



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES  
SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

**TESIS QUE PRESENTA**

**MARÍA MARCELA MACHUCA RAMÍREZ**

**PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADA EN ECONOMÍA**

**ASESOR DE TESIS**

**DR. MAURO RODRÍGUEZ GARCÍA**

**2013**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*"Cada uno de nosotros es en verdad una idea de la Gran Gaviota, una idea ilimitada de la libertad y el vuelo de alta precisión es un paso hacia la expresión de nuestra verdadera naturaleza. Tenemos que rechazar todo lo que nos limite...."*

*RICHARD BACH*

*A todos mis seres queridos que me han apoyado e impulsado para alcanzar esta meta, sin expresar nombres porque no es necesario, ni importar el orden ya que mi amor es único para cada uno de ellos.*

**Mi amor y agradecimiento a Ricardo y Vero por su apoyo en este trabajo.**

*Todo mi agradecimiento y reconocimiento a mi Director de Tesis, por su gran paciencia y apoyo.*

# **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>		4 - 8
<b>CAPÍTULO 1</b>		
<b>ANTECEDENTES Y CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO</b>		
1.1.	El Ámbito de la Seguridad Social	9 - 13
1.2.	El Estado Mexicano y la Seguridad Social	13 - 20
1.3.	Antecedentes de la seguridad social	
1.3.1.	Contexto Internacional	20 - 21
1.3.2.	La Seguridad Social en México	21 - 23
1.3.3.	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	23 - 25
1.3.4.	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	25 - 27
<b>CAPÍTULO 2</b>		
<b>PROBLEMÁTICA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES A NIVEL INTERNACIONAL Y EN MÉXICO, CAUSAS DE SU REFORMA</b>		
2.1.	Reformas a los Sistemas de Pensiones a Nivel Mundial	
2.1.1.	Política Económico y Social en Materia de Pensiones en el Mundo	28 - 36
2.2.	Política en Materia de Pensiones en México y las Reformas a su Principales Sistemas de Pensiones	
2.2.1.	Tendencias económicas y sociales en el País	36 - 42
2.2.2.	Las reformas a los Sistemas de Pensiones del IMSS y del ISSSTE	42 - 46
2.2.3.	Modificaciones a los sistemas de pensiones en su estructura	
2.2.3.1.	Estructura y forma de financiamiento	47 - 54
2.2.3.2.	Requisitos de elegibilidad para acceder a una pensión y beneficios	54 - 58
2.2.3.3.	Administración de las cuentas individuales	59 - 62

# ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

## CAPÍTULO 3 SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR) EVOLUCIÓN

3.1.	Cuentas y recursos registrados en el SAR al momento de la reforma de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE	63 - 64
3.2.	Evolución de las cuentas y recursos registrados en el SAR en los últimos cuatro años	64 - 67
3.3.	Cuentas con aportación y densidad de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS	
3.3.1.	Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS con aportación	68 - 70
3.3.2.	Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS por densidad de cotización	70 - 72
3.3.3.	Distribución de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS por nivel salarial y densidad de cotización	72 - 75
3.3.4.	Distribución de cuenta por edad de los trabajadores registrados ante el IMSS, antes y después de 1997	75 - 76
3.3.5.	Problemas básicos que presenta la reforma del sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS	76 - 80
3.4.	Cuentas con aportación y densidad de cotización de los trabajadores afiliados al ISSSTE	
3.4.1.	Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE con aportación	80 - 82
3.4.2.	Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE por densidad de cotización	82 - 83
3.4.3.	Distribución de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS por nivel salarial y densidad de cotización	83 - 88

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

**CAPÍTULO 3  
SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)  
EVOLUCIÓN**

3.5.	Inequidades entre los sistemas de retiro de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE	88 - 91
3.6.	Problemática actual de los sistemas de pensiones en México	91 - 93

<b>CAPÍTULO 4 CONCLUSIONES</b>	94 - 99
------------------------------------	---------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	100 - 102
---------------------	-----------

## **1. INTRODUCCIÓN**

Como sabemos, la selección, preparación, investigación y redacción de una tesis profesional, es una labor difícil pero a la vez, ilustrativa, que nos conduce en el mundo del conocimiento e investigación por los temas trascendentes y de vanguardia, por ello, el tema que seleccione para su desarrollo, se denomina “ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO”, dentro de los cuales, por ser los más importantes desde el punto de vista financiero y económico, seleccioné al IMSS y al ISSSTE, porque son los que más inciden en la economía y población del país.

Por lo expuesto, haré un análisis comparativo de estos dos regímenes de seguridad social, para tener una visión completa de los pros y contras de estos, ya sea que beneficien, perjudiquen o sean intrascendentes o insuficientes para el desarrollo adecuado del país y de los trabajadores. Para desarrollar lo expuesto, dividí el trabajo en cuatro capítulos, los cuales pretenden plantear lo siguiente.

El primero, trata en forma general de los antecedentes y concepto de la seguridad social en México, así como los principios característicos de ésta, los antecedentes del IMSS y del ISSSTE como instituciones de seguridad social, la participación que el Estado mexicano tiene en la misma, pero sobre todo, si es o no una garantía inherente de los trabajadores o de la persona en general.

El capítulo segundo, detalla lo relacionado al marco jurídico-económico de la seguridad social en nuestro país, analizando las leyes del IMSS y del ISSSTE, desde el punto de vista jurídico, económico y de financiamiento, así como su incidencia en la economía mexicana.

La problemática actual de la seguridad social se pretende analizar en el tercer capítulo, donde también comparo el sistema de pensiones y jubilación de ambas leyes (IMSS e ISSSTE), para concluir con la perspectiva económica de la seguridad social en el siglo XXI.

Finalmente, en el capítulo cuarto, planteo las conclusiones y propuesta de solución a la problemática existente, de acuerdo a las experiencias vividas como estudiante, servidora pública, sociedad y derechohabiente de ambos regímenes.

## **2. ABSTRACT.**

Como sabemos, el abstract, es una síntesis o resumen para informar de manera específica los contenidos y alcances de una propuesta de investigación o proyecto de tesis, la cual, a continuación, trataré de explicar.

Un estado moderno y democrático, solo puede ser aquel que tenga como pilar fundamental la atención en la salud, con una seguridad social eficiente y efectiva, como eje rector del desarrollo integral de su sociedad.

México es un país que atraviesa grandes transformaciones, tanto en lo económico y lo políticos, como en lo social y cultural. Es necesario reconocer que nuestro país ha cambiado de manera radical en los últimos 40 años, por lo que resulta indispensable modificar enfoques, corregir deficiencias, superar limitaciones y con ello, sentar las bases que permitan la eficiente prestación de los servicios de seguridad social de los trabajadores, y un instrumento efectivo para un sano y sustentable desarrollo del país.

La seguridad social, debe ser para las y los mexicanos, la clave de la política laboral y social y un medio efectivo de redistribución del ingreso; además del prestador más importante de servicios de salud, pero sobre todo, debe ser una red efectiva para dar certidumbre a los trabajadores y a sus familias y proveerles de servicios los básicos en su vida.

De acuerdo a lo que plantearé en el proyecto para modernizar y hacer efectiva la seguridad social, será necesario que el IMSS e ISSSTE, tengan un cambio estructural y operativo en los viejos modelos asistencialistas, de atención o jubilados, pensionados y personas con capacidades diferentes; una intención más que una atención integral, que permitiera interactuar con los beneficiarios de los servicios, a través de programas con un diseño atractivo y motivador de servicios integrales coadyuvantes del bienestar de los trabajadores y derechohabientes.



Es urgente, que el impacto económico de la seguridad social, se vea reflejado en beneficios reales a los trabajadores, entre otros: Poder disfrutar de una pensión justa, unificar las formas de cotización del ISSSTE y del IMSS, y si las hay, al menos difundirlas; por esto y otras razones que explicaré en su momento, el tema de investigación se hace interesante.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

Mucho se ha hablado de la seguridad social y la obligación que tiene el estado de proporcionarla. Sin embargo, en ocasiones no es posible identificar cuál es la situación de ésta en México respecto de otros países.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 80% de la población mundial carece de un nivel adecuado de cobertura de seguridad social. Más de la mitad de los habitantes del planeta no dispone de ningún tipo de protección. Se estima, por ejemplo, que en África subsahariana y en el sur de Asia el porcentaje de personas con acceso a la protección más rudimentaria es inferior al 10%.

La OIT define a la seguridad social como la protección que ofrece una sociedad a personas y hogares, destinada a garantizar el acceso a la asistencia sanitaria y la seguridad de los ingresos, en situaciones de edad avanzada, desempleo y enfermedad.

En México, las prestaciones sociales se brindan a través de diversas instituciones como: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Salud, Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otros.

De acuerdo a lo publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2000, aproximadamente 50% de la población mexicana tiene acceso a los servicios y beneficios de la seguridad social. El mayor número de afiliados se encuentran en el IMSS y el ISSSTE en conjunto con la Secretaría de Salud.

El proyecto de tesis, es justificable, en atención a que, a pesar de las reformas a la Ley del ISSSTE y del IMSS, éstas no han sido suficientes, para beneficiar realmente a los trabajadores ni al pueblo en general, por ello, se pretende mejorar los sistemas mencionados.

#### **4. OBJETIVOS**

##### **General**

Analizar las reformas a los sistemas de pensiones de México para precisar su impacto sobre los agentes económicos.

##### **Específico**

- Evaluar el impacto de las reformas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, sobre la pensión del trabajador.
- Evaluar el impacto de las reformas de dichos sistemas sobre las finanzas públicas.
- Evaluar si dichas reformas disminuyeron la carga fiscal que representan para el Estado.

#### **5. HIPÓTESIS**

Las reformas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE no solucionan el problema de la carga fiscal para el Estado, por lo cual el renglón de pensiones, que recibirán los trabajadores no será suficiente para que puedan mantener el nivel de vida que éstos tenían antes de dejar la vida laboral y el Estado cada vez será menos capaz para pensionar a sus trabajadores. Estos problemas urgen un cambio a la normatividad tanto del IMSS como del ISSSTE, para beneficio del país, del Estado y de los trabajadores.

## **6. METODOLOGÍA**

Sobre la metodología se puede decir que todo trabajo, debe reunir los requisitos mínimos metodológicos de una investigación científica, ya que por medio de estos, se logrará expresar con ideas propias lo obtenido durante los estudios de Licenciatura y encuadrarlos al trabajo recepcional.

El método a utilizar en el presente trabajo será del científico experimental y del método inductivo al deductivo los cuales, enriqueceré con material bibliográfico especializado de la materia y otras fuentes.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES Y CONCEPTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como su nombre lo indica, en el presente capítulo trataremos de precisar los antecedentes de los principales sistemas de seguridad social, la concepción moderna de la seguridad social, la postura que el Estado mexicano tiene respecto a la seguridad como una garantía inherente a la persona, factores todos ellos que utilizaremos para encuadrar nuestro tema de estudio desde la perspectiva económica del fenómeno.

#### 1.1. El Ámbito de la Seguridad Social

Iniciaremos nuestra presentación con una acotación del significado de la seguridad social desde una perspectiva jurídica, para luego incorporar la dimensión económica de la cuestión.

El Sistema de Seguridad Social constituye uno de los ejes estructurales más importantes de una nación ya que tiene como finalidad otorgar prestaciones económicas y servicios que permitan proteger el ingreso de las personas al enfrentar situaciones de enfermedad, maternidad, accidentes o enfermedades de trabajo, invalidez, vejez y muerte. Sin el amparo de la seguridad social, estas contingencias tendrían que resolverse a través de los servicios asistenciales o bien mediante recursos propios, generando gastos imprevistos para las familias. La seguridad social es un sistema de derechos adquiridos derivados en la mayoría de los casos de una relación laboral formal.

Las condiciones históricas del desarrollo del sistema de producción capitalista al surgimiento de los primeros sistemas de seguridad social, fueron determinantes de que las prestaciones de ésta se circunscribiesen de forma exclusiva a ciertas contingencias aplicables exclusivamente a quienes prestasen un servicio personal de forma subordinada.”<sup>1/</sup>

En ese momento, el sector trabajador comienza a pugnar por una ampliación en su radio de derechos. Se volvió prioritario que el orden jurídico atenuara las condiciones de

---

<sup>1/</sup> SOLÍS SOBERÓN, Fernando, *Los Sistemas de Pensiones en México*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 2008, p. 216.

desigualdad, las nuevas condiciones del aparato productivo requerían de la tutela de algunas prerrogativas de los sectores desprotegidos. En este sentido, el surgimiento de la seguridad social respondió a la necesidad de disimular la desigualdad entre los hombres.

Consideramos que la seguridad social es, en este sentido un logro histórico de la clase trabajadora. Debe señalarse que la seguridad social responde únicamente a las eventualidades que acaecen a los trabajadores en las diferentes esferas de su desempeño social.

El concepto de seguridad social abarca diversas dimensiones, de corte económico, jurídico y filosófico, ya que en él pueden englobarse prácticamente todas las aspiraciones humanas para alcanzar una vida justa, plena y feliz.

En estricto sensu, se define en función de su naturaleza ya sea económica, política o contra las que el trabajador obtiene tutela o protección a través de la norma jurídica. Entre dichas definiciones destacan las que se revisan a continuación.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), define a la seguridad social como: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”<sup>2/</sup>

De acuerdo con esa organización, su objetivo es: “Velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”<sup>3/</sup>

---

<sup>2/</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>3/</sup> Argentina, Organización Internacional del Trabajo, “Administración de la Seguridad Social”, en *Revista de Sistemas de Seguridad Social*, Buenos Aires, 2001. p. 64.

El maestro Alberto Briceño, en su libro de los Seguros Sociales, establece que “en sentido lato, la seguridad social puede definirse en función de su sentido teleológico como un conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas que afecten su situación económica o su equilibrio psicobiológico.” <sup>4/</sup>

Arce Cano la define como el “instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o alguno de éstos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos sociales o profesionales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para sus sostenimiento y el de su familia.” <sup>5/</sup>

Otra definición que atiende al sentido finalista del término, se encuentra contenida en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social que afirma que: “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.” <sup>6/</sup>

Bajo esta línea conceptual se atiende a la esencia fundamental de la seguridad social: la protección de la clase trabajadora contra cierta clase de contingencias emanadas de sus entornos económico y social. En esta óptica, la seguridad social actúa como un satisfactor de tipo sociológico, el hombre como ser social se ve, por necesidad empujado a vender su fuerza de trabajo lo que le convierte desde luego en depositario de obligaciones establecidas a propósito y a su vez en acreedor de determinadas prerrogativas cuya consecución se logra bajo la estricta supervisión del Estado.

---

<sup>4/</sup> CFR. BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, México, Ed. Harla, 2ª. ed., 1999. p. 20.

<sup>5/</sup> ARCE CANO, Gustavo, *La Seguridad Social*, Editorial Porrúa, 3ª ed., México, 1992, p. 119.

<sup>6/</sup> *Ibid.*, p. 21.

De lo anterior puede inferirse que la génesis de la seguridad social es idéntica a la del Derecho económico y social,<sup>7/</sup> tendiente a darles potestad al orden de los derechos colectivos de la comunidad que son, en sí, una obligación a la protección de los derechos individuales del hombre legitimados por el constitucionalismo moderno desde sus orígenes. Se convierte en un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro y el funcionamiento de guarderías en apoyo a las madres trabajadoras.

La seguridad social, en este orden de ideas es un instrumento socioeconómico producto de la tendencia del hombre por proteger su vida y sus intereses.

De las definiciones vertidas en el presente punto pueden glosarse los siguientes elementos:

- a) La seguridad social es un instrumento socio-económico que responde a la premisa del incremento del bienestar de la población trabajadora de un país determinado, en observancia así del principio de la reducción de la desigualdad.
- b) Este instrumento, articulado por el Estado mediante el establecimiento de un orden económico y social, se estructura con la participación de los sectores patronal y obrero así como del propio Estado, por lo que, por regla general, su constitución es tripartita;

---

<sup>7/</sup> Derecho Económico. El conjunto de principios y normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público, que inscritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, faculta al Estado para planear indicativa e imperativamente el desarrollo económico y social de un país y regula la cooperación humana en las actividades de creación, distribución y consumo de la riqueza generada por el sistema económico.

Derecho Social. Su objetivo es ordenar y corregir las desigualdades que existen entre las clases sociales, con la intención de proteger a las personas ante las distintas cuestiones que surgen en el día a día. A su vez, comprende otras ramas, como el derecho laboral, el derecho a la seguridad social, el derecho migratorio y el derecho agrario

- c) Enfoca sus esfuerzos a garantizar los derechos esenciales a la salud y a la subsistencia;
- d) Busca la consecución de sus objetivos mediante la implementación de los seguros sociales que protegen al trabajador ante contingencias laborales y sociales como accidentes, invalidez, vejez, muerte, etc.
- e) Se suman al sistema una serie de servicios asistenciales que amplían su cobertura a las familias de los trabajadores.

## **1.2. El Estado mexicano y la seguridad social.**

La Seguridad Social es un instrumento del Estado y los recursos para la práctica de ésta provienen principalmente del erario público. Desde una perspectiva económica, la seguridad social constituye una forma de capacidad de consumo que el Estado transfiere a determinados grupos de la población (pues desde luego existen otras formas).

Consiste en la “formación” de diversos mercados por parte del estado, donde se intercambian bienes y servicios públicos y privados. Esta función puede realizarla el gobierno de dos formas: aplicando impuestos a los agentes, familias y empresas, actos que conocemos como tributación; y mediante el abastecimiento de bienes y servicios. En este último caso, el gasto que realiza el gobierno en el sistema económico no debería exceder a sus ingresos, por sanidad fiscal.

El ingreso público se forma por la magnitud monetaria de los impuestos, venta de bienes y empréstitos. A su vez, sus gastos los realiza para combinar factores y, así, generar los bienes y servicios que requieren los demás agentes; entre estos tenemos a la seguridad social. Como se aprecia, el financiamiento para ofrecer esta última proviene en general de los impuestos, pero esto no implica que esa sea o pueda ser la única fuente de financiamiento.

En términos generales, el objetivo fundamental de la seguridad social en nuestro país, es establecer las condiciones para que la población en general, pueda tener acceso



al empleo y mejorar sus ingresos, para así ampliar los servicios que permitan mejorar la calidad de vida.

En estos términos, es importante mencionar que la capacidad de consumo que transfiere el Estado como seguridad social se puede realizar por dos mecanismos generales:

- Como transferencia de bienes y servicios.
- Como transferencia de ingresos

Podemos definir a la transferencia como aquellos traslados de recursos que se otorgan las unidades productoras de bienes y servicios para la venta, con la finalidad de fomentar determinadas actividades, influir sobre el nivel de los precios de ciertos artículos básicos o estratégicos, compensar pérdidas de operación o sufragar gastos por adquisición de activos fijos financieros o liquidación de pasivos.

De manera más específica, al hablar de transferencia de bienes y servicios nos referimos a la transferencia de bienes de consumo, tales como medicamentos, aparatos (muletas, sillas de ruedas, instalaciones para rehabilitación) que son un caso de uso de bienes físicos, pero en el caso de servicios intangibles el derecho a la atención médica y los seguros contra accidentes, invalidez, vejes, muerte, etc., constituyen parte del conjunto de bienes que forman la seguridad social. Por último y de manera relevante, la seguridad social toma cuerpo en el ingreso que reciben determinadas personas para así cumplir éstas con su función de consumidor.

Ahora bien, la transferencia de ingresos que de manera particular nos interesan en este trabajo son las llamadas pensiones, cuyos beneficiarios son las personas que egresan del ámbito laboral. Sin embargo, otras transferencias en ingresos que contribuyen a la seguridad social son programas específicos como becas a niños talento, apoyos a madres solteras, apoyos económicos a ancianos, ó a personas con discapacidades.

Hemos llegado así a identificar el campo de estudio del presente trabajo de tesis. En efecto, desde la perspectiva económica, las pensiones son una transferencia

monetaria que el Estado realiza hacia determinados elementos del agente familias, elementos que adquieren derecho a ese ingreso por haber prestado sus servicios, en una institución ya sea pública o privada, durante cierto número de años. De esta forma los sistemas de pensiones tienen una función social, ya que a través de él los trabajadores forjan la pensión que les permitirá independencia económica al momento del retiro y contar con apoyo monetario en su edad madura, como una garantía social para una vejez digna.

El tipo de bienes y servicios que conforman la seguridad social son tanto bienes privados como bienes públicos, ejemplo de los primeros es la canasta de utensilios que el organismo de salud entrega a las madres cuando recién nace un hijo; un bien público sería la atención médica que se otorga a los pensionados.

Ahora es interesante determinar por qué el Estado debe proporcionar seguridad social, trátase de bienes privados o de bienes públicos, pues como en los dos ejemplos expuestos, ambos también puede proporcionarlos (y los proporciona) el sector privado.

El asunto reside en aquel caso que analiza la economía pública y que se denomina fallas de mercado. En efecto, el mercado falla en proporcionar la cantidad socialmente, u necesaria, demandada de seguridad social porque en el mercado no se revela toda la demanda. Nos referimos a todas las personas potencialmente consumidores de seguridad social cuyo nivel de ingreso les impide cubrir esa necesidad a los precios de mercado.

En nuestro país no existe un solo sistema de seguridad social, sino que existen diversas instituciones públicas y privadas que brindan este tipo de servicios. Entre las instituciones públicas se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que registra a los trabajadores privados; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual protege a los servidores públicos; y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), que está coordinado por las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina.

Además, existen otras instituciones públicas que proporcionan algunos beneficios de la seguridad social, como Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de

Electricidad (CFE), y antes, también la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC). Los trabajadores de Pemex no cotizan al IMSS, pues tienen un plan de pensiones independiente, mientras que los trabajadores de la banca de desarrollo, CFE y LFC sí cotizan, pero cuentan con un plan complementario al del Instituto; sin embargo, la seguridad social recae principalmente en el IMSS y el ISSSTE.

En 2004, a través del IMSS y del ISSSTE, se atendió al 42.5 por ciento de la población económicamente activa (PEA), en donde la cobertura del IMSS fue la más importante ya que atendió al 37.1 por ciento de la PEA, mientras que el ISSSTE atendió al 5.7 por ciento.<sup>8/</sup> El resto de la población, fue atendida por otro tipo de instituciones públicas y privadas.

Por ejemplo, si una persona no trabaja para el sector privado ni para el estado (si es independiente, socio ó asociado), el Estado le protege a través de la Secretaría de Salud (SS). El pago de uso de las instalaciones corre en su totalidad por parte de la persona física. Sin embargo se hace un estudio económico previo para saber sus posibilidades de pago.

Uno de los sistemas a cargo de la SS para atender a este tipo de población es el Seguro Popular, el cual es un instrumento creado para brindar protección financiera a todos los mexicanos, ofreciendo una opción de aseguramiento público en materia de salud a todas las familias y ciudadanos que por su condición laboral y socioeconómica no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social.

Este seguro forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, el cual busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia, con objeto de proteger el patrimonio de la población contra gastos en salud, mediante su incorporación voluntaria y equitativa al Sistema a fin de que tenga acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.

---

<sup>8/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “La Seguridad Social en México, Panorama Reciente y Costo Fiscal, 2000–2005”, Noviembre de 2004, p. 4.

En el caso de las instituciones de asistencia privada, se definen a sí mismas como no lucrativas, llevando implícito que su tarea no está destinada a la obtención de lucro o ganancias personales, sino que buscan brindar apoyo a la población en ejes como la educación, salud, nutrición, vivienda para combatir las problemáticas que aquejan a los grupos más vulnerables y contribuir al abatimiento de la pobreza en México. En este sentido, existen en nuestro país un gran número de fundaciones y organizaciones que orientan sus acciones a cumplir con estos propósitos, como son, entre otras:

La Fundación "CENTRO DE CIRUGÍA ESPECIAL DE MÉXICO, IAP", que tiene como fin implementar un servicio médico hospitalario multidisciplinario, en beneficio de las personas discapacitadas de escasos recursos, que requieran de Cirugía Especial. Los servicios que imparte la *Fundación* son de carácter no lucrativo, aunque se podrán cobrar cuotas de recuperación, debiéndose dirigir su acción asistencial en beneficio de la población marginada.<sup>9/</sup>

Otra de esas instituciones es la Fundación Teletón, la cual busca servir a los menores con discapacidad, ofreciéndoles una rehabilitación integral que promueva su pleno desarrollo e integración a la sociedad.<sup>10/</sup>

En este sentido existen una gran variedad de programas implementados tanto por los Gobiernos Federal (IMSS Oportunidades, Procampo, etc) y los Gobiernos Estatales (Pensiones a adultos mayores, en el D.F.), así como por instituciones privadas (Fundación Telmex, Fundación Azteca, etc.), orientados a destinar recursos en apoyo de la población de escasos recursos.

Para completar nuestra ubicación conceptual desde la perspectiva económica de nuestro objeto de estudio, podemos plantear lo siguiente:

---

<sup>9/</sup> México, Centro de Cirugía Especial, Una Oportunidad para Todos, *Justificación*. (Disponible en: <http://www.ccem.org.mx/heibenef.htm>. Consultado el: 9 de noviembre de 2012).

<sup>10/</sup> México, Fundación Teletón, Misión. (Disponible en: <http://www.teleton.org.mx>. Consultado el: 9 de noviembre de 2012).

Como muestra en los manuales de finanzas públicas, cuando el mercado falla en la provisión de ciertos bienes o servicios como los recién ejemplificados, y en la ideología o la moral social es receptiva a ese tipo de necesidades, entonces el gobierno cumple la función de completar el mercado mediante el suministro u oferta que se está requiriendo socialmente.<sup>11/</sup>

Si el Estado en sus funciones económicas se hace cargo de la provisión de seguridad social, al adquirir insumos y factores de trabajo y capital con cuya organización se materializa los órganos estatales que han de proporcionar el servicio, entonces con esa actividad se está llevando a cabo la función asignación puesto que toma recursos al sistema económico para transferir un servicios consumidos por terceros.

Por otro lado, en tanto usará recursos provenientes de impuestos para financiar la seguridad social a precios accesibles para demandantes de bajos recursos, con ello está realizando la función distribución en tanto induce el consumo de bienes y servicios para personas que no tendrían acceso a los mismos si no fueran proporcionados por el Estado “el ingreso se redistribuye entre la sociedad desde las capas de ingresos medios hacia las capas de bajos o nulos ingresos”.<sup>12/</sup>

La seguridad social es elemento imprescindible del Estado rector de la economía. En el entorno de la actual fase evolutiva de los sistemas de producción, es imposible concebir la justicia social sin un sistema adecuado y funcional de seguros sociales. Así, José Narro Robles asegura que en nuestro entorno, la seguridad social “es un derecho económico fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad.”<sup>13/</sup>

Sin embargo, aunque originalmente la seguridad social se concibió como un servicio proporcionado por el Estado, actualmente diversos autores destacan la importancia de otras instancias en la provisión del bienestar. Las discusiones que se han

---

<sup>11/</sup> STIGLITZ, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, Barcelona, Antoni Bosch, 3ra Edición. P. 302, 460.

<sup>12/</sup> MUSGRAVE, Richard, *Hacienda Pública. Teórica y Pública*, Editorial Mc. Graw Hill, Madrid 1992, Capítulos I y II, pp 133-147.

<sup>13/</sup> NARRO ROBLES, José, *El Futuro de la Seguridad Social*, México, Ed. UNAM, 3ª ed., 1990. p. 17.

presentado acerca de cuál debería ser el papel del Estado en materia de protección social han existido siempre, pero a partir de la década de los 80, en un marco neoliberal y dentro del discurso de la reestructuración del Estado, desarrollado a partir de las propuestas generadas en el “consenso de Washington”, realizado en 1989, el cual no fue otra cosa que un conjunto de medidas de política económica generadas por una reunión de expertos del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, la reserva federal de los Estados Unidos y el congreso de ese país, esto se ha convertido en un tema clave del debate público.

Se discute sobre la intervención estatal en la prestación directa y en el financiamiento de los diversos programas de seguridad social, sobre cuáles deberían ser los límites de la intervención del Estado y los límites de la intervención privada, y muy especialmente, cuáles servicios deben ser de interés del Estado y cuáles de interés individual. Los cambios ocurridos en la dinámica del mercado internacional han dado pie a estas discusiones, porque es en este contexto donde se plantea la reestructuración del Estado, y por consiguiente, la de la seguridad social, sistema de protección social que tradicionalmente tuvo un carácter netamente público.

Los países latinoamericanos ante el advenimiento de una política económica orientada a hacer más competitiva la economía, a lograr la inserción en el mercado internacional y a cumplir con los servicios de la deuda externa, adoptaron programas de ajustes macroeconómicos que plantearon la reforma de la seguridad social bajo las directrices del pensamiento neoliberal: sustitución del sistema público por uno privado respaldado por el Estado, dejando atrás una larga tradición de intervención estatal en esta materia.<sup>14/</sup>

Es así, que en las décadas finales del siglo XX, se inició la transformación de los sistemas de pensiones de un sistema público de reparto a uno basado en la capitalización y la participación privada, etapa que es protagonizada por Chile a principio de los años 80, y a partir del inicio de los años 90 otros países Latinoamericanos comenzaron a reemplazar sus planes públicos de pensiones con planes de ahorro obligatorio, siendo 11 los países que introdujeron este nuevo sistema en sus Sistemas de Seguridad Social:

---

<sup>14/</sup> HOLDER RODRÍGUEZ, Andelis Josefina, *Rol del Estado en el proceso de reforma de la seguridad social*, Observatorio Venezolano de la Seguridad Social, Introducción, p. 1.

Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Otros países, como Brasil, Panamá, Santo Domingo y Venezuela, iniciaron el estudio de reformas en sus sistemas de pensiones. Fuera del ámbito de América Latina, este tipo de reformas se instauró en Hungría y Polonia y estaban en proceso de implantación en otros países como Estonia Letonia, Lituania y Ucrania.<sup>15/</sup>

Como se observa las políticas públicