida al nacer, que en 1945 era de 47 años en promedio, mientras que en 2012 alcanzó los 76 años.

La mayor esperanza de vida y el incremento en la fecundidad provocaron una reducción de la mortalidad, factores que en parte son resultado de la creación de políticas de protección social, así como la focalización de programas como IMSS-Oportunidades que permitió que millones de mexicanos tuvieran acceso a vacunación y servicios de salud incluso en áreas rurales, el resultado fue una reducción en las patologías que finalmente terminaron por incidir en el incremento de la esperanza de vida.

La evolución demográfica de nuestro país se observa en la siguiente gráfica, desde 1980 la población más joven (0 a 14 años) que se localiza en la base ha perdido volumen, aunque en 2010 ocurrió un incremento notable en este rango de edad la tendencia no cambiará para las próximas décadas.

La población que corresponde a la parte de los trabajadores activos (15 a 59 años) se amplió, provocando el fenómeno conocido como “bono demográfico”, acontecimiento que se refiere a un periodo en el cual la base de la pirámide conformada por niños y adolescentes se contrae y la población se desplaza primero hacia la edad laboral y posteriormente a la edad de jubilación (Gráfica 1.10)

Gráfica 1.10 Distribución de la población en México por grupos de edad 1950-2050



Fuente: Elaboración propia con datos de (CONAPO, 2013)

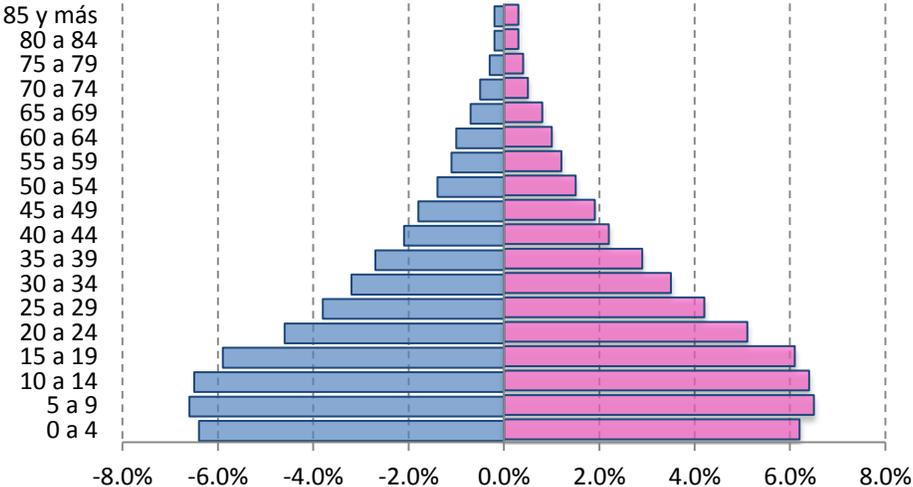
El bono demográfico se inicia en a partir de 1970, cuando la razón de dependencia³ empieza a disminuir y termina hasta el año 2030 cuando esta proporción comenzará a aumentar. Para Zúñiga y Virgilio (2000) el bono demográfico propicia un incremento en la tasa de ahorro y de inversión generando condiciones económicas favorables para las instituciones de seguridad social, sin embargo el aprovechamiento del bono demográfico depende en gran medida de la política pública y los factores endógenos de crecimiento, entre ellos la generación de empleos, condiciones que en este momento no parece contribuir a la transición demográfica.

Por último en la gráfica podemos observar como la población de trabajadores activos gradualmente se va incorporando a la población de mayor edad (60 años y más), este fenómeno demográfico representa un gran reto para el sistema de seguridad social y las finanzas públicas.

³ La razón de dependencia es el cociente resultante de la población de entre (0 a 14 años + 60 y más años) entre los trabajadores activos (15 a 59 años), en este grafico podemos ver como la población de 0 a 14 años disminuye mientras que la población más vieja aumenta. La población entre 14 y 59 años se incrementa hasta el año 2030 cuando esta empezara a descender.

Las pirámides poblacionales nos ayudan a mostrar la estructura poblacional para un momento determinado, la siguiente pirámide muestran que en la reforma de 1995, la población se concentraba en las primeras edades y según lo que sostiene Herrera y Durán (2000) *“el costo por reconocimiento de derechos tiende a ser más bajo que si se encuentra concentrada en edades intermedias y avanzadas, y además los costos por reconocimiento de derechos pueden ser diferidos en un mayor horizonte temporal”* esto implica que los costos de la reforma no van a disminuir en el corto plazo, tendremos que esperar a que la pirámide poblacional vuelva a ensancharse en la parte correspondiente a las primeras edades y disminuya en la punta donde se encuentran los ancianos.

Gráfica 1.11 Pirámide poblacional 1990



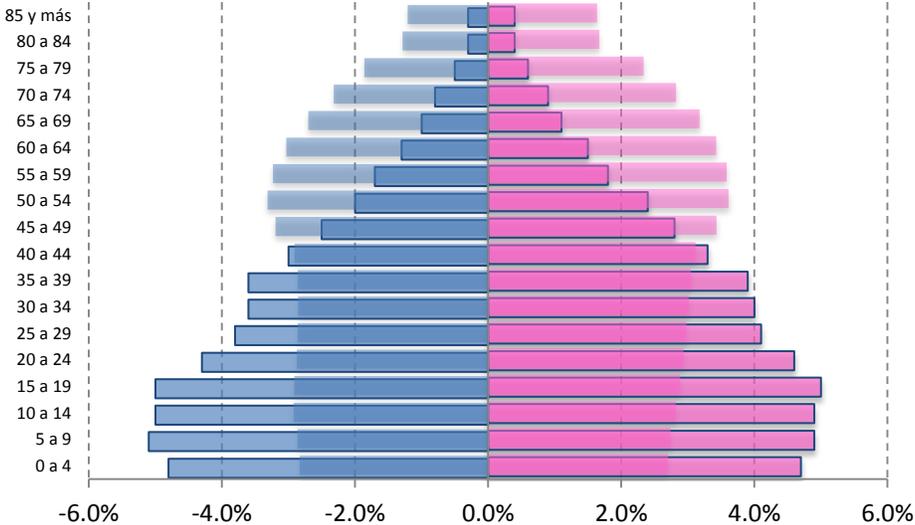
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO proyección censo 2010

El periodo de transición demográfica representa una oportunidad económica única, si el incremento de la fuerza laboral y la disminución de la tasa de dependencia son acompañados de una política fiscal que permita incrementar el gasto de capital, se puede financiar la infraestructura de protección social y capitalizar los fondos de pensiones para las futuras generaciones.

En el año 2030 México comenzara a tener una población envejecida por lo que el gasto en pensiones aumentara. Si el bono demográfico es desaprovechado, el descenso de los trabajadores activos se reflejara en un mayor costo cuando la

pirámide se ensanche en la parte correspondiente a la población de 45 años y más. (Gráfica 1.12) Actualmente la población mayor de 60 años representa el 9.7 % de la población total, sin embargo en el año 2050 esta población será significativamente mayor, al constituir el 22 % de los mexicanos (CONAPO, 2013).

Gráfica 1.12 Pirámide poblacional 2010 y 2050



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, proyección con datos del censo 2010

Los beneficios de la reforma se harán explícitos aproximadamente en 2080 cuando hayan muerto los últimos trabajadores que mantienen los beneficios de la Ley 73, mientras eso sucede el costo fiscal seguirá presionando las finanzas públicas.

CAPÍTULO 2

2.1 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES 1973-1992

En este capítulo se describe y analizan los estudios actuariales que institucionalizan la seguridad social en México a través del Instituto Mexicano de Seguridad Social a lo largo de tres apartados:

- Anteproyecto del seguro social mexicano: informe financiero y actuarial sobre el proyecto de ley del seguro social en México de 1942
- El contexto económico y la institucionalización del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943
- Evolución de las finanzas del Instituto y primeros desequilibrios financieros para el periodo 1943 y 1973

En estos tres puntos se documentan hechos relevantes para las finanzas del Instituto sobre el anteproyecto del IMSS y el desenvolvimiento a lo largo de 30 años posteriores a su fundación, más adelante se hace un seguimiento a la evolución de las finanzas del instituto, pasando por las principales reformas legales que modificaron las condiciones de adquisición de las pensión para los asegurados culminando con la reforma de 1973.

En el apartado 2.1 se da cuenta de los estudios preparatorios para la institucionalización del seguro social encargados al actuario checoslovaco Emilio Schoenbaum quien había participado en la creación de los institutos de seguro social en Europa y Sudamérica. En el anteproyecto actuarial se detalla cómo se realizaron los cálculos para el establecimiento del sistema de pensiones.

En el apartado 2.2 se analiza la relación entre la institucionalización del IMSS, el contexto internacional marcado por la Segunda Guerra Mundial, y el proyecto económico de Industrialización que México inicio en la década de los años cuarenta.

En este apartado se presenta la evolución de las finanzas del IMSS durante sus primeras tres décadas de vida. Estos años se dividen en tres periodos,

considerando los sucesos más relevantes en cuanto a la instrumentación y cambios legislativos en el sistema de pensiones.

En la periodización se presentan los resultados de los informes actuariales del IMSS elaborados en esos años. Así como, los principales cambios derivados de las reformas a la Ley del Seguro Social en 1943. Ello con el objetivo de documentar no solo la evolución del sistema financiero del IMSS, sino también identificar los factores que incidieron en el deterioro de las finanzas y llevaron a que la Ley de 1943 fuera reformada en 1973. A fines de los años sesenta ya se empieza hablar de los grandes retos financieros que afrontaba la institución derivado de desequilibrio en algunos rubros, problema que arrastraba desde su institucionalización, así como, de las posibles soluciones.

Para el apartado 2.3 se documenta lo referente a las finanzas del Instituto y algunas reformas llevadas a cabo entre el periodo 1943-1973 referente a las pensiones. Para el desarrollo de este apartado se utiliza como principal fuente los informes financieros, matemáticos y actuariales publicados por el IMSS cada 3 años.

2.1 Anteproyecto del seguro social

El proyecto del seguro social fue elaborado por el actuario checoslovaco Emilio Schoenbaum, reconocido a nivel mundial por su amplia experiencia en la elaboración de proyectos en Seguridad Social. En la exposición de motivos del proyecto propone que el seguro fuera de carácter obligatorio, pues según la experiencia que él actuario había tenido en Sudamérica consideró que el seguro voluntario no era lo más adecuado, de este modo se decidió que la obligatoriedad de las contribuciones era el mejor modelo para México, detrás de esta consideración se encuentra el bajo nivel de ahorro de los trabajadores y la falta de previsión de ingresos en la vejez.

Según lo dispuesto en el segundo artículo de la Ley del seguro social (IMSS, 1943), este se constituye como un servicio público de carácter obligatorio y abarca cuatro seguros:

- I. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

- II. Enfermedades no profesionales y maternidad
- III. Invalidez, Vejez y Muerte
- IV. Cesantía involuntaria en edad avanzada

El presente estudio comprende el costo de las pensiones otorgadas por Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (IVM) y Riesgos de Trabajo, sin embargo el estudio recae en las pensiones por Vejez, debido a que son las prestaciones en dinero que generan una mayor presión sobre las finanzas del instituto.

En el plano nacional el inicio del seguro social se enmarca en el contexto del modelo de crecimiento y desarrollo asociado con la industrialización de la economía, mientras que a nivel internacional culminaba la Segunda Guerra Mundial. Cualquiera podría pensar que el escenario de la guerra y el entorno económico eran factores desfavorables para llevar a cabo tal empresa, sin embargo, la implementación de esta política en un contexto bélico fue una acción planeada y deliberada, pues se consideró que la guerra era el mejor momento para instituir el seguro social, Schoenbaum (1942) sostenía que *“Son precisamente las épocas de crisis las favorables para la preparación y elaboración de una legislación de carácter de política social”*, aunque la economía se encontraba en un momento de alta volatilidad, la razón de esta decisión obedece a la dinámica de los ciclos económicos, continúa;

[...] cuando la Ley entre plenamente en vigor es muy probable que la crisis de hoy, haya sido remplazada por un periodo de prosperidad económica. Si se aplaza la elaboración y aprobación de esta Ley para un periodo de prosperidad económica, es muy probable que su vigencia principie durante una crisis (Ibid).

La elaboración del proyecto se enfrentó a la carencia de material estadístico que sustentara los estudios actuariales, por lo que se realizaron adecuaciones a la información disponible para respaldar la valuación actuarial. A lo largo del proceso

se menciona reiteradamente⁴ que muchas estadísticas carecían de confianza y veracidad, por lo cual se hizo necesario utilizar la experiencia y datos de otros países para proyectar escenarios futuros para algunas de las variables en los cálculos.

En el informe se identifica que el capital humano⁵ en México estaba deteriorado, pues según cita *la Revista del instituto de salubridad y de enfermedades tropicales* que contaba con estadísticas constantes de la mortalidad y morbilidad mexicana para el año 1935, la esperanza de vida de los hombres al nacer era de 32.44 años y el de las mujeres de 34.07 años, cifras muy inferiores a Japón con 44 años o Nueva Zelanda con 65 años, a nivel estatal estas cifras eran heterogéneas, por ejemplo en Yucatán la esperanza de vida al nacer⁶ era igual a la de India con 26.91 años.

La mortalidad prematura⁷ era causada por enfermedades curables como diarrea, enteritis, neumonía y paludismo además de que los decesos violentos ocupaban una parte relevante dentro de los motivos de mortalidad, tan solo en 1937, la revista antes citada contabilizó más de 180 mil decesos por estas causas. Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (1949) corroboran los datos de la época (Cuadro 2.1)

⁴ En múltiples ocasiones se recalca la falta de estadísticas confiables para las diferentes variables, las citas respectivas a la carencia de información para los datos de salarios están en las páginas 66, 67 y 69. Para las cotizaciones p. 70, enfermedades p. 80 etc.

⁵ La Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) define al capital humano como la mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2007).

⁶ Es una proyección que se vale de técnicas actuariales para determinar los años que se espera puedan vivir las personas al momento de su nacimiento. La esperanza de vida al nacer varía de un año a otro y se puede calcular para hombres y mujeres.

⁷ La mortalidad prematura se refiere a que la población que muere antes de alcanzar la esperanza de vida proyectada al momento de nacer (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2007).

Cuadro 2.1 Principales causas de mortalidad General

| Indicador | 1930 | 1940 |
|---|-------------|-------------|
| Porcentaje de defunciones por causa | 100.0 | 100.0 |
| Enfermedades infecciosas y parasitarias | 47.0 | 43.1 |
| Enfermedades del aparato circulatorio | 1.9 | 3.7 |
| Enfermedades de aparato respiratorio | 16.0 | 20.0 |
| Enfermedades del aparato digestivo | 4.0 | 4.7 |
| Tumores | 0.7 | 1.2 |
| Accidentes y violencias | 4.1 | 5.1 |
| Otras causas | 26.3 | 22.2 |

Fuente: Emilio Schoenbaum, Anteproyecto de Ley del Seguro Social

Las principales causas de muerte de la población mexicana, en los años previos a la instrumentación del seguro social eran: las enfermedades infecciosas (diarrea) y parasitarias, les siguen las enfermedades del aparato respiratorio, las del aparato digestivo, las derivadas de accidentes y violencia y las del aparato circulatorio. Los datos indican que en una década las enfermedades infecciosas se redujeron, aunque siguieron siendo la principal causa de muerte, por su parte las enfermedades respiratorias se incrementaron sustancialmente.

El crecimiento demográfico y la transición epidemiológica son dos de los grandes retos que el IMSS ha enfrentado a lo largo de su historia, sobre todo porque ello supone una mayor presión en las finanzas, por ello se podría pensar que el instituto desconocía las proyecciones demográficas y el incremento en la esperanza de vida, sin embargo, los informes actuariales dan constancia del conocimiento de estos retos.

[...] se puede esperar un descenso de la mortalidad infantil por medio de las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad, concedida no solo a las mujeres aseguradas, sino también a los miembros femeninos de la familia....un servicio curativo, preventivo y represivo, que luche contra las enfermedades sociales, se reflejara, en un descenso de la mortalidad y de la morbilidad de los obreros adultos. (Schoenbaum, 1942)

Finalmente el modelo financiero adoptado fue el Sistema de capitalización colectiva de primas medias, que funciona como un sistema solidario en el que las pensiones

en curso de pago se cargan a las contribuciones de los trabajadores y estas dependen del incremento de los trabajadores activos con relación a los pasivos.

Para el estudio actuarial se tomaron 100,000 personas como muestra y no la población total asegurable. Uno de los supuestos del modelo era que el porcentaje de asegurados con respecto a la población total iba a permanecer constante, por lo menos en las edades menores a 30 años, se estimó que en los primeros años de vigencia entrarían 26,000 asegurados por año. Según datos del INEGI los cálculos en las estimaciones realizadas respecto al número de asegurados⁸ fueron correctos.

En el anexo estadístico Cuadro A-1 se observa la estrecha relación entre el número de asegurados y las primeras proyecciones. Entre 1945 y 1955 la tasa de crecimiento de la población derechohabiente fue de 15 % anual en promedio.

El crecimiento de los asegurados fue de 9.8 % y el de sus familiares de 11.5 %, cada asegurado afiliaba en promedio 1.6 familiares (Anexo estadístico Cuadro A-2), esto ocasiono que las estimaciones de los primeros años fueran rebasadas. Los cálculos de Schoenbaum se hicieron sobre la población de asegurados sin considerar a sus familiares, la decisión política de incluir a los familiares de los asegurados nunca tuvo un respaldo financiero y esto representa el origen del desequilibrio financiero del IMSS, sobre todo en el Seguro de Enfermedades y Maternidad donde el déficit ha sido prácticamente crónico.

Otro elemento que no se tomó en cuenta al iniciar las actividades del IMSS es que no estaba previsto que todos los seguros iniciaran operaciones de inmediato, en el anteproyecto se había planificado una incorporación gradual de las prestaciones para mantener en equilibrio financiero, sin embargo por cuestiones políticas el IMSS inicio sus servicios en 1943 con todos los seguros.

Con el inicio del Seguro Social se estimó que los costos de producción de las empresas se elevarían como consecuencia del pago de las cuotas obrero-

⁸ Un asegurado se refiere a un trabajador que cotiza al IMSS, los afiliados son familiares del asegurado con derecho a los servicios, pero no cotizan a la Institución.

patronales, estos costos aumentarían en 0.45 % en una primera etapa y una vez que el seguro entrara plenamente en funciones el gravamen ascendería a 0.9 %, posteriormente al incluir el seguro de riesgos de trabajo, el costo sería cuando mucho de 1.14 % sobre el valor de la producción. Estas cifras justificaron la fundación del Instituto, pues contrario a lo que la clase empresarial sostenía⁹, el seguro no provocaba un desequilibrio económico

Para el seguro de vejez e invalidez calculado sobre primas promedio se supuso que las cuotas obrero-patronales de los primeros asegurados no cubrirían las prestaciones, sin embargo, al ser un sistema de capitalización colectiva la carga financiera de la primera generación de asegurados sería transferida a las generaciones futuras. Schoenbaum tenía confianza en que de acuerdo a los cálculos hechos, el seguro siempre estaría en equilibrio financiero, así lo expuso:

Hay, pues, en este sistema un equilibrio actuarial¹⁰ entre el valor de todos los ingresos y todos los egresos futuros, lo que se logra mediante la formación de una sola colectividad que comprenda no solo a la generación inicial, sino a la futura. Esta idea de formar una sola colectividad para llegar a un equilibrio actuarial implica, pues, que la generación que entra al seguro al principio de la aplicación de la ley y cuya distribución según edades es más desfavorable que la de los asegurados que irán ingresando al seguro en el futuro, es descargada en una parte de las cargas, transfiriéndose esta parte a las generaciones venideras. (Ibid, p. 5)

Según las conjeturas, aquellos trabajadores mayores de 24 años que entraran en el seguro social en la primera generación, causarían un desequilibrio financiero, por reclamar una pensión y tener menos años de cotización que un trabajador que entra

⁹ En un desplegado titulado "Un cobro inhumano" la clase empresarial denunció que la implantación del seguro social incrementaría los costos de producción y con ello los precios: "Por virtud de aumentar los costos, vendría a reflejarse en elevación de precios y la concomitante en el nivel de vida, traerá consigo un grave desequilibrio económico en daño no solo de las empresas, sino de sus trabajadores mismos". (Un cobro inhumano, 1944)

¹⁰ Es una construcción teórica cuyo objetivo es estimar cuál sería, a la fecha del balance, el activo y pasivo probable de la institución, si en el futuro sus ingresos se realizaran con forme a determinadas hipótesis o previsiones sobre la evolución futura de una serie de factores tales como la población asegurada, salarios, prestaciones, rendimientos de las inversiones, tasas de mortalidad, invalidez, etc. (Schoenbaum, 1942).

a los 15 años y permanece durante toda su vida activa cotizando al seguro, este déficit se ilustra en el Cuadro 2.2

Cuadro 2.2 Déficit actuarial que causa el ingreso de cada trabajador mayor de 24 años, por edades

| Edad | 25 | 30 | 35 | 40 | 45 | 50 | 55 |
|-------------------------------------|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| Reserva matemática (miles de pesos) | 205 | 854 | 1,505 | 2,151 | 2,771 | 3,310 | 3,661 |

Fuente: (Schoenbaum. 1942, P. 46-47)

Como podemos observar en el cuadro 2.2 el déficit aumenta a medida que un trabajador de mayor edad ingresa a la Institución, para estos trabajadores la prima por vejez e invalidez sería mayor y estaría en función de la edad de entrada al seguro, de acuerdo a los datos el costo es progresivo para compensar el desequilibrio.

Cuadro 2.3 Prima por el seguro de vejez e invalidez de acuerdo a la edad de ingreso al seguro

| Cotizaciones | | | |
|-----------------|------------|-----------------|------------|
| Edad de ingreso | Prima neta | Edad de ingreso | Prima neta |
| 15 | 3.833 | 30 | 6.23 |
| 16 | 3.961 | 35 | 7.249 |
| 17 | 4.099 | 40 | 8.483 |
| 18 | 4.24 | 45 | 10.121 |
| 19 | 4.385 | 50 | 12.346 |
| 20 | 4.534 | 55 | 11.69 |
| 25 | 5.337 | | |

Fuente: (Schoenbaum 1942. pp. 72)

El actuario había estructurado una prima de cotización progresiva (Cuadro 2.3) con la cual se obtendría un superávit (Cuadro 2.4), derivado de la salida de un asegurado que ha cotizado durante cinco años para posteriormente salir del instituto. Con esta medida se pensaba compensar el déficit.

Cuadro 2.4 Superávit actuarial que causa la salida de cada trabajador por edad

| Edad | 25 | 30 | 35 | 40 | 45 | 50 | 55 |
|----------------------------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Reserva matemática (pesos) | 913 | 1,742 | 2,539 | 3,378 | 4,230 | 5,078 | 5,867 |

Fuente: (Schoenbaum, 1942. pp. 46-47)

Finalmente la prima progresiva fue descartada, en su lugar se estableció una prima de cotización igual para todos los asegurados, sin importar su edad. Esto es un claro ejemplo de una decisión política que afecta las finanzas del instituto, pues el déficit generado por la entrada de asegurados en edades avanzadas no tiene una compensación, desgraciadamente y como se verá más adelante la historia del IMSS está plagada de decisiones políticas que terminaron por incidir de forma negativa en sus finanzas.

Los cálculos para el sistema de pensiones se hicieron pensando que, el valor de las cotizaciones de las generaciones futuras, compensaría los desequilibrios de la pensiones de la primera generación, pero además se lograría un superávit financiero de 66,000 pesos (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5 Superávit en pensiones tomando como base el cálculo hecho para 100,000 asegurados con \$100 de salario base anual.

| | |
|---|------------|
| A. El valor matemático de la expectativa de la generación inicial: | Pesos |
| 1) Pensión de vejez invalidez de 20 de base con un aumento de 1.5 anual | 4,306,000 |
| 2) Pensión de viudez de 40% de la invalidez | 3,152,000 |
| | 681,000 |
| 4) El valor de los mínimos de las pensiones | 8,139,000 |
| 5) El valor del aumento de pensiones por edad avanzada | 1,472,000 |
| B. El valor de la expectativa a las prestaciones de las generaciones futuras: | 1,834,000 |
| 1) Pensiones de invalidez y vejez | |
| 2) pensiones de viudez | 6,870,000 |
| 3) Pensiones de orfandad | 6,740,000 |
| II | 1,755,000 |
| El valor de cotización es 5.3% | 26,810,000 |
| A) La generación inicial | |
| B) Las generaciones futuras | 7,007,000 |
| El Superávit | 19,869,000 |

Fuente: (Schoenbaum, 1940. pp. 46-47)

El seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte se constituyó mediante una contribución de 6 % sobre el salario base de cotización¹¹, repartido en 3 %, 1.5 % y 1.5 % entre los patrones, los obreros y el Estado respectivamente (IMSS, 1943). Las pensiones por Vejez y Cesantía se otorgaban a partir de los 65 y 60 años respectivamente y con la condición de haber cumplido con 700 semanas de cotización (14 años aproximadamente), así lo dictan los artículos 71 y 72 de la Ley de Seguridad Social:

Artículo 71.-Tendrá derecho a recibir la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, el asegurado que haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga acreditadas, por lo menos, setecientas cotizaciones semanales.

Artículo 72.- El asegurado que habiendo cumplido sesenta años de edad, quede privado involuntariamente del trabajo remunerado, tiene derecho, sin necesidad de probar que sufre invalidez, a recibir la pensión de vejez con la tarifa reducida que señala el reglamento respectivo. Para gozar de este derecho, el asegurado deberá acreditar el pago de setecientas cotizaciones semanales” (Ibid: p. 6).

El monto de las pensiones por vejez se constituía de una cuantía básica e incrementos de acuerdo a las semanas cotizadas (Cuadro 2.6):

Las pensiones anuales de invalidez y las de vejez se compondrán de una cuantía básica y de aumentos computados de acuerdo con el número de

¹¹ El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomarán en cuenta, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

- a) Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares;
- b) El ahorro cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;
- c) Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las participaciones en las utilidades de las empresas;
- d) La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente el trabajador, así como las despesas;
- e) Los premios por asistencia; y

Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo. (IMSS, Ley del Seguro Social, 1973)

cotizaciones semanales cubiertas por el asegurado con posterioridad a las primeras doscientas semanas de cotización. La cuantía básica y los aumentos serán calculados conforme a la siguiente tabla, considerándose como salario diario el promedio correspondiente a los últimos sesenta meses anteriores al otorgamiento de la pensión (Ibid)

Cuadro 2.6 Tablas de cuantías básicas anuales 1943

| Grupo | Salario diario | | | Aumento por semana de cotización |
|-------|----------------|---------|----------------------|----------------------------------|
| | Más de | Hasta | Cuantía básica anual | |
| I | | \$1.00 | \$57.00 | \$0.03 |
| II | \$1.00 | \$2.00 | \$108.00 | \$0.16 |
| III | \$2.00 | \$3.00 | \$180.00 | \$0.26 |
| IV | \$3.00 | \$4.00 | \$252.00 | \$0.37 |
| V | \$4.00 | \$6.00 | \$360.00 | \$0.52 |
| VI | \$6.00 | \$8.00 | \$504.00 | \$0.74 |
| VII | \$8.00 | \$10.00 | \$648.00 | \$0.95 |
| VIII | \$10.00 | \$12.00 | \$792.00 | \$1.16 |
| IX | \$12.00 | | \$986.00 | \$1.37 |

Fuente: Ley del Seguro Social de 1943, art. 74

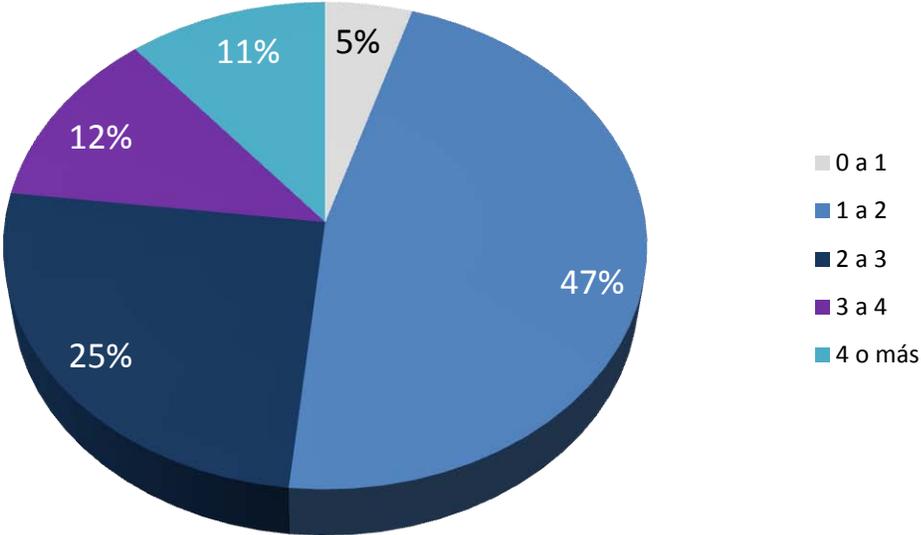
De esta forma, la pensión se calculaba de acuerdo a la cuantía básica proporcional al salario de los grupos en que cotizo el asegurado durante los pagos semanales que realizo durante las últimas 200 semanas (5 años aproximadamente). Adicionalmente en el artículo 75 se instituyó la condición para el otorgamiento del monto mínimo de las pensiones: *“Artículo 75.-En ningún caso una pensión de invalidez o de vejez puede ser inferior a treinta pesos mensuales”* (Ibid).

Tomando en cuenta el nivel salarial de los obreros mexicanos que arrojó el censo industrial de 1935 (Gráfica 2.1) se pensó que el número total de derechohabientes en la primera etapa sería de 320,000¹², y el salario promedio de acuerdo con la encuesta de abril de 1940 de \$4.00 diarios, por lo cual, el costo total por concepto

¹² Estos 320,000 afiliados prácticamente refleja la cifra real de 355,527 derechohabientes que entraron al seguro en el primer año de operación, se tomó en cuenta la entrada de los familiares de los asegurados a la institución, sin embargo la prima de cotización no se incrementó.

del seguro de invalidez y vejez sería de \$27, 920, 000. Lo que implica que la carga para los patrones ascendería a \$13, 960, 000, para los trabajadores \$6, 980, 000 y \$6, 980, 000 para el Estado.

Gráfica 2.1 Nivel salarial según el censo industrial de 1935, salario diario



Nota: Industria de transformación excluyendo plantas de luz, fuerza y calefacción

Fuente: Censo industrial de 1935 en: Emilio Schoenbaum. Informe Financiero y actuarial sobre el proyecto de ley del seguro social en México. 1940, p. 66

El financiamiento del instituto se pensó suponiendo que la densidad de cotizaciones anuales sería de 50 semanas, advirtiendo que el seguro de pensiones tendería a incrementar sus recursos a medida que se incorporaran más trabajadores, para lo cual era necesario generar un fondo de recursos acumulados que generara rendimientos para las obligaciones futuras.

Así el 14 de septiembre de 1942 la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) integrada por las delegaciones de 20 países dio su aprobación para la puesta en marcha del seguro social en México, destacando el cuidadoso estudio financiero y actuarial sólidamente fundado del que carecían los anteriores proyectos, elogiando al actuario Emilio Schoenbaum, calificándolo de *“técnico de experiencia mundial en todo el sentido de la palabra, maestro de las matemáticas de seguros y verdadero actuario social”*. (IMSS, 1971)

Con el visto bueno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la CISS, más los intensos debates en las cámaras legislativas, así como los proyectos y legislaciones laborales que antecedieron a la Ley de 1943 y que sirvieron como base para la institucionalización del IMSS, finalmente fue aprobado el proyecto que dio forma y sustento al Instituto México del Seguro Social.

2.2 El contexto económico en la institucionalización del Seguro Social mexicano

Después de múltiples intentos de instituir el seguro social en México a través de proyectos presentados entre 1930 y 1940, el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho instrumentó un plan de unidad nacional para conciliar y conducir a la clase empresarial cuyos intereses habían sido afectados por la política de Lázaro Cárdenas y a la naciente clase obrera que exigía mejores condiciones laborales.

Los trabajadores habían encontrado en el sindicalismo una forma de representación política a través de organizaciones como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), movimientos obreros que de inmediato se convirtieron en el contrapeso de la clase política que había emergido de la revolución.

El proyecto de Ávila Camacho buscaba formar un modelo corporativo tripartito a gran escala que pudiera unir a empresas, sindicatos y el gobierno en un solo esquema que sirviera como impulso al nuevo modelo económico industrial, para Guillermo Farfán (2009) *“la creación del seguro social fue el ejemplo más palmario de la estrategia que estaba desplegando el Estado mexicano para regular de manera tripartita las relaciones entre obreros y patrones”*. Por supuesto esto no se logró de inmediato pues tanto trabajadores como empresarios no veían con buenos ojos el sistema de cuotas, por un lado, los empresarios estaban en desacuerdo por que sus ganancias se veían disminuidas, por el otro los trabajadores no querían pagar una parte adicional de su salario, en su lugar exigían que el gobierno ofreciera el servicio de forma gratuita.

En una inserción pagada por el Frente Nacional Proletario se señala: *El Frente Nacional Proletario, que ha estudiado desapasionadamente estas cuestiones todas, en los memoriales de que antes hablamos, pide en firme las reformas tendientes a que desaparezca de la Ley la rebaja de salarios por concepto de cuotas al seguro*". (La reforma a la ley del seguro social, 1944).

Con la inminente entrada de los Estados Unidos de América (E.U.A) en la Segunda Guerra Mundial las relaciones económicas y políticas entre México y EUA iniciaron una nueva etapa. Como primera condición se acuerda la indemnización de los petroleros y terratenientes que años atrás se habían visto afectados por la expropiación cardenista, así como, una serie de pactos económicos y de cooperación que convenían a ambas naciones.

Antonio Ortiz Mena Secretario de Hacienda en el periodo 1958-1970 se refiere a las políticas de conciliación de México y E.U.A. como *El gran arreglo*, acuerdo que representó un factor fundamental y que sirvió como base de la política de industrialización implementada por el gobierno mexicano alrededor de 1940.

Este grupo de acuerdos puede considerarse como el "gran arreglo" (...). A pesar de que su importancia no ha sido destacada lo suficiente por los historiadores, los acuerdos fueron fundamentales para el desarrollo político y económico de México (...) En lo económico, se redujeron las presiones financieras por el pago de la deuda externa, se reanudo el financiamiento internacional, se logró mayor certidumbre para la inversión y se amplió de manera intensa el comercio entre los dos países. Todos estos factores fueron de la mayor trascendencia para impulsar el acelerado proceso de industrialización y de crecimiento económico que experimentó México en las siguientes décadas (Ortiz, 1998).

Tras los acuerdos el gobierno estadounidense levanta el boicot contra nuestro país, y de esta forma inicia una integración económica en la que se reorienta el mercado exportador de México abandonando los mercados europeos y asiáticos que se encontraban deprimidos por la guerra.

De acuerdo al Cuadro 2.7 en 1935 México colocaba el 62.8 % de sus exportaciones en E.U.A., para 1940 estas representaban el 89.5 %. Debido a la expansión del mercado interno en los tres quinquenios siguientes las exportaciones al mercado Norte Americano disminuyeron de forma paulatina, en el año de 1955 llegaron a constituir el 74% del total de exportaciones. En los datos podemos observar que los mercados europeos permanecieron inaccesibles durante el periodo de guerra, tan solo entre 1935 y 1940 las exportaciones a Europa se redujeron en 22.9 %, en tan solo cinco años México reorientó drásticamente su producción exterior hacia los E.U.A. iniciando con ello un profundo proceso de dependencia económica que perdura hasta nuestros días.

Cuadro 2.7: Comercio exterior por continentes

| | 1935 | 1940 | 1945 | 1950 | 1955 |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Exportación total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Estados Unidos | 62.8 | 89.5 | 83.5 | 86.4 | 74 |
| Resto de América | - | - | 15.7 | 6.3 | 5.9 |
| Europa | 28.3 | 5.4 | - | 5.5 | 5.2 |
| Asia | - | - | - | 1.7 | 5.9 |
| Importación total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Estados Unidos | 65.3 | 78.8 | 82.4 | 84.4 | 79.3 |
| Resto de América | - | - | 11.1 | 3.2 | 3.8 |
| Europa | 31.3 | 13.8 | - | 10.4 | 14.5 |
| Asia | - | - | - | - | 1.1 |

Fuente: (Tello, 2008)

Alrededor de 1940 México inicia una etapa de importante crecimiento económico, fundado en el proceso de industrialización en su etapa sustitutiva de importaciones que inicio en la crisis de 1929, pero debido a distintos factores — entre ellos, los desequilibrios macroeconómicos de la década de 1930 — no se había podido llevar a cabo el pleno desarrollo del modelo.

A inicios de 1938 (antes de la expropiación petrolera) existía una fuerte presión en los mercados financieros que se reflejaba en los tipos de cambio, para la década de 1940-1950 la economía se caracteriza por una tasa de crecimiento real de 6 % en promedio aunque se mantuvieron los desequilibrios macroeconómicos de años

anteriores caracterizados por una alta inflación y un tipo de cambio volátil (Cuadro 2.8)

Cuadro 2.8: Indicadores económicos de México 1920-1958 (% en promedio)

| periodo | Inflación (%) | Crecimiento real del PIB (%) | Tipo de cambio _a |
|-----------|---------------|------------------------------|-----------------------------|
| 1920-1930 | 1.1 | 0.3 | 2.1 |
| 1930-1940 | 2.3 | 3.4 | 3.9 |
| 1940-1950 | 11.9 | 6.0 | 5.6 |
| 1950-1958 | 7.8 | 6.3 | 10.9 |

Fuente: (Ortiz, 1998)

Una de las políticas para el desarrollo de la industria consistía en incentivar al capital privado nacional, a través de una gran cantidad de estímulos y subsidios, para lo cual se aprovechó el acceso al crédito internacional para financiar las importaciones de bienes de capital que las empresas nacionales requerían.

Las inversiones del sector público se canalizaron al sector industrial provocando que las tasas de crecimiento promedio durante 1945-1955 y 1956-1964 fueran de 27 % y 37 % respectivamente (Cuadro 2.9). Los sectores *transportes y comunicaciones* así como el de *beneficio social* también presentaron tasas significativas de crecimiento, sin embargo el sector agrícola perdió peso en la economía.

Cuadro 2.9: Estructura del destino de la inversión pública federal (En porcentajes)

| | 1945-1955 | 1956-1964 | 1965-1970 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Inversión al fomento industrial | 27.2 | 37.0 | 40.1 |
| Inversión al fomento agrícola | 17.8 | 11.0 | 10.9 |
| Inversión para el beneficio social | 12.2 | 22.8 | 25.0 |
| Transportes y comunicaciones | 40.1 | 26.6 | 22.0 |

Fuente: (Huerta, 1989)

Las medidas adoptadas por el Estado mexicano como incentivo al crecimiento de la industria nacional, según Arturo Huerta (1989) consistían en los siguientes puntos:

- Creación de bancos de fomento (NAFINSA entre otros)
- Mayor establecimiento de empresas públicas,
- Precios de garantía de los productos agrícolas dirigida a configurar bajos costos de materias primas y fuerza de trabajo,
- Políticas de subsidio y exenciones fiscales.
- Política salarial restrictiva que va de 1938 a mediados de los años cincuenta, la cual pasa a jugar un papel importante en los niveles de rentabilidad que impulsaron el proceso de industrialización.

Entre 1940 y 1954 la inversión fija bruta creció a una tasa de 9.9 % en términos reales, la pública 7.9 % y la del sector privado a 11.1 % (Tello, 2008) cabe destacar que semejantes inversiones no se habrían logrado sin la participación de Nacional Financiera S.A., (NAFINSA) empresa pública creada en 1934 en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez para fomentar y crear nuevas industrias en el país, y a través de la cual se invertían los recursos del IMSS. Las principales facultades de NAFINSA fueron:

- Otorgar, transformar y administrar toda clase de empresas y participar en ellas
- Intervenir en la emisión de acciones, bonos, obligaciones, prestando o no a su garantía, y actuar como representante común de los obligacionistas.
- Actuar como agencia financiera del gobierno

En los primeros años de operación, bajo el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas la institución otorgo créditos por 9.3 millones de pesos, en 1940 hubo un descenso considerable pues el monto de créditos disminuyo en 304 %. Con la finalidad de revertir esta situación en diciembre de 1940 se le asignaron nuevas funciones:

- Vigilar y regular el mercado de nacional de crédito a largo plazo
- Promover la inversión de capitales en la organización y expansión de empresas industriales
- Actuar como fiduciario y como agente del gobierno federal en la emisión, contratación y conversión de valores públicos

Posteriormente en 1947 bajo el gobierno de Miguel Alemán se le confirió la facultad de obtener y manejar créditos del exterior para contribuir al financiamiento de inversiones públicas. A partir de esta fecha el crecimiento es significativo pues las tasas de crecimiento son superiores al 50 %, llegando a representar en 1964 más 12 mil millones de pesos (Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10: Nacional Financiera S.A. Créditos otorgados 1934-1964 (Millones de pesos)

| Años | Créditos otorgados ¹ | Tasa de crecimiento |
|------|---------------------------------|---------------------|
| 1934 | 9.3 | |
| 1940 | 2.3 | -75.3 |
| 1946 | 236.3 | 10,173.9 |
| 1952 | 1,988.5 | 741.5 |
| 1958 | 3,989.2 | 100.6 |
| 1964 | 12,820.6 | 221.4 |

¹ Cifras al 31 de diciembre de cada año

Fuente: (Nacional Financiera S.A., 1964)

Con una gran parte de su fuerza laboral y su industria reorientada hacia el conflicto bélico los Estados Unidos precisaban de una integración económica, mientras que México que recién había entrado al proceso de industrialización requería un mercado que pudiera absorber no solo productos agrícolas sino minerales como hierro, plomo, zinc, plata y que a su vez fomentara el desarrollo del sector manufacturero e industrial.

El contexto y la coyuntura en que se suscitó el nuevo pacto de cooperación entre Estados Unidos y México fue resultado de la necesidad que la economía Norteamericana como protagonista de la guerra tenía por el abastecimiento de materias primas y metales esenciales para sostener el conflicto armado en Europa.

De esta forma la Segunda Guerra Mundial fue el contexto perfecto para que la economía mexicana comenzara un proceso de crecimiento y desarrollo económico, pues la guerra amplía los mercados, genera nuevas industrias, reorienta las ya existentes, es punta de lanza de avances tecnológicos y en palabras del Dr. Oswald

Stein (1942) jefe de la sección de seguros sociales de la OIT, la guerra obliga a las naciones a consolidar su estructura social:

[...] la guerra y el peligro de agresión han puesto a la luz la ineludible obligación de las naciones para consolidar su estructura social. (...) solo las naciones cuya estructura social es firme son capaces de resistir la prueba. (...) Todo país debe mantener y aumentar el vigor moral y físico de su población. Preparar el camino de las generaciones venideras y cuidar de los que han sido eliminados del trabajo productivo. Esta es la esencia de la seguridad social, una verdadera y racional economía del capital humano que proporcione el máximo bienestar al mayor número posible. El objetivo es audaz y la realización difícil, pero merece ser intentada.

La creación del seguro social en primer término es producto de las demandas revolucionarias que buscaban un mayor bienestar de la clase trabajadora, pero también es el resultado de un proceso que guarda una estrecha relación con la política económica que el gobierno adoptó desde finales del cardenismo y el contexto internacional marcado por la segunda guerra mundial.

Las enfermedades, la invalidez, discapacidad y la misma vejez son factores que frenan la productividad de los trabajadores, el bienestar de sus familias y el desarrollo de la industria. Al respecto la OIT (2010-2011) señala que “*solo las personas bien saludables, con una buena educación y bien alimentadas pueden ser productivas; la seguridad social es una herramienta útil para aumentar la productividad laboral y liberar al máximo el potencial económico de un país*”, desde esta perspectiva, para el pleno desarrollo de la industria se requería de mano de obra productiva y en condiciones saludables. Guillermo Farfán (2009) concibe el proceso de industrialización y la institucionalización del seguro social como dos fenómenos paralelos, aunque no determinantes el uno del otro:

La industrialización sustitutiva orientada hacia las exportaciones, primero, y hacia el mercado interior, con posterioridad, es un fenómeno que se va sucediendo de manera concomitante a la elaboración definitiva de la ley del

seguro social y la inmediata puesta en marcha del IMSS. A nuestro juicio no hay una relación directa de causa efecto entre ambos fenómenos.

Para este autor, el presidente Ávila Camacho necesitaba un último eslabón, algo que le permitiera consolidar su proyecto, este pudo haberse encontrado el 25 de mayo de 1942 cuando México declara la guerra a las potencias del eje tras el hundimiento de los buques *Faja de oro* y *Potrero del Llano*. En este contexto se puede explicar que el gobierno de Ávila Camacho haya logrado llevar a cabo su proyecto de unidad nacional pues la guerra tiende a exaltar el nacionalismo de la sociedad permitiendo dejar en la coyuntura las disputas al interior de la nación incluso entre clases históricamente antagónicas, el mismo IMSS parece reforzar esta tesis:

El lema fundamental de la época era el de Unidad Nacional que adquiría todo su sentido al referirse, no solo al momento preciso del desarrollo interno del país sino a la situación bélica internacional en la que se vio envuelto México al declararse en estado de guerra con las potencias del Eje —Italia, Alemania y Japón— el 22 de mayo de 1942. Lo principal, decían las autoridades, era la defensa de la soberanía nacional y ante esa superior instancia todos los mexicanos debían rendir sus intereses particulares.
(IMSS, 1983)

Una vez publicada en el diario oficial de la federación, quedo establecido como un derecho todos los trabajadores¹³ y sus familias el acceso a la seguridad social. En su exposición de motivos, esta Ley plantea que la razón fundamental de su existencia es la protección del salario, considerando a este como un “hecho social” y no como el simple precio del trabajo.

Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y de sus familiares

¹³ Comprende a las personas que se encuentran vinculadas a otras por un contrato de trabajo, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón. (IMSS, 1949).

todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales (IMSS, 1943)

La creación del IMSS en 1943 no fue un hecho aislado, por el contrario es producto de la combinación de múltiples factores, décadas de legislaciones estatales en materia laboral, luchas obreras, proyectos que por una u otra razón no lograron consolidarse y el esfuerzo de grandes hombres por alcanzar un ideal revolucionario de justicia:

Así, interesa señalar que la creación primitiva de la Ley, en 1943, fue obra fundamental de la generación de mexicanos nacidos alrededor de 1892 —la de Ignacio García Téllez, Manuel Ávila Camacho y Lázaro Cárdenas—, que es precisamente la de quienes, continuadores de la obra de los primeros caudillos del movimiento revolucionario, debieron encargarse de hacer realidad y llevar a la práctica el establecimiento en el país de aquellas instituciones cuya creación fuera ideada y propuesta por la Revolución de 1910. (Ibidem)

Estos ideales resultado de un largo proceso histórico¹⁴ quedaron plasmados en la que hasta hoy en día sigue siendo la institución de Seguridad Social más importante de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.3 Desarrollo de las finanzas y primeros indicios en el desequilibrio financiero.

Desde la fundación del IMSS, sus autoridades enfrentaron dos grandes desafíos: i) ofrecer los servicios públicos obligatorios a un número creciente de derechohabientes, integrado por los trabajadores y sus familiares, reto que exigía una mayor cantidad de recursos para cubrir los cuatro seguros contemplados, así

¹⁴ Al igual que el "hecho histórico", *el proceso histórico* es una categoría elaborada por los historiadores para referirse al conjunto de acontecimientos y cambios de la sociedad que están relacionados entre sí. Dicho de otra manera, los historiadores relacionan distintos hechos históricos y los organizan en un relato que busca explicar las transformaciones políticas, sociales, culturales y económicas por las que atraviesan las sociedades humanas. Fuente: consultado en línea en el portal académico CCH UNAM

como, una administración más compleja; y, ii) mantener las finanzas de la institución en orden, de acuerdo a lo dispuesto en el capítulo VII de la Ley del Seguro.

Para afrontar los retos en materia financiera y actuarial, se contrató como asesor al mismo hombre que elaboró el anteproyecto para la institucionalización del IMSS *Emilio Schoenbaum*, a quien se le solicitó sentar las bases para estudios actuariales futuros y la elaboración cada tres años de un informe que reflejara la situación financiera y actuarial de la institución.

Los informes de la institución de esos años reportan que para 1944 las erogaciones realizadas fueron igual a las presupuestadas, siendo 1945 el primer año en que se presentó un déficit financiero de casi 3.5 millones de pesos, que aumento a 5.8 millones en el siguiente año, las prestaciones en especie¹⁵ fueron las que presentaron un mayor incremento en el gasto institucional.

Con la finalidad de corregir ese déficit en el año de 1947 se realizaron las primeras modificaciones a la Ley de 1943. En ellas se puso especial atención al seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, esto debido a que los beneficiarios del seguro no fueron contemplados en la fijación de las cuotas, lo cual derivó en un incremento de 2 % al SEM pasando del 6 % al 8 % del SBC en 1948.

La iniciativa de esa reforma fue presentada en la cámara de diputados el 30 de diciembre de 1947 la cual modificaba los artículos 12, 37, 52, 63, 74, 96, 128, 129, 130, y 132. Fundamentalmente se trataba de un incremento en los grupos de cotización, para ajustar las pensiones a los incrementos de los salarios mínimos, como resultado del encarecimiento del costo de la vida, las prestaciones habían quedado desfasadas de la realidad económica de las familias y habían perdido su valor adquisitivo, finalmente la modificación entro en vigor el día 31 de diciembre de 1947

El 23 de diciembre de 1948 la Cámara de Senadores recibió por conducto de la Secretaría de Gobernación una nueva iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad

¹⁵ Se entiende por prestaciones en especie: Asistencia Médica, Servicio de Farmacia y Laboratorio y Servicio de Hospital y Transporte.

Social por medio de la cual se pretendía reformar 60 artículos y agregar 15 transitorios.

La sesión del 28 de diciembre fue dirigida por el Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, futuro Presidente de la República, en donde se presentó el dictamen sobre las reformas del Presidente Miguel Alemán. La cámara de Senadores recibió el proyecto el 18 de Enero de 1949 durante un periodo extraordinario de sesiones. La expedición de las reformas apareció en el Diario Oficial el 28 de Febrero con fe de erratas del 9 de junio siguiente.

Esta nueva reforma a la Ley instituyó nuevos beneficios e incremento todos los ya existentes favoreciendo a los trabajadores afiliados y sus familiares. Sobresale el planteamiento del artículo 51 que otorgó prestaciones por enfermedades no profesionales:

[...] el asegurado tendrá derecho a las siguientes prestaciones: Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias”. —En el artículo 55 refiere que— “tendrán derecho a los servicios que señala la fracción I, del artículo 51 en caso de enfermedad, los pensionados y su beneficiarios, siempre que éstos reúnan las condiciones establecidas en este artículo

Esta reforma implicó un incremento sustancial de beneficios para los pensionados y sus familiares, pero también un mayor costo para el instituto. Los nuevos beneficios concedidos a los familiares se financiaron con una cuota sobre las pensiones de los trabajadores, de acuerdo al artículo 63: *“La cuota correspondiente al asegurado se descontará de la renta mensual, y el instituto, con cargo al Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, cubrirá la cuota patronal”*

Bajo las nuevas disposiciones, el seguro social a través del seguro de IVCM se hizo cargo de cubrir la cuota que originalmente correspondía al patrón, generando con ello una carga financiera adicional para el instituto y una pérdida en el fondo de reservas. En los artículos transitorios de la reforma sobresale el artículo 8° que modifica los requisitos para acceder a una pensión por invalidez, vejez y cesantía:

A los asegurados que se hubieren inscrito antes de la fecha de la vigencia de estas reformas y que dentro de los dos años anteriores tengan adquiridas, por lo menos cincuenta semanas de cotización por el pago de cuotas, se les considerara cumplido el tiempo de espera de 200 semanas en el seguro obligatorio que establecen los artículos 67, 71, 72, 78 y 81 de la ley original

Dentro de la reforma también trasciende para el Instituto y las finanzas del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte el incremento del salario base de cotización, esto debido a que el cálculo actuarial para el pago de pensiones que la Ley de 1943 contemplaba era de \$4.00, pero el cálculo de la reforma de 1949 utilizó un salario base de \$9.31 lo que constituye un incremento de más de 120% con respecto al original.

El hecho de otorgar más prestaciones, quizá se debe a que en un inicio los rendimientos de las reservas fueron muy superiores a la tasa de 5 % que se proyectó originalmente, las tasas anuales de rentabilidad para el periodo 1944-1948 fueron de 7.01 %, 7.80 %, 6.70 %, 5.5 % respectivamente, el nivel de la tasa de interés pudo haber influido en la decisión de las autoridades para incrementar las prestaciones a los asegurados e incluir a sus familiares.

Schoenbaum consideraba favorable el incremento de los salarios de los trabajadores por su consecuente incremento en los activos del instituto, pues las primeras pensiones se empezaron a pagar a finales de 1947, en su informe concluye que *“aun considerando la influencia de esas reformas, se conserva el equilibrio financiero logrado en los cálculos originales”* (IMSS, 1949) pues en los primeros años las erogaciones por el pago de pensiones eran mínimas. En el cuadro 2.0 se muestran los ingresos y egresos del instituto para el ejercicio fiscal de 1948 así como el costo de las pensiones.

En la Cuadro 2.11 se observa que en 1948 las pensiones no representaban una carga sustancial para las finanzas del instituto, la suma del costo de todas las pensiones apenas representaba el 0.44% del total de egresos, la diferencia entre el ingreso y el gasto por el seguro de IVM fue de 44.2 millones, lo cual significa que en

1948 se estaban pagando muy pocas pensiones por invalidez, de hecho en los datos se observa que las erogaciones por este ramo del seguro eran tan solo de siete mil pesos al año.

Cuadro 2.11: Estado de consolidación de ingresos y egresos en 1948

| Concepto | ATEP | ENPM | IVM | TOTAL |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Ingresos | 13,908,851.7 | 53,669,201.9 | 56,635,316.3 | 124,213,369.9 |
| Cuotas | 13,443,211.0 | 53,116,208.5 | 51,881,157.0 | 118,440,576.5 |
| Egresos de Operación | 10,597,871.2 | 74,949,885.4 | 6,227,543.7 | 91,775,300.3 |
| Pensiones por Incapacidad Total o Permanente | 2,172.2 | | | 2,172.2 |
| Pensiones por Incapacidad Parcial o Permanente | 151,726.8 | | | 151,726.8 |
| Idems. Globales por Incap. Parcial o Permanente | 168,759.1 | | | 168,759.1 |
| Pensiones de Viudez | 56,722.5 | | 11,822.2 | 68,544.7 |
| Pensiones de Orfandad | 63,371.9 | | 8,301.4 | 71,673.3 |
| Pensiones de Invalidez | | | 1,387.8 | 1,387.8 |
| Pensiones de Vejez | | | 6,968.0 | 6,968.0 |
| Pensiones a los Ascendientes | 17,939.0 | | | 17,939.0 |
| Gastos de administración | 3,187,940.0 | 10,125,562.0 | 6,199,064.3 | 19,512,566.3 |
| Total de gastos | 13,785,811.1 | 85,075,447.4 | 12,426,608.0 | 111,287,866.6 |
| Costo de las pensiones | 460,691.5 | | 28,479.4 | 489,170.9 |
| Diferencia entre ingresos y egresos | 123,040.5 | - 31,406,245.5 | 44,208,708.3 | 12,925,503.3 |
| Costo relativo de las pensiones | 3.34% | | 0.23% | 0.44% |

Fuente: (IMSS, 1949, Anexo estadístico N°7)

Nota: Se entiende por Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP), Enfermedades no profesionales y maternidad (ENPM), Invalidez, vejez y muerte (IVM).

El balance arroja que los ingresos eran superiores a los egresos, —solo el seguro de enfermedades y maternidad presentaba déficit— por lo cual no solo se tenía un equilibrio en las finanzas, sino un superávit¹⁶ de casi 13 millones, cifra que pudo haber justificado el incremento en las pensiones y la reducción de los requisitos para acceder a ellas. Cabe recordar que el superávit no se da necesariamente por

¹⁶ Superávit de recursos también denominado remanente de operación no se determina por métodos actuariales por lo que no todo el remanente es susceptible de convertirse en reservas técnicas.

que se esté gastando menos dinero en pensiones de lo que se había presupuestado, pues el mayor gasto en pensiones por vejez empieza varios años después de que el instituto empieza las operaciones, las primeras cinco pensiones por vejez y cesantía se comenzaron a pagar en 1950.

La década de los cincuenta se caracteriza por tener un alto crecimiento económico, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6%, pero con una inestabilidad macroeconómica caracterizada por fuertes presiones en el tipo de cambio, al presentarse una depreciación del 45 % respecto al dólar y una alta inflación 11.9 % en promedio. A partir de 1954 se fija el tipo de cambio a 12.50 por dólar, situación que prevalece hasta 1976.

Entre 1951 y 1960, la tasa de crecimiento promedio anual de asegurados fue de 10.9 %, mientras que el crecimiento de la población derechohabiente fue de 13.3 %. Para esa década la relación de afiliación, arrojó que existían 1.7 familiares afiliados por cada asegurado. El número de pensionados por vejez y cesantía en este periodo se incrementó en 45.3 %, para 1960 había 7,999 pensiones por este concepto que representaban el 16.4 % del total de las pensiones pagadas por la institución (Anexo estadístico Cuadro A-3).

En 1957 se entrega el informe financiero en el que se destaca el reconocimiento sobre el manejo del fondo de pensiones, el cual se dijo, había sido consumido por el seguro de enfermedades y maternidad, pese a ello, la situación financiera del Instituto se consideró como estable argumentando que el modelo adoptado para los seguros de pensiones trataba de mantener un mínimo de recursos en el fondo, solo una quinta parte de la prima total servía para formar los fondos de *reservas técnicas* con una tendencia a reducirse con el transcurso del tiempo.

Otro punto relevante del informe son las observaciones de Schoenbaum sobre los salarios en México, al señala que en otros países, cuando las personas entran al mercado laboral —hecho que ocurre alrededor de los veinte años —se incrementa su salario rápidamente y este efecto continua en los primeros 10 años de vida laboral. Después los ingresos siguen creciendo, pero a tasas menos aceleradas y

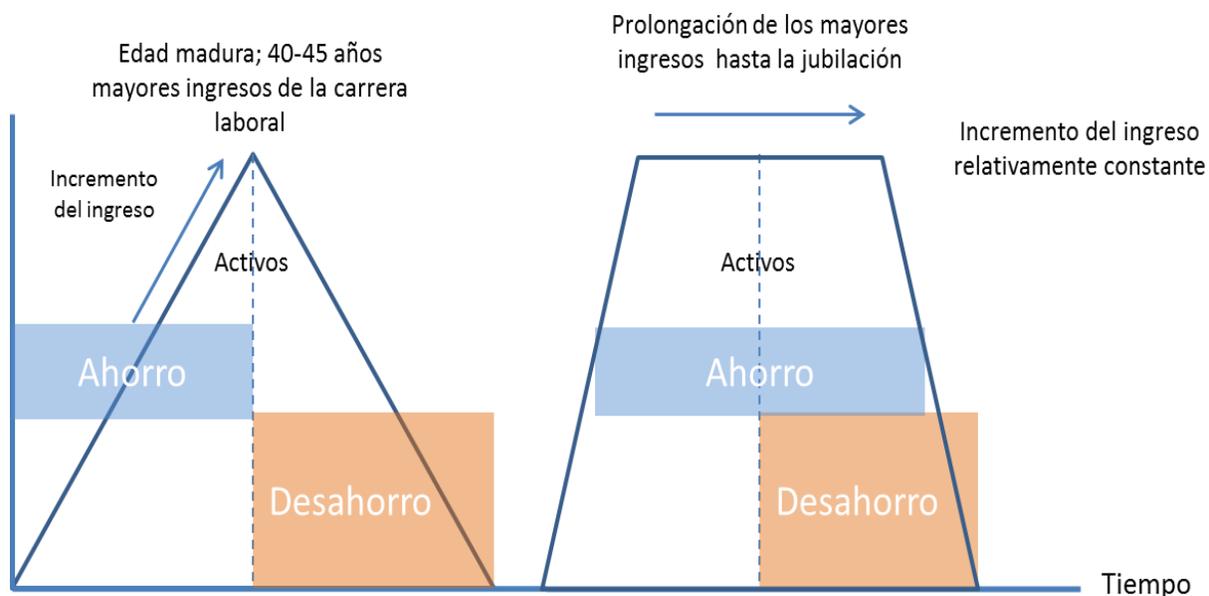
se estabilizan cuando el trabajador alcanza la madurez a la edad de 40 o 45 años, posteriormente sus ingresos descienden con la llegada de la vejez (IMSS, 1958).

Sin embargo, según las observaciones del actuario en nuestro país parecía ocurrir lo contrario, pues los salarios crecían a tasas más aceleradas, contrario a lo que sucede en otros países. Los trabajadores mexicanos en edades avanzadas no presentaban una caída tan significativa en su salario y como el monto de las pensiones se calculaba de acuerdo al promedio de las últimas 250 semanas o 5 años de cotización, entonces la pensión tendía a incrementarse hasta en el doble de lo que se había calculado en las estimaciones iniciales.

La Gráfico 2.2 muestra este fenómeno, por un lado se encuentra un triángulo isósceles que representa a un trabajador modelo cuyo ingreso se incrementa paulatinamente en la primera etapa hasta llegar a los 40 años de edad, en esta etapa ahorra y acumula activos, en la segunda fase a medida que entra a la tercera edad sus ingresos descienden y gasta todos sus activos en la jubilación. En el caso de México la figura se adecua más a un trapecoide con una pendiente más pronunciada que simboliza el incremento más acelerado de los ingresos de los trabajadores mexicanos para posteriormente estabilizarse durante la madurez. Según las observaciones del actuario los trabajadores mexicanos incrementaban sus ingresos rápidamente y estos no descendían drásticamente con la llegada de la vejez¹⁷ como sucede en otros países.

¹⁷ Vejez: A lo largo del tiempo se han utilizado diferentes definiciones, la mayoría de las cuales coincide en que se trata de un proceso paulatino y gradual de deterioro de la capacidad funcional del organismo, posterior a la madurez, y que a la larga conduce a la muerte del organismo. (López, 2012)

Gráfico 2.2: Ciclo de vida para un trabajador modelo y un trabajador en México basado en las observaciones de Schoenbaum en 1957



Fuente: elaboración propia basado en las observaciones de Schoenbaum en su informe financiero y actuarial de las finanzas del IMSS en 1957

Para Schoenbaum, este fenómeno tenía su explicación en la organización de la clase trabajadora en sindicatos y el incremento de contratos colectivos de trabajo, factores que tienden a elevar las prestaciones y los salarios de los trabajadores, distorsionando con ello los cálculos actuariales iniciales, pues los salarios tendían a incrementarse relativamente rápido. (Según datos del informe actuarial de 1972, entre 1960 y 1963 el salario mínimo creció 28.8 % en promedio mientras que para el periodo 1962-1965 el incremento fue de 28.6 %)

Como en México se presenta una brecha muy significativa entre los salarios por sexo, se decidió hacer cálculos por separado, contrario a lo que había hecho en 1942. La reestructuración de los cálculos que tenían que ver con las categorías de salarios, se transformaron para que en lugar de tener cientos de rangos de salarios, únicamente se tomaran 14 salarios representativos de todo el país, para los salarios más altos se recurrió a los artículos 63 y 96, la Ley que permite bajo ciertas circunstancias la determinación de las cuotas en función del salario percibido. Los

nuevos cálculos clasificaron a los trabajadores en clases y frecuencias de tal modo que ninguna clase presentara frecuencias muy bajas.

Para 1957 el balance contable del Instituto volvió a mostrar un superávit, esta vez la diferencia entre el activo y el pasivo fue de 29 millones, cifra sustancialmente inferior a los 539 millones obtenido en el balance de 1954, esta disminución se debió a los efectos financieros de las reformas en los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte establecidas por la ley de 1949 sin que ello conllevará el incremento de cuotas en este seguro que permaneció en 6% del salario base de cotización.

En palabras de Schoenbaum (IMSS, 1958) el hecho de que los 539 millones de pesos fueran absorbidos por las mejoras en pensiones demostraba que el seguro era viable financieramente al tiempo que mantenía su carácter social:

[...] la mejor comprobación de que el sistema financiero en que se basa esta rama del seguro cumple con los fines de la seguridad social para facilitar la substancial mejoría de las prestaciones, pero conservando al mismo tiempo, la solidez de su cubrimiento financiero.

2.4 Antesala de la reforma a la ley del seguro social de 1973

Al periodo que va de 1958 a 1970 se le conoce con el nombre de *desarrollo estabilizador*¹⁸, etapa histórica que se caracteriza por altas tasas de crecimiento y baja inflación. El licenciado Antonio Ortiz Mena fue el principal responsable de instrumentar la política económica que permitió a la economía mexicana tener una tasa de crecimiento del PIB de 6.8 % y una inflación de 2.5 % en promedio. Inicialmente se desempeñó como director del IMSS durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1956), posteriormente paso a ocupar la titularidad de la Secretaría de Hacienda durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), y logró permanecer en el cargo durante el mandato de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

¹⁸ Esta fecha es marcada por Ortiz Mena como el desarrollo estabilizador, sin embargo algunos autores se refieren a este periodo desde principios de la década de los cincuenta hasta 1976 cuando inicia la presidencia de José López Portillo.

El crecimiento acelerado que experimento la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador está ligado al progreso del sector industrial, cuyo incremento promedio anual fue de 8.8 %, su principal motor de crecimiento fue el sector manufacturero que presentó una tasa de crecimiento real de 9.1 % al año.

Para Huerta (1989) el crecimiento industrial de esos años se da porque a diferencia de los bienes de consumo que tenían altos aranceles, los bienes de capital quedaron exentos de impuestos, aunado a ello, las empresas trasnacionales incorporaron tecnología importada que incremento la productividad (Cuadro 2.12) disminuyendo los costos, lo cual permitió tener mayores tasas de rentabilidad para el sector. Por su parte la agricultura se convirtió en la principal fuente de divisas en el país, permitiendo disminuir los desequilibrios en la balanza comercial causados por la dinámica de las manufacturas.

Cuadro 2.12: Productividad laboral por sector, (Miles de pesos por persona) 1960 y 1970

| Sector | 1960 | 1970 |
|---------------|-------|-------|
| Total | 14,74 | 22.89 |
| Agropecuario | 4.75 | 6.53 |
| Servicios | 20.20 | 29.71 |
| Industria | 27.63 | 37.86 |

Fuente: (Ortiz, 1998, pp. 55)

La dinámica económica de crecimiento no se reflejó en una mayor incorporación de asegurados al IMSS, la tasa de crecimiento promedio anual para la década fue de 9 %, casi dos puntos porcentuales menos en relación a la década anterior, sin embargo la población derechohabiente si creció debido a que la relación entre asegurados y afiliados se incrementó en razón de 2 familiares por cada asegurado, este incremento representa un deterioro en las finanzas del IMSS pues no tiene contrapartida en el aumento de cuotas ni en el número de trabajadores afiliados.

Para 1963 el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte presentó un déficit de 750 millones de pesos según el informe actuarial de 1964, se explicó que el quebranto de las finanzas se debía a dos razones, por un lado al déficit acumulado del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad que absorbía los recursos del

SIVM, por el otro las sustanciales mejoras en las prestaciones, introducidas en distintas reformas a la Ley de Seguridad Social, estas mejoras consistían en:

- a) La reducción de los tiempos de espera para acceder a los beneficios en dinero por el seguro de invalidez y para los sobrevivientes de los asegurados fallecidos en actividad, de 200 a 150 semanas: y de 700 a 500 semanas para las pensiones por vejez
- b) Mayor cobertura y más amplia definición del concepto de invalidez que redujo el tanto por ciento de pérdida de la capacidad de ganancia de $\frac{2}{3}$ a $\frac{1}{2}$
- c) La posibilidad de mantener la pensión por orfandad de los 16 años a los 25 años bajo ciertos requisitos.
- d) Las pensiones de cesantía en edad avanzada con tarifa reducida, o con tarifa completa por la pérdida del 50% de la capacidad de ganancia.
- e) Incremento del 200% sobre aumentos normales de la cuantías de las pensiones por vejez diferidas después de los 65 años de edad con un mínimo de 500 semanas de cotización.
- f) El aumento hasta un 20% de las cuantías de pensiones por invalidez, vejez y viudez, cuando el estado físico del pensionado requiera asistencia física permanente de otra persona.
- g) Derecho a las asignaciones familiares para los hijos menores de 16 años –prorrogable hasta los 25 años bajo ciertas condiciones de los pensionados por vejez o por invalidez.
- h) Pensiones a los ascendientes del asegurado fallecido, en ausencia de esposa, compañera e hijos derechohabientes.
- i) Ayuda para los gastos de matrimonio

- j) El derecho de los pensionados y de sus familiares a servicios médicos que determina la ley en los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad.
- k) El pago para la ayuda para los gastos de entierro del pensionado

De nuevo todos los beneficios adicionales fueron otorgados sin elevar la prima de cubrimiento financiero que desde 1944 se mantuvo constante en 6 % del salario base de cotización.

En 1969 se presenta un informe actuarial que detalla la composición de los capitales constitutivos de las pensiones¹⁹ en curso de pago, los cuales presentaron las siguientes cifras:

Cuadro 2.13: Capitales constitutivos de las pensiones en curso de pago al 31 de diciembre de 1969, Hombres y Mujeres

| Ramo | Pensión por tipo de seguro | Hombres | | Mujeres | | Hombres y Mujeres | |
|--------------|----------------------------|-----------------|---|-----------------|---|-------------------|---|
| | | Número de casos | Importes de los capitales constitutivos | Número de casos | Importes de los capitales constitutivos | Número de casos | Importes de los capitales constitutivos |
| IVCM | Invalidez | 16,712 | 713,904,401 | 3,565 | 80,015,977 | 20,277 | 793,920,378 |
| | Vejez | 27,298 | 1,348,776,209 | 5,866 | 156,568,057 | 33,155 | 1,505,344,266 |
| | Viudez | 31 | 570,739 | 38,940 | 755,946,860 | 38,971 | 756,517,598 |
| | Orfandad | 24,290 | 170,357,583 | 23,825 | 167,529,385 | 48,115 | 337,886,968 |
| | Ascendencia | 589 | 3,166,526 | 1,767 | 9,822,510 | 2,356 | 12,989,036 |
| RP | Incapacidad permanente | 20,342 | 518,836,644 | 892 | 19,771,022 | 21,234 | 538,607,666 |
| | Viudez | | | 3,603 | 98,271,853 | 3,603 | 98,271,853 |
| | Ascendencia | 542 | 5,907,395 | 1,006 | 14,565,105 | 1,548 | 20,472,500 |
| Total | | 89,804 | 2,761,519,497 | 79,464 | 1,302,490,769 | 169,259 | 4,064,010,265 |

Nota:

IVCM: Invalidez, vejez, cesantía y muerte

RP: Riesgos profesionales

¹⁹ Incluyen no solamente las expectativas de la duración probable de la vida de los pensionados, sino además, otras expectativas, como la probabilidad de que el pensionado por invalidez o por vejez deje al morir esposa o compañera o hijos con derecho a las pensiones por sobrevivencia, la probabilidad de que la viuda pensionada contraiga nupcias, la de que el invalido vuelva a la reactividad y la de que el huérfano prorrogue el derecho a su pensión después de cumplidos los 16 años, hasta los 25 (IMSS, 1964).

De acuerdo a la Cuadro 2.13 para el 31 de diciembre se pagaban 89,804 pensiones, el mayor número de pensionados pertenecía al seguro de IVCM, del cual la mayoría de beneficiarios tenía pensión por orfandad y viudez (28% y 23% respectivamente) seguido de los pensionados por vejez que representan el 20% del total de pensiones pagadas. En lo referente al importe pagado por las pensiones, el rubro de vejez es donde se eroga la mayor cantidad de recursos con mil quinientos cinco millones de pesos que representan el 37% del gasto total en pensiones.

Para 1971 se reformo de nuevo la Ley del Seguro Social esto debido a la promulgación de una nueva Ley Federal del Trabajo en 1969. La reforma desapareció los grupos E, F y G de la tabla de cotizaciones y se crearon los grupos R, S, T y U que contemplaban salarios de hasta 250 pesos diarios, bajo el principio de que “las cotizaciones altas compensan a las cotizaciones de bajos ingresos”. Se pensó aumentar las pensiones por invalidez y vejez en un 300 % debido a que estas no se habían modificado desde la última reforma de 1959

El informe actuarial y financiero de 1972 se realizó con miras a la reforma de 1973 en la cual se actualizaron las bases biomédicas que tenían décadas sin actualizar y por lo tanto ya no guardaban relación con la realidad de los asegurados, lo cual dificultaba los cálculos actuariales y afectaba las provisiones financieras de la institución.

Contrario a lo que se había sostenido años atrás, en este informe se argumentó que el crecimiento de los sueldos afectaba el pago de pensiones y comprometía las finanzas del Instituto, pues el sistema de capitalización colectiva no contemplaba el efecto del incremento en la tasa de los salarios, por el contrario, los intereses de las reservas que en los últimos años habían sido de 2 % anual, no compensaban incrementos salariales del orden de 6 a 8 %.

Uno de los aspectos que ya se habían hecho notar y que generaban preocupación al interior del Instituto era el financiamiento de la infraestructura del IMSS. Dentro del balance se propone la creación de una partida especial para el desarrollo y

extensión de la infraestructura, se destaca la urgencia de separar la estructura financiera del ramo de pensiones de las necesidades financieras del instituto en lo correspondiente a infraestructura, en la fracción primera del artículo 128 de la Ley de 1949 se establece:

Las reservas se invertirán: Las reservas del Seguro de Invalidez, Cesantía y Muerte, hasta en un sesenta y siete por ciento de su monto total, en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal. Sin embargo se podrá invertir parte de este porcentaje, en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, casas de maternidad, dispensarios, laboratorios y demás edificios para el uso del Instituto, siempre que la situación financiera de los demás seguros permita incluir en sus presupuestos el interés actuarial de las inversiones que se hagan por esos conceptos.

Aun cuando el artículo dicta que la inversión en infraestructura deberá estar sujeta a la viabilidad de los demás seguros, no se respetó esta disposición, pues desde el inicio el seguro de enfermedades y maternidad opero con déficit y aun así a través del periodo 1944-1973 se realizó una gran inversión de los recursos del seguro de IVCM en infraestructura (Anexo estadístico Cuadro A-6).

En el anexo estadístico Cuadro A-7, Cuadro A-8 y se puede observar que en el periodo 1944-1973 los egresos por el seguro de enfermedades y maternidad superan a los ingresos, a partir de 1946 y en adelante el seguro opera con números rojos (excepto en 1961). Este déficit era cubierto en una parte con el superávit del seguro de riesgos de trabajo, sin embargo los recursos resultaban insuficientes por lo que el seguro de IVCM que siempre tenía superávit tenía que aportar la mayor cantidad de dinero para cubrir el déficit.

Si solo observamos el estado de ingresos y egresos consolidado, pareciera que el IMSS no tiene problemas financieros, pues el resultado arroja siempre un superávit, en ningún año aparece un déficit, sin embargo al observar los ingresos y egresos distribuidos por cada uno de los ramos del seguro nos damos cuenta de los graves desequilibrios financieros que escondía el IMSS.

Por esta razón en el informe de 1972 se calculó que el seguro de IVCM podría mantener la cuota de 6% hasta el año 2000, lo cual sería suficiente para cubrir el costo de las futuras pensiones, pero bajo la condición de que “solo se destinaran a pensiones”, sin embargo como parte de la cuota había servido para financiar el déficit de los otros seguros, entonces se propuso un incremento gradual de las cuotas en los 12 años siguientes.

Resultaba evidente la imposibilidad de seguir operando dicho sistema de reparto simple, por que las tasas de incremento anual de sueldos sobre las que se calculan las prestaciones superan las tasas de rendimiento efectivo que se obtienen en la inversión de las reservas, como resultado se desechó el sistema de capitalización de prima media²⁰ por considerarse obsoleto e incapaz de continuar proporcionando prestaciones en función de los salarios, sin la correspondiente dinámica y flexibilidad en su estructura.

El balance actuarial de 1972 adquiere relevancia, pues significó un replanteamiento del sistema de financiamiento para hacer frente a las obligaciones de largo plazo. Por último en el informe se planteó una reforma con un nuevo esquema de reservas técnicas, bajo el cual ya no se podrían alcanzar los niveles de acumulación de años anteriores, ya que estos recursos no financiarían todas las inversiones del instituto, en su lugar se limitarían a ser una compensación de las prestaciones y por lo tanto serían más restringidas. Como se verá en el siguiente capítulo, las reservas del seguro de IVCM continuaron financiando el déficit del seguro de enfermedades y maternidad, la determinación de blindar las reservas contra las decisiones políticas ocurre hasta 1991 con un decreto presidencial en un contexto de crisis económica.

²⁰ La prima media es aquella que se cobra por igual a los integrantes de una generación, sin que exista diferenciación de acuerdo al sexo, la edad o cualquier otra característica. Sin embargo, el valor de la prima media es diferente tratándose de integrantes de diversas generaciones. (IMSS, 1979).

CAPÍTULO 3

3.1 Contexto económico de 1970-1990

A principios de 1970 México tenía un gran dinamismo económico, (con un crecimiento medio de 6 %) en apariencia mediante la conducción del Estado, la planificación económica y la organización industrial había sido posible alcanzar elevadas tasas de crecimiento, baja inflación y estabilidad cambiaria, estos factores llevaron al país a posicionarse como una de las naciones con mayor crecimiento de América Latina.

A pesar de los buenos resultados presentados por el desarrollo estabilizador, las cifras macroeconómicas ocultaban una realidad muy distinta. En el ámbito social existía un gran descontento porque los beneficios del crecimiento no llegaban a todos los sectores de la sociedad, en lo político había un reclamo creciente por un sistema cuyo poder se concentraba en un solo partido, por su parte el sistema económico aparentaba tener un buen ritmo, sin embargo, había problemas subyacentes, inherentes a la dinámica económica cuya manifestación a mediados de los setenta terminaron por dar pie a la crisis de los años ochenta, considerada la más profunda que había vivido México hasta entonces.

3.1.1 Crecimiento con inflación

A partir de la Segunda Guerra Mundial la palanca del desarrollo económico recayó en la actividad manufacturera orientada al abastecimiento del mercado interno, fenómeno paralelo a los movimientos migratorios internos en los que una parte importante de la población rural se desplazó del campo a la ciudad. El campo fue el proveedor de mano de obra barata y poco calificada, pero adecuada para una industria intensiva en mano de obra que exigía niveles básicos en la formación de capital humano para compensar la falta de innovación tecnológica y la menor incorporación de capital.

La ruptura de la dinámica de crecimiento en la productividad de las manufacturas representó un desequilibrio para la economía, aunque no fue el factor decisivo, evidenció que el crecimiento económico carecía de un sustento integral en la

producción. Para Arturo Huerta (1989) la pérdida en el dinamismo de las manufacturas está ligada a la dependencia tecnológica de México con las economías más industrializadas, una menor incorporación de tecnología reduce las expectativas de ganancias y con ello la inversión, desalentando el crecimiento de la industria manufacturera.

Ruiz Duran Clemente (2010) considera que la cuestión tecnológica impacta en la economía a través de la innovación y de la generación de flujos de financiamiento en los países que se encuentran en un proceso de desarrollo, como resultado surgen los conceptos de patentes y propiedades intelectuales, de esta forma las naciones que no cuentan con procesos de innovación tienen que pagar a los países que si lo hacen. Desde esta perspectiva nuestro país no logró generar flujos de inversión y demanda a través del desarrollo y la innovación, situación que nos convirtió en una economía dependiente de la importación de tecnologías como condición para el crecimiento del mercado interno.

Además de la dependencia tecnológica del sector industrial, la economía mexicana había iniciado un profundo proceso de extranjerización del aparato productivo, en diez años (1960-1970) se invirtieron en el país cerca de dos mil quinientos millones de dólares provenientes del exterior. Estas inversiones permitieron que para 1970 cerca del 40 % de la producción industrial se concentrara en empresas transnacionales, pese al importante monto de recursos invertidos, ese mismo año salieron del país cerca de tres mil millones de dólares por concepto de pago de utilidades y otros pagos. (Tello, 2008, pág. 460).

La extranjerización de la economía delata el fracaso de la política económica que pretendía generar una industrial nacional, sustituyendo bienes de consumo en primera instancia, para más tarde sustituir bienes intermedios y de capital. En parte el objetivo no se logró debido a los escasos desarrollos tecnológicos, la falta de incorporación de nuevos procesos productivos, la política de incremento en los

salarios reales²¹ y el aumento de los precios de las materias primas provenientes del campo. (Huerta, 1989, pág. 42).

3.1.2 Inversión y crecimiento del déficit

Los anteriores factores repercutieron en la tendencia positiva que la inversión había tenido en décadas anteriores, como resultado el Estado asumió la responsabilidad de llevar a cabo las inversiones necesarias para que la economía retomara la dinámica que anteriormente había mantenido, con altas tasas de crecimiento y de ganancia.

La caída de la inversión privada fue sustituida con una mayor participación del Estado, a través del déficit público, en 1970 el déficit representaba el 1.8 % del PIB, cinco años más tarde se incrementó a 7.5 %. Pese a este esfuerzo, la intervención del Estado no logro mantener el dinamismo de la inversión privada, aunque atenuó los efectos que la baja productividad y la perdida de la inversión habrían tenido sobre el empleo y los salarios reales (Huerta, 1989).

El déficit del gobierno federal tenía como objetivo mantener las altas tasas de ganancia en la inversión como un incentivo al capital privado, en lugar de planificar la economía planteando metas y objetivos para generar tasas de retorno y círculos virtuosos. Ruíz Duran (2010) explica que el mercado de divisas se usó para sustituir la generación de dólares a través de la exportación de mercancías, la contratación de deuda se dio porque en el modelo económico faltaban metas en la exportación, consecuentemente se recurrió a la contratación de deuda para poder mantener el tipo de cambio.

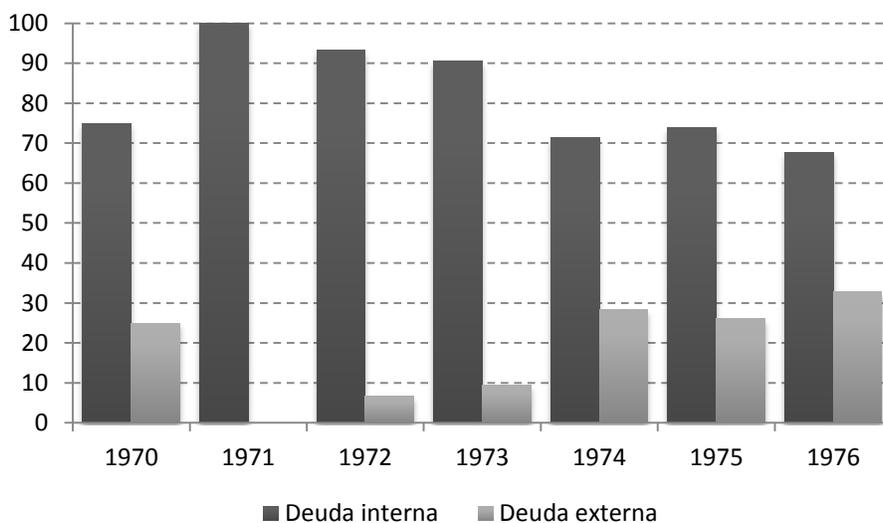
Desde esta perspectiva la generación de divisas estaba sustentada en el mercado financiero en lugar de tener un respaldo en la esfera productiva, situación que resulta riesgosa en el largo plazo debido a la volatilidad de los mercados financieros internacionales que pueden conducir a procesos inflacionarios.

²¹ El salario real refiere a la cantidad de bienes y servicios que se pueden adquirir. El salario real generalmente se contrasta contra una canasta de bienes de consumo representativos de una sociedad, región o país determinado

El financiamiento del déficit poco a poco comenzó a estructurarse con recursos externos, acentuando las condiciones de dependencia del modelo económico y deteriorando las condiciones endógenas de crecimiento.

La Gráfica 3.1 muestra que a partir de 1971 el financiamiento del déficit del sector público financiado con recursos del exterior se incrementó de manera considerable, en 1976 el 68 % de la inversión pública se financiaba con de deuda interna y 38 % con recursos externos, esto significa que en cinco años la deuda externa para financiar el déficit público creció 400 %.

Gráfica 3.1: Estructura del financiamiento del déficit del gobierno federal



Fuente: Arturo Huerta (1986). La economía mexicana: más allá del milagro mexicano, pág. 52-53

La deuda externa se contrató a tasas de interés elevadas (la tasa inicial fue de 6 %, posteriormente aumento a 12 %) que se incrementaron rápidamente, tan solo en el sexenio de Echeverría el saldo de la deuda creció 360 % llegando a 19, 602 millones de dólares en 1976 (Tello, 2008, págs. 487-488). Bajo estas condiciones, el déficit dejó de ser un mecanismo eficaz para contrarrestar la baja productividad, mantener la estabilidad económica, el crecimiento y las elevadas tasas de ganancia del sector privado.

Para Arturo Huerta (1989) el déficit público no es la causa de la deuda externa y la crisis inflacionaria a finales de los setenta, en su opinión, estos fenómenos son

resultado de las características contradictorias del funcionamiento del mismo sistema, el déficit solo profundizó las contradicciones negativas que ya existían, por su parte Carlos Tello (2008) explica el problema de la deuda de la siguiente forma:

El déficit, en sí mismo, no provoca mayor problema a la economía. La cuestión es cómo se financia el déficit. ... En el caso de México, durante 1971-1976, se recurrió en exceso al endeudamiento externo, más allá de las necesidades de divisas del sector público. El sobreendeudamiento público fue para hacer frente a la demanda de divisas del sector privado, que utilizó incluso para sacar dinero del país. La fuga de capital se financió, en buena medida, con crédito externo público.

3.1.3 Abandono del proyecto nacional

Como resultado de las presiones económicas generadas por la deuda externa, en 1976 el Fondo Monetario Internacional (FMI) otorga a México una línea de crédito a cambio de la firma de una carta de intenciones en la que nuestro país se compromete a mantener una política restrictiva y comenzar un proceso de apertura económica, sin embargo el descubrimiento de pozos petroleros permitieron modificar las políticas acordadas²².

Los acuerdos concluyeron que era necesario mantener una política salarial restrictiva, incrementar la tasa de interés, contraer el gasto público, devaluar la moneda e iniciar un creciente proceso de liberalización del comercio. Los resultados de las políticas de contracción económica fueron disminuir las importaciones y lograr un superávit en la balanza, así como cubrir el pago del servicio de la deuda externa (Huerta, 1989, pág. 64).

El proceso de liberalización en el comercio a principios de 1977 recayó en la eliminación de los permisos de importación con el objetivo de incrementar la

²² Para C. José Aranda Izguerra (2006) "es hasta los Acuerdos que firma el gobierno de México bajo la administración del Lic. Miguel de la Madrid cuando este organismo empieza a recomendar criterios de política económica y ha (sic) intervenir en asuntos que anteriormente sólo eran ámbito de definición por parte del gobierno de la República"

productividad del sector manufacturero. De 1978 a 1981 la economía mexicana presento una recuperación importante, sin embargo esta mejora se debió a factores externos, entre ellos el incremento en el precio y la demanda internacional de petróleo y el financiamiento del gasto público mediante deuda externa.

La recaudación se incrementó a través del impuesto al petróleo, adicionalmente en 1978 se crearon importantes impuestos como el IVA, pese a ello, nunca se pudo implementar una reforma hacendaria que gravara los ingresos del capital, como resultado: los ingresos tributarios fueron insuficientes para solventar el gasto público.

El crecimiento económico de los años setenta se apoyó en la producción y el incremento en los precios del petróleo (producción financiada con deuda), *“En 1973 los precios del petróleo en el mercado internacional súbitamente aumentaron. En 1979, con el segundo shock petrolero los precios aumentaron a precios inauditos y lo siguieron haciendo hasta junio de 1981”*. (Tello, 2008).

Para desarrollar las fuentes energéticas basadas en la explotación de petróleo se recurre a la contratación de más deuda, en consecuencia el déficit en cuenta corriente se dispara. El riesgo de aumentar la producción petrolera con deuda es que baje el precio del petróleo situación que ocurre en 1982 provocando un *crack* en la economía. A partir de entonces se abandonó el proyecto nacional, el modelo económico se incorporó a la tendencia internacional de apertura económica y desregulación, permitiendo que la iniciativa privada nacional e internacional participara en áreas que anteriormente eran exclusivas del Estado.

Bajo esta nueva concepción el sector privado asume la responsabilidad de suministrar las divisas que la economía necesita, el tipo de cambio fijo se transforma en un tipo de cambio flotante. La forma de financiar el déficit cambia totalmente, se busca que la balanza comercial sea superavitaria a través de la inversión extranjera directa en lugar de la contratación de más deuda.

El cambio de modelo trajo como consecuencia un quiebre masivo de empresas en 1987, pese a las reformas, los capitales externos no entran al país como se había

pensado y las perspectivas no se cumplen, ante esta situación se plantea como la única solución una progresiva integración de la economía mexicana a la economía de Estados Unidos mediante acuerdos comerciales, principalmente el Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado en 1994 como medida para incentivar y atraer al capital externo.

En el viejo modelo la ganancia se generaba cuando los precios internos eran superiores a los precios externos creando un grado alto de monopolio. La ganancia en el nuevo modelo se genera manteniendo bajos los costos salariales, para la economía esto significo sacrificar el mercado interno para orientar el crecimiento hacia el exterior (Ruiz, 2010).

3.1.4 Efectos de la crisis en las pensiones del IMSS

La volatilidad en los precios y las recurrentes devaluaciones afectaban los ingresos del IMSS por la vía de las importaciones de insumos, medicamentos y equipo médico (IMSS, 1982). Como el país carecía de una industria farmacéutica desarrollada el precio de los medicamentos se encarecía, las transnacionales fijaban el precio libremente lo cual mermaba las finanzas del instituto. La industria farmacéutica nacional carecía de la tecnología y técnicas necesarias para proveer el cuadro básico de medicamentos.

Los problemas de liquidez para solventar las prestaciones en dinero incluidas las pensiones no tardaron en presentarse, principalmente por el pago de servicios personales, cuyo impacto en las finanzas del instituto representaba el 54.4 % del total de egresos. Las recomendaciones para atenuar esta situación fueron tomar medidas de austeridad e incrementar la productividad de los trabajadores, así como el endurecimiento en la vigilancia de los patrones para evitar la evasión de las cuotas (IMSS, 1982).

Las importaciones de bienes con precios inflados pudieron haber agravado el proceso inflacionario, para Carlos Tello gran parte de la inflación de los años setenta fue a causa de los bienes importados:

Los precios de los bienes que México importó crecieron a un ritmo acelerado: los de alimentos casi se triplicaron, los de los bienes de capital aumentaron más de 60 % en esos años y los del petróleo –que el país ya estaba importando– se multiplicaron por más de siete.

Como medida para atenuar el efecto de la crisis en las pensiones, a través de los años se realizaron modificaciones legales para actualizar el monto de las prestaciones, sin embargo estas disposiciones nunca pudieron ajustarse a la dinámica económica. El bajo nivel de las pensiones no solo se debe a presiones inflacionarias, sino a cuestiones en la estructura del diseño del mismo sistema, posiblemente esta situación obedecía a tratar de mantener el equilibrio financiero del instituto.

La ley del seguro social de 1973 fue modificada 19 veces antes de ser abrogada²³, las modificaciones más relevantes para el seguro de IVCM se presentaron a partir de 1980 cuando la situación económica se agudizó. El 19 de enero de 1980 se estableció que la cuantía mínima de las pensiones no podía ser menor a \$2200 pesos, adicionalmente se declaró un incremento de \$600 mensuales a todas las pensiones, sin importar las limitaciones de la Ley. (Decreto por el que se reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social, 1980).

El 11 de enero de 1982 se reformó el artículo 172 para revisar y actualizar la cuantía de las pensiones cada año, en vez de cada cinco años como originalmente se había establecido. Los criterios para actualizar las pensiones se determinaron tomando en consideración “*Los incrementos al salario mínimo y la capacidad económica del Instituto*” (Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Seguro Social, 1982).

El primero de septiembre de 1982 se devaluó el peso con respecto al dólar, lo que trajo como consecuencia una mayor inflación 30.8 % respecto a enero del año

²³ Fecha de publicación de las reformas en el DOF: 23/12/1974, 31/12/1974, 31/12/1976, 26/11/1979, 31/12/1979, 19/12/1980, 31/12/1981, 11/01/1982, 30/12/1982, 28/12/1984, 02/05/1986, 04/01/1989, 27/12/1990, 24/02/1992, 29/06/1992, 20/07/1993, 01/07/1994, 22/07/1994, 29/12/1994

anterior. Para contrarrestar esta situación se decretó un aumento salarial de 33 %, lo que provocó que las pensiones perdieran valor respecto a los salarios.

En 1985 ocurre una segunda devaluación, a partir del mes de febrero se incrementan las tasas de interés y se suspende el crédito bancario a la iniciativa privada, como consecuencia de 1985 a 1986 la formación bruta de capital disminuyó en un 20 %.

En 1986 el gobierno toma medidas restrictivas que pretendían *enfriar* la economía para reducir el déficit público y el ritmo del crecimiento de los precios, para ello se ordenó recortar el gasto público durante diez meses a partir de febrero de 1985. El gobierno tenía prevista una depreciación del peso frente al dólar de 23 %, sin embargo la depreciación en promedio resultó de 113.6 %. (Tello, 1989)

Estas medidas restrictivas no tuvieron el éxito deseado, el índice de precios al consumidor (IPC) durante enero a julio pasó de 60.7 % a 53.7 %, pero a partir del mes de agosto la inflación comenzó un proceso de crecimiento que no se detendría hasta marzo de 1988 cuando el nivel de precios mensual alcanzó su punto más alto 175.8 %.

En 1987 la situación internacional en el sector petrolero, provoca un nuevo incremento en el nivel de precios, a esta situación se suma el crack en la bolsa de New York, el peso se vuelve a devaluar alimentando el proceso inflacionario, el promedio anual del IPC para ese año fue de 128.89 %, el más alto en toda la historia de México, como respuesta el gobierno federal lanzó el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE), el cual consistía en ajustar los salarios a la inflación para mantener el control sobre los precios de bienes y servicios, esta medida tuvo efecto a partir del mes de marzo cuando la inflación comienza a descender.

El PSE dio prioridad al pago del servicio de la deuda externa como una medida para disminuir la inflación provocada por la devaluación valiéndose de medidas restrictivas como la reducción de la inversión pública, la erradicación de los subsidios en los bienes y servicios del sector público y la reducción de los salarios mínimos, “esto provocó que en 1995 se diera una nueva devaluación” (Calva, 2002).

Para contrarrestar la dinámica negativa el 4 de enero de 1989 se declara que la cuantía mínima de las pensiones no podía ser inferior al 70 % del salario mínimo establecido en el D.F. Mediante esta modificación legal se indizo la cuantía básica de las pensiones al salario mínimo, cada vez que este se incrementara, aquellas lo harían en el mismo porcentaje, al mismo tiempo se derogaba la facultad del consejo técnico del IMSS para revisar los incrementos de las pensiones cada cinco años. (Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Seguro Social, 1989).

El 27 de diciembre de 1990 la LSS fue reformada nuevamente, se agregaron múltiples disposiciones que modificaron la cuantía de las pensiones y las reservas técnicas. Para incrementar la cuantía, se firmó un decreto por el cual las pensiones mínimas no podían ser inferiores al 80 % de un salario mínimo en el D.F. (Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Seguro Social , 1990)

Dentro de esta reforma también se incluyó una modificación al artículo 264: *“las reservas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, deberán invertirse en activos, y el producto que se obtengan de su inversión se destinará exclusivamente para cubrir las prestaciones del seguro de IVCM”* (Ibid), con esta medida se eliminó la facultad de utilizar las reservas técnicas para otros fines ajenos al estricto servicios de las prestaciones del seguro de IVCM, sin embargo esta determinación se tomó demasiado tarde, pues el seguro de maternidad ya había consumido las reservas técnicas.

Adicionalmente en el artículo segundo transitorio se instituyó que durante el periodo de 1991 a 1995, los patronos y a los trabajadores tenían que cubrir un incremento a las cuotas del seguro de IVCM:

Cuadro 3.1: Reforma de 1990, Incremento sobre el salario base de cotización para el seguro de IVCM

| Año | Patrones | Trabajadores | Patrones | Trabajadores |
|------|---------------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| | Aumentos por la Reforma de 1990 | | Aumentos no establecidos | |
| 1991 | 4.90 | 1.75 | | |
| 1992 | 5.04 | 1.80 | | |
| 1993 | 5.18 | 1.85 | | |
| 1994 | 5.32 | 1.90 | 5.670 | 2.025 |
| 1995 | 5.46 | 1.95 | 5.810 | 2.075 |
| 1996 | | | 5.950 | 2.125 |

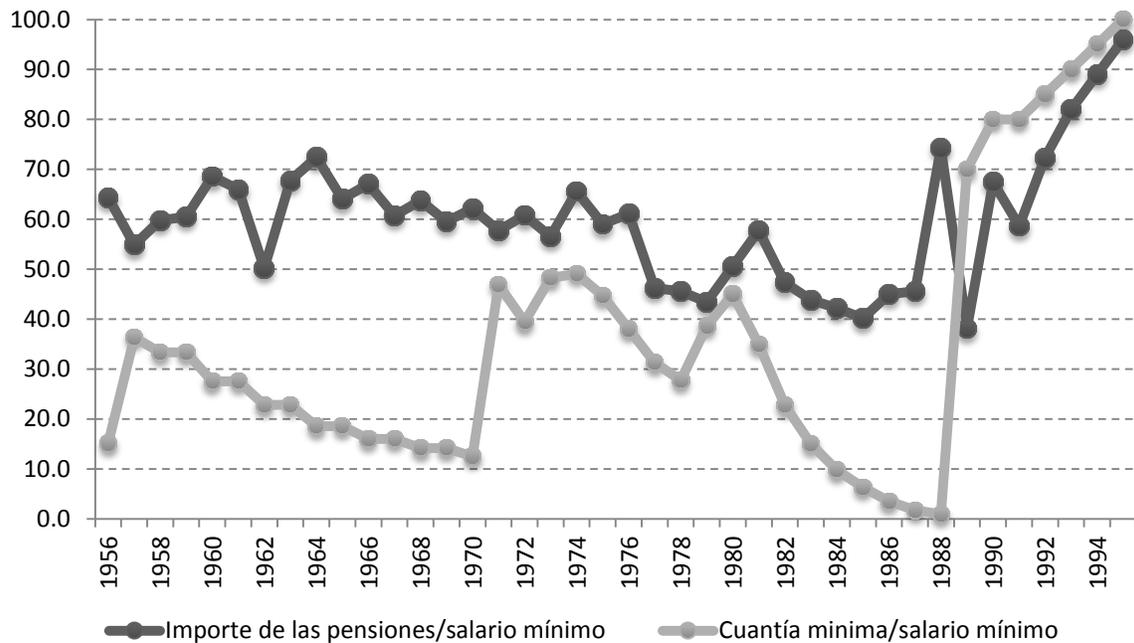
Fuente: Decreto 11 de enero de 1982, DOF y Moreno Padilla 1973. La Ley del Seguro Social

Sin embargo, el 20 de julio de 1993 se incrementan las cuotas de forma arbitraria y anticipada a lo que se había establecido en la reforma de 1990 (Moreno, 1973), con ello las cuotas sobre el salario base de cotización quedaron por encima de lo anteriormente legislado (Cuadro 3.1).

Entre 1992 y 1994 el monto de las pensiones mínimas siguió incrementándose hasta que el 29 de diciembre de 1994 se decretó que no podían ser inferiores al 100 % del salario mínimo vigente en el DF, esta reforma entró en vigor a partir del primero de enero de 1995. Cabe destacar que para los anteriores decretos, se facultó a las autoridades del IMSS para acceder a las reservas técnicas y utilizar los recursos para solventar el costo del incremento en las pensiones.

La Gráfica 3.2 muestra la evolución de la cuantía mínima de las pensiones y el importe de las pensiones, ambas curvas en relación al salario mínimo. La curva roja muestra un proceso en el cual las cuantías mínimas pierden peso frente al salario mínimo, en 1957 representaban el 36 % de un salario mínimo, para 1970 solo constituían el 12.5 %. La modificación legal en 1971 eleva las cuantías mínimas en 275 %, con dicho incremento alcanzan a cubrir el 46 % de un salario mínimo.

Gráfica 3.2: Importe de las pensiones pagadas al final de cada año y cuantía mínima de las pensiones, como porcentaje del salario mínimo 1956-1995



Fuente: Legislaciones del IMSS; Informes actuariales del IMSS; DOF, diversos periodos

A partir de 1941 las cuantías mínimas se deterioran dramáticamente, hasta que en 1988 llegan a su punto más bajo cuando solo constituyen el 1% de un salario mínimo. A partir entonces sucesivos decretos presidenciales de emergencia las indexan al salario hasta que en 1994 llegan a representar el 100 % de un salario mínimo del D.F.

El importe de las pensiones es el monto promedio de una pensión y está representado por la curva azul. La diferencia entre el importe de las pensiones y la cuantía mínima es que no todos los trabajadores cobraban el monto mínimo, sin embargo el importe seguía siendo muy bajo en relación al salario mínimo.

Entre 1956 y 1976 las pensiones oscilaron alrededor del 60 % del salario mínimo, en 1964 alcanzaron el 72 %. El incremento en los salarios y la inflación provocaron que a partir de 1971 los importes de las pensiones se acercaran cada vez más a las cuantías mínimas y perdieran valor en relación al salario mínimo. Pese a los decretos presidenciales, en 1985 una pensión solo constituía el 40 % de un salario

mínimo, y lo peor es que cada vez una mayor cantidad de trabajadores cobraban un monto cercano o igual a la cuantía mínima.

Entre 1970-1980, ambas curvas presentan una convergencia, de esta forma las pensiones que estaban por debajo del salario mínimo crecieron, para 1980 la diferencia entre la cuantía mínima y el importe de las pensiones era solo del 5.6 %, ambas curvas estaban por debajo de la mitad de un salario mínimo.

Entre 1980 y 1990 los importes de las pensiones en relación al salario siguen cayendo —solo en 1988 presentan una importante recuperación, pero al siguiente año vuelven a caer— hasta que por los decretos presidenciales se ajustan al salario mínimo. A partir de 1988 los importes de las pensiones son prácticamente iguales a las pensiones mínimas, de hecho se observa que las cuantías mínimas son ligeramente inferiores, esto puede tener dos explicaciones; por una parte la diferencia de los salarios mínimos establecida por regiones provoca que al obtener el promedio de los importes las pensiones resulten menores a lo establecido en la legislación, por otra parte el importe de las pensiones se cuantifica al final de cada año, abriendo la posibilidad a que un promedio anual se ajuste completamente a las cuantías mínimas.

Ricoy Saldaña (1992) explica que debido a que las pensiones del IMSS se calculaban sobre el salario percibido durante los últimos cinco años (250 semanas de cotización, no necesariamente continuas), en los distintos procesos inflacionarios en la década de los ochenta y mediados de los noventa, este promedio perdió sentido, pues la inflación le restó peso al promedio, ocasionado que la mayoría de los trabajadores cobraran la pensión más baja establecida por el IMSS (en 1992 el 97 % de los trabajadores cobraba la pensión con cuantía mínima) provocando que el monto con el que un trabajador cotizaba al seguro social se volviera irrelevante, pues todas las pensiones se igualaban, pero hacia el nivel más bajo (cuantía mínima).

Una encuesta realizada (IMSS, 1986) a 11,277 trabajadores retirados (46 % jubilados y 54 % pensionados)²⁴ arroja como resultado que:

- 75 % no tenía otra fuente de ingreso fuera de su pensión
- 70 % contaba con familiares dependientes
- 49 % sufría padecimientos crónicos y 40 % necesitaba atención especializada

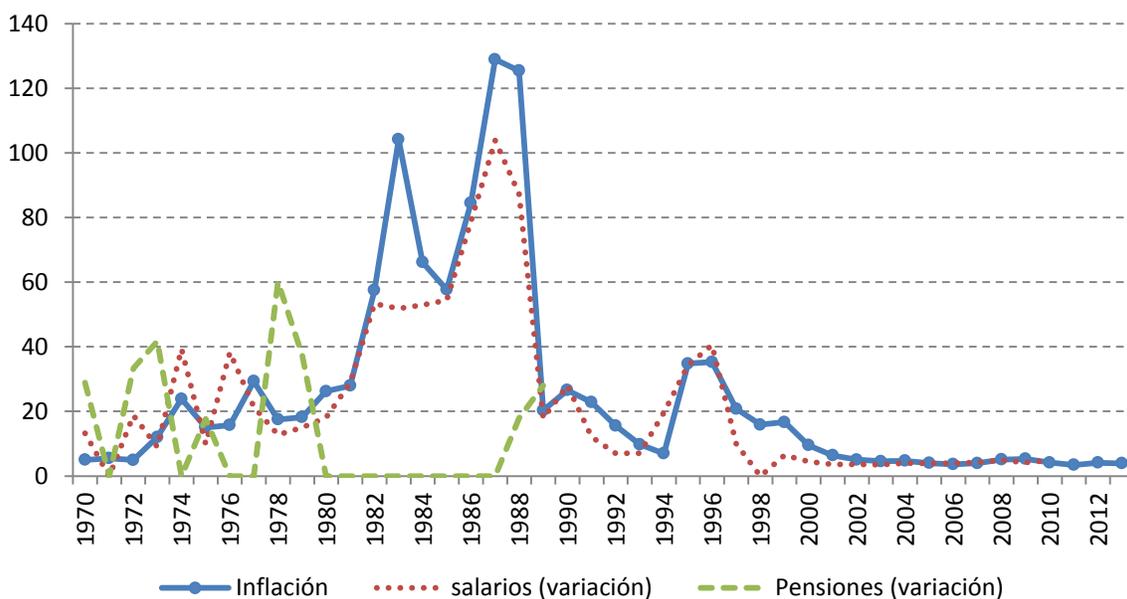
Estas cifras revelan que la política de seguridad social para los pensionados era un fracaso, pues siete de cada diez pensionados no tenía otro ingreso que el de su pensión para sobrevivir y mantener a sus dependientes, si a esto se suman los efectos negativos de la inflación y la pérdida del poder adquisitivo, como resultado se obtiene un sistema de pensiones que no estaba cumpliendo cabalmente con la responsabilidad de brindar protección en la vejez.

En términos nominales entre 1980 y 1991 el salario mínimo creció 8, 077 %, en tanto que las pensiones por vejez y cesantía solo lo hicieron en 440.9 %, esta situación se reflejó en las constantes modificaciones a los grupos salariales de cotización cuyos límites se veían rebasados rápidamente, afectando a aquellas personas que superaban el salario establecido por las tablas de cotización, pues sus pensiones disminuían en relación al salario que percibían.

Estos fenómenos se pueden observar en la Gráfica 3.3 que muestra el comportamiento de la inflación, los salarios y las pensiones. Los salarios mantienen la tendencia de la variación del nivel general de precios, sin embargo, las pensiones presentan una tendencia irregular que no se sincroniza a ninguna de las otras variables, es hasta 1990 cuando los decretos presidenciales las armonizan a los salarios.

²⁴ Los jubilados son trabajadores del IMSS en su condición como patrón; los pensionados son trabajadores afiliados al IMSS en su condición de asegurador.

Gráfica 3.3: Comparativo entre Inflación y variación porcentual del salario mínimo y el incremento a las pensiones (1970-2012). Variación anual promedio



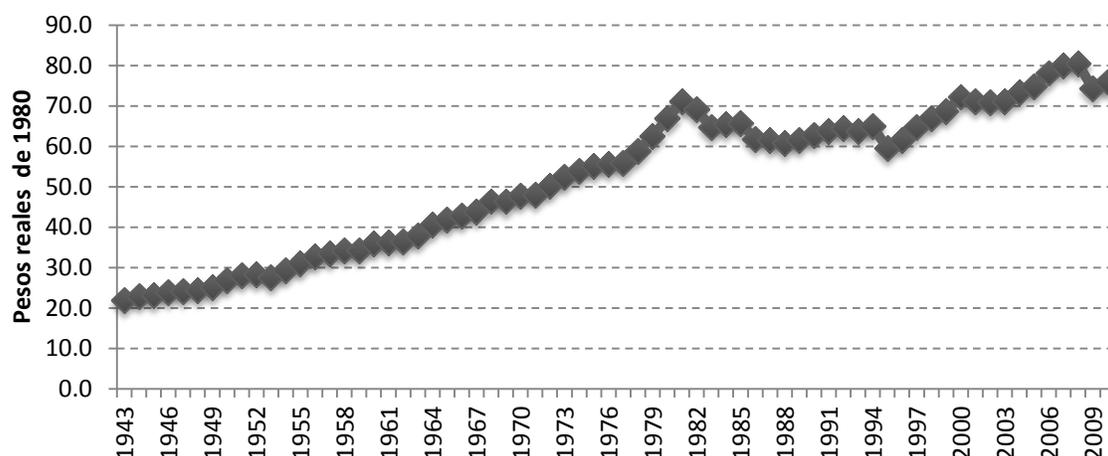
Fuente: (INEGI, 1990) ; (Banco de México, 2013); IMSS

3.1.5 Ingreso per cápita y la pérdida en el poder adquisitivo

Aunque en 1995 las pensiones se indizan al salario mínimo lo cual es una medida positiva, esto no fue ninguna garantía de protección, pues debido a la dinámica económica de los años ochenta, se perdió gran parte del poder adquisitivo que el salario había logrado obtener durante el desarrollo estabilizador.

A partir de 1980 los trabajadores mexicanos experimentaron una fuerte caída en el ingreso per cápita (Gráfica 2.4), este efecto negativo duró quince años, hasta que en 1995 el ingreso por persona comenzó a recuperarse, sin embargo, es hasta el año 2000 cuando este indicador regresa a los niveles que tenía en 1980. Esto significa una pérdida de 20 años en el crecimiento de la riqueza medida a través del ingreso por persona, situación que repercutió negativamente en las pensiones de los trabajadores y en las cotizaciones al IMSS.

Gráfica 2.4: Ingreso per cápita real 1943-2010, (precios de 1980)



Fuente: Con datos del cuadro del anexo C de Aparicio C. Abraham.

La pérdida en el valor de las pensiones está asociada a la pérdida del poder adquisitivo que experimentaron los salarios mínimos. Durante los primeros cuarenta años de existencia del IMSS, el poder adquisitivo de los trabajadores sufrió múltiples variaciones, en la Cuadro 3.2 se muestran estos cambios divididos por sexenio.

Al iniciar el gobierno del presidente Ávila Camacho el salario mínimo había perdido 19.6 % de su poder adquisitivo, en los primeros meses una persona necesitaba trabajar 11.07 horas para poder adquirir la canasta básica, al término del mandato se requerían 19.3 % más trabajo.

Cuadro 3.2: Horas de trabajo para adquirir de canasta Obrera Indispensable (COI), al inicio y final de cada sexenio

| Presidente en turno | Sexenio | Poder adquisitivo, variación porcentual | Horas Para adquirir COI inicio y final del sexenio | | has./COI Variación porcentual |
|-------------------------------|-----------|---|--|-------|-------------------------------|
| | | | Inicio | Final | |
| Manuel Ávila Camacho | 1940-1946 | -19.6 | 11.07 | 13.21 | 19.33 |
| Miguel Alemán Valdez | 1946-1952 | -13.4 | 13.21 | 15.38 | 16.43 |
| Adolfo Ruíz Cortines | 1952-1958 | 27.6 | 15.38 | 12.3 | -20.03 |
| Adolfo López Mateos | 1958-1964 | 56.7 | 12.3 | 8.03 | -34.72 |
| Gustavo Díaz Ordaz | 1964-1970 | 24.7 | 8.03 | 6.1 | -24.03 |
| Luis Echeverría Álvarez | 1970-1976 | 18.4 | 6.1 | 5.15 | -15.57 |
| José López Portillo | 1976-1982 | 6.2 | 5.15 | 5.24 | 1.75 |
| Miguel de la Madrid Hurtado | 1982-1988 | -44.9 | 5.24 | 9.19 | 75.38 |
| Carlos Salinas de Gortari | 1988-1994 | -46.5 | 9.19 | 17.57 | 91.19 |
| Ernesto Zedillo Ponce de León | 1994-2000 | -51.1 | 17.57 | 32.22 | 83.38 |

Fuente: (Arriaga, Funez, Lozano, Lozano, & Lozano, 2006)

Durante el sexenio de Miguel Alemán el tiempo de trabajo para adquirir la canasta básica aumento en 16.5 %, mientras que el salario mínimo perdió 13.4 % de su poder adquisitivo. Con Adolfo Ruíz Cortines la situación para los trabajadores mejoró sustancialmente, el poder adquisitivo se recuperó 27.6 % y el esfuerzo para adquirir la canasta básica disminuyo 20 % al pasar de 15.3 a 12.3 horas.

Durante el desarrollo estabilizador el salario mínimo atravesó por su mejor momento en la historia de México, en los gobiernos de López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría el poder adquisitivo aumento 56.7 %, 24.7 % y 18.4 % respectivamente, mientras que el esfuerzo necesario para adquirir la canasta de consumo disminuyo más del 50 %. Al inicio del sexenio de López Mateos, se necesitaban 12.3 horas de trabajo para adquirir la canasta básica, al final del mandato de Díaz Ordaz solo se requerían 5.15 horas.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) da inicio un proceso de cambios estructurales en la economía, los llamados gobiernos *neoliberales* presentan las cifras más negativas respecto de la evolución del salario mínimo. El poder adquisitivo del salario se desploma (hasta el presente año 2013 aún no se recupera), entre el periodo 1982-2000, el salario mínimo pierde 47.5 % de su poder de compra en promedio para cada sexenio.

Esta pérdida de poder adquisitivo se refleja en un mayor esfuerzo para adquirir la canasta básica, el incremento porcentual de las horas de trabajo es de 75.4 % (De la Madrid), 91 % (Salinas) y 47 % (Zedillo). En el nuevo modelo económico donde la ganancia se genera manteniendo bajos los salarios, al finalizar el sexenio de Ernesto Zedillo, un trabajador tenía que laborar 32 horas para poder adquirir la canasta básica, esto representa un incremento de 600 % respecto a los las horas que habría tenido que trabajar un obrero en el gobierno de José López Portillo (1982-1988).

3.1.6 Tasa de remplazo y financiamiento de las pensiones

Las primeras pensiones de vejez y cesantía comenzaron a pagarse siete años después de que inicio operaciones el IMSS y se calcularon sobre la base de la ley

de seguridad social de 1949 (L49), nunca se pagaron pensiones por vejez y cesantía bajo los beneficios de la Ley de 1943 (L43), sin embargo, el diseño en el cálculo de las pensiones permaneció como originalmente fue concebido, se actualizaron las cuantías y los grupos salariales hasta que la LSS fue derogada en 1995.

Las pensiones de vejez y cesantía estaban compuestas por dos elementos 1) la cuantía básica y 2) los aumentos computados (Ecuación 2.1). El primer elemento dependía del grupo salarial al que pertenecía cada asegurado, este se determinaba tomando como base el salario promedio que había recibido durante los últimos 60 meses (5 años) de cotización, para tener derecho a los aumentos primero había que cumplir con las 500 semanas de cotización que exigía por la LSS, posteriormente con cada semana adicional de cotización se tenía derecho a un determinado incremento en la cuantía.

Ecuación 0.1 Calculo de la cuantía básica de las pensiones

$$Pensión = Cuantía\ básica + aumentos\ por\ semana\ de\ cotización$$

Cuadro 3.3: Cuotas y cuantías básicas de las pensiones 1949

| Grupos | Salario diario (pesos) | | Cuota Mensual (pesos) | | | Aportaciones durante 500 semanas (pesos) | Pensión cuantía básica mensual | Aumentos por semana de cotización |
|--------|------------------------|-------|-----------------------|------------|------------|--|--------------------------------|-----------------------------------|
| | Más de | Hasta | Del asegurado | Del patrón | Del Estado | | | |
| A | | 2 | 0.68 | 1.36 | 0.68 | 81.6 | 12.6 | 0.112 |
| B | 2 | 3 | 1.04 | 2.08 | 1.04 | 124.8 | 19.7 | 0.175 |
| C | 3 | 4 | 1.48 | 2.96 | 1.48 | 177.6 | 27.6 | 0.245 |
| D | 4 | 6 | 2.12 | 4.24 | 2.12 | 254.4 | 39.4 | 0.35 |
| E | 6 | 8 | 2.96 | 5.92 | 2.96 | 355.2 | 55.2 | 0.49 |
| F | 8 | 10 | 3.8 | 7.6 | 3.8 | 456.0 | 71.0 | 0.63 |
| G | 10 | 12 | 4.64 | 9.28 | 4.64 | 556.8 | 86.8 | 0.77 |
| H | 12 | 15 | 5.68 | 11.36 | 5.68 | 681.6 | 106.5 | 0.945 |
| I | 15 | 18 | 6.92 | 13.84 | 6.92 | 830.4 | 130.1 | 1.155 |
| J | 18 | 22 | 8.4 | 16.8 | 8.4 | 1,008.0 | 157.7 | 1.4 |
| K | 22 | | 11.08 | 22.16 | 11.08 | 1,329.6 | 208.2 | 1.848 |

Fuente: Con base en el cap. V de la ley de Seguridad Social de 1949

Cada grupo de cotización estaba determinado por un rango salarial (Cuadro 3.3), el primer grupo va de cero a dos pesos diarios, el segundo de dos a tres pesos y así

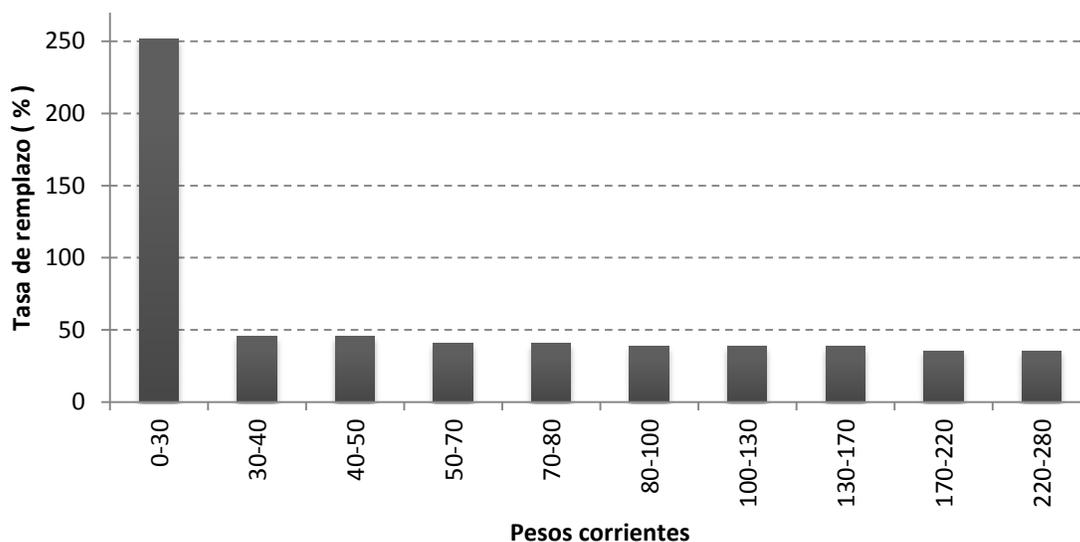
sucesivamente hasta llegar a quienes ganaban veintidós pesos al día o más. La idea de pagar pensiones de acuerdo al rango salarial obedecía a que mientras más bajo fuera el ingreso de un trabajador, mayor sería su tasa de reemplazo, esto se debe a que en cada rango existen múltiples niveles de ingreso, pero la cuantía de la pensión es la misma para todo el grupo.

Con los datos de la Cuadro 3.3 supongamos que tenemos dos trabajadores, uno de ellos gana un centavo al día y el otro dos pesos diarios, ambos cotizan en el grupo “A”, aunque tienen salarios totalmente distintos, al pertenecer al mismo grupo de cotización, ambos reciben la misma pensión de \$12.6 mensuales, sin embargo sus tasas de reemplazo son distintas, la del primero es 240 %, mientras que la del segundo es solo de 21 %.

La solidaridad del sistema de pensiones se muestra en la Gráfica 3.5, el primer grupo de cotización se conforma por aquellos trabajadores con el salario de cotización más bajo, quienes ganan entre 0 y 30 pesos diarios, estos reciben la tasa de reemplazo²⁵ más alta, 250 % de su salario. Para el segundo grupo de cotización que va de 30 a 40 pesos diarios la tasa de reemplazo es de 46 %, existe una relación inversa entre el salario y la tasa de reemplazo, pues a medida que nos desplazamos hacia los grupos con salarios más altos, las tasas de reemplazo disminuyen, es un sistema de redistribución colectiva en el que los trabajadores con menores ingresos reciben tasas de reemplazo más elevadas.

²⁵ El término hace referencia a la cuantía de la pensión en relación al salario promedio cobrado por un trabajador durante sus últimos años o meses en el mercado laboral. En el caso del IMSS la tasa de reemplazo se expresa como el porcentaje del salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización

Gráfica 3.5: Tasas de remplazo para 1973, según nivel salarial

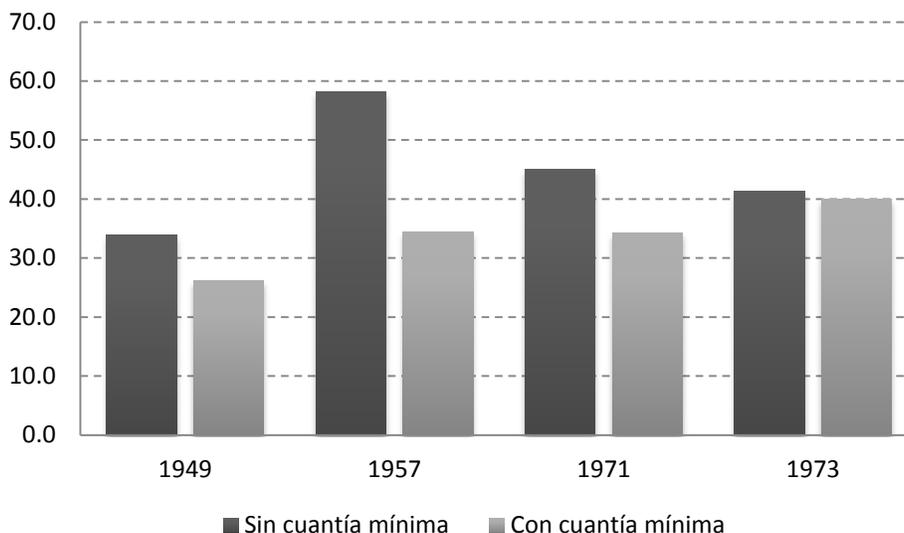


Fuente: Cálculos propios con datos la Ley de Seguro de 1973, Nota: no se incluye la cuantía mínima

De acuerdo al artículo 75 de la LSS de 1949, las pensiones no podían ser menores a 50 pesos mensuales, para aquellos asegurados que cumplían con las 500 semanas de cotización. Esta monto mínimo incrementa las pensiones y con ello la tasa de remplazo, para el ejemplo anterior de los dos trabajadores que ganan \$ 0.1 y \$2.0 al día respectivamente, las tasas de remplazo son de 1666 % para el primer trabajador y 83% para el segundo, porcentualmente es un aumento significativo.

La Gráfica 3.6 muestra las tasas de remplazo promedio calculadas con las cuantías básicas que establece la LSS para distintos años, lo primero que se puede observar es que en casi todos los años, estas cuantías son menores al 50 %, solo en 1957 el promedio fue de 58 %, pero en los dos sucesivos periodos se presenta una disminución considerable. Para el sistema de pensiones esto representa un retroceso significativo, lo correcto sería que a medida que avanza el tiempo y madura el sistema, las tasas de remplazo mejoren, sin embargo los datos muestran que las tasas de remplazo de las cuantías básicas disminuyeron, el incremento realmente se debe a la cuantía mínima.

Gráfica 3.6: Tasa de remplazo promedio, con cuantía mínima y sin cuantía mínima 1949, 1957, 1971 y 1973



Fuente: elaboración propia con la LSS vigente en cada periodo

Nota: El promedio no incluye la tasa de remplazo del primer grupo salarial por ser un valor extremo

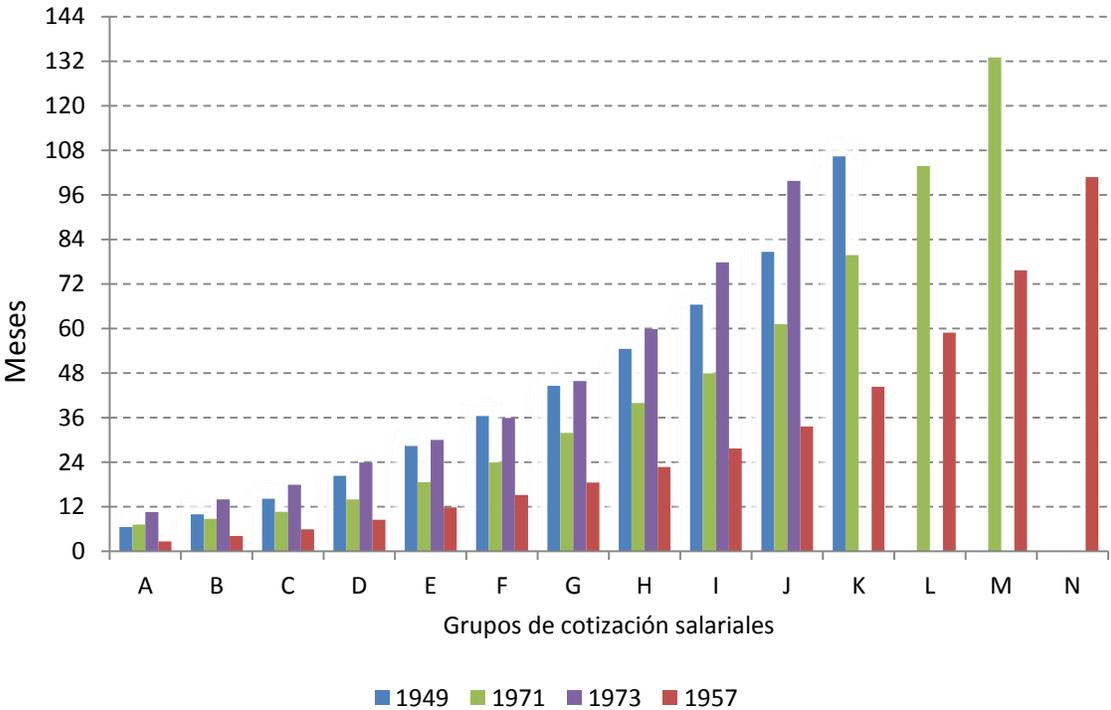
La cuantía mínima es una prestación que se otorga a los grupos de ingreso más vulnerable, pero en términos estrictos causa un desequilibrio entre los ingresos y los egresos al representar una divergencia entre las cuotas y las prestaciones, además de ser un costo para los asegurados que no reciben esta prestación. Si las pensiones se hubiesen otorgado en correspondencia a las cotizaciones totales realizadas durante las 500 semanas que exigía la ley, la cuantía básica habría sido todavía menor a la establecida por la legislación.

Es importante no perder de vista que el sistema de pensiones no estaba diseñado para que los jubilados cobraran una cuantía igual o proporcional a sus aportaciones, el funcionamiento del sistema se diseñó bajo un concepto de seguridad social intergeneracional en el cual las futuras generaciones de trabajadores se solidarizaran con los jubilados, financiando mediante sus contribuciones las pensiones de las generaciones que los antecedieron. Técnicamente mientras la economía y el mercado laboral mantuvieran un crecimiento dinámico, el equilibrio financiero tenía que permanecer, esta idea parecía reforzarse en un contexto de crecimiento económico como el que impero después de los años cuarenta. A partir de estas consideraciones, determinar la diferencia entre las pensiones pagadas y el

monto de cotizaciones aportado al fondo de pensiones nos ayuda a tener una idea de los requerimientos financieros del IMSS para pagar las pensiones por vejez y cesantía.

La Gráfica 3.7 nos muestra la duración que tendría las pensiones por vejez si estas se financiaran únicamente con las cuotas tripartitas realizadas durante las 500 semanas exigidas por la LSS (como en un sistema de capitalización individual), suponiendo que no hay incrementos semanales, intereses pagados o ayudas de cualquier otro tipo y que todos los pensionados reciben la cuantía mínima. Las curvas de colores representan la duración de la pensión calculada para diferentes periodos.

Gráfica 3.7: Financiamiento de las pensiones con recursos de las aportaciones tripartitas realizadas durante 500 semanas de cotización 1949, 1957, 1971 y 1973, por grupos de cotización



Fuente: Elaboración propia con datos de la L49, L53, L71 y L73

Bajo las condiciones planteadas, para el año 1949 (color azul) los primeros grupos de cotización podían financiar con sus aportaciones una pensión hasta por 12

meses, a medida que nos desplazamos hacia los grupos salariales más altos, las contribuciones alcanzaban a financiar una pensión durante 8 años.

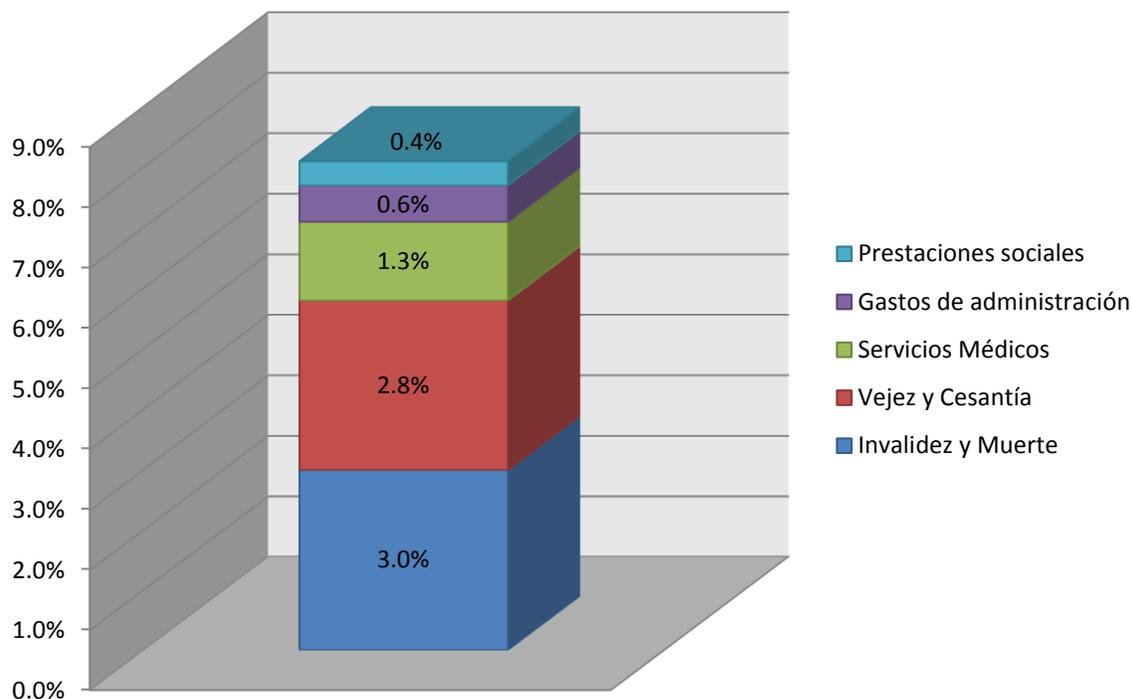
En 1957 (color rojo) el nivel de financiamiento de las pensiones fue el más bajo, en promedio las contribuciones solo financiaban una pensión por 30 meses, los trabajadores con el ingreso más alto podían pagar una pensión durante 6.4 años. En 1971 las aportaciones tripartitas cubrían el pago de una pensión hasta por siete meses para el grupo de cotización más bajo y 11 años para el más alto.

En 1973 las cotizaciones en promedio permitían fondear una pensión durante 3.2 años, la disminución en el promedio con respecto a lo observado en 1971 se debe a que se modificaron los grupos de cotización. El grupo de cotización con salarios más bajos podía financiar una pensión durante diez meses y medio, mientras que el grupo de cotización más alto podía hacerlo durante 8 años.

En 1949 las aportaciones alcanzaron su máximo nivel para poder financiar una pensión, pero a medida que maduró el sistema las cotizaciones cubrieron una menor proporción de las pensiones pagadas o en el mejor de los casos mantuvieron los niveles de años anteriores, la razón se debe a que la prima de cotización por el seguro de IVCM solo se modificó en dos ocasiones antes de que la Ley de 1973 fuera derogada, el 1 de Enero de 1991 se incrementó de 6 % a 7 % del SBC y en 1993 hubo un incremento gradual de 0.2% hasta llegar al 0.8%.

De hecho solo el 2.8 % de la prima del seguro de IVCM se destinaba al pago monetario de las pensiones por vejez y cesantía, el restante se distribuía de la siguiente forma; 3 % para el seguro de Invalidez y muerte, 1.3 % para los servicios médicos de los pensionados, 0.6 % para los gastos de administración y el 0.4 % para las Prestaciones Sociales (Gráfica 3.8).

Gráfica 3.8: Estructura de la prima de cotización por el seguro de IVCM, 1995



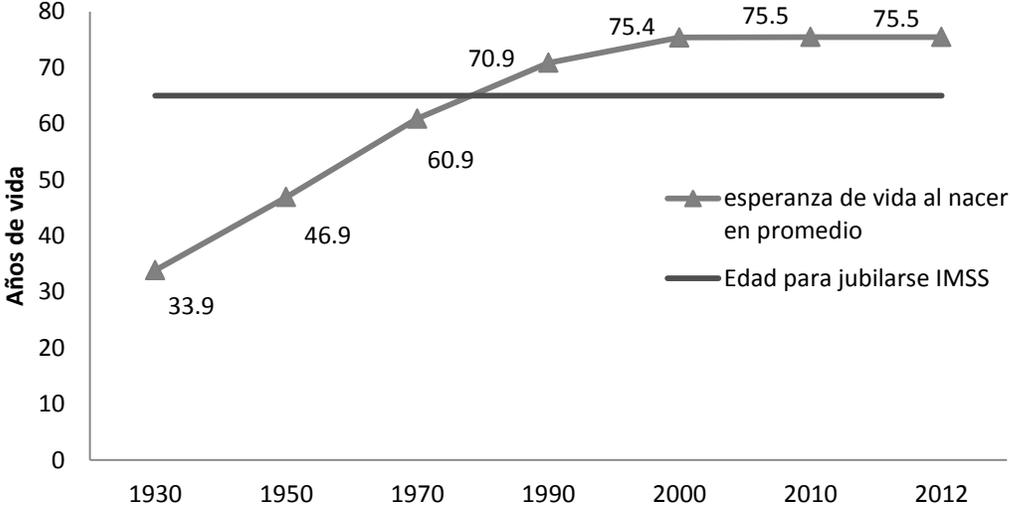
Fuente: Con datos presentados en el Diagnostico (IMSS, 1995)

En términos generales se observa que las aportaciones tripartitas realizadas durante las quinientas semanas exigidas por la Ley siempre fueron muy bajas en relación a las prestaciones recibidas, en el transcurso de los años la relación aportaciones-beneficios se deterioró, el financiamiento necesario para pagar las pensiones fue aportado por el IMSS con los recursos provenientes de sus ingresos anuales y no con los recursos de las reservas técnicas, dichos recursos fueron consumidos por el déficit del seguro de enfermedades y maternidad y la inversión en infraestructura del mismo IMSS.

La Ley del Seguro exigía haber cumplido 65 años para reclamar una pensión por vejez y 60 para la de cesantía, en las curvas de la Gráfica 3.9 se observa como la esperanza de vida al nacer desde 1930 hasta mediados de los setenta está por debajo de la edad para jubilarse, entre 1970 y 1980 es cuando la esperanza de vida al nacer alcanzo los 65 años igualando la edad de jubilación. Los datos disponibles

del IMSS revelan que las pensiones extintas²⁶ entre 1968 y 1970 duraban en promedio 6.7 años,

Gráfica 3.9: Esperanza de vida al nacer (promedio) y edad requerida para jubilarse por Vejez y Cesantía 1930-2012



Fuente: Los datos de la esperanza de vida corresponden a INEGI, la edad para la jubilación se obtuvo de la Ley del Seguro Social

El nivel tan bajo en la esperanza de vida hasta antes de la década de los setenta pudo haber sido un factor determinante para que una parte de los trabajadores nunca llegara a hacer efectivo el derecho a una pensión, posiblemente esta haya sido una de las razones para reformar la legislación en 1949, el hecho de que las autoridades se dieran cuenta de que los trabajadores iban a morir antes de poder reclamar una pensión pudo haber influido en la determinación de reducir el tiempo de cotización exigido, pasando de 14 a 10 años. Otra explicación podría ser la búsqueda de legitimación política y la disminución de la presión social en determinados periodos de nuestra historia.

Para determinar el financiamiento necesario para pagar las pensiones de los trabajadores que vivían más años de lo que sus contribuciones podían financiar,

²⁶ Una pensión se considera extinta cuando esta se deja de pagar de forma definitiva al asegurado o sus beneficiarios.

podemos calcular el costo de pagar una pensión durante un determinado número de años hasta que finalmente este derecho se extingue.²⁷

Uno de los problemas relacionado al financiamiento de las pensiones, es que los derechos no se extinguen con la muerte del trabajador, por el contrario, los beneficios se extienden a las viudas, huérfanos y ascendientes. Según lo estipulado en el artículo 149 cuando un asegurado fallece y ha tenido un mínimo de 150 cotizaciones semanales o gozaba de una pensión, el instituto está obligado a garantizar las siguientes prestaciones:

- Pensión por viudez (Se otorga a la esposa o concubina del asegurado)
- Pensión por orfandad (se podrá otorgar a los hijos del asegurado hasta la edad de 25 años)
- Pensión de ascendientes (Se otorga a los padres del asegurado, si estos dependían económicamente de aquel)

Las pensiones de Orfandad se otorgan a cada uno de los hijos del asegurado fallecido hasta que cumplan los 16 años, con una extensión hasta los 25 años si se encuentran estudiando en el sistema educativo nacional, el monto de la pensión de orfandad equivale al 20 % de la pensión del asegurado. Con el paso del tiempo estas pensiones han reducido su carga financiera sobre los ingresos del IMSS, en 1951 representaban el 46 % del total de las pensiones pagadas, pero en 1994 solo eran el 7.5 % (Gráfica 3.10).

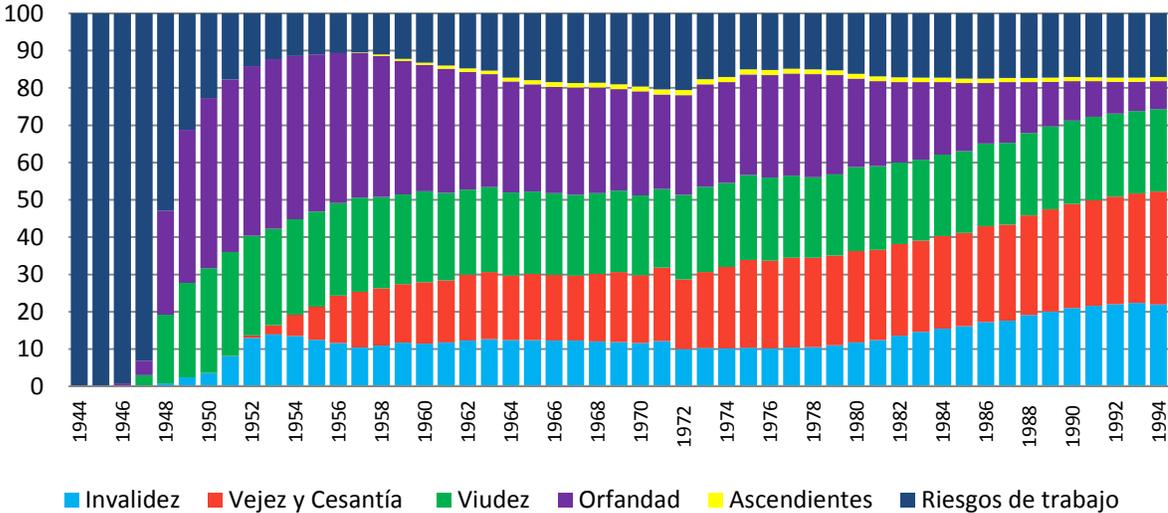
Las pensiones por ascendencia se otorgan a los padres del asegurado, sí son dependientes económicamente y equivalen al 20 % de la pensión del asegurado o de la que le hubiese correspondido al quedar en estado de invalidez. Estas pensiones no representan una carga para el instituto, a lo largo de la historia han sido inferiores al 1.5 % del total de las pensiones pagadas por el IMSS.

²⁷ En distintos ordenamientos de la LSS se señala que las pensiones por vejez y cesantía, a la muerte del trabajador se pueden heredar a la concubina y a sus hijos, más tarde mediante una reforma, las pensiones también podían heredarse a los padres.

Las pensiones de viudez no pueden ser mayores al 50 % de la pensión del asegurado o de la que le hubiera correspondido de haber sufrido una invalidez. Si después de la muerte del trabajador la viuda contrae nupcias o concubinato la pensión se extingue, pero la viuda tiene derecho a recibir una suma equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión del asegurado.

Las pensiones de viudez derivadas del seguro de IVCM en promedio han representado el 22.5 % del total de pensiones que ha otorgado el IMSS, aunque la cuantía de la pensión no puede ser mayor al 50 % de una pensión de vejez y cesantía, resultan muy costosas por el tiempo que tardan en extinguirse.

Gráfica 3.10 Pensiones otorgadas por el IMSS (porcentajes por cada seguro) 1944-1994



Fuente: Elaboración propia con información del IMSS

Según lo estipulado en el artículo 167, un asegurado que durante 500 semanas cotizó en el grupo O, tiene derecho a recibir una pensión igual a \$910.00 mensuales, las cotizaciones semanales que realizó durante los diez años de permanencia en la institución equivalen a \$18,000.00, con estos datos se propone un escenario ficticio suponiendo que después de cumplir 65 años, un asegurado soltero, hace efectivo su derecho a una pensión durante 120 meses (10 años) hasta que finalmente muere a los 75 años de edad.

Durante 120 meses el IMSS habría tenido que pagar a este asegurado un monto equivalente a \$109,200.00, para poder financiar esta pensión el asegurado habría tenido que cotizar 60.7 años ininterrumpidos. Tan solo para financiar la cuantía mínima de \$600 se hubiera requerido que cuatro trabajadores en activo cotizaran en el grupo O durante 10 años.

Imaginemos un segundo escenario bajo las mismas condiciones, pero donde el asegurado mantiene un concubinato, en este caso a la muerte del trabajador la viuda adquiere el derecho a cobrar su pensión. Según datos del IMSS para 1973 el importe de una pensión en curso de pago por viudez era de \$335 y equivalía a 32.4 % de la pensión promedio de vejez y cesantía. En el mismo año la duración promedio de una pensión por viudez era 8.5 años (102 meses), pero siendo más conservadores supongamos que la pensión duraba solo 96 meses, como resultado tenemos que para financiar una pensión de estas características el asegurado tendría que haber cotizado durante 76 años ininterrumpidos, 16 años más que si hubiera muerto siendo soltero.

En realidad existen casos donde los asegurados heredaban sus pensiones a sus esposas o concubinas, quienes son considerablemente más jóvenes y pueden cobrar una pensión durante el resto de su vida, aunque se encuentren en edades productivas.

3.2 Modificación al régimen financiero y creación del Sistema de Ahorro para el Retiro. El camino hacia la reforma estructural del sistema de pensiones

Entre 1970 y 1990 se configuran una serie de fenómenos relevantes para las finanzas del seguro, además de los periodos de crisis económica se encuentra la modificación al régimen financiero²⁸ y la reforma al sistema de pensiones, enmarcada en los cambios estructurales que acontecieron en la década de los

²⁸ el sistema que se adopte para equilibrar ingresos y egresos a lo largo de distintos años de funcionamiento (es decir, sistema de reparto, sistema de primas medias, sistema de primas escalonadas, etcétera) distribuyendo según se entienda hacerlo, la carga financiera del seguro entre diferentes grupos o generaciones de contribuyentes y/o cotizantes (IMSS, 1977).

ochenta. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, es el punto de inflexión que marca el rumbo del nuevo sistema de capitalización con cuentas individuales y administración privada que adopta el modelo de pensiones creado en Chile en el año de 1981.

En el papel, la reforma de 1973 representa un cambio significativo en la Ley del seguro social, la inclusión de nuevos grupos de trabajadores (sobre todo rurales) mejoró los beneficios de los asegurados, aunque, en los apartados anteriores hemos visto que la situación de las pensiones por vejez y cesantía se deterioró. El sistema para el cálculo de las pensiones siguió inalterado, los beneficios no solo no fueron significativos, sino que realmente presentaron una disminución en relación a los años anteriores tanto para los asegurados como para el instituto.

Tan solo cuatro años después de la reforma del 1973, el IMSS entrega un importante informe financiero y actuarial correspondiente al 31 de diciembre de 1977 en el que detalla los problemas financieros de la institución, empezando por un reconocimiento de que el sistema financiero de las pensiones era inviable.

El informe incluye una recapitulación de cómo se configuró el sistema financiero para cada seguro. La explicación es que el seguro no se planificó como un sistema de “seguridad social” como tal, sino como un “seguro social”, la diferencia entre ambos conceptos es importante pues determina el sistema financiero:

En cuanto al seguro social y la seguridad social, es de expresar que los objetivos de ésta rebasan, con mucho, a los de aquél. En efecto, si el sistema del seguro social tiene un campo de aplicación restringido (sea formal o realmente) a determinados sujetos (trabajadores principalmente), y sólo cubre los principales riesgos; por contrapartida, un sistema de seguridad social tiende, en términos generales, a garantizar (sin distinción ni taxativas) la conducción de una existencia decorosa y a salvo del temor a la indigencia para todos (Ricoy, 1992).

El seguro se conformó con distintos sistemas financieros acordes a cada ramo asegurador (Cuadro 3.4), lo cual implica que al financiar el déficit del Seguro de

Enfermedades y Maternidad con los recursos del seguro de IVCM se rompió el esquema financiero diseñado originalmente.

Cuadro 3.4: Sistemas financieros de los distintos ramos del seguro social

| | |
|--|---|
| Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) | Reparto anual |
| Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) | Sistema de capitales de cobertura para financiar el régimen de pensiones y el de reparto anual para las prestaciones a corto plazo (especie y dinero) |
| Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (SIVCM) | sistema de prima media general con acumulación de reservas técnicas |
| Seguro de Guarderías infantiles | Reparto anual |

Fuente: informe financiero y actuarial del IMSS 1977

El régimen financiero del seguro de IVCM se planificó como un sistema de prima media general que se caracteriza por cobrar la misma cuota a integrantes de una generación sin que exista diferenciación de ningún tipo, la prima solo varía entre integrantes de distintas generaciones. Sin embargo, tanto el ramo IVCM como el de RT con el paso de los años se financiaron como un sistema de reparto anual²⁹, de tal suerte que los tres sistemas financieros se convirtieron en uno solo.

En ningún documento revisado en el transcurso de esta investigación se ha podido determinar la razón de que los encargados de manejar las finanzas del Instituto ignoraron el sistema financiero de cada seguro y optaron por implementar un solo sistema financiero para ramos distintos sabiendo que esto tendría consecuencias negativas en las finanzas del IMSS, lamentablemente la falta de información al respecto impide hacer una evaluación concluyente sobre esta importante determinación, por otro lado se puede especular que esta decisión obedeció a razones políticas que tenían como finalidad mantener estables las primas de

²⁹ Consiste en evaluar cada año el costo de las prestaciones y establecer el nivel de los ingresos necesarios para cubrirlas. Aunque en teoría no se prevé la acumulación de reservas, en la práctica es usual que se constituya alguna reserva para contingencias. Este método normalmente se utiliza para prestaciones a corto plazo, ya que en el caso de las pensiones tiene el inconveniente de que al comienzo el régimen no tiene cantidad de pasivos y las tasas debieran ser bajas, dando la sensación errónea de que las mismas se financian con esos bajos aportes. Asimismo, cuando el régimen madura se requieren cambios de tasas cuya tramitación y discusión es muy compleja desde el punto de vista político. (Organización Internacional del Trabajo, 2010)

cotización como parte de un pacto corporativista, así como incrementar la infraestructura del Instituto para hacer frente a las demandas de los asegurados, situación que impidió la constitución de las reservas técnicas.

Antes de la reforma de 1995 no existe costo fiscal, pues el déficit en el seguro de enfermedades y maternidad y riesgos de trabajo se cubrió con los propios ingresos de la institución. En el Anexo estadístico Cuadro A-9 podemos observar que el seguro de IVCM solo presenta un déficit en el años de 1989 provocado por la crisis económica, los efectos de la inflación y el sismo de 1988, pero a lo largo de la historia siempre se mantiene el superávit.

Entre 1973 y 1994 el seguro de IVCM representó la segunda fuente de ingresos del IMSS con 35.5 %, solo por debajo del seguro de enfermedades y maternidad que en promedio contribuyó con el 51.4 %.

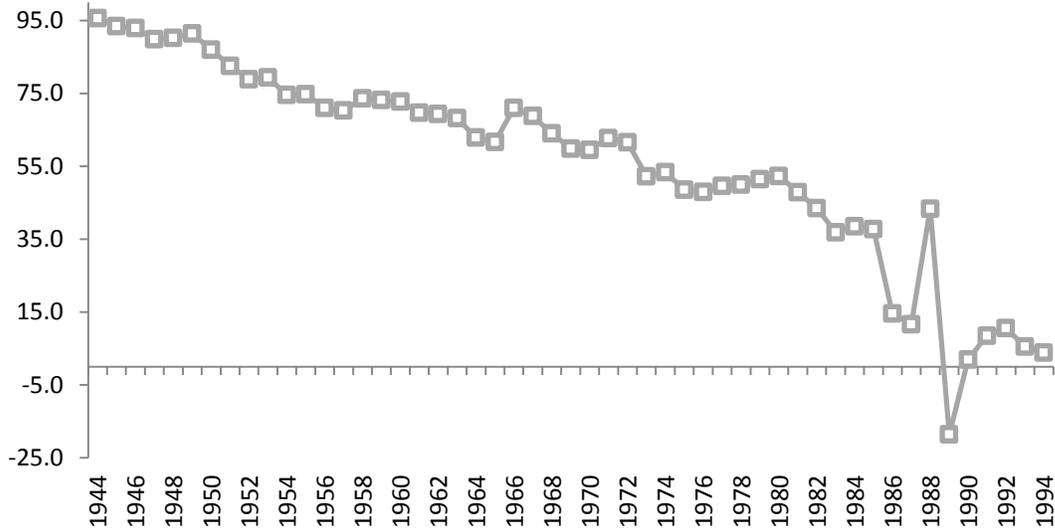
Los egresos del seguro de IVCM representaron en promedio el 24.20 % del total de egresos, mientras que a los seguros de enfermedades y maternidad y riesgos de trabajo corresponden 62.4 % y 12 % respectivamente. En el mismo periodo la tasa de crecimiento del seguro de IVCM es muy variable y no presenta una tendencia clara, el promedio de los egresos de este seguro son 54.7 %, mientras que los ingresos son el 47.4 %.

Con un solo sistema financiero los gastos del IMSS como inversiones anuales, prestaciones en especie, servicios médicos, servicios administrativos y dinero se cubrieron con los ingresos anuales provocando que no se constituyeran las reservas técnicas que el instituto requería para el pago de pensiones por el seguro de IVCM y RT (IMSS, 1977, pág. 2). Adicionalmente el superávit del seguro de IVCM comenzó a disminuir con el paso del tiempo, en la Gráfica 3.11 se observa esta caída progresiva del superávit.

La destrucción de los distintos sistemas financieros provoco la descapitalización del fondo de reservas técnicas convirtiéndolo en un fondo de *reservas de*

*contingencia*³⁰. Por este motivo las autoridades del Instituto recurrieron a la asesoría de la OIT para actualizarse en las más modernas técnicas actuariales en materia de seguridad social con el objetivo de hacer los ajustes necesarios para mantener el equilibrio financiero en el largo plazo.

Gráfica 3.11: Resultado del ejercicio (Superávit-Déficit) en relación al ingreso, IMSS 1944-1994



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS

Con las recomendaciones hechas por la OIT se concluyó que de seguir con el sistema de prima media general el sistema de reparto anual mantendría las finanzas del instituto en un constante déficit, por ello se evaluaron distintas posibilidades financieras, una de ellas (la más extrema) consistía en mantener el mismo régimen financiero, pero esto implicaba aumentar las cuotas obrero patronales en un cuatro por ciento, con lo cual las contribuciones al seguro social hubieran sido de 22 % sobre el salario base de cotización, por lo cual esta opción quedo descartada ya que las autoridades insistían en mantener un bajo nivel de contribuciones para no afectar más los salarios que se habían visto mermados por periodos inflacionarios.

³⁰ este concepto sólo es propio de los sistemas financieros de reparto anual y su constitución tiene por objeto ofrecer seguridad en cuanto a la presencia de desviaciones en la siniestralidad y en los costos. (IMSS, 1977).

Tomando en cuenta lo anterior, la propuesta consistía en cambiar el régimen financiero del seguro de IVCM que era de reparto de prima general media³¹, por uno de primas escalonadas³², la cuota inicial sería de 1.63 % sobre el SBC, cantidad suficiente para cubrir el costo de las pensiones en este ramo (no se incluyen gastos de administración u otro tipo de gastos), de esta forma se mantendría durante cinco años hasta que en 1983 se incrementaría a 1.8 % y posteriormente en 1989 a 2.3 % del SBC, para el inicio de este nuevo sistema financiero se recomendó constituir una reserva técnica³³ de 700 millones de pesos.

Además del estudio principal sobre el régimen financiero se incluyeron proyecciones demográficas que en términos actuariales y estadísticos sirven para calcular el número de asegurados y pensionados probables en el periodo 1978-2007, para ello se desarrollaron dos hipótesis actuariales, nombradas hipótesis (A) e hipótesis (B).

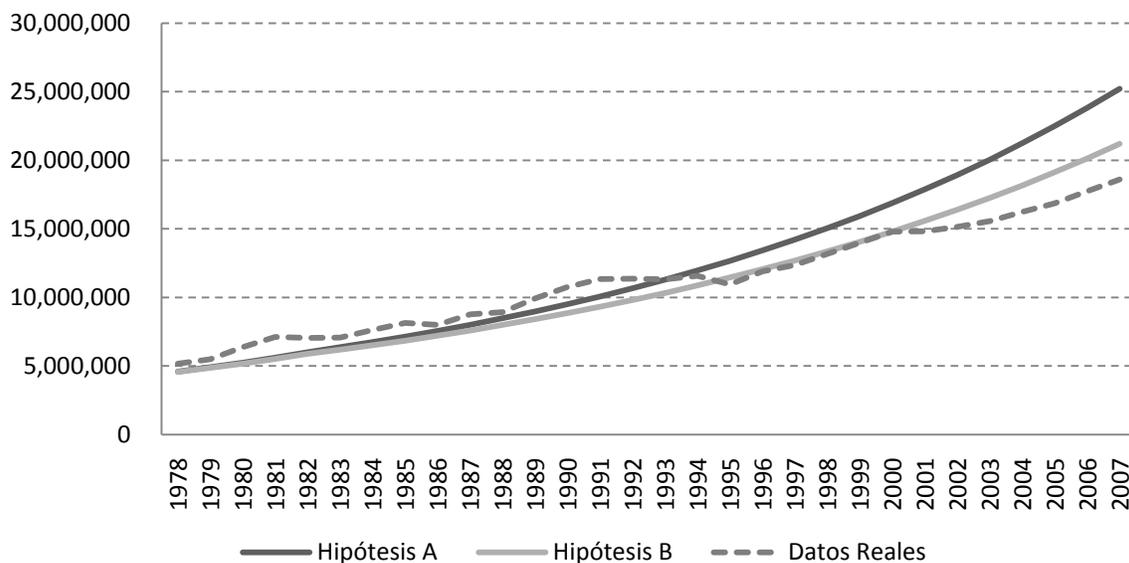
Los resultados del estudio arrojan datos interesantes al observarse que las proyecciones preveían un incremento constante en el número de asegurados, situación que es favorable para las finanzas del instituto (Gráfica 3.12), en el escenario (A) se plantea un incremento mayor en el número de asegurados, la hipótesis (B) representa un escenario menos favorable en este sentido. De 1978 a 1987 se proyecta una convergencia entre ambas hipótesis, pero después de 1987 el incremento en el número de asegurados propuesto por la hipótesis (A) se eleva considerablemente con relación a (B).

³¹ La prima general es igual para integrantes de generaciones diferentes; por esta razón resulta constante en el tiempo y el espacio. El nivel de la reserva técnica, en el caso de la prima media general, es el mayor dentro de los sistemas de capitalización (IMSS, 1979).

³² El sistema de primas escalonadas implica que en determinado régimen de pensiones, cuya duración se considera generalmente limitada, el tiempo se subdivide en una serie de *periodos de equilibrio* para cada periodo, que cubre normalmente varios años, se determina una prima constante de dimensión tal, que además de garantizar el equilibrio financiero entre los ingresos y los egresos, permita la acumulación de un fondo (reserva).

³³ Este tipo de reservas es propio de sistemas financieros como el de prima media general y el de reparto de capitales de cobertura. Se distingue de los demás en que tiene las dos funciones: la actuarial y la económica, es decir, la de responder al compromiso contraído por la institución, en cuanto a las pensiones en curso de pago y en curso de adquisición y la de obtener un producto de la inversión de esa reserva que contribuya al financiamiento del régimen de pensión. (IMSS, 1977).

Gráfica 3.12: Asegurados del IMSS, proyecciones informe financiero de 1977 y datos reales



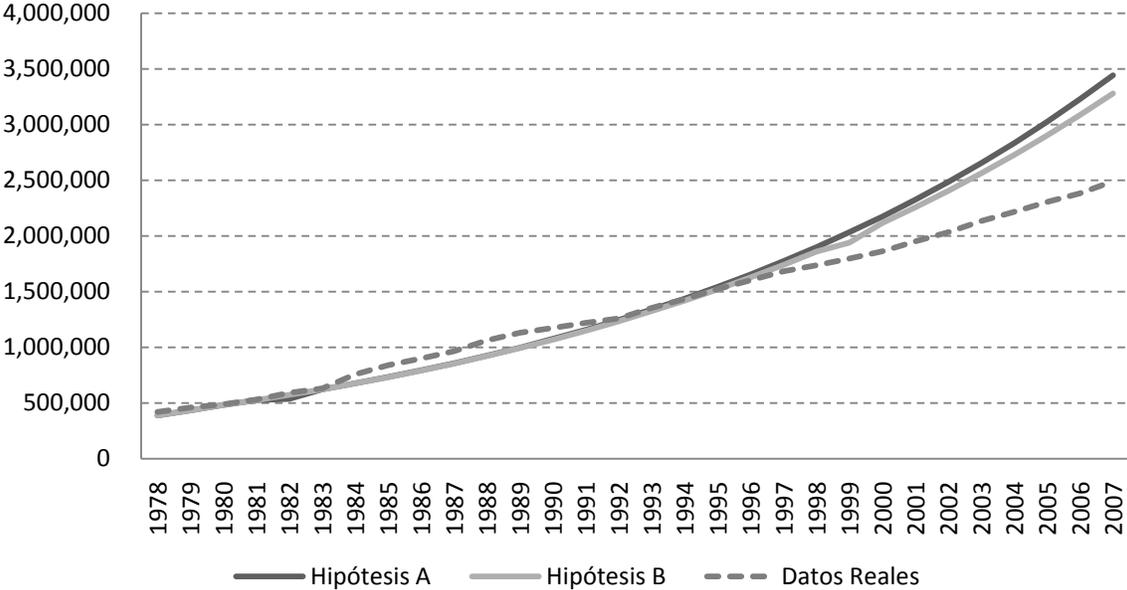
Fuente: Gráfica obtenida a partir de los datos del informe financiero y actuarial al 31 de diciembre de 1977, Anexo B pág. 176-177 para las hipótesis A y B. Para la curva R los datos pertenecen a la memoria estadística del IMSS consultada en línea en: <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/Pages/memoriaestadistica.aspx>

El número de asegurados reales obtenido a partir de los datos históricos del IMSS es representado por la curva color verde (R). Las curvas muestran como el crecimiento de los asegurados es mayor que en cualquiera de las dos hipótesis. En el año de 1993 la curva (R) y la curva (A) prácticamente son iguales presentándose una diferencia entre ambas de solo 25,030 asegurados, sin embargo, a partir de este año ocurre un fenómeno desfavorable para las finanzas del Instituto, el número de asegurados reales cae por debajo de las proyecciones de ambas hipótesis y es hasta 1996 cuando la hipótesis B se sincroniza a la curva R, lo cual implica un menor número de asegurados, esta sincronización continúa hasta el año 2000 cuando la curva (R) vuelve a cambiar su tendencia, esta vez para diferir y alejarse de ambas hipótesis con un número considerablemente menor de asegurados.

Las gráficas ayudan a ilustrar el deterioro del mercado laboral a partir de 1993, fecha que se enmarca en el contexto de las reformas estructurales y la apertura económica. En este periodo se observa una disminución en el número real de asegurados incluso por debajo de las proyecciones más pesimistas, esta situación impacta negativamente las finanzas del IMSS por la menor recaudación de cuotas.

De la misma forma se proyectó el número de asegurados con derecho a reclamar una pensión por vejez, cesantía, invalidez, viudez y orfandad. En la Gráfica 3.13 se observa como desde 1978 hasta 1983 existe una sincronización entre el número de pensionados reales con las hipótesis A y B, a partir de entonces y hasta 1992 el número real de pensionados se incrementa por encima de lo proyectado por ambos escenarios, pero no de forma muy significativa.

Gráfica 3.13: Pensionados del IMSS, proyecciones informe financiero de 1977 y datos reales



Fuente: Gráfica obtenida a partir de los datos del informe financiero y actuarial al 31 de diciembre de 1977, Anexo B para las hipótesis A y B. Para la curva R los datos pertenecen a la memoria estadística del IMSS

De 1992 y hasta el año de 1996 existe una convergencia entre ambas hipótesis y los datos reales, posteriormente la curva (R) crece por debajo de las proyecciones A y B de forma notable. De nuevo a principios de los años noventa es cuando ocurre un quiebre en la curva de pensionados reales que se separa de la sincronización que mantenía con las proyecciones actuariales.

La lectura que se le puede dar al Gráfica 3.12 puede tener dos implicaciones, por un lado un menor número de pensionados del que se había proyectado favorece las finanzas del instituto, las pensiones representan una erogación de recursos importante, si hay una menor salida de recursos por el pago de estas prestaciones, las reservas técnicas tendría que incrementarse favoreciendo la acumulación de

reservas, por el contrario otra lectura puede sugerir que la crisis económicas de 1980 provocó un cambio drástico en la estructura del mercado laboral ocasionando que la generación de empleos formales disminuyera y el desempleo y la informalidad pasara a ser un fenómeno relevante en la vida económica nacional, deteriorando con ello la principal fuente de ingresos del IMSS, el binomio empleo-salario, situación que pudo provocar que una gran cantidad de asegurados no cumpliera con los requisitos marcados por la LSS para acceder a una pensión.

Sin duda las proyecciones del IMSS guardan una estrecha relación con la realidad que ha vivido el instituto, prueba de ello son los periodos en los que las hipótesis actuariales convergen casi de manera perfecta con los datos reales, sin embargo, existen divergencias causadas por factores exógenos a la seguridad social, situaciones que difícilmente podían haberse pronosticado, el cambio en los mercados laborales, las recurrentes crisis inflacionarias y el bajo crecimiento económico ejemplifican algunos de esos factores.

3.3 El nuevo sistema de pensiones y sus implicaciones para la seguridad social

En 1992 se crea el sistema de ahorro para el retiro como una medida complementaria a los beneficios de los seguros ya establecidos en la Ley del IMSS e ISSSTE, la exposición de motivos de la iniciativa tiene dos objetivos primordiales:

- *Incrementar el ahorro interno a largo plazo, a fin de que ... “México cuente con los recursos suficientes para financiar la expansión en la inversión en los años venideros”;* y
- *“[...] tomar providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro”*

(Ricoy, 1992)

Con esta disposición se adiciona el *seguro de retiro*, para financiarlo se establece una contribución patronal de 2 % sobre el salario base de cotización de los trabajadores. Dicha aportación es depositada en instituciones de crédito a través de

cuentas individuales a nombre de cada trabajador, las cuentas generan intereses que por Ley no pueden ser menores al 2 % anual.

Cuando un trabajador cumpla con los requisitos para jubilarse por la Ley del IMSS los recursos del seguro de retiro pueden ser cobrados en una sola exhibición, o se podrá contratar una pensión vitalicia si se tienen los recursos necesarios.

En caso de muerte, los recursos de la cuenta individual se pueden heredar a los beneficiarios que el trabajador designe al momento de abrir su cuenta, los beneficiarios pueden tener parentesco familiar o ser favorecidos sin necesidad de contar con lazos sanguíneos.

Los sujetos de aseguramiento son todos los trabajadores que hasta el momento de la publicación el 29 de julio de 1992 estaban comprendidos en los beneficios del régimen obligatorio y voluntario del IMSS. El sistema de ahorro para el retiro se constituyó con la cuenta de retiro y el fondo nacional de vivienda. En la primera se depositan bimestralmente los recursos aportados por los patrones (2 % del SBC), adicionalmente los trabajadores pueden realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual.

En lo referente al Fondo Nacional de Vivienda esta aportación se hizo en correspondencia con lo dispuesto en la Ley federal del Trabajo y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Estos fondos para vivienda solo generan intereses en función del remanente por operación anual del INFONAVIT.

El SAR92 se constituyó como un sistema de dos pilares, uno de ellos funciona con administración pública y capitalización colectiva a través de las primas escalonadas, el otro es de administración privada y capitalización individual. El sistema de administración pública permaneció como había estado funcionando hasta entonces, sin embargo el sistema de administración privada capitaliza los recursos de los trabajadores a través del ahorro individual.

Las cuentas individuales de los trabajadores son administradas por empresas financieras denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) que

invierten los recursos de los trabajadores en títulos financieros a través de las sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE).

La creación del SAR92 es un ensayo previo a la gran reforma de la Ley de Seguridad Social en diciembre de 1995 que deroga la Ley de 1973. Detrás de estas reformas se encuentra una nueva visión de la seguridad social, una que otorga un valor preponderante al esfuerzo del individuo sobre el esfuerzo colectivo.

La implementación de estas políticas va de la mano con el cambio estructural de la economía nacional e internacional, donde el Estado deja de ser el agente central que rige la política social. En otras palabras la nueva corriente liberal *“enseña a los ciudadanos y políticos que la verdadera justicia es la justicia del mercado, que recompensa a cada uno según su contribución, en lugar de juzgar sus necesidades como derechos”*. (Wolfgang, 2011), esta perspectiva exige a los ciudadanos y al gobierno comprometerse y ajustarse a la disciplina fiscal.

La delegación de las responsabilidades del Estado trasciende la simple administración del sistema de pensiones, *“lo cual elimina o limita la responsabilidad gubernamental sobre la seguridad social, transfiriéndola a cada uno de los mexicanos en lo individual”* (Ham, 2012), la implicación de fondo es el cambio y prioridad en los objetivos de la seguridad social, bajo la nueva perspectiva, la seguridad social debe contribuir a la generación de ahorro interno y al desarrollo del mercado financiero.

La visión de la nueva clase política y sus intelectuales fue poner al ahorro como el eslabón entre la inversión y el crecimiento para la consecuente generación de empleos. Para promover el ahorro interno se plantearon tres grandes retos contenidos en el PND que involucran directamente a la seguridad social y el sistema público de pensiones:

1. Superar la crisis con disciplina fiscal
2. Consolidar la apertura económica y la desregulación
3. Ampliar la base del ahorro interno

Desde la perspectiva del Gobierno Federal la seguridad social crea distorsiones a través de los subsidios, incrementa la carga impositiva a las empresas mediante las cuotas patronales y genera costos y rigideces en los mercados laborales. Para corregir las distorsiones en el Plan Nacional de Desarrollo se impulsaron cinco líneas de acción:

1. Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
2. Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
3. Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
4. Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
5. Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

(Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000)

De acuerdo a estos lineamientos el ahorro interno “descansara *en el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno*” (Ibid, p. 114), abandonando con ello los valores sobre los cuales se fundó el IMSS:

[...] como el sistema de seguridad social no está basado en objetivos de lucro, pues la finalidad del servicio es solo de protección social, la inversión de las reservas se orienta hacia la satisfacción de intereses de utilidad pública y por eso se previene que en similitud de circunstancias sobre seguridad y rendimiento, se prefiera la inversión que garantice mayor utilidad social. (IMSS, 1943)

El diseño y la forma en que se implantaron las reformas invirtieron las jerarquías de los objetivos de las seguridad social, el desarrollo del mercado de capitales adquirió la misma preponderancia que el alivio de la pobreza en la vejez. (Bertranou, 2005)

Dentro de las razones para adoptar el sistema de cuentas individuales se dijo que el sistema de pensiones colectivo estaba obsoleto y era inviable, por ello el cambio se obedecía principalmente a:

“[...] la inviabilidad financiera del sistema anterior pero también se consideraron posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros”. (Centro de estudios de finanzas públicas de la cámara de diputados , 2004). Actualmente podemos saber que estos *posibles efectos favorables* no se han cumplido, la cobertura no ha mejorado sustancialmente, la informalidad del mercado laboral es mayor que la generación de empleos formales y el mercado financiero no ha logrado impulsar el desarrollo y crecimiento de la economía.

Como parte de las bondades del sistema privado de pensiones en el PND se planteó que el sistema sería más eficiente que el anterior, beneficiando el ahorro de las familias y garantizando certidumbre, además de una atractiva rentabilidad.

[...] al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales.... El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos. El Plan propone que las contribuciones tomen esta característica, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe ser en beneficio del trabajador. (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000)

Nuevamente *el análisis amplio y concienzudo* no tomó en cuenta que un sistema que recae únicamente sobre el esfuerzo individual en un contexto donde el mercado de trabajo no crece y los salarios están deprimidos tiende a reproducir los elementos más perniciosos de la economía. (Uthoff, 2002, pág. 43)

De este modo la reforma en 1992 insertó a la seguridad social en la nueva dinámica de competitividad de la economía mexicana, a través del ahorro forzoso, el sistema financiero y las AFORE, ahora compiten por tener una mayor cuota de mercado, invirtiendo los recursos de los trabajadores a través de sociedades de inversión especializadas.

Este mecanismo de ahorro forzoso individual fue la antesala de la introducción de una nueva filosofía política y económica al mundo de la seguridad social: la del individualismo y el contrato mercantil privado. Fue la puerta de entrada a la empresa privada financiera a un campo eminentemente social pero con un alto potencial rentable (Ulloa, 1999).

Las SIEFORE invierten en activos financieros de renta fija y renta variable, generando intereses y cobrando comisiones por sus servicios, sin embargo la rentabilidad está en función de la dinámica de un mercado financiero que por su naturaleza suele ser volátil, en este sentido se pueden presentar ganancias y pérdidas.

El riesgo de un sistema de pensiones como este es que la responsabilidad de ahorrar los recursos necesarios para la pensión recae completamente en el trabajador, por otro lado los beneficios de la rentabilidad del fondo de pensiones se comparte con las administradoras a través de las comisiones que cobran, en pocas palabras es un sistema donde el riesgo es asumido enteramente por el trabajador, los beneficios son compartidos y no están asegurados y el costo de la transición es elevado.

Con lo que se ha recapitulado hasta aquí resulta evidente que el sistema de pensiones necesitaba con urgencia una reforma con nuevos mecanismos para que los pensionados accedieran a un mejor nivel de vida y al mismo tiempo se garantizara la sustentabilidad del sistema en el largo plazo.

La transición demográfica y la depresión económica evidenciaron un sistema de pensiones disfuncional que necesitaba ser reformado, sin embargo, existen muchos cuestionamientos en torno a la creación del SAR92 y la posterior adopción de un

sistema privado de pensiones, estimulado por los organismo internacionales como el Banco Mundial que a través de su informe *Envejecimiento sin crisis* en 1994 otorgaron especial preponderancia a objetivos como el ahorro, la rentabilidad y el equilibrio fiscal, objetivos muy distintos a los planteados por la Ley de 1943 que entre otras cosas buscaba justicia social y equilibrio entre los factores de la producción.

Ante esta situación se vuelve indispensable cuestionar lo siguiente; ¿era necesario cambiar todo el sistema de pensiones o se podía haber optado por otra vía?, ¿El nuevo sistema de pensiones solucionó los problemas financiero de la institución?, ¿Se amplió la cobertura y se garantizan mejores pensiones para los asegurados? A diecisiete años de la reforma, las evaluaciones arrojan resultados negativos, sin embargo, estos resultados eran previsibles, pues ya existía un precedente en Chile y diversas voces en México que advirtieron que el sistema privado de pensiones no era la mejor solución a los problemas del IMSS.

CAPÍTULO 4

4.1 La reforma de 1995 y el costo fiscal de la transición

La reforma del IMSS forma parte del paquete de reformas estructurales³⁴ instrumentadas en el sexenio de Ernesto Zedillo. El objetivo era alcanzar el equilibrio financiero y la estabilidad macroeconómica, condiciones indispensables para salir de la crisis e impulsar el crecimiento económico bajo un nuevo modelo económico orientado hacia el exterior.

Durante sus 70 años de gobierno, el PRI se caracterizó por mantener un modelo corporativista de cohesión social³⁵, bajo dicho esquema el gobierno negociaba las reformas con la cúpula sindical de las entidades, manteniendo beneficios y altas prestaciones a través de contratos colectivos de trabajo y subsidios a los bienes y servicios públicos.

Para llevar a cabo la reforma el Gobierno Federal diseñó toda una estrategia mediante la colocación de tecnócratas al interior de la división financiera del IMSS, la cual funcionaba como una extensión del equipo económico formado por el Gobierno Federal y encabezado por la Secretaría de Hacienda, quien a su vez se encargaba de diseñar la reforma, y preparar los detalles técnicos para su implementación (Rossetti, 2005).

Originalmente la propuesta del Gobierno Federal incluía no solo la participación del sector privado en el sistema de pensiones, sino también los servicios de salud a través de la reversión de cuotas y la descentralización de los servicios médicos. En

³⁴ Para José María Fanelli (2012) El concepto de reforma se refiere al cambio deliberado en las reglas de juego que afecta a las instituciones que norman la actividad económica, cuando se comenzó a hablar de reformas estructurales la idea central era cambiar los modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones o en el socialismo soviético por otro más orientado al mercado y más integrado en las corrientes de comercio y capitales internacionales, el objetivo último era transformar la estructura productiva, dentro de las características clásicas de las reformas estructurales se encuentran; disciplina fiscal, reducción de subsidios y recorte de gasto público, reforma fiscal para incrementar la base tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, privatización de empresas estatales, desregulación, seguridad jurídica entre otras.

³⁵ La CEPAL (2007, pág. 15) se refiere a la cohesión social como: "las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el apoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad —sea esta de género, etnia o raza—, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia, la cohesión social es a la vez un fin y un medio, como fin, es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y como beneficiarios de este".

ámbito de los servicios de salud la reforma presentaba dificultades, pues el Instituto siempre se ha caracterizado por tener uno de los sindicatos más fuertes de México y la entrada del sector privado al terreno de la seguridad social no era bien recibido por los agremiados.

Por su parte el Director General del IMSS Genaro Borrego creó un equipo tecnócrata encargado de presentar su propia propuesta a través del recién creado Centro de Desarrollo Estratégico de Seguridad Social (CEDESS), con la finalidad de que IMSS tuviera un mayor control sobre la reforma (Ibid., pág. 34) aunque los planteamientos no diferían mucho de los propuestos por el Gobierno Federal.

El CEDESS por encargo del Ejecutivo Federal elaboró un informe que fue entregado en el mes de marzo bajo el título “*Diagnostico*” donde a través de un análisis de fortalezas y debilidades (FODA) se detalló la problemática que enfrentaba cada ramo que constituía el Seguro Social. En dicho trabajo el CEDESS identificó características injustas y regresivas que afectaban a los asegurados, por ello el sistema de pensiones fue declarado obsoleto.

A través del análisis FODA se identificó que una de las principales debilidades del seguro de IVCM era la excesiva durabilidad de las pensiones, debido a la existencia de prestaciones por viudez, las cuales podían durar hasta 30 años:

El Instituto en promedio, mantiene por cada cotizante una pensión de vejez o cesantía durante 18 años, y la correspondiente de viudez por 12 años más. Es decir, se espera que por cada trabajador en activo que llegue a los 65 años, el IMSS cubrirá una pensión durante 30 años, cuando algunos de estos trabajadores solo cotizaron durante 10 años (IMSS, 1995) .

El bajo nivel en las cotizaciones fue señalado como otra debilidad, la contribución sobre el salario base de cotización para financiar el seguro de IVCM en 1995 era de 8.5 %, cifra que estaba muy por debajo de lo requerido para financiar la cuantía mínima de las pensiones:

Para garantizar la pensión mínima a un trabajador casado al momento del retiro, el monto de recursos que se deberían haber acumulado es el

equivalente a 19 salarios mínimos anuales (SMA). Haciendo los cálculos correspondientes a las cotizaciones actuales, resulta que el fondo acumulado es solamente 0.33 SMA si cotiza sobre el salario mínimo durante 10 años, y de 1.83 SMA si lo hace durante 40 años más aún, si se cotizara sobre 10 salarios mínimos el fondo creado se incrementaría proporcionalmente, llegando a 3.3 SMA para 10 años y 18.3 SMA para 40 años. En consecuencia, en el sistema actual ni siquiera cotizando al tope máximo durante 40 años se logra formar un fondo suficiente para financiar la pensión mínima de un asegurado casado. (IMSS, 1995)

El Diagnóstico concluyó que el incremento de la esperanza de vida, la pérdida de derechos, la disminución de trabajadores activos en relación a los pasivos, el efecto negativo de la inflación y el cálculo de las pensiones sobre los últimos cinco años laborales afectaban seriamente las finanzas del instituto, posteriormente todos estos aspectos serían retomados por la división financiera como una justificación para reformar el IMSS.

Después de presentar el diagnóstico y difundirlo en los medios de comunicación se concedió un periodo de seis meses para que se abriera el debate y los distintos sectores de la sociedad presentaran una propuesta de reforma. Genaro Borrego (2003) considera que *“uno de los elementos más distintivos del cambio es que fue un proceso abierto, debatido públicamente y cuya propuesta de iniciativa de Ley fue generada consensualmente por lo (sic) obreros y los empresarios, algo inusual en nuestro país”*

Para dar una imagen de inclusión social el 12 de septiembre se creó la comisión tripartita para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, la cual se constituyó por representantes del sector empresarial encabezados por Héctor Larios Santillán presidente del Consejo Coordinador Empresarial y por Rafael Rivapalacio Pontones presidente del Congreso del Trabajo y representante del sector obrero, el evento también contó con la presencia de Fidel Velásquez, histórico líder sindical de la CTM.

El primero de noviembre de 1995 se celebró un evento donde la comisión de seguridad social tripartita a través de un grupo “representante” de los sectores obrero y empresarial entregó al Presidente de la República un documento titulado *“Propuesta de Alianza Obrero-Empresarial para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social”*, la propuesta coincidió en su totalidad con lo expuesto en el PND, adicionalmente se incluyeron y detallaron algunas de las formas y medidas específicas para llevar a cabo lo planteado por el Gobierno Federal, por ejemplo: *“Las aportaciones para el fondo individual no deberán ser administradas directamente por los bancos, sino que es necesario que se creen Administradoras de Fondos para el Retiro como sociedades especializadas de inversión de propiedad pública, privada o social”* (Comisión Tripartita para el Fortalecimiento de la Seguridad Social, 1995).

En el evento el Presidente Zedillo pronunció un discurso en el cual dijo sentirse satisfecho porque las propuestas coincidían con el PND, lo cual según él, era una clara muestra de que *“los mexicanos sabemos sumar voluntades”*. En el discurso destaca de forma reiterada el señalamiento de que obreros y empresarios, fueron quienes propusieron y diseñaron el nuevo sistema de pensiones.

Un aspecto de enorme trascendencia de la propuesta que hoy ustedes presentan conjuntamente, trabajadores y empresarios, es que debe reformarse todo el Sistema de Pensiones. Con toda razón ustedes proponen reformar el Sistema de Pensiones; trabajadores y empresarios demandan un nuevo Sistema de Pensiones en fondos individuales por cada trabajador. [...] Los fondos individuales del nuevo sistema que ustedes proponen estarían administrados por sociedades especializadas de inversión. [...] El Sistema de Pensiones que proponen ustedes, habría de contribuir a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar. (ibid)

De esta forma daba la impresión de que el equilibrio financiero, el ahorro interno, el manejo privado de los recursos y la reversión de cuotas eran demandas de la clase trabajadora, la intención era delegar la responsabilidad a los trabajadores y disminuir el costo político de la reforma. En apariencia existía un conceso entre el

gobierno, los empresarios y trabajadores, en realidad y al igual que ha sucedido con las actuales reformas estructurales se trató de una decisión unilateral que no tomo en cuenta a la sociedad ni a los grupos de oposición, la reforma fue producto de una negociación entre el Gobierno Federal, la cúpula empresarial y el sindicalismo corporativo y algunos intelectuales afines al sector privado. Casualmente algunos funcionarios públicos e intelectuales que en ese momento estuvieron involucrados en la reforma, años más tarde pasaron a ser empleados del sector financiero, especialmente en el ámbito de las AFORE.

Cuando se presentó el *diagnostico* en el mes de marzo, los medios de comunicación repitieron sistemáticamente un mensaje “*el gobierno no privatizara el IMSS y las cuotas no serán aumentadas*”, pero a medida que avanzaba el proceso de reforma se dejó entrever la posibilidad de que la iniciativa privada participara en los servicios médicos “*sí, así lo decidía el sindicato*”. Finalmente la privatización de los servicios médicos funcionó como moneda de cambio entre el Gobierno Federal y el sindicato del IMSS, en la aprobación de la Ley, se descartó la privatización de los servicios de salud a través de la reversión de cuotas, a cambio de aprobar la reforma en el sistema de pensiones tal y como la división financiera lo había diseñado, desde entonces el gobierno ha sostenido que los servicios del IMSS no serán privatizados, pero se ha considerado que el modelo financiero de los servicios médicos debe separar la administración financiera de las prestaciones mediante la inclusión del sector privado.

La iniciativa y exposición de motivos fue presentada por Juan Burgos Pinto Director General de Gobierno en la Secretaría de Gobernación durante el Sexenio de Ernesto Zedillo el 9 de noviembre de 1995, se discute y aprueba el 7 de diciembre, se publica el 21 del mismo mes y entra en vigor el 1 de julio de 1997, el debate fue estéril y casi inexistente y la reforma fue aprobada en un *Fast Track*.

El elemento más novedoso de la reforma es la constitución de una cuenta individual para cada trabajador que otorga derechos sobre sus contribuciones. Aunque este sistema se presenta como una opción innovadora lo cierto es que el IMSS ya tenía un registro de las aportaciones individuales de los trabajadores (IMSS, 1977b),

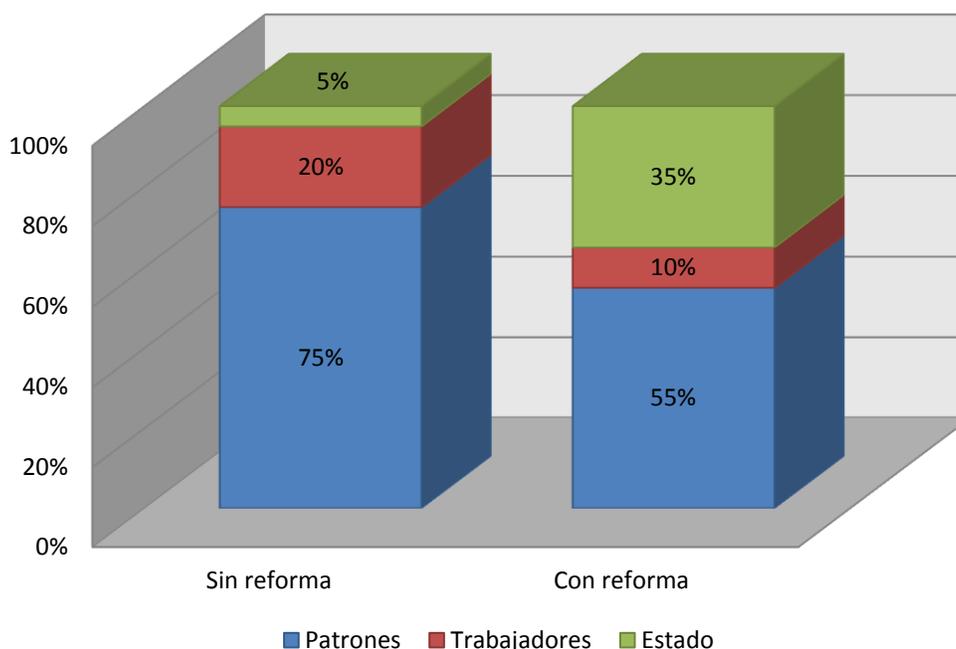
aunque dichos registros se utilizaban con fines estadísticos y no como un instrumento de capitalización.

La reforma separo las prestaciones del seguro de IVCM en dos rubros, el seguro de Invalidez y Vida (SIV) y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (SRCV), para tener derecho a las prestaciones de este último y según lo estipulado en el nuevo artículo 154 *“se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales”* (IMSS, 1995), este incremento de 750 semanas cotizadas representan un aumento de 56 % en el tiempo de cotización requerido para tener derecho a una pensión.

Para tener derecho a las prestaciones médicas del seguro de retiro, cesantía y vejez la nueva legislación exige tener un mínimo de setecientas cincuenta semanas de cotización, 50 % más que en la L73.

En el nuevo esquema financiero a los patrones corresponde cubrir en el ramo de retiro el 2 % del SBC, por cesantía en edad avanzada y vejez (CV) a patrones y trabajadores el 3.150 % del salario base de cotización. Y al Gobierno Federal le corresponde el 7.143 % del SBC, adicionalmente por cada día cotizado el Gobierno aporta una cuota social de 5.5 % de un salario mínimo del D.F. que se actualiza trimestralmente de acuerdo al índice de precios al consumidor. Con esta reestructuración en las cuotas se disminuyeron las contribuciones para los trabajadores y patrones, mientras que las aportaciones del Estado aumentaron significativamente (Gráfica 4.1).

Gráfica 4.1: Cambio en la estructura de las contribuciones tripartitas por el seguro de cesantía y vejez



Fuente: Ley del IMSS 1973 y Ley del IMSS 1995

Las contribuciones de los trabajadores disminuyeron en un 50 %, la cuota patronal lo hizo en 25 %, mientras que la participación del Estado aumentó 700 %. Resulta contradictorio que en el *Diagnostico* se considerara el bajo nivel de cuotas como una debilidad del sistema, mientras que en la reforma no se incrementaron las cuotas para trabajadores y patrones, en su lugar el Estado asumió una gran parte de la responsabilidad, trasladando el costo a todos los contribuyentes, incluso aquellos que carecen de Seguridad Social.

El Gobierno Federal justificó el estancamiento de las cuotas como una forma de hacer justicia y mantener la solidaridad con los trabajadores y empresarios. En realidad este discurso fue una medida para disminuir el costo político y contrarrestar la presión social. Nuestro mercado cuya ventaja comparativa es la mano de obra barata y la dinámica de competencia internacional determinaron el nivel de las contribuciones:

Al enfrentar a las empresas nacionales mayor competencia externa, incrementar las contribuciones a la seguridad social implicaría

automáticamente la disminución de competitividad de dichas empresas y atender contra el empleo [...] La economía abierta en la que vivimos se ha convertido en un “tope” a las cuotas de la seguridad social que no se puede rebasar. Por el contrario, cualquier reducción posible que se hiciera a las cargas sobre la nómina incrementaría la competitividad de las empresas (IMSS, 1995)

Bajo esta visión de mercado las contribuciones a la seguridad social son un factor que resta competitividad a la economía. Sin un sustento para financiar estos recursos, el gobierno trasladó el costo de las contribuciones (en su mayoría las que correspondían a los patrones) a la población en general, pues no olvidemos que la contribución del Estado se pagan mayoritariamente con recursos fiscales.

El nuevo esquema de pensiones pretende alcanzar el equilibrio financiero mediante un sistema en el que cada trabajador recibe una pensión que corresponde enteramente a sus aportaciones más los intereses generados, sin embargo la pensión mínima garantizada no tiene un respaldo contributivo, por lo que puede ser un elemento de desequilibrio financiero en el futuro, se estima que el costo de estas pensiones llegara a oscilar entre el 2 % y el 5 % del PIB en 2025 (Sinha, 2012).

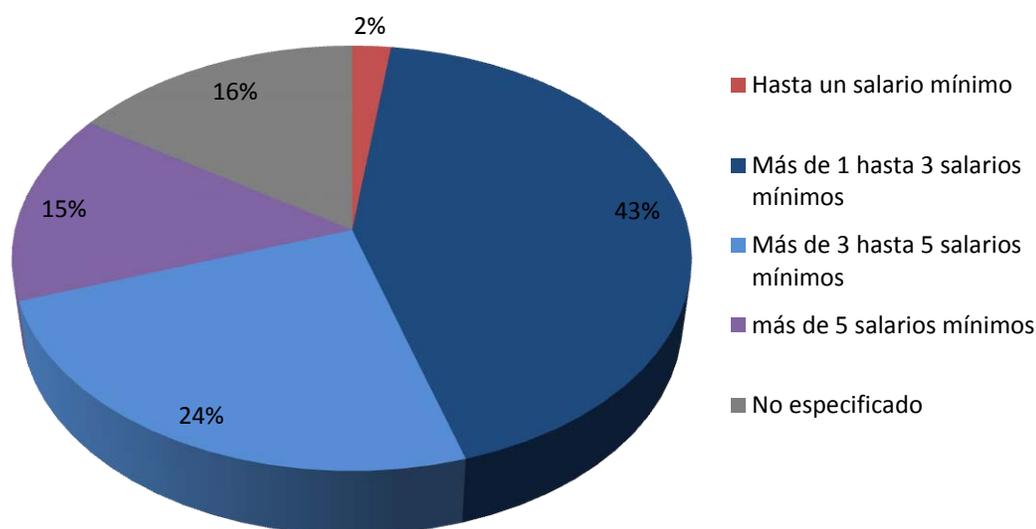
El panorama actual para los trabajadores que cotizan en cuentas individuales es poco alentador, el pobre dinamismo del mercado laboral se refleja en desempleo, informalidad y bajos salarios, estos factores repercuten en la densidad de cotización de los trabajadores y en el monto final de la pensión.

Al tercer trimestre de 2013 México contaba con una población ocupada de 49.5 millones, sin embargo 29.3 millones que representan el 60 %, se encuentran en la economía informal lo cual implica que no cotizan a la seguridad social contributiva. Adicionalmente casi dos millones de personas están desempleadas, la falta de generación de empleos formales acelera el proceso de desfinanciamiento del IMSS, pues la principal fuente de ingresos son las cuotas obrero patronales.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), de los 29.3 millones de trabajadores que se encuentran en el sector formal de la economía, 423 mil (2

%) recibe hasta un salario mínimo, el 43 % gana entre 1 y 3 salarios mínimos, 24 % entre 3 y 5 salarios mínimos y solo el 15 % gana más de 5 salarios mínimos. Adicionalmente 17,349 personas reportaron no recibir ningún tipo de ingreso por su trabajo (Gráfica 4.2).

Gráfica 4.2 Población ocupada en el sector formal, por nivel de ingreso al tercer trimestre de 2013.



Fuente: INEGI, disponible en línea: www.INEGI.com.mx

Las modificaciones legales de la reforma solo tuvieron efecto para aquellos trabajadores que entraron al mercado laboral formal a partir del 1 de julio de 1997, para quienes cotizaron al IMSS antes de esa fecha se mantienen los derechos adquiridos, cuando cumplan con los requisitos para acceder a una pensión se les dará la opción de pensionarse bajo los beneficios de la ley 73 o la Ley 95.

El Estado asumió la responsabilidad de pagar las pensiones en curso de pago y las que en el futuro se cobren bajo los beneficios de la Ley 73, sin embargo “*las responsabilidades estatales en el corto plazo disminuyen y enfatizan la responsabilidad individual, pero en el mediano y largo plazo no hay alivio en el costo fiscal*” (Ramírez, 2010). Al momento de la reforma no se estableció un mecanismo para transitar del sistema público al privado sin presionar las finanzas públicas.

Aunque el IMSS ya no tiene la obligación de cubrir con sus propios recursos las pensiones generadas por los beneficios de Ley de 1973, aún tiene la responsabilidad de pagar las prestaciones médicas de los pensionados. Según la *valuación actuarial de la cobertura de gastos médicos de pensionados (GMP)* la cuota de 1.5 % sobre el salario base de cotización de los trabajadores activos que se destina para financiar los GMP es insostenible, el desfinanciamiento del instituto por los gastos médicos de los pensionados va a crecer entre 15 y 20 billones de pesos en los próximos 50 años (IMSS, 2012).

Se proyecta que durante las próximas cinco décadas la contribución sobre el SBC para los GMP tendría que ser de entre el 15.03 % y 20.52 % en base a los costos unitarios de los servicios médicos del IMSS. Si se consideran los costos unitarios de los servicios médicos privados el costo oscilaría entre el 23.82 % y 33.13 % del salario base de cotización. Sin duda este es otro elemento que tendrá que ser revisado en el corto plazo.

4.2 El costo fiscal calculado en la reforma frente al costo fiscal observado entre 1995-2012

El Gasto del Gobierno se canaliza a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro de este el Ramo 19 comprende las aportaciones a Seguridad Social. En el año 2013 este ramo se dividió en treinta y cuatro rubros de los cuales, cuatro están asociados a las erogaciones realizadas por la transición del sistema de pensiones del IMSS, estos apartados son:

- J008 Pensiones y jubilaciones en curso de pago
- J011 Aportaciones estatutarias al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez
- J012 Cuota social al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
y
- J021 Pensión mínima garantizada IMSS

Estos cuatro rubros en conjunto constituyen el costo fiscal de las pensiones por la transición del esquema capitalización colectiva al sistema de capitalización

individual. La clave J008 pensiones en curso de pago, comprende las pensiones que actualmente se pagan y en el futuro se tengan que pagar bajo los beneficios de la L73, en el PEF 2013 el monto de recursos destinados a este rubro fue de \$122,243 millones de pesos.

El Rubro J011 corresponde a las aportaciones que el Estado tiene que cubrir por el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, iguales a 7.153 % del salario base de cotización, en 2013 el gasto asignado a este rubro fue de \$3,498 millones de pesos.

La partida J012 comprende las aportaciones que el Estado realiza a la cuenta individual de cada trabajador bajo el concepto de cuota social. Esta aportación es una cantidad por cada día cotizado, para los trabajadores que ganan hasta 15 veces el salario mínimo del D.F. y se distribuye de acuerdo al Cuadro 4.1:

Cuadro 4.1 Distribución de la cuota social por nivel salarial

| Salario base de cotización del trabajador | Cuota Social |
|--|---------------------|
| 1 salario mínimo | \$3.87077 |
| 1.01 a 4 salarios mínimos | \$3.70949 |
| 4.01 a 7 salarios mínimos | \$3.54820 |
| 7.01 a 10 salarios mínimos | \$3.38692 |
| 10.01 a 15.0 salarios mínimos | \$3.22564 |

Fuente: Ley del IMSS, artículo 168, vigente a enero de 2014

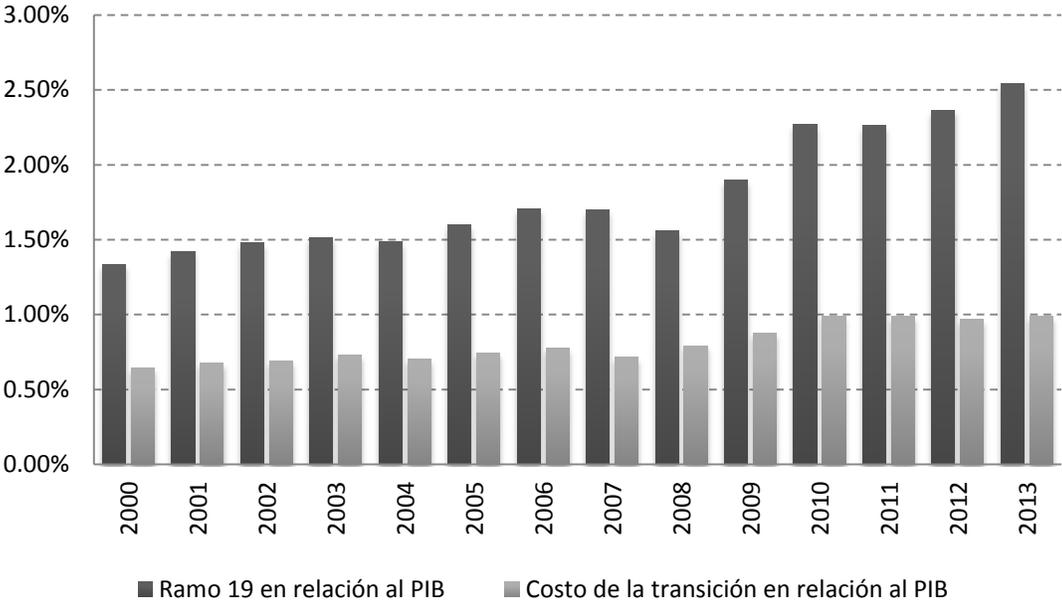
Nota: Los valores mencionados del importe de la cuota social, se actualizarán trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Por último se encuentra la partida J021 correspondiente a la pensión mínima garantizada, la cual se encuentra establecida en el artículo 170 de la LSS y se define como aquella que el Estado asegura a quienes tengan 65 años de edad y 1,250 cotizaciones semanales y su monto mensual es equivalente a un salario mínimo del D.F. (Presidencia de la República, 1995), en 2014 la pensión mínima equivale a \$2,018, para 2013 se destinaron 2,693 millones de pesos para este apartado. Si dividimos los recursos asignados a este ramo entre el monto de la pensión tenemos como resultado que se están pagando 1, 334, 490 pensiones, según las proyecciones de CONAPO en 2013 existían 7, 620,460 personas

mayores de 65 años, lo cual indica que el 18 % de estas personas están recibiendo una pensión mínima, para tener un mejor panorama de la cobertura habría que descontar los pensionados del IMSS, los pensionados del ISSSTE y otras instituciones.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación en 2013 se asignaron 408,731 millones de pesos al Ramo 19, lo que equivale a 11 % del Gasto Neto Presupuestario (GNP) y al 2.54 % del producto interno bruto (Gráfica 4.3). El costo de la transición en su conjunto ascendió a 158,826 millones de pesos y representó el 1 % del PIB.

Gráfica 4.3 Ramo 19 y Costo de la transición en relación al PIB



Fuente: PEF 2000-2013

En la iniciativa de Ley presentada al pleno de la cámara de diputados en 1995 se calculó el costo fiscal por la transición “durante los primeros 10 años sería de 0.4 % del PIB; en los años subsecuentes se incrementaría gradualmente hasta llegar a un máximo de 0.8 % de PIB; estabilizándose en el largo plazo en 0.2 %” (SEGOB, 1995).

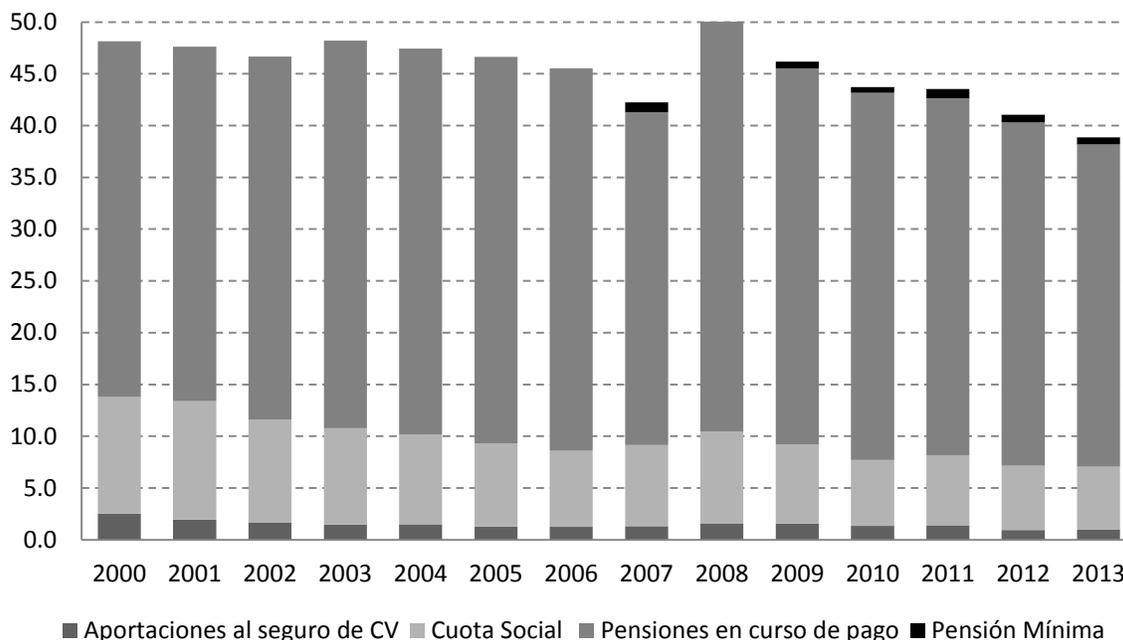
Sales, Soberón y Villagómez (1997) estimaron que el costo de las pensiones en curso de pago alcanzaría el 0.5 % del PIB, las pensiones mínimas oscilaría entre el 0.03 % y 2.26 %, las contribuciones al seguro de vejez y cesantía serían de 0.3 % al iniciar el sistema y llegarían a alcanzar el 0.11 %, el déficit en conjunto llegaría a su máximo nivel alrededor del año 2035 y su valor presente sería de 80 % del PIB.

Considerando los cuatro rubros propuestos en este apartado la Gráfica 4.3 muestra que la evolución de la transición desde al año 2000 ha sido superior a lo que la SHCP había estimado, la iniciativa calculó un 0.4 % del PIB para los primeros diez años, sin embargo el costo durante la primera década ha sido de 0.7 % en promedio. Tan solo en 2010 el costo fiscal alcanzo el 0.99 % del PIB cuando se había proyectado que el máximo sería de 0.8 %.

La erogación de recursos a través del Ramo 19 ha sido considerable en los últimos años, teniendo en cuenta que en 1995 los recursos para este ramo solo representaban el 2.62 % del gasto neto presupuestario, actualmente representa el 10 % y la tasa de crecimiento promedio ha sido de 10 % anual, como se analizaba en el capítulo 1, el ingreso presupuestario crece por debajo del 5 % anual en promedio lo cual compromete el pago de pensiones en el largo plazo.

El costo de la transición para el periodo 2000-2013 en promedio equivale al 45.5 % del gasto total del ramo 19, esto significa que en los últimos 13 años el costo por la reforma del IMSS está absorbiendo la mitad de los recursos destinados a toda la Seguridad Social (Gráfica 4.4), este ramo además de financiar el costo de la transición también comprende otra serie de prestaciones a diversas instituciones como el ISSSTE, ISSFAM o el mismo IMSS.

Gráfica 4.4 Evolución del costo fiscal 2000-2013 como proporción del gasto del Ramo 19

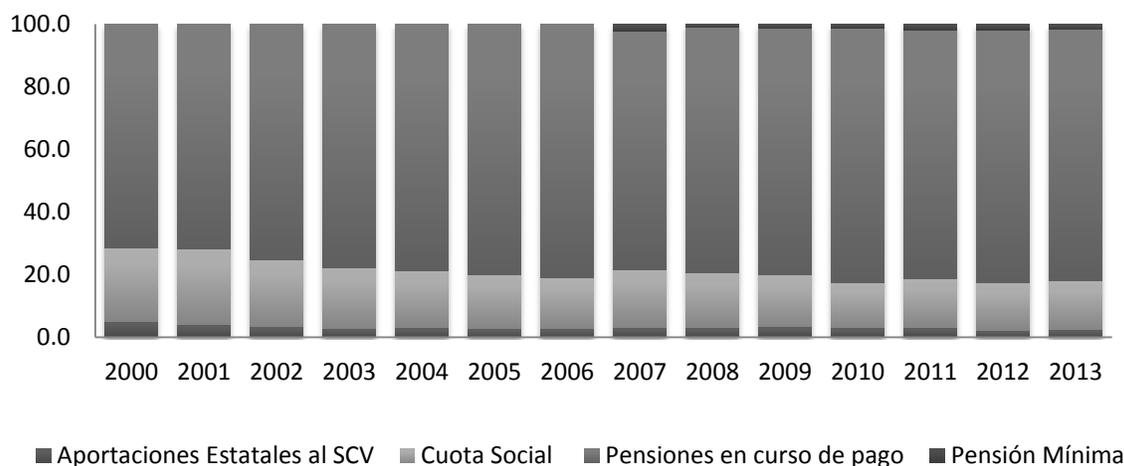


Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000 a 2013

Las pensiones en curso de pago son la mayor carga financiera del ramo 19, al representar el 80 % del costo fiscal por la transición, seguido de la cuota social con 16 %, las aportaciones estatutarias 2% y finalmente las pensiones mínimas con 2 %.

La cuota social presenta una tendencia a la baja, el motivo obedece a que el crecimiento de los recursos ha sido constante. La tasa de crecimiento promedio para el periodo ha sido del 8 %, mientras que los recursos destinados para el costo fiscal han crecido a una tasa de 11 % en promedio. Otro de los motivos tiene que ver con el diseño de la cuota social, ya que es un porcentaje del salario mínimo de 1997 indexado a la fecha.

Gráfica 4.5 Estructura del costo de la transición 2000-2013



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000 a 2013

Estos cuatro rubros han mantenido tasas de crecimiento muy elevadas en los últimos años, entre 2010 y 2011 el presupuesto para las pensiones mínimas creció 81 %, en los últimos tres años la cuota social creció 9.6 % en promedio, las aportaciones Estatales al SCV han mantenido un incremento constante, en el último el incremento fue de 13 %. Las pensiones en curso de pago han crecido de forma irregular, pero el promedio desde al año 2000 ha sido de 10 % al año.

La transición en el esquema pensionario seguirá presionando las finanzas públicas por lo menos hasta el año 2035 cuando el pago de pensiones por la generación de la transición comience a descender, mientras esto ocurre el déficit por pensiones seguirá aumentando. El Cuadro 4.2 muestra algunos datos comparativos que ayudan a dimensionar el tamaño del costo fiscal.

Cuadro 4.2 Costo Fiscal como porcentaje del presupuesto 2013 para entidades seleccionadas

| Entidad | Presupuesto | % |
|--|-----------------|------|
| Costo fiscal | 158,826,260,000 | 100% |
| UNAM | 33,719,513,991 | 471% |
| Secretaría de educación pública | 260,277,219,671 | 61% |
| Secretaría de la defensa nacional | 60,810,570,686 | 261% |
| Participaciones a entidades federativas y municipios | 513,903,532,030 | 31% |
| Secretaría de Salud | 121,856,567,399 | 130% |

Fuente: Presupuesto de Egreso de la Federación 2013

El problema no es que se esté gastando demasiado, ya que el gasto del gobierno en general no representa un desequilibrio macroeconómico, el problema es que el costo de la transición no tiene un respaldo financiero, es gasto corriente y eso implica que no se está construyendo un patrimonio para las futuras generaciones.

4.3 Proyección del costo fiscal 2014-2050

Al 31 de diciembre de 2012 el IMSS tenía registrados 15 millones doscientos mil asegurados, de los cuales el 44 % (seis millones setecientos mil) corresponden a la generación en transición, 69 % son hombres y 31 % mujeres, la edad promedio de los asegurados fue de 44.6 años y la antigüedad de trabajo de 22.2 años.

Actualmente el tiempo de cotización promedio de la generación es el doble del requerido por la L73, los datos nos indican que una vez cumplidos los 60 o 65 años la generación en transición estará en condiciones de reclamar una pensión por cesantía o vejez, estas pensiones se estarán pagando de forma gradual en los próximos años, pero una gran parte lo hará a partir de 2035 cuando la edad promedio de la generación en transición alcance los 65 años.

Es difícil saber cuántos asegurados de la generación en transición van a elegir los beneficios de la Ley 73, con los datos del árbol de decisión de la Valuación Actuarial del Seguro de riesgos de Trabajo (IMSS, 2013) podemos tener una idea al observar que entre 2007 y 2011 se cobraron 38,380 pensiones por incapacidad permanente, 28 % de los asegurados escogieron los beneficios de la L73 y el restante 72 % eligió pensionarse por la L97. Por el contrario, de las pensiones que derivan de la muerte de los asegurados el 70 % de los beneficiarios escogió los beneficios de la L73.

El seguro de invalidez y vida muestra un comportamiento distinto, debido a que antes de la reforma de 1995 formaba parte del seguro de cesantía y vejez. Las estimaciones se realizan en el corto plazo (15 años) y largo plazo (16 a 100 años) para determinar cuál será la decisión de los asegurados al momento de elegir el régimen legal por el que recibirán una pensión.

Se estima que en el corto plazo el 40 % de los asegurados que padezcan una invalidez elegirá la pensión por los beneficios de L73 y 60 % lo hará por la L97

(IMSS, 2013). En un horizonte de largo plazo el 28 % elegirá los beneficios de la L73, mientras que en el corto plazo el 72 % decidirá pensionarse por la L97. La situación se invierte cuando las pensiones derivan de la muerte de un asegurado, según las estimaciones el 28 % elige la L97 y el 72 % la L73 tanto en el corto como en el largo plazo.

Los asegurados que reclamen una pensión por cesantía y vejez pueden comportarse de forma distinta, sobre todo si tomamos en cuenta que la cuantía de la pensión se incrementa por cada 52 semanas cotizadas. Con los datos observados, podemos determinar que los pensionados por el régimen de la L73 recibirán incrementos iguales o mayores a 10 años de cotización, lo cual puede resultar muy atractivo al momento de tomar una decisión.

La mayoría de las pensiones que se otorguen por el SCV lo harán en el grupo de cotización con el rango más alto \$280 a 25 salarios mínimos³⁶, la cuantía de la pensión que corresponde a este grupo de cotización es igual al 35 % del salario de cotización y el incremento correspondiente es de 1.25 %. Si la mayoría de los asegurados gana 3 salarios mínimos la pensión que corresponde es igual a \$2,120.00, suponiendo que la cotización es de 25 años, el incremento sería de \$1,135.00 y el monto total de la pensión ascendería a \$3,255.

Otro factor a tener en cuenta al momento de elegir el régimen legal es la continuación voluntaria al régimen obligatorio que a través de los artículos 218 a 221 permite a los asegurados que han causado baja del seguro recuperar sus derechos (semanas de cotización), pero con la ventaja de poder cotizar en grupos salariales más altos y así poder acceder a una pensión más generosa.

Para Salas Lizaur, Casares González, & Gutiérrez Zamora (2012) este hueco legal significa que un asegurado que ha cotizado durante toda su carrera con un salario mínimo, puede darse de baja cinco años antes de cumplir con los requerimientos de edad para pensionarse y migrar voluntariamente al régimen obligatorio declarando

³⁶ El 24 de febrero de 1992 se reformó el artículo 33 de la LSS en el que se estableció que el límite superior de cotización para el seguro de Retiro pasaría de 10 a 25 salarios mínimos.

que gana 25 salarios mínimos (pagando las cuotas correspondientes) y de esta forma pensionarse con la cuantía más alta posible, 25 salarios mínimos.

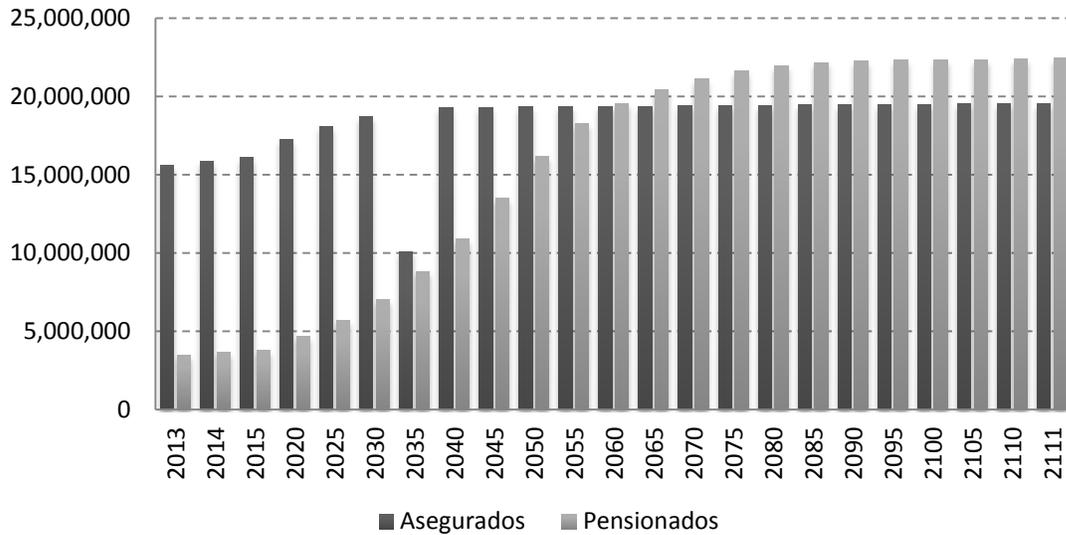
Según estos autores *“cada vez es más común la asesoría especializada sobre el tema, inclusive masificándolo a través de cursos, enfocándose precisamente en la maximización de la pensión a través de la continuación voluntaria”*, esto resulta preocupante si tenemos en cuenta que no existe un respaldo financiero para pagar estas pensiones, si estas prácticas se difunden y repiten sistemáticamente, el costo fiscal se podría incrementar más allá de lo que se había proyectado. Los autores concluyen que es necesaria una reforma para impedir estas prácticas y subsanar el error técnico que de no resolverse tendría serias implicaciones

“el gobierno federal, que es el encargado de solventarlas, tendrá que sufragar a través de ingresos tributarios u otras fuentes de financiamiento que repercutirán sin lugar a dudas en mayores contribuciones y en la desinversión en programas de beneficio para atender a la población más desprotegida o bien, en programas productivos” (ibidem, pág. 198)

La mayoría de los beneficiados que reciban una pensión por muerte seguramente elegirán los beneficios de la ley 73 (alrededor de 70 %), quienes se retiren por vejez y cesantía lo harán dependiendo de la cuantía de la pensión que resulte más atractiva y la expectativa de vida que tengan.

Las proyecciones para las siguientes décadas nos indican que el IMSS pasara por un momento crítico entre 2020 y 2050, la tasa de crecimiento de los pensionados será significativa, en promedio 22.9 %, mientras que el número de asegurados en el mismo periodo crecerá a un ritmo muy inferior 8.6 % en promedio. Entre 2030 y 2035 el número de asegurados disminuirá 45 % debido a que muchos trabajadores en activo terminaran su vida laboral y pasaran a ser pensionados (Gráfica 4.6).

Gráfica 4.6 Proyección de asegurados y pensionados 2013-2111

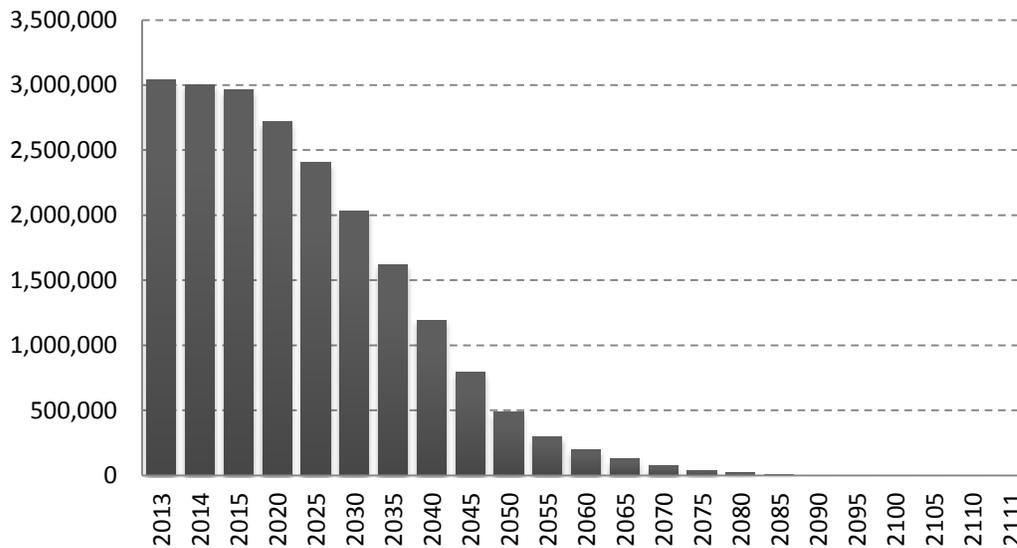


Fuente: Valuación actuarial de gastos médicos de pensionados 2012

A partir de 2060 el número de pensionados será mayor que el número de asegurados lo cual pone en entredicho el régimen financiero del IMSS, ningún sistema de seguridad social intergeneracional en el mundo puede tener viabilidad si el número de asegurados es inferior al de pensionados, sin embargo el número total de pensionados para cada año deriva de los distintos seguros que ofrecen pensiones; SRT, SIV, SCV y el RJP, lo cual implica un alto grado de complejidad.

Las pensiones en curso de pago se muestran en la Gráfica 4.7, como es natural se observa una tendencia descendente en estas prestaciones, cuya extinción se sucederá de forma gradual con la muerte de los asegurados y sus beneficiarios, aunque el pago por estas pensiones seguirá presionando las finanzas públicas hasta 2111.

Gráfica 4.7 Proyección de las pensiones en curso de pago (SRT, SIV, SCV, RJP)



Fuente: Valuación actuarial de gastos médicos de pensionados 2012

La proyección del seguro de riesgos de trabajo y el de invalidez y vida muestra comportamientos muy similares (Anexo estadístico Gráfica A-1), en ambos casos el número de pensiones pagadas a la generación en transición disminuye gradualmente y prácticamente terminan en 2035, al mismo tiempo las pensiones de la generación actual y futura bajo el régimen de la L97 inician en números similares o ligeramente inferiores a las pensiones de la generación en transición, pero comienzan a crecer de forma acelerada sobre todo a partir de 2020.

El gasto proyectado para las pensiones de RT oscilará alrededor de los 10 mil millones de pesos anuales durante los próximos 16 años (Ver anexo estadístico Gráfica A-2), a partir de entonces comenzará a crecer de forma importante, pero apenas rebasará los 50 mil millones de pesos anuales hasta 2111, cifra que representa el 12 % del presupuesto asignado al ramo 19 en 2013 y el 0.3 % del PIB a valor presente.

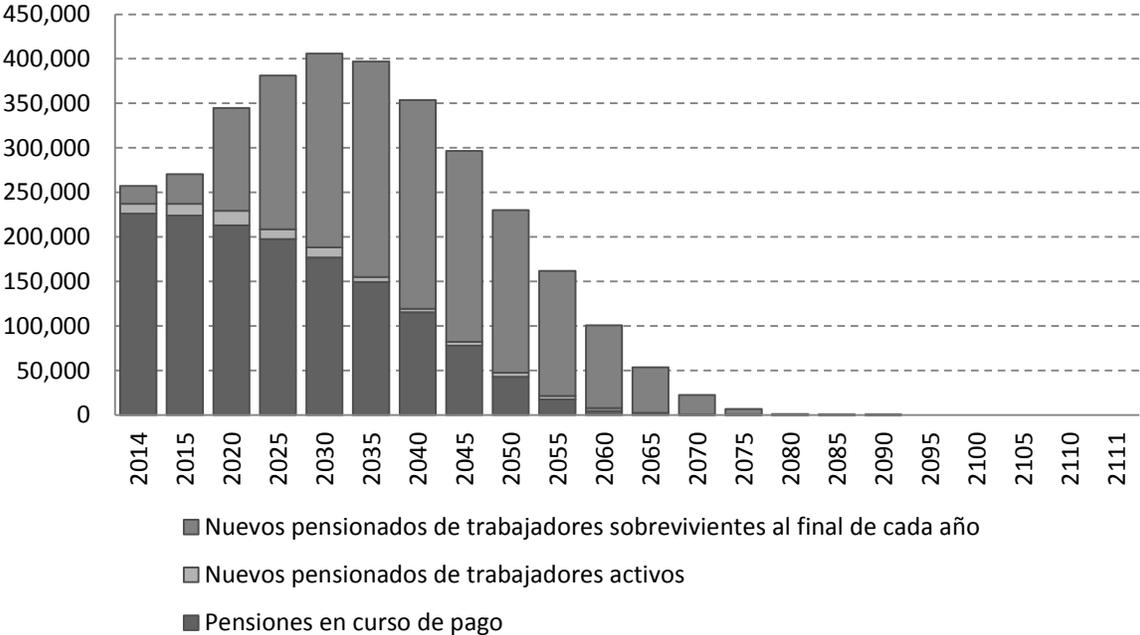
El costo de las pensiones por invalidez es significativamente superior al de riesgos de trabajo (Anexo Gráfica A-4), el costo de la generación en transición de nuevo termina en 2035, en ese mismo año las pensiones por la L97 ascenderán a 0.27 %

del PIB a valor presente y 10.8 % del ramo 19. Se estima que dentro de ochenta años las erogaciones por este seguro superaran los 100 mil millones de pesos.

Sobre las pensiones de invalidez y vida (Anexo estadístico Gráfica A-5) se estima que el costo de estas pensiones durante los próximos treinta años será inferior al 0.5 % del presupuesto del ramo 19 en 2013. Por su parte el costo fiscal de las pensiones que derivan de la L97 en 2035 ascenderá a 2.6 % del ramo 19 y continuara incrementándose, pero no llegara a ser superior del 7.5 %.

En el informe financiero entregado al Congreso de la Unión (IMSS, 2012) se estima que el número de pensiones derivadas del régimen de jubilaciones y pensiones experimentara un cambio en su estructura similar a lo que ocurre con los seguros de RT e IV. Actualmente las pensiones en curso de pago representan el 92 % de todas las pensiones bajo este régimen, los nuevos pensionados de trabajadores sobrevivientes al final de cada año constituyen solo el 8 %, no obstante esta relación se invertirá de forma acelerada en los próximos años (Gráfica 4-8).

Gráfica 4.8 Proyección de número de pensiones por el Régimen de Jubilaciones y Pensiones



Fuente: IMSS, 2012

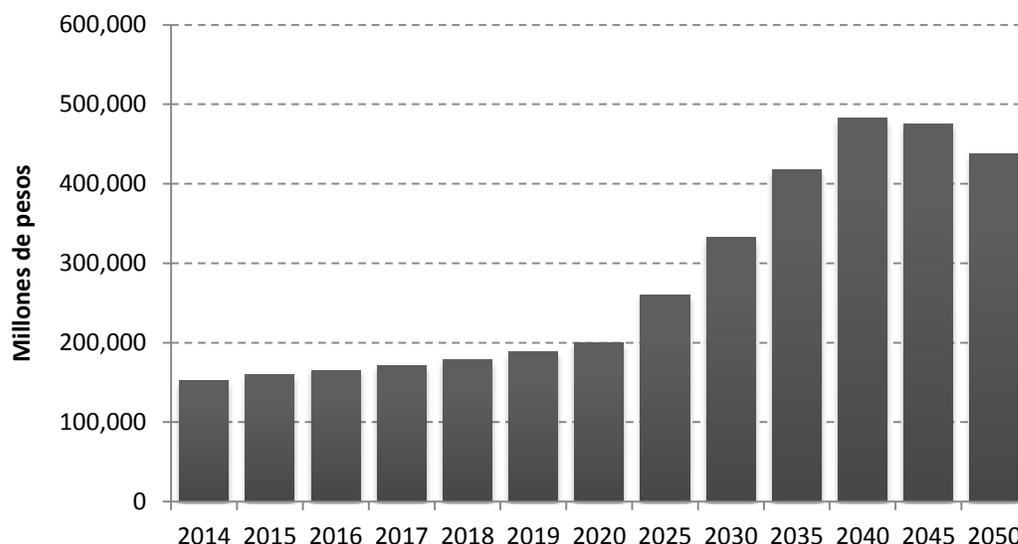
En 2025 las pensiones en curso de pago constituirán el 25 % de las pensiones del RJP, en 2035 serán el 38 % y para 2065 prácticamente se extinguirán, por su parte el número de nuevos pensionados crecerán significativamente en 2020 al pasar de 13 % a 35 %, llegaran a su máximo nivel en 2030 (55 %), a partir de entonces el número de pensionados comenzara a descender hasta que en el año 2090 terminen los compromisos por esta prestación.

Probablemente las pensiones por el seguro de cesantía y vejez presenten un comportamiento similar a las pensiones del RJP, pero con una cantidad de pensionados considerablemente mayor y un costo por pensionado proporcionalmente inferior y con la diferencia de que la mayoría de pensiones comenzara a pagarse en 2035.

Las pensiones en curso de pago son el rubro más importante del costo fiscal, representa el 80 % del costo de la transición, y el 37 % del gasto del ramo 19, la proyección del gasto en este rubro para las próximas décadas puede servir como aproximación al cálculo del costo fiscal.

El IMSS proyecta que para 2015 el costo de las pensiones en curso de pago por el rubro j008 será de 159, 227 millones de pesos (Gráfica 4.9), la tasa de crecimiento anual será de 4 % hasta 2020 cuando se incremente a 6 %, en ese mismo año el costo ascenderá a 200 mil millones de pesos lo cual representara el 1.24 % del PIB de 2013 y el 50 % del gasto en el ramo 19.

Gráfica 4.9 Proyección del costo de las pensiones en curso de pago J008 2014-2050

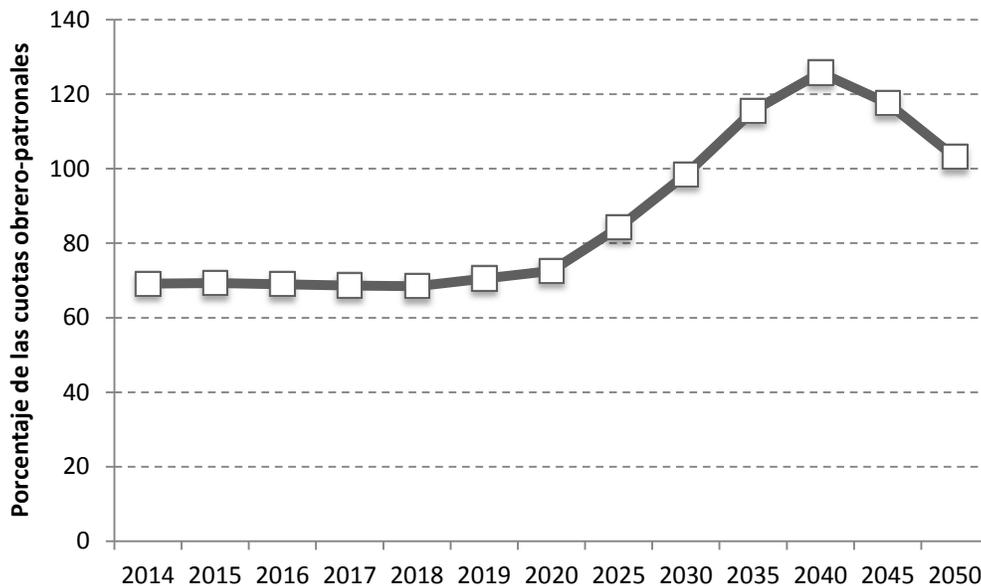


Fuente: Con datos del Informe al ejecutivo federal y al congreso de la unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2012-2013.

Se estima que en 2040 el gasto en este rubro alcance el 3 % del PIB y el 118 % del ramo 19 a valor presente, tan solo entre 2025 y 2040 la tasa de crecimiento promedio será de 25 %, esto significa que durante quince años el esfuerzo fiscal tendrá que ser mayúsculo.

Otra forma de dimensionar el costo de las pensiones en curso de pago es a través de la comparación con la principal fuente de ingresos del IMSS, las cuotas obrero patronales (Gráfica 4.10), cuyo crecimiento promedio se espera sea de 5.7 % anual. La proyección muestra que el gasto en este rubro se mantendrá cercano al 70 % de las cuotas obrero patronal hasta el año 2020, a partir de entonces el gasto presentará una tendencia creciente hasta 2035 cuando será igual a 116 %, posteriormente descenderá de forma gradual, sin embargo hasta 2050 seguirá estando por encima del 100 % de las cuotas obrero-patronales.

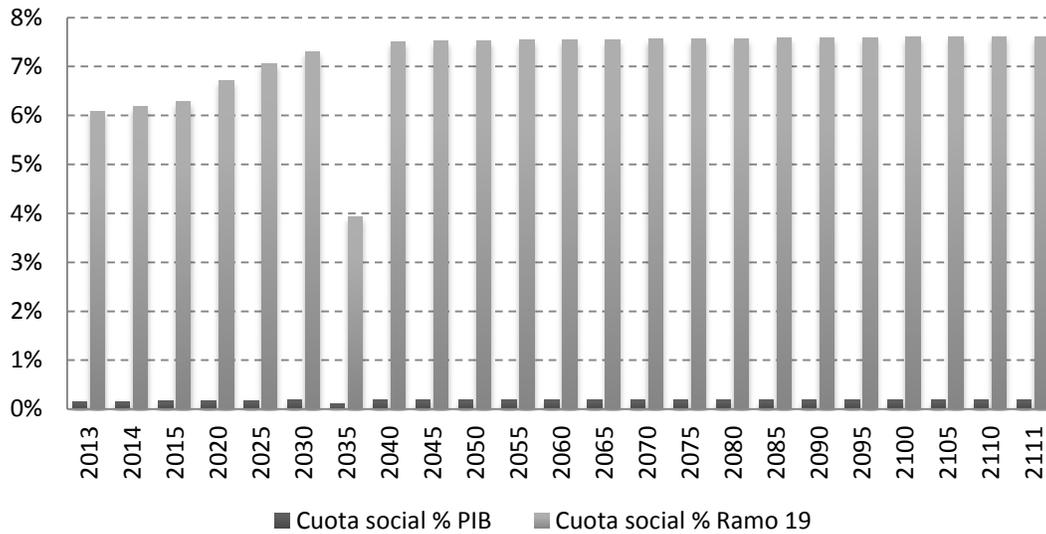
Gráfica 4.10 Proyección de las pensiones y jubilaciones en curso de pago como porcentaje de las cuotas obrero patronales 2014-2050



Fuente: Con datos del Informe al ejecutivo federal y al congreso de la unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2012-2013.

La cuota social del seguro de retiro cesantía en edad avanzada y vejez es el segundo factor de relevancia en la transición al constituir el 15 % del costo fiscal, sin embargo se estima que durante los próximos años el crecimiento no impactará de forma significativa las finanzas públicas. Un cálculo propio realizado con los datos de la proyección del número de asegurados que se presentó en la Gráfica 4.6 muestra que el costo fiscal por el rubro J012 se estabilizara en el largo plazo alrededor del 7.6 % del ramo 19 de 2013 y en 0.19 % del PIB, la gráfica muestra que en el año 2035 ocurre una disminución en el número de asegurados y por lo tanto en el gasto del rubro J012, la razón de esta disminución seguramente se debe a un cohorte generacional.

Gráfica 4.11 Costo fiscal del rubro J012 Cuota social al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte en relación al PIB y ramo 19. Valor presente



Fuente: Cálculo propio con datos de la valuación actuarial de gastos médicos de pensionados 2012

Sobre las pensiones mínimas garantizadas resulta difícil hacer una proyección debido a que la adquisición de este derecho depende en gran medida de la evolución del mercado de trabajo, la carrera laboral de cada asegurado, la densidad de cotización y aportaciones a la cuenta individual.

La generación de asegurados que cotizan al sistema de cuentas individuales en promedio tiene una edad de 28 años y una antigüedad laboral de 6 años, aunque se trata de un estrato de población mayoritariamente joven que se encuentra en posibilidades de cumplir con las 1,250 semanas de cotización que exige el IMSS para poder pensionarse por vejez y cesantía, sí las condiciones de la economía no cambian es probable que estos asegurados no alcancen a cubrir los requisitos para tener una pensión.

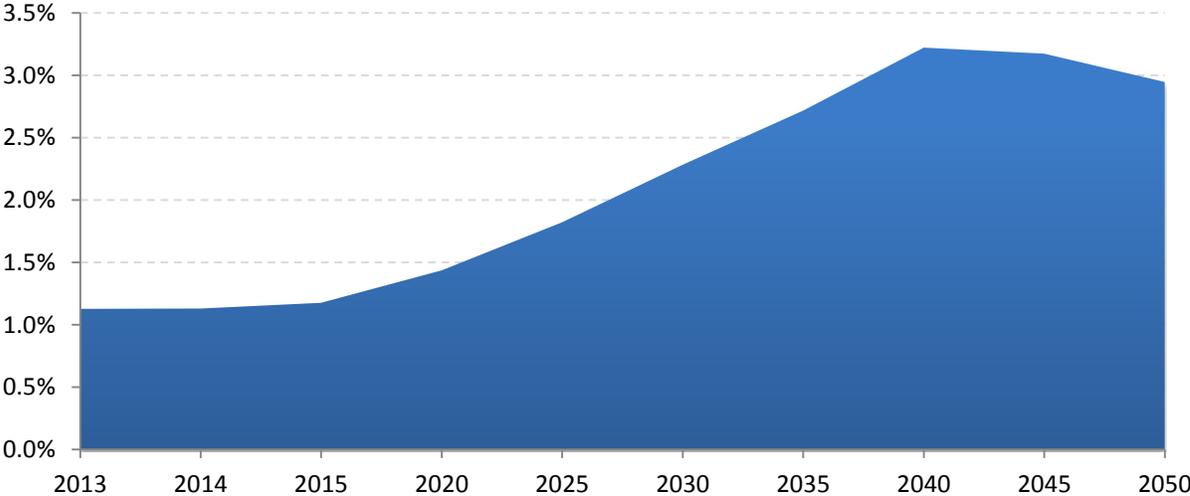
La encuesta de trayectorias laborales levantada entre 2007 y 2012 (INEGI, 2013) a una muestra constituida por veintidós y medio millones de personas arroja que solo el 44 % pudo permanecer en un trabajo durante todo el periodo, el 36 % declaró haber tenido acceso a seguridad social durante los cinco años de estudio y el 24 % tuvo acceso a seguridad social en por lo menos uno de sus trabajos.

El 55.7 % declaró no haber estado afiliado a una institución de seguridad social lo cual implica que no cotizó a su cuenta individual, los datos sugieren que las aportaciones voluntarias no son una práctica recurrente entre los asegurados, el 50.6 % declaró no ahorrar para su retiro, señalando como principal causa (86 %) la insuficiencia de ingresos.

Los datos muestran que el 36 % de trabajadores tuvo acceso durante toda la trayectoria laboral al seguro social, ello supone una cotización durante 94 semanas en un periodo de cinco años (260 semanas). Para que los asegurados puedan alcanzar una pensión necesitaran una densidad de cotización por lo menos 50 % mayor, situación improbable en un contexto de bajo crecimiento económico y alta informalidad en el empleo.

Para la proyección de las aportaciones estatutarias al seguro de cesantía y vejez (J011) se supone que la estructura salarial no cambia y que la economía no experimentara un crecimiento salarial en términos reales. Actualmente el rubro J011 representa el 1 % del ramo 19, en el corto plazo se estima que llegara a constituir el 1.1 % y en el largo plazo el 1.2 %, el costo ascendería a cinco mil millones de pesos cada año.

Gráfica 4.12 Proyección del costo fiscal 2013-2050 porcentajes del PIB



Fuente: Cálculo propio con datos del IMSS

En suma el costo fiscal sin considerar el costo de las pensiones mínimas, en los próximos años comenzara a crecer de forma importante (Gráfica 4.12), llegará a su punto más alto en 2040 cuando supere el 3 % del PIB, si la economía mantiene el bajo crecimiento que ha mostrado en los últimos treinta años las pensiones mínimas se convertirán en una carga y el costo fiscal podría llegar a constituir el 5 % del PIB. Sin duda estamos ante un gran reto donde el Gobierno Federal tendrá que hacer un importante esfuerzo recaudatorio lo cual implica un impacto significativo en la economía de los contribuyentes y en las próximas generaciones.

CONCLUSIONES

La institucionalización del IMSS en 1943 fue resultado de años de luchas y demandas de justicia social, tanto en el terreno legislativo como en los movimientos sociales, pero no hay que perder de vista que también es una institución creada bajo la lógica del capitalismo a partir de la necesidad de mantener la productividad de los trabajadores para el desarrollo de la industria.

Para la creación del IMSS se contrató a un actuario con una amplia experiencia y trayectoria en la elaboración proyectos enfocados a la seguridad social, el estudio económico y actuarial que sirvió de base para la fundación del IMSS fue un trabajo sólidamente fundado y avalado por instituciones internacionales en materia laboral y de seguridad social.

Pese al gran trabajo realizado en el anteproyecto del seguro social, el IMSS comenzó sus operaciones con un déficit en el seguro de enfermedades y maternidad, la razón no se debe a un mal diseño en el sistema financiero de los seguros, sino con decisiones políticas que desestructuraron el sistema financiero del IMSS.

En el largo plazo el déficit crónico del SEM y las necesidades de una mayor infraestructura para el instituto consumieron las reservas del seguro de vejez y cesantía. Ninguna de las reformas llevadas a cabo durante los 52 años en que opero el sistema de reparto pudieron corregir el problema financiero de la institución, aunque el riesgo de una crisis se advirtió en múltiples informes que

circularon al interior de la institución, estos no influyeron de manera sustancial en la corrección de los problemas.

Con el paso de los años el cambio en la estructura poblacional y los movimientos demográficos agudizaron los problemas financieros poniendo en entre dicho el sistema de reparto que mantenía la Institución. La disociación entre las cuotas y los beneficios profundizó durante años el problema financiero, pese a ello se cumplió con los compromisos a corto plazo gracias a la captación de cuotas obrero patronales derivadas del crecimiento acelerado que mantuvo la economía hasta la década de los setenta.

A partir de la reforma de 1995 la concepción de la seguridad social se transformó, bajo el nuevo sistema económico la rentabilidad, equilibrio macroeconómico y ahorro interno se convirtieron en parte de la ecuación de la seguridad social, pero la reforma no solucionó los problemas financieros, la Institución continúa en una profunda crisis financiera derivada del pasivo laboral que adeuda con sus trabajadores y asegurados, el desfinanciamiento del seguro de enfermedades y maternidad continúa, pero el costo de la transición ha sido elevado y su crecimiento se ha mantenido cercano al 10 % anual lo cual contrasta con el crecimiento de los ingresos públicos que financian este costo.

El costo de la transición calculado en 1995 ha sido rebasado, cuando se implementó la reforma se dijo que el costo sería de 0.4 % del PIB para los primeros diez años, sin embargo los datos muestran que el costo para este periodo fue de 0.7 % del PIB. Otra de las cosas que se había proyectado era que el costo fiscal representaría como valor máximo el 0.8 % del PIB, cifra que se rebasó en 2009 cuando representó el 0.9 %, actualmente es de 1 % del PIB, pero en 2040 podría ser del 3 % del PIB.

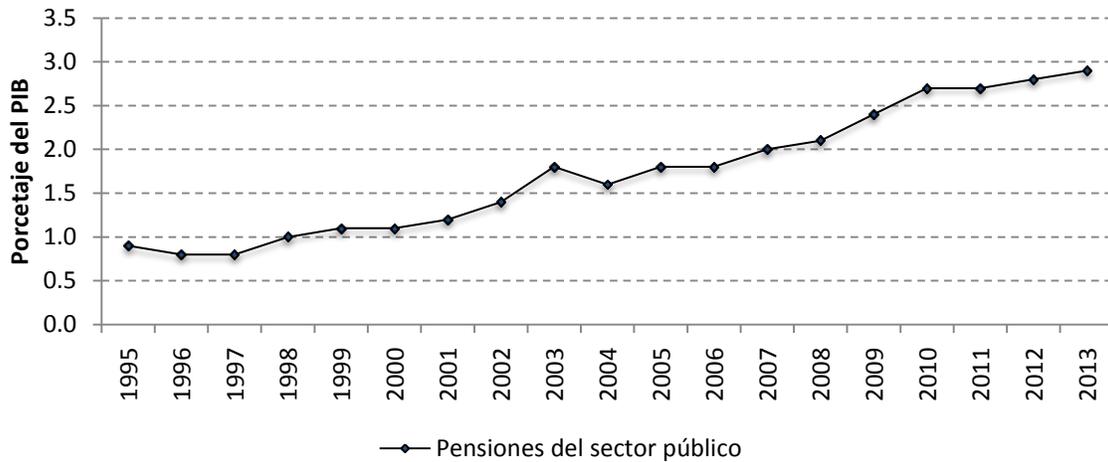
Uno de retos que enfrenta el estudio del costo fiscal es que no existe un marco conceptual adecuado, la SHCP no tiene una definición oficial de costo fiscal, ni tampoco cuenta con estimaciones del monto al que ascenderá este costo en los próximos años, esto se debe a que las estadísticas de la SHCP solo reflejan los pasivos laborales en el momento en que se tienen que pagar "*las erogaciones para*

cubrir las aportaciones por remuneraciones al retiro se reflejan en el momento en que éstas se realizan” (SHCP, 2013). A través de la plataforma INFOMEX se solicitó a la SHCP datos sobre las estimaciones del costo fiscal, la respuesta fue negativa, argumentando que el costo fiscal de las pensiones en el IMSS no es un asunto que corresponda a la institución.

Por su parte el IMSS solo contabiliza los pasivos laborales derivados de los sujetos del estudio actuarial, que son: los pensionados que disfrutaban de los beneficios del RJP y aquellos trabajadores en activo, que a través de un estudio, se ha determinado podrán cumplir con los requisitos para tener derecho a una pensión bajo el RJP. Las pensiones en curso de pago y las que deriven de la L73 son responsabilidad del Gobierno Federal, por tanto la institución no tiene la obligación de realizar estudios actuariales sobre el costo de las pensiones por vejez y cesantía.

EL costo fiscal por la reforma del IMSS en este momento no representa una presión insostenible para las finanzas públicas, incluso si en 2040 alcanza el 3 % del PIB seguirá siendo viable, si lo analizamos de forma aislada el costo fiscal parece no ser un problema, sin embargo hay que tomar en cuenta que este no es el único reto de las finanzas públicas, el Gobierno Federal tiene que cubrir con los ingresos presupuestales el resto de las pensiones del sector público, solamente por el pago de las pensiones del IMSS, ISSSTE, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y todas las pensiones pagadas a través del ramo 19 el costo asciende a 3 % del PIB.

Gasto en pensiones y gasto de capital como proporción del PIB 1995-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP

Nota: El gasto en pensiones incluye el pago de pensiones del IMSS y el ISSSTE; el pago de pensiones y jubilaciones de Pemex, CFE y LFC; y el pago de pensiones y ayudas pagadas directamente por el Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social.

El presupuesto para cubrir las pensiones del sector público es insostenible en el largo plazo, sobre todo porque está consumiendo recursos que podría destinarse a sectores estratégicos para el crecimiento y desarrollo de país.

En 2013 el gasto en pensiones prácticamente fue igual al gasto asignado a salud y educación, de forma comparativa fue equivalente a 6 veces el presupuesto asignado a la seguridad nacional, 18 veces el presupuesto de protección ambiental, 11 veces mayor que los recursos para ciencia y tecnología, y 6 veces el presupuesto para comunicaciones y transportes. De cada peso gastado por el sector público 11 centavos se destinaron al pago de pensiones.

La Auditoría Superior de la Federación en su informe sobre el sistema nacional de pensiones 2012 contabilizó 105 sistemas de pensiones, 70 % de los cuales son de reparto, 14 % de contribución definida y 16 % regímenes especiales. Los pasivos laborales (incluidas las pensiones) significaron 6.3 billones de pesos en 2012 y representaron 40.6 % del PIB.

Viabilidad financiera de los planes de pensiones, jubilaciones y demás obligaciones laborales de los planes de pensiones, 2012 (Millones de pesos)

| Estratos | Activos | Activos % | Pasivos Laborales | Pasivos Laborales % | Pasivos como proporción de los Activos |
|---|----------------|-------------|-------------------|---------------------|--|
| Total | 675,024 | 100% | 6,288,866 | 100% | 932% |
| Poder ejecutivo | 321,746 | 48% | 5,667,274 | 90% | 1761% |
| Institutos de Seguridad Social /1 | 250,980 | 37% | 3,759,961 | 60% | 1498% |
| Entidades Paraestatales /2 | 8,843 | 1% | 1,495,406 | 24% | 16910% |
| Sociedades Nacionales de Crédito /3 | 37,140 | 6% | 40,397 | 1% | 109% |
| Entidades en Proceso de Liquidación /4 | 20,819 | 3% | 361,043 | 6% | 1734% |
| Otras entidades con obligaciones laborales /5 | 3,363 | 0% | 10,467 | 0% | 311% |
| Organismo Autónomos | 347,380 | 51% | 609,997 | 10% | 176% |
| Universidades Públicas Estatales | 306,859 | 45% | 575,213 | 9% | 187% |
| Banco de México | 40,521 | 6% | 34,785 | 1% | 86% |
| Poder judicial | 5,898 | 1% | 11,595 | 0% | 197% |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | 3,154 | 0% | 1,627 | 0% | 52% |
| Consejo de la Judicatura Federal | 2,745 | 0% | 9,968 | 0% | 363% |

Fuente: Elaborado por la ASF con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2012, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría de Educación Pública, la Suprema Corte de Justicia de Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

1/ Incluye al IMSS asegurador y patrón (RJP), ISSSTE asegurador y patrón.

2/ Incluye a CFE y PEMEX.

3/ Incluye a 6 Sociedades Nacionales de Crédito: NAFIN, SHF, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJÉRCITO y BANSEFI.

4/ Incluye 11 entidades en proceso de desincorporación: LyFC, BANRURAL, FINA, FIDELIQ, FOPAZ, SERANOR, BANPESCA, ALSUR, PIL, BNCL y FERRONALES.

5/ Incluye 14 entidades: IMP, IFONACOT, Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de capitalización e Inversión del Sector Rural, FIRA, FICOMI, El Colegio de México, SAE, PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El cuadro muestra que el pasivo laboral de las instituciones rebasa por mucho sus capacidades financieras, ni siquiera utilizando todos sus activos podrían cubrir sus pasivos, por ejemplo el IMSS³⁷ e ISSSTE ambas instituciones en su calidad de aseguradoras y patronos contribuyen con el 60 % (3.8 billones de pesos) de los pasivos laborales del sector público, pero sus activos son 150 veces inferiores al valor de sus pasivos.

³⁷ Los pasivos del IMSS no incluyen el costo fiscal por la reforma de 1995.

La ASF concluye que *“los pasivos laborales de los sistemas pensionarios no contribuyen a la estabilidad de las finanzas públicas, los pasivos contingentes en el mediano y largo plazos pueden poner en riesgo las finanzas públicas”* (Auditoría Superior de la Federación, 2012) . Es evidente que las instituciones del sector público no van a poder financiar los pasivos laborales con sus propios activos y los ingresos tributarios que desde hace años se encuentran estancados no son suficientes para cubrir el costo de las pensiones públicas entre las que se encuentran las que derivan de la generación en transición.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-1: Estructura de la población derechohabiente del IMSS, según condición de aseguramiento

| Años | Población derechohabiente | Asegurados | Familiares de asegurados |
|------|---------------------------|------------|--------------------------|
| 1944 | 355,527 | 136,741 | 218,786 |
| 1945 | 533,555 | 206,813 | 326,742 |
| 1946 | 631,099 | 246,537 | 384,562 |
| 1947 | 747,745 | 286,749 | 460,996 |
| 1948 | 834,084 | 318,111 | 515,973 |
| 1949 | 894,603 | 340,132 | 550,973 |
| 1950 | 973,085 | 373,644 | 593,866 |
| 1951 | 1,049,357 | 399,758 | 640,639 |
| 1952 | 1,154,487 | 434,557 | 706,201 |
| 1953 | 1,247,876 | 464,669 | 764,667 |
| 1954 | 1,348,200 | 499,651 | 825,237 |
| 1955 | 1,576,196 | 582,570 | 965,367 |
| 1956 | 1,813,533 | 669,694 | 1,109,273 |
| 1957 | 2,096,756 | 758,774 | 1,300,812 |
| 1958 | 2,514,351 | 899,504 | 1,569,488 |
| 1959 | 2,821,350 | 1,003,779 | 1,763,435 |
| 1960 | 3,360,389 | 1,200,708 | 2,096,359 |
| 1961 | 4,064,347 | 1,419,030 | 2,570,641 |
| 1962 | 4,776,822 | 1,594,315 | 3,091,303 |
| 1963 | 5,200,285 | 1,703,402 | 3,396,395 |
| 1964 | 6,347,149 | 2,069,480 | 4,159,199 |
| 1965 | 6,815,685 | 2,209,915 | 4,470,312 |
| 1966 | 7,175,360 | 2,315,103 | 4,702,393 |
| 1967 | 7,611,395 | 2,447,398 | 4,981,426 |
| 1968 | 8,186,716 | 2,633,054 | 5,342,292 |
| 1969 | 9,076,408 | 2,901,907 | 5,939,037 |
| 1970 | 9,772,492 | 3,120,763 | 6,375,633 |
| 1971 | 10,429,537 | 3,232,658 | 6,896,007 |
| 1972 | 11,591,972 | 3,581,084 | 7,695,993 |
| 1973 | 13,876,623 | 3,900,811 | 9,615,922 |
| 1974 | 14,306,391 | 4,019,884 | 9,909,148 |
| 1975 | 16,337,593 | 4,305,532 | 11,601,980 |
| 1976 | 16,551,576 | 4,337,864 | 11,718,707 |
| 1977 | 17,377,633 | 4,553,817 | 12,263,894 |
| 1978 | 19,789,239 | 5,156,969 | 14,007,367 |
| 1979 | 20,987,823 | 5,499,825 | 14,793,281 |
| 1980 | 24,125,307 | 6,368,936 | 17,019,036 |
| 1981 | 26,915,951 | 7,112,457 | 18,997,116 |
| 1982 | 26,884,938 | 7,036,539 | 18,940,705 |
| 1983 | 26,977,383 | 7,059,122 | 18,937,004 |

| | | | |
|------|------------|------------|------------|
| 1984 | 29,388,434 | 7,630,396 | 20,484,207 |
| 1985 | 31,528,583 | 8,132,189 | 21,963,535 |
| 1986 | 31,061,918 | 7,985,558 | 21,530,328 |
| 1987 | 34,336,010 | 8,757,094 | 23,915,205 |
| 1988 | 35,066,352 | 8,917,056 | 24,312,704 |
| 1989 | 37,212,960 | 9,926,336 | 25,335,197 |
| 1990 | 38,575,140 | 10,764,012 | 25,673,973 |
| 1991 | 38,953,374 | 11,333,485 | 25,392,372 |
| 1992 | 37,464,560 | 11,368,526 | 23,754,831 |
| 1993 | 36,737,601 | 11,317,348 | 22,884,038 |
| 1994 | 36,553,822 | 11,561,004 | 22,298,721 |
| 1995 | 34,323,844 | 10,931,810 | 20,533,499 |
| 1996 | 37,260,967 | 11,895,198 | 22,365,921 |
| 1997 | 38,106,493 | 12,347,950 | 22,623,331 |
| 1998 | 40,577,986 | 13,161,563 | 24,180,942 |
| 1999 | 42,957,532 | 13,989,972 | 25,618,744 |
| 2000 | 45,053,710 | 14,788,263 | 26,793,403 |
| 2001 | 44,718,984 | 14,812,302 | 26,263,531 |
| 2002 | 45,351,546 | 15,136,004 | 26,420,300 |
| 2003 | 41,519,135 | 15,556,510 | 21,988,548 |
| 2004 | 43,006,225 | 16,229,295 | 22,661,444 |
| 2005 | 44,531,666 | 16,850,541 | 23,409,780 |
| 2006 | 46,635,901 | 17,736,538 | 24,506,278 |
| 2007 | 48,650,488 | 18,605,441 | 25,459,948 |
| 2008 | 48,909,706 | 18,750,321 | 25,436,773 |
| 2009 | 49,134,310 | 19,026,378 | 25,208,366 |
| 2010 | 52,310,086 | 20,263,495 | 26,529,996 |
| 2011 | 54,906,396 | 21,500,627 | 27,647,467 |

Fuente: Memoria estadística del IMSS

Notas:

1) A partir de 1989 se incluyen estudiantes del Seguro Facultativo.

2) La estadística de "población derechohabiente del IMSS" incluye tanto a asegurados y pensionados, como a sus familiares dependientes. Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos del IMSS, mientras que las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares.

Cuadro A-2: Estructura de la población derechohabiente del IMSS, según condición de aseguramiento por tasas de crecimiento.

| Años | Crecimiento de la Población derechohabiente | Crecimiento de los Asegurados | Crecimiento de los Familiares de asegurados | Familiares por cada asegurado |
|------|---|-------------------------------|---|-------------------------------|
| 1945 | 50% | 33.9% | 49% | 1.6 |
| 1946 | 18% | 16.1% | 18% | 1.6 |
| 1947 | 18% | 14.0% | 20% | 1.6 |
| 1948 | 12% | 9.9% | 12% | 1.6 |
| 1949 | 7% | 6.5% | 7% | 1.6 |
| 1950 | 9% | 9.0% | 8% | 1.6 |
| 1951 | 8% | 6.5% | 8% | 1.6 |
| 1952 | 10% | 8.0% | 10% | 1.6 |
| 1953 | 8% | 6.5% | 8% | 1.6 |
| 1954 | 8% | 7.0% | 8% | 1.7 |
| 1955 | 17% | 14.2% | 17% | 1.7 |
| 1956 | 15% | 13.0% | 15% | 1.7 |
| 1957 | 16% | 11.7% | 17% | 1.7 |
| 1958 | 20% | 15.6% | 21% | 1.7 |
| 1959 | 12% | 10.4% | 12% | 1.8 |
| 1960 | 19% | 16.4% | 19% | 1.7 |
| 1961 | 21% | 15.4% | 23% | 1.8 |
| 1962 | 18% | 11.0% | 20% | 1.9 |
| 1963 | 9% | 6.4% | 10% | 2.0 |
| 1964 | 22% | 17.7% | 22% | 2.0 |
| 1965 | 7% | 6.4% | 7% | 2.0 |
| 1966 | 5% | 4.5% | 5% | 2.0 |
| 1967 | 6% | 5.4% | 6% | 2.0 |
| 1968 | 8% | 7.1% | 7% | 2.0 |
| 1969 | 11% | 9.3% | 11% | 2.0 |
| 1970 | 8% | 7.0% | 7% | 2.0 |
| 1971 | 7% | 3.5% | 8% | 2.1 |
| 1972 | 11% | 9.7% | 12% | 2.1 |
| 1973 | 20% | 8.2% | 25% | 2.5 |
| 1974 | 3% | 3.0% | 3% | 2.5 |
| 1975 | 14% | 6.6% | 17% | 2.7 |
| 1976 | 1% | 0.7% | 1% | 2.7 |
| 1977 | 5% | 4.7% | 5% | 2.7 |
| 1978 | 14% | 11.7% | 14% | 2.7 |
| 1979 | 6% | 6.2% | 6% | 2.7 |
| 1980 | 15% | 13.6% | 15% | 2.7 |
| 1981 | 12% | 10.5% | 12% | 2.7 |
| 1982 | 0% | -1.1% | 0% | 2.7 |
| 1983 | 0% | 0.3% | 0% | 2.7 |

| | | | | |
|------|-----|-------|------|-----|
| 1984 | 9% | 7.5% | 8% | 2.7 |
| 1985 | 7% | 6.2% | 7% | 2.7 |
| 1986 | -1% | -1.8% | -2% | 2.7 |
| 1987 | 11% | 8.8% | 11% | 2.7 |
| 1988 | 2% | 1.8% | 2% | 2.7 |
| 1989 | 6% | 10.2% | 4% | 2.6 |
| 1990 | 4% | 7.8% | 1% | 2.4 |
| 1991 | 1% | 5.0% | -1% | 2.2 |
| 1992 | -4% | 0.3% | -6% | 2.1 |
| 1993 | -2% | -0.5% | -4% | 2.0 |
| 1994 | -1% | 2.1% | -3% | 1.9 |
| 1995 | -6% | -5.8% | -8% | 1.9 |
| 1996 | 9% | 8.1% | 9% | 1.9 |
| 1997 | 2% | 3.7% | 1% | 1.8 |
| 1998 | 6% | 6.2% | 7% | 1.8 |
| 1999 | 6% | 5.9% | 6% | 1.8 |
| 2000 | 5% | 5.4% | 5% | 1.8 |
| 2001 | -1% | 0.2% | -2% | 1.8 |
| 2002 | 1% | 2.1% | 1% | 1.7 |
| 2003 | -8% | 2.7% | -17% | 1.4 |
| 2004 | 4% | 4.1% | 3% | 1.4 |
| 2005 | 4% | 3.7% | 3% | 1.4 |
| 2006 | 5% | 5.0% | 5% | 1.4 |
| 2007 | 4% | 4.7% | 4% | 1.4 |
| 2008 | 1% | 0.8% | 0% | 1.4 |
| 2009 | 0% | 1.5% | -1% | 1.3 |
| 2010 | 6% | 6.1% | 5% | 1.3 |
| 2011 | 5% | 5.8% | 4% | 1.3 |

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro A-1

Cuadro A-3: Pensiones en curso de pago

| Años | Total (Suma RT e IVCM) | IVCM | Vejez y Cesantía | Vejez y Cesantía | |
|------|------------------------|---------|------------------|------------------|-----------|
| | | | | % del Total | % de IVCM |
| 1944 | 53 | | | | |
| 1945 | 142 | | | | |
| 1946 | 256 | | | | |
| 1947 | 464 | 1 | | | |
| 1948 | 1 213 | 10 | | | |
| 1949 | 2 684 | 64 | | | |
| 1950 | 4 518 | 164 | 5 | 0.11% | 3.05% |
| 1951 | 7 164 | 585 | 11 | 0.15% | 1.88% |
| 1952 | 10 583 | 1 449 | 69 | 0.65% | 4.76% |
| 1953 | 14 125 | 2 322 | 352 | 2.49% | 15.16% |
| 1954 | 17 527 | 3 366 | 1 003 | 5.72% | 29.80% |
| 1955 | 21 073 | 4 506 | 1 867 | 8.86% | 41.43% |
| 1956 | 25 409 | 6 178 | 3 217 | 12.66% | 52.07% |
| 1957 | 29 083 | 7 382 | 4 349 | 14.95% | 58.91% |
| 1958 | 35 236 | 9 272 | 5 416 | 15.37% | 58.41% |
| 1959 | 41 778 | 11 437 | 6 528 | 15.63% | 57.08% |
| 1960 | 48 715 | 13 604 | 7 999 | 16.42% | 58.80% |
| 1961 | 57 701 | 16 417 | 9 605 | 16.65% | 58.51% |
| 1962 | 69 640 | 20 846 | 12 289 | 17.65% | 58.95% |
| 1963 | 76 518 | 23 450 | 13 782 | 18.01% | 58.77% |
| 1964 | 91 726 | 27 277 | 15 876 | 17.31% | 58.20% |
| 1965 | 105 042 | 31 703 | 18 684 | 17.79% | 58.93% |
| 1966 | 120 623 | 36 066 | 21 203 | 17.58% | 58.79% |
| 1967 | 142 891 | 42 480 | 24 856 | 17.40% | 58.51% |
| 1968 | 163 149 | 49 179 | 29 465 | 18.06% | 59.91% |
| 1969 | 184 273 | 56 537 | 34 635 | 18.80% | 61.26% |
| 1970 | 217 625 | 64 909 | 39 562 | 18.18% | 60.95% |
| 1971 | 233 905 | 74 594 | 46 119 | 19.72% | 61.83% |
| 1972 | 253 478 | 72 755 | 47 436 | 18.71% | 65.20% |
| 1973 | 265 281 | 81 222 | 54 031 | 20.37% | 66.52% |
| 1974 | 299 586 | 95 938 | 65 305 | 21.80% | 68.07% |
| 1975 | 326 912 | 110 748 | 76 951 | 23.54% | 69.48% |
| 1976 | 364 153 | 122 959 | 85 970 | 23.61% | 69.92% |
| 1977 | 401 559 | 138 674 | 96 839 | 24.12% | 69.83% |
| 1978 | 442 816 | 152 883 | 106 179 | 23.98% | 69.45% |
| 1979 | 488 674 | 171 492 | 117 343 | 24.01% | 68.42% |

| | | | | | |
|------|-----------|---------|---------|--------|--------|
| 1980 | 536 006 | 194 495 | 131 269 | 24.49% | 67.49% |
| 1981 | 584 513 | 214 301 | 141 787 | 24.26% | 66.16% |
| 1982 | 655 002 | 249 863 | 160 951 | 24.57% | 64.42% |
| 1983 | 725 119 | 283 808 | 177 859 | 24.53% | 62.67% |
| 1984 | 779 614 | 313 893 | 193 518 | 24.82% | 61.65% |
| 1985 | 840 715 | 345 783 | 209 918 | 24.97% | 60.71% |
| 1986 | 894 834 | 383 932 | 229 632 | 25.66% | 59.81% |
| 1987 | 963 498 | 417 833 | 248 036 | 25.74% | 59.36% |
| 1988 | 994 894 | 455 734 | 264 963 | 26.63% | 58.14% |
| 1989 | 1 054 069 | 500 199 | 288 111 | 27.33% | 57.60% |
| 1990 | 1 121 529 | 548 068 | 312 814 | 27.89% | 57.08% |
| 1991 | 1 186 704 | 592 608 | 336 567 | 28.36% | 56.79% |
| 1992 | 1 266 246 | 643 926 | 364 736 | 28.80% | 56.64% |
| 1993 | 1 348 916 | 697 743 | 396 001 | 29.36% | 56.75% |
| 1994 | 1 438 365 | 751 171 | 434 798 | 30.23% | 57.88% |

Fuente: Memoria estadística del IMSS

**Cuadro A-4 Importe de las pensiones en curso de pago al final de cada año, por rama de seguro y tipo de pensión
(pesos mensuales)**

| Invalidez, vejez, cesantía y muerte | | | | | |
|-------------------------------------|-----------|------------------|------------|----------|--------------|
| Año | Directas | | Indirectas | | |
| | Invalidez | Vejez y Cesantía | Viudez | Orfandad | Ascendientes |
| 1955 | 130.8 | 154.5 | 55.7 | 27.4 | |
| 1956 | 163.0 | 181.2 | 63.4 | 28.5 | |
| 1957 | 178.7 | 197.4 | 74.3 | 33.7 | 37.3 |
| 1958 | 194.6 | 217.7 | 80.3 | 34.3 | 40.0 |
| 1959 | 210.8 | 247.0 | 88.1 | 35.8 | 41.5 |
| 1960 | 239.0 | 287.0 | 101.0 | 39.4 | 46.1 |
| 1961 | 254.0 | 218.2 | 109.2 | 41.7 | 49.6 |
| 1962 | 273.8 | 355.6 | 118.8 | 44.1 | 52.4 |
| 1963 | 287.4 | 380.0 | 125.3 | 45.7 | 54.6 |
| 1964 | 303.7 | 413.3 | 134.4 | 48.6 | 58.6 |
| 1965 | 318.8 | 432.4 | 143.1 | 50.9 | 59.9 |
| 1966 | 332.4 | 455.4 | 150.5 | 53.8 | 60.8 |
| 1967 | 347.5 | 478.1 | 157.7 | 55.9 | 62.8 |
| 1968 | 367.3 | 504.8 | 166.9 | 58.1 | 65.4 |
| 1969 | 384.6 | 526.8 | 177.2 | 60.6 | 68.1 |
| 1970 | 422.1 | 554.3 | 185.9 | 66.0 | 72.0 |
| 1971 | 448.0 | 584.0 | 196.0 | 70.0 | 75.0 |
| 1972 | 520.0 | 645.0 | 209.0 | 74.0 | 81.0 |
| 1973 | 710.0 | 815.0 | 335.0 | 82.0 | 130.0 |
| 1974 | 918.0 | 1,022.0 | 429.0 | 120.0 | 171.0 |
| 1975 | 994.0 | 1,163.0 | 473.0 | 155.0 | 167.0 |
| 1976 | 1,032.0 | 1,215.0 | 483.0 | 163.0 | 173.0 |
| 1977 | 1,240.0 | 1,455.0 | 474.0 | 202.0 | 209.0 |
| 1978 | 1,326.0 | 1,563.0 | 507.0 | 213.0 | 215.0 |
| 1979 | 1,889.0 | 2,093.0 | 810.0 | 340.0 | 331.0 |
| 1980 | 2,546.0 | 2,823.0 | 1,030.0 | 423.0 | 421.0 |
| 1981 | 2,678.0 | 2,979.0 | 1,091.0 | 448.0 | 446.0 |
| 1982 | 3,979.0 | 4,238.0 | 1,842.0 | 670.0 | 725.0 |
| 1983 | 5,909.0 | 6,188.0 | 2,761.0 | 1,007.0 | 1,086.0 |
| 1984 | 8,633.0 | 9,012.0 | 4,073.0 | 1,439.0 | 1,620.0 |
| 1985 | 15,276.0 | 15,602.0 | 7,295.0 | 2,704.0 | 2,908.0 |
| 1986 | 27,715.0 | 28,243.0 | 13,378.0 | 5,639.0 | 5,368.0 |
| 1987 | 95,128.0 | 93,811.0 | 47,531.0 | 15,729.0 | 18,949.0 |
| 1988 | 89,898.0 | 90,130.0 | 43,837.0 | 16,381.0 | 17,568.0 |
| 1989 | 188,646.0 | 188,085.0 | 157,471.0 | 35,088.0 | 38,301.0 |
| 1990 | 210,458.0 | 209,354.0 | 177,016.0 | 39,193.0 | 42,552.0 |
| 1991 | 291,644.0 | 289,245.0 | 244,797.0 | 53,822.0 | 58,288.0 |
| 1992 | 254.0 | 351.0 | 295.0 | 64.0 | 70.0 |
| 1993 | 408.0 | 408.0 | 339.0 | 74.0 | 80.0 |
| 1994 | 467.0 | 526.0 | 387.0 | 84.0 | 91.0 |

Cuadro A-5 Tasa de crecimiento del Importe de las pensiones en curso de pago al final de cada año, por rama de seguro y tipo de pensión (mensual)

| Invalidez, vejez, cesantía y muerte | | | | | |
|-------------------------------------|-----------|------------------|------------|----------|--------------|
| Año | Directas | | Indirectas | | |
| | Invalidez | Vejez y Cesantía | Viudez | Orfandad | Ascendientes |
| 1956 | 24.7 | 17.3 | 13.8 | 4.2 | |
| 1957 | 9.7 | 8.9 | 17.1 | 17.9 | |
| 1958 | 8.9 | 10.3 | 8.1 | 1.8 | 7.5 |
| 1959 | 8.3 | 13.5 | 9.7 | 4.5 | 3.7 |
| 1960 | 13.4 | 16.2 | 14.7 | 10.0 | 11.0 |
| 1961 | 6.3 | -24.0 | 8.1 | 5.9 | 7.7 |
| 1962 | 7.8 | 63.0 | 8.8 | 5.8 | 5.5 |
| 1963 | 5.0 | 6.9 | 5.5 | 3.6 | 4.3 |
| 1964 | 5.7 | 8.8 | 7.3 | 6.4 | 7.4 |
| 1965 | 5.0 | 4.6 | 6.5 | 4.9 | 2.1 |
| 1966 | 4.2 | 5.3 | 5.2 | 5.6 | 1.6 |
| 1967 | 4.6 | 5.0 | 4.7 | 3.9 | 3.2 |
| 1968 | 5.7 | 5.6 | 5.8 | 3.9 | 4.3 |
| 1969 | 4.7 | 4.4 | 6.2 | 4.3 | 4.1 |
| 1970 | 9.8 | 5.2 | 4.9 | 9.0 | 5.7 |
| 1971 | 6.1 | 5.4 | 5.4 | 6.1 | 4.1 |
| 1972 | 16.1 | 10.4 | 6.6 | 5.7 | 8.0 |
| 1973 | 36.5 | 26.4 | 60.3 | 10.8 | 60.5 |
| 1974 | 29.3 | 25.4 | 28.1 | 46.3 | 31.5 |
| 1975 | 8.3 | 13.8 | 10.3 | 29.2 | -2.3 |
| 1976 | 3.8 | 4.5 | 2.1 | 5.2 | 3.6 |
| 1977 | 20.2 | 19.8 | -1.9 | 23.9 | 20.8 |
| 1978 | 6.9 | 7.4 | 7.0 | 5.4 | 2.9 |
| 1979 | 42.5 | 33.9 | 59.8 | 59.6 | 54.0 |
| 1980 | 34.8 | 34.9 | 27.2 | 24.4 | 27.2 |
| 1981 | 5.2 | 5.5 | 5.9 | 5.9 | 5.9 |
| 1982 | 48.6 | 42.3 | 68.8 | 49.6 | 62.6 |
| 1983 | 48.5 | 46.0 | 49.9 | 50.3 | 49.8 |
| 1984 | 46.1 | 45.6 | 47.5 | 42.9 | 49.2 |
| 1985 | 76.9 | 73.1 | 79.1 | 87.9 | 79.5 |
| 1986 | 81.4 | 81.0 | 83.4 | 108.5 | 84.6 |
| 1987 | 243.2 | 232.2 | 255.3 | 178.9 | 253.0 |
| 1988 | -5.5 | -3.9 | -7.8 | 4.1 | -7.3 |
| 1989 | 109.8 | 108.7 | 259.2 | 114.2 | 118.0 |
| 1990 | 11.6 | 11.3 | 12.4 | 11.7 | 11.1 |
| 1991 | 38.6 | 38.2 | 38.3 | 37.3 | 37.0 |
| 1992 | -99.9 | -99.9 | -99.9 | -99.9 | -99.9 |
| 1993 | 60.6 | 16.2 | 14.9 | 15.6 | 14.3 |
| 1994 | 14.5 | 28.9 | 14.2 | 13.5 | 13.8 |

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro A-4 correspondientes a la Memoria estadística del IMSS

Cuadro A-6: Constitución de las reservas del IMSS 1944-1963

| Años | Acumuladas | Aumento anual | *Inversión | *Aumento anual inver. |
|------|------------|---------------|------------|-----------------------|
| 1944 | 29.4 | 29.4 | 15.9 | 15.9 |
| 1945 | 62.7 | 33.3 | 43.2 | 27.3 |
| 1946 | 102.5 | 39.8 | 72.4 | 29.2 |
| 1947 | 131.4 | 28.9 | 82.3 | 9.9 |
| 1948 | 170.7 | 39.3 | 107.1 | 24.8 |
| 1949 | 219.1 | 48.4 | 144.2 | 37.1 |
| 1950 | 268.4 | 49.3 | 195.3 | 51.1 |
| 1951 | 314.3 | 45.9 | 240.5 | 45.2 |
| 1952 | 377.6 | 63.3 | 290.7 | 50.2 |
| 1953 | 475.1 | 97.5 | 318.2 | 27.5 |
| 1954 | 537.7 | 62.6 | 357.8 | 39.6 |
| 1955 | 644.2 | 106.5 | 436.2 | 78.4 |
| 1956 | 790.7 | 146.5 | 540.8 | 104.6 |
| 1957 | 1,036.6 | 245.9 | 706.6 | 165.8 |
| 1958 | 1,320.2 | 283.6 | 896.0 | 189.4 |
| 1959 | 1,501.0 | 180.8 | 1,022.0 | 126.0 |
| 1960 | 1,956.0 | 455.0 | 1,309.8 | 287.8 |
| 1961 | 2,549.0 | 593.0 | 2,158.9 | 849.1 |
| 1962 | 3,153.1 | 604.1 | 3,157.0 | 998.1 |
| 1963 | 3,846.1 | 693.0 | 3,285.1 | 128.1 |

Fuente: (Araujo, 1966)

El total de la constitución e inversión de las reservas incluye en 1962, 300 millones de pesos por exhibir al patrimonio de la Beneficencia Pública (Por concepto de adquisición de Centro Médico). Con esta cantidad suma 3,157.4 millones que reporta como total de reservas acumuladas, el departamento de contabilidad para fin de ese año.

Cuadro A-7: Ingresos distribuidos por ramos del seguro 1944-199 (Millones de nuevos pesos)

| Año | Total | Riesgos profesionales | Enfermedades no profesionales y maternidad | Invalidez, vejez, cesantía y muerte | Guarderías |
|------|------------|-----------------------|--|-------------------------------------|------------|
| 1944 | 53 | 6 | 24 | 23 | |
| 1945 | 61 | 7 | 27 | 26 | |
| 1946 | 90 | 10 | 39 | 41 | |
| 1947 | 106 | 12 | 46 | 49 | |
| 1948 | 143 | 17 | 62 | 64 | |
| 1949 | 176 | 18 | 86 | 72 | |
| 1950 | 206 | 20 | 102 | 84 | |
| 1951 | 254 | 24 | 125 | 104 | |
| 1952 | 299 | 28 | 147 | 124 | |
| 1953 | 324 | 30 | 160 | 134 | |
| 1954 | 384 | 35 | 188 | 161 | |
| 1955 | 492 | 45 | 245 | 202 | |
| 1956 | 606 | 55 | 305 | 247 | |
| 1957 | 856 | 81 | 428 | 347 | |
| 1958 | 1,111 | 102 | 558 | 451 | |
| 1959 | 1,290 | 118 | 656 | 517 | |
| 1960 | 1,772 | 151 | 950 | 671 | |
| 1961 | 2,173 | 198 | 1,165 | 810 | |
| 1962 | 2,569 | 241 | 1,375 | 953 | |
| 1963 | 3,126 | 297 | 1,660 | 1,169 | |
| 1964 | 3,674 | 363 | 1,969 | 1,342 | |
| 1965 | 4,350 | 431 | 2,271 | 1,648 | |
| 1966 | 5,176 | 604 | 2,693 | 1,878 | |
| 1967 | 5,641 | 661 | 2,970 | 2,011 | |
| 1968 | 6,385 | 723 | 3,463 | 2,199 | |
| 1969 | 6,979 | 814 | 3,637 | 2,528 | |
| 1970 | 8,277 | 951 | 4,332 | 2,994 | |
| 1971 | 10,788 | 1,189 | 5,678 | 3,920 | |
| 1972 | 12,336 | 1,378 | 6,489 | 4,468 | |
| 1973 | 14,258 | 1,608 | 7,464 | 5,186 | |
| 1974 | 20,176 | 2,252 | 10,454 | 7,151 | 319 |
| 1975 | 25,681 | 2,774 | 13,110 | 8,947 | 850 |
| 1976 | 33,906 | 3,505 | 17,125 | 11,579 | 1,698 |
| 1977 | 44,403 | 4,512 | 22,548 | 15,271 | 2,072 |
| 1978 | 54,368 | 5,688 | 27,472 | 18,622 | 2,587 |
| 1979 | 70,435 | 7,569 | 35,219 | 24,335 | 3,312 |
| 1980 | 99,448 | 11,338 | 48,962 | 34,519 | 4,629 |
| 1981 | 143,591 | 17,810 | 70,288 | 48,716 | 6,777 |
| 1982 | 235,763 | 34,127 | 111,599 | 79,317 | 10,720 |
| 1983 | 347,402 | 43,790 | 166,072 | 121,753 | 15,787 |
| 1984 | 538,704 | 61,616 | 271,532 | 180,468 | 25,088 |
| 1985 | 894,447 | 112,066 | 426,508 | 312,662 | 43,211 |
| 1986 | 1,592,930 | 184,937 | 807,636 | 525,933 | 74,424 |
| 1987 | 3,650,761 | 458,766 | 1,841,784 | 1,182,975 | 167,236 |
| 1988 | 7,457,778 | 800,222 | 3,762,577 | 2,543,571 | 351,408 |
| 1989 | 11,699,219 | 1,110,607 | 6,614,214 | 3,428,227 | 546,171 |

| | | | | | |
|------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| 1990 | 15,781,537 | 1,517,164 | 9,049,889 | 4,507,797 | 706,687 |
| 1991 | 22,645,885 | 2,101,053 | 12,269,303 | 7,302,914 | 972,615 |
| 1992 | 28,801,786 | 2,611,297 | 15,503,927 | 9,469,955 | 1,216,607 |
| 1993 | 34,377,847 | 3,125,340 | 18,591,866 | 11,224,124 | 1,436,517 |
| 1994 | 42,252,195 | 4,030,775 | 22,964,576 | 13,506,339 | 1,750,505 |

Fuente: Memorias estadísticas y de labores e informes financieros y actuariales del IMSS:

Para los datos de 1974-1978 se utilizó "Memoria estadística, IMSS, 1978", Talleres gráficos de la nación 209 pág.

Para los años 1962-1969 se utilizó "Memoria de labores de 1969, datos estadísticos", IMSS, México D.F. Julio de 1970

"Memoria estadística" 1980, IMSS, octubre de 1981, México DF.

De 1990-1994 "Memoria estadística 1994", IMSS,

Cuadro A-8 Egresos distribuidos por ramos del seguro 1944-1994 (Millones de nuevos pesos)

| Año | Total | Riesgos profesionales | Enfermedades no profesionales y maternidad | Invalidez, vejez, cesantía y muerte | Guarderías |
|------|---------|-----------------------|--|-------------------------------------|------------|
| 1944 | 14 | 2 | 11 | 1 | |
| 1945 | 28 | 4 | 22 | 2 | |
| 1946 | 47 | 6 | 37 | 3 | |
| 1947 | 71 | 9 | 57 | 5 | |
| 1948 | 95 | 11 | 77 | 6 | |
| 1949 | 127 | 16 | 105 | 6 | |
| 1950 | 155 | 17 | 127 | 11 | |
| 1951 | 209 | 21 | 169 | 18 | |
| 1952 | 260 | 25 | 209 | 26 | |
| 1953 | 253 | 24 | 201 | 28 | |
| 1954 | 316 | 30 | 244 | 41 | |
| 1955 | 374 | 37 | 285 | 51 | |
| 1956 | 458 | 46 | 340 | 71 | |
| 1957 | 610 | 67 | 440 | 103 | |
| 1958 | 889 | 96 | 675 | 119 | |
| 1959 | 1,046 | 115 | 793 | 139 | |
| 1960 | 1,317 | 164 | 970 | 183 | |
| 1961 | 1,581 | 197 | 1,139 | 245 | |
| 1962 | 1,963 | 247 | 1,425 | 292 | |
| 1963 | 2,434 | 290 | 1,772 | 372 | |
| 1964 | 3,302 | 379 | 2,425 | 498 | |
| 1965 | 4,122 | 455 | 3,034 | 632 | |
| 1966 | 4,650 | 510 | 3,596 | 544 | |
| 1967 | 5,045 | 558 | 3,860 | 627 | |
| 1968 | 5,915 | 631 | 4,493 | 791 | |
| 1969 | 6,510 | 713 | 4,782 | 1,014 | |
| 1970 | 7,863 | 853 | 5,797 | 1,213 | |
| 1971 | 9,085 | 1,001 | 6,623 | 1,461 | |
| 1972 | 10,744 | 1,179 | 7,850 | 1,715 | |
| 1973 | 12,876 | 1,523 | 8,878 | 2,475 | |
| 1974 | 17,545 | 2,047 | 12,159 | 3,335 | 4 |
| 1975 | 22,986 | 2,697 | 15,634 | 4,598 | 58 |
| 1976 | 31,160 | 3,623 | 21,314 | 6,026 | 196 |
| 1977 | 40,900 | 4,850 | 28,084 | 7,696 | 270 |
| 1978 | 49,333 | 6,000 | 33,517 | 9,319 | 497 |
| 1979 | 61,698 | 7,824 | 41,385 | 11,813 | 676 |
| 1980 | 81,677 | 10,932 | 53,337 | 16,450 | 959 |
| 1981 | 121,431 | 15,584 | 78,795 | 25,392 | 1,660 |
| 1982 | 204,300 | 27,147 | 129,036 | 44,845 | 3,272 |
| 1983 | 343,665 | 48,295 | 213,456 | 76,841 | 5,073 |
| 1984 | 530,675 | 74,128 | 336,474 | 110,975 | 9,098 |
| 1985 | 860,997 | 129,465 | 522,892 | 194,637 | 14,002 |

| | | | | | |
|------|------------|-----------|------------|------------|---------|
| 1986 | 1,529,648 | 219,463 | 830,761 | 449,120 | 30,304 |
| 1987 | 3,616,187 | 512,896 | 1,975,439 | 1,045,037 | 82,815 |
| 1988 | 7,439,270 | 945,722 | 4,902,155 | 1,440,644 | 150,749 |
| 1989 | 11,282,238 | 1,291,541 | 5,721,788 | 4,066,195 | 202,714 |
| 1990 | 14,940,162 | 1,424,667 | 8,847,126 | 4,419,396 | 248,973 |
| 1991 | 21,585,257 | 1,954,458 | 12,524,796 | 6,682,554 | 423,449 |
| 1992 | 27,638,467 | 2,441,187 | 16,207,245 | 8,470,053 | 519,982 |
| 1993 | 33,642,794 | 3,038,169 | 19,349,215 | 10,602,555 | 652,855 |
| 1994 | 39,792,021 | 3,881,472 | 22,169,741 | 12,983,586 | 757,222 |

Fuente: Memorias estadísticas y de labores e informes financieros y actuariales del IMSS

Fuente: Memorias estadísticas y de labores e informes financieros y actuariales del IMSS:

Para los datos de 1974-1978 se utilizó "Memoria estadística, IMSS, 1978", Talleres gráficos de la nación 209 pág.

Para los años 1962-1969 se utilizó "Memoria de labores de 1969, datos estadísticos", IMSS, México D.F. Julio de 1970

"Memoria estadística" 1980, IMSS, octubre de 1981, México DF.

De 1990-1994 "Memoria estadística 1994", IMSS

Cuadro A-9 Resultado del ejercicio, distribuido por ramos del seguro 1944-1994 (Millones de pesos)

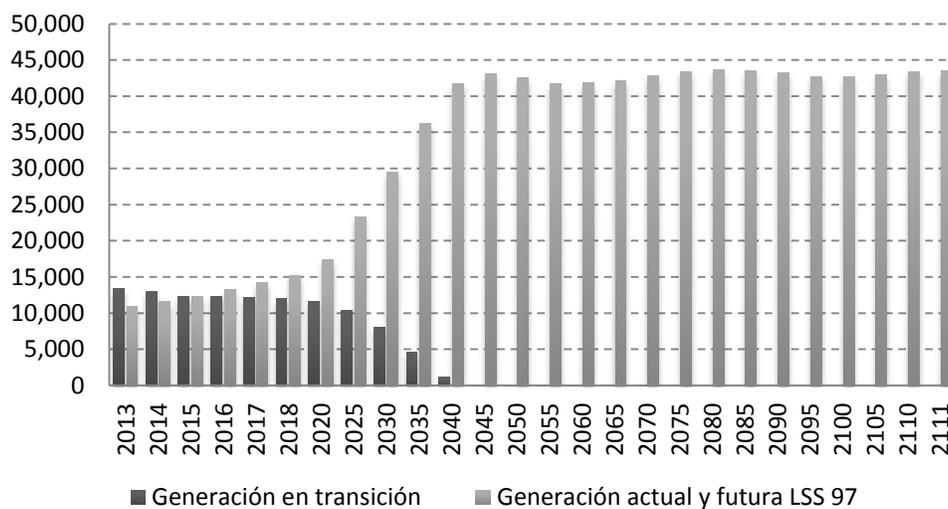
| Año | Total | Riesgos profesionales | Enfermedades no profesionales y maternidad | Invalidez, vejez, cesantía y muerte | Guarderías |
|------|--------|-----------------------|--|-------------------------------------|------------|
| 1944 | 39 | 4 | 13 | 22 | |
| 1945 | 33 | 4 | 5 | 25 | |
| 1946 | 43 | 4 | 1 | 38 | |
| 1947 | 36 | 4 | -12 | 44 | |
| 1948 | 48 | 5 | -15 | 58 | |
| 1949 | 49 | 2 | -19 | 66 | |
| 1950 | 51 | 3 | -25 | 73 | |
| 1951 | 45 | 3 | -44 | 86 | |
| 1952 | 38 | 3 | -62 | 98 | |
| 1953 | 72 | 6 | -41 | 107 | |
| 1954 | 69 | 5 | -57 | 120 | |
| 1955 | 119 | 8 | -41 | 151 | |
| 1956 | 148 | 9 | -36 | 175 | |
| 1957 | 246 | 14 | -12 | 244 | |
| 1958 | 221 | 6 | -117 | 332 | |
| 1959 | 244 | 3 | -137 | 378 | |
| 1960 | 455 | -13 | -20 | 488 | |
| 1961 | 593 | 1 | 27 | 565 | |
| 1962 | 605 | -6 | -50 | 661 | |
| 1963 | 692 | 6 | -112 | 797 | |
| 1964 | 371 | -16 | -456 | 843 | |
| 1965 | 229 | -25 | -763 | 1,016 | |
| 1966 | 526 | 94 | -903 | 1,334 | |
| 1967 | 596 | 102 | -890 | 1,384 | |
| 1968 | 470 | 92 | -1,030 | 1,407 | |
| 1969 | 469 | 101 | -1,145 | 1,513 | |
| 1970 | 415 | 98 | -1,465 | 1,781 | |
| 1971 | 1,702 | 188 | -945 | 2,460 | |
| 1972 | 1,592 | 200 | -1,361 | 2,753 | |
| 1973 | 1,381 | 85 | -1,415 | 2,711 | |
| 1974 | 2,631 | 205 | -1,705 | 3,816 | 315 |
| 1975 | 2,694 | 78 | -2,524 | 4,349 | 792 |
| 1976 | 2,746 | -118 | -4,190 | 5,552 | 1,502 |
| 1977 | 3,503 | -338 | -5,536 | 7,575 | 1,801 |
| 1978 | 5,035 | -312 | -6,045 | 9,303 | 2,090 |
| 1979 | 8,737 | -255 | -6,166 | 12,522 | 2,637 |
| 1980 | 17,770 | 406 | -4,375 | 18,069 | 3,669 |
| 1981 | 22,160 | 2,226 | -8,507 | 23,324 | 5,117 |
| 1982 | 31,463 | 6,980 | -17,437 | 34,472 | 7,448 |
| 1983 | 3,737 | -4,505 | -47,384 | 44,912 | 10,714 |

| | | | | | |
|------|-----------|----------|------------|-----------|---------|
| 1984 | 8,029 | -12,512 | -64,942 | 69,493 | 15,990 |
| 1985 | 33,450 | -17,399 | -96,384 | 118,024 | 29,209 |
| 1986 | 63,282 | -34,526 | -23,125 | 76,813 | 44,120 |
| 1987 | 34,574 | -54,130 | -133,655 | 137,938 | 84,421 |
| 1988 | 18,508 | -145,500 | -1,139,578 | 1,102,927 | 200,659 |
| 1989 | 416,981 | -180,934 | 892,426 | -637,968 | 343,457 |
| 1990 | 841,375 | 92,497 | 202,763 | 88,401 | 457,714 |
| 1991 | 1,060,628 | 146,595 | -255,493 | 620,360 | 549,166 |
| 1992 | 1,163,319 | 170,110 | -703,318 | 999,902 | 696,625 |
| 1993 | 735,053 | 87,171 | -757,349 | 621,569 | 783,662 |
| 1994 | 2,460,174 | 149,303 | 794,835 | 522,753 | 993,283 |

Fuente: Memorias estadísticas y de labores e informes financieros y actuariales del IMSS

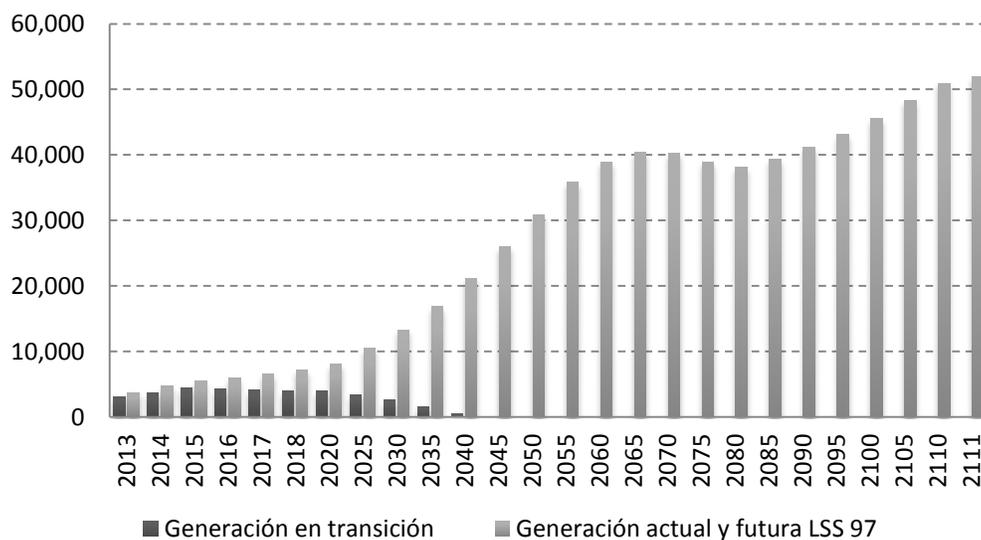
Nota: Los números negativos representan el déficit del ejercicio fiscal

Gráfica A-1 Proyección del número de pensiones por el seguro de riesgos de trabajo



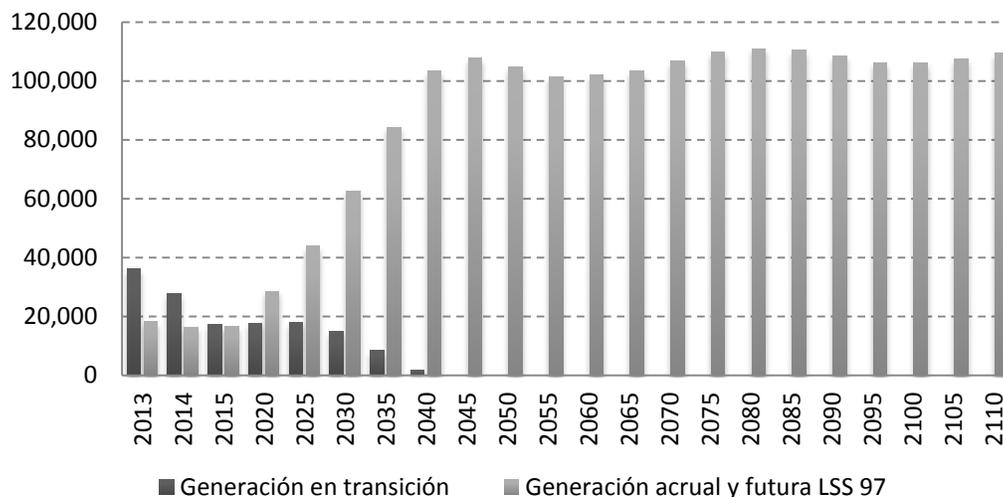
Fuente: Valuación actuarial del seguro de riesgos de trabajo 2012

Gráfica A-2 Proyección del gasto en pensiones por el seguro de riesgos de trabajo millones de pesos



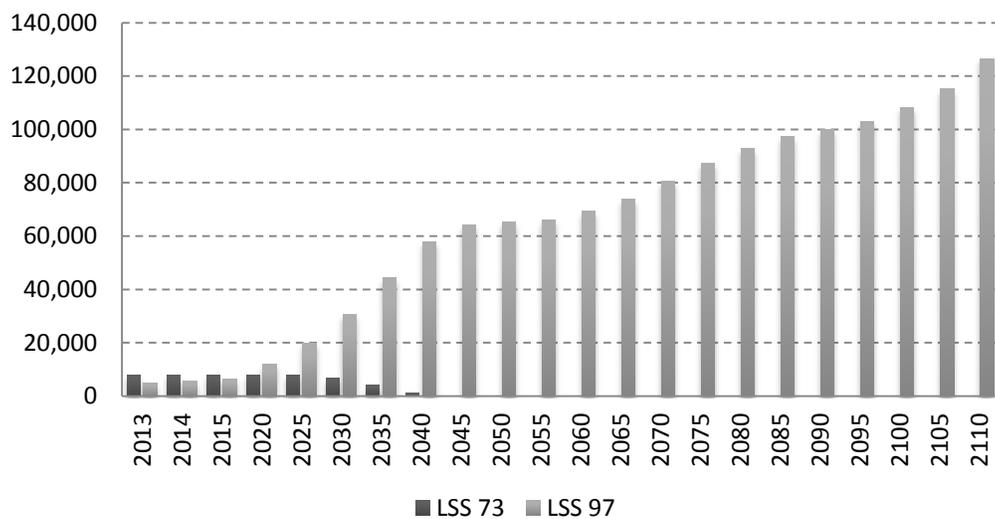
Fuente: Valuación actuarial del seguro de riesgos de trabajo 2012

Gráfica A-3 Proyección del número de pensionados por el seguro de invalidez y vida



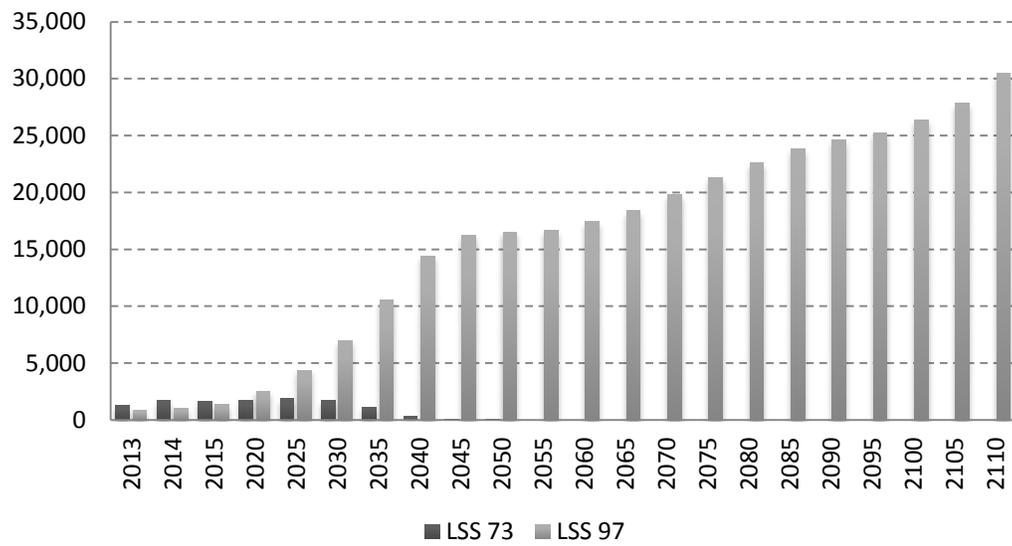
Fuente: Valuación actuarial del seguro de invalidez y vida 2012

Gráfica A-4 Proyección del gasto en pensiones por el seguro de invalidez y vida millones de pesos



Fuente: Valuación actuarial del seguro de invalidez y vida 2012

Gráfica A-5 Proyección del Costo fiscal por el seguro de invalidez y vida millones de pesos



Fuente: Valuación actuarial del seguro de invalidez y vida 2012

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Izguerra, C. (2006). Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional. *Cartas de políticas públicas*, 46-49.
- Araujo, Lucila. (1966). *Aspectos económicos del Instituto Mexicano del Seguro Social*. México D.F.: Cuadernos de México.
- Arriaga, A., Funez, S., Lozano, A., Lozano, T. D., & Lozano, T. J. (Abril de 2006). *Facultad de economía*. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx>
- Banco de México. (14 de Octubre de 2013). *Banco de México*. Obtenido de <http://www.banxico.org.mx>
- Barnés, García Guillermo. (2000). El gasto público en México. En *Las finanzas del sistema federal mexicano. la reforma del sistema fiscal. Visión parlamentaria*. México D.F.
- Bertranou, M. Fabio. (2005). Jubilaciones y pensiones en América Latina: reformas y paradigmas. *Cuestión Social*.
- Borrego, Genaro. (15 de Diciembre de 2003). *La reforma al sistema de pensiones del IMSS en 1995*. Obtenido de http://www.genaroborregoestrada.com/documentos/senador/2003/diciembre/15/GBE_Senador_articulo_15-diciembre-2003.pdf
- Calva, José Luis. (2002). *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*. México : UNAM.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. (2004). *El sistema de pensiones (AFORES) en México 1997-2003*. México D.F.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* . Santiago de Chile.

- Comisión Tripartita para el Fortalecimiento de la Seguridad Social. (1995). *Propuesta Obrero-Empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernización de la Seguridad Social*. México D.F.
- Comisión Tripartita para el Fortalecimiento de la Seguridad Social. (1995). *Propuesta Obrero-Empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernización de la Seguridad Social*. México D.F.
- Consejo Nacional de Población. (15 de Noviembre de 2013). *Consejo Nacional de Población*. Obtenido de:<http://www.conapo.gob.mx>
- Decreto por el que se reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social (Diario Oficial de la Federación 19 de Diciembre de 1980).
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Seguro Social (Diario Oficial de la Federación 4 de Enero de 1989).
- Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Seguro Social (Diario Oficial de la Federación 27 de Diciembre de 1990).
- Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Seguro Social (Diario Oficial de la Federación 11 de Enero de 1982).
- Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Fanelli, José. María. (2012). *Las reformas estructurales en América Latina y los paradigmas del desarrollo*.
- Farfán, Mendoza Guillermo. (2009). *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*. México D.F.: UNAM.
- Frente Nacional Proletario. (20 de Junio de 1944). La reforma a la ley del seguro social. *El Universal*, pág. 14.

- García, Tellez Ignacio. (1942) *Presentación de la iniciativa de ley del seguro social al Presidente de la República*, en: *El seguro social en México*, Tomo I. México.
- Ham, Chande Roberto. (2012). En Ramírez López B., *Seguridad social* (pág. 98). México D.F.: EAPDF.
- Huerta, González Arturo. (1989). *Economía mexicana: más allá del milagro mexicano* (1 ed. ed.). México: UNAM.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. (1943). *Ley del Seguro Social*. México D.F.
- IMSS. (1946). *Memoria de labores de 1946 y plan de trabajos para 1947*. México D.F.
- IMSS. (1949). *Informe actuarial; según el artículo 12 transitorio de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*. México D.F.: Galatea.
- IMSS. (1949). *Ley del seguro social reformada*. México D.F.
- IMSS. (1958). *Balance matemático actuarial*. México D.F.
- IMSS. (1964). *Balance matemático actuarial correspondiente a los años 1961-1963 síntesis* (Vol. I). México D.F.
- IMSS. (1971). Aprobación del proyecto de ley del seguro social mexicano por la conferencia interamericana de seguridad social. En CISS, *El seguro social en México, antecedentes y legislación convenios y recomendaciones, resoluciones y conclusiones en materia internacional* (Vol. 1). México D.F.
- IMSS. (1973). *Balance actuarial e informe actuarial de la situación financiera del instituto al 31 diciembre de 1972, Tomo I*.
- IMSS. (1973). *Ley del Seguro Social*. Edo de México: Impresora y editora mexicana SA de CV.
- IMSS. (1977). *Informe financiero y actuarial del Instituto Mexicano del Seguro Social al 31 de diciembre de 1977*. México DF.

- IMSS. (1982). *Comentarios acerca de la devaluación y sus repercusiones en el IMSS*. México.
- IMSS. (1983). *Instituto Mexicano del Seguro Social: cuarenta años de historia 1943-1983*. México D.F.
- IMSS. (1986). *Programa de servicios de y para jubilados y pensionados*. México D.F.
- IMSS. (1995). *Diagnóstico*. México, D.F.
- IMSS. (1995). *Ley del Seguro Social*. México, D.F.
- IMSS. (2012). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2011-2012*.
- IMSS. (2012). *Valuación actuarial de la cobertura de los gastos médicos de pensionados al 31 de diciembre de 2011*. México D.F.
- IMSS. (2013). *Memoria estadística del IMSS*. Obtenido de www.IMSS.gob.mx
- IMSS. (2013). *Valuación actuarial del seguro de invalidez y vida al 31 de diciembre de 2012*. México D.F.
- IMSS. (2013). *Valuación actuarial del seguro de riesgos de trabajo al 31 de diciembre de 2012*. México D.F.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1990). *Estadísticas Históricas de México*. Aguascalientes: INEGI.
- INEGI. (2001). *Indicadores Sociodemográficos de México 1930-2000*. México D.F.
- INEGI. (25 de Febrero de 2013). *INEGI*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx>
- Mesa, Lago Carmelo. (2000). *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Moreno, Padilla Javier. (1973). *La Ley del Seguro Social* . México D.F.: Trillas .
- Nacional Financiera S.A. (1964). *Nacional Financiera S.A. en el desarrollo económico de México 1934-1964*. México D.F.
- Organización Internacional del Trabajo. (2010-2011). *World social security report* .
- OIT. (2010). *OIT*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2013, de http://white.oit.org.pe/ssos/documentos/cobertura_riesgos/secsoc/moduloiii/sistemas.html.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2007). *Panorama para la salud 2007: indicadores de la OCDE*. Obtenido de <http://www.oecd-ilibrary.org>.
- OCDE. (2014). *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012*
- OCDE . (2007). *Capital Humano: cómo modela tu vida lo que sabes* .
- Ortiz, Mena Antonio. (1998). *El desarrollo estabilizador, reflexiones sobre una época*. México D.F.: EL Colegio de México.
- Presidencia de la República. (1995). *Ley del Seguro Social*. México .
- Presidencia de la República. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México D.F.
- Ramírez, López. Berenice P. (2010). Las reformas a los seguros sociales y el Estado mexicano. En A. C. Coord. Juan, *Capital, crisis y desigualdad en América Latina 3* (págs. 129-147). México D.F.: UNAM.
- Ricoy, Saldaña Agustín. (1992). *El sistema de ahorro para el retiro y las aportaciones al régimen del seguro social*. México D.F.
- Rodríguez Herrera , & Durán Valverde. (2000). Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido. *CEPAL*.

- Rossetti, Alejandra. G. (Noviembre de 2005). La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina. *CEPAL; estudios y perspectivas*(39), 69.
- Ruiz, Durán Clemente. (10 de Marzo de 2010). UNAM, Facultad de Economía, Economía mexicana I.
- Salas Lizaur, J., Casares González, A., & Gutiérrez Zamora, F. J. (2012). La continuación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social y su impacto en las finanzas públicas. En B. P. Ramírez López, *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México* (págs. 187-198). México D.F.: UNAM, COLEF.
- Sales, C., & Solís, F. V. (1997). La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano. *Gaceta de Economía*, 11-55.
- Schoenbaum, Emilio. (1942). *Informe financiero y actuarial sobre el proyecto de ley del seguro social en México*. IMSS, México D.F.
- Secretaría de Gobernación. (1995). *Iniciativa de Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*. México D.F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Balance fiscal en México, definición y metodología*.
- SHCP. (Abril de 2013). *Balance fiscal en México: definición y metodología*. México D.F. .
- Sinha, Tapen. (27 de Junio de 2012). Pensiones mínimas representarán 2% del PIB: ITAM. *El Economista*.
- Solís, Soberón Fernando. (2001). Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente. *Gaceta Económica*, 187-293.
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. (14 de Agosto de 2013). Obtenido de <http://www.styfe.df.gob.mx/index.php/tramites/173-proteccion-a-trabajadoresnoasalariados>

- Tello, Macías Carlos. (1989). *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*. México: UNAM.
- Tello, Macías Carlos. (2008). *Estado y desarrollo económico 1920-2006*. México D.F.: UNAM.
- Ulloa, Padilla. Odilia. (1999). Una mirada al sistema de pensiones privado; el SAR y la industria financiera de las AFORE. En Ramírez López B., *La seguridad social; reformas y retos* . México D.F.: Porrúa .
- El Universal, Un cobro inmoral . (22 de Junio de 1944)., pág. 3.
- Uthoff, Andras. (2002). Mercados de trabajo y sistemas de pensiones . *revista de la CEPAL*, 39-55.
- Vásquez, Colmenares G. Pedro. (2012). *Pensiones en México la próxima crisis*. México D.F.: Siglo XXI editores.
- Wolfgang, Streeck. (2011). La crisis del capitalismo democrático. *New Left Review* (71), 5-25..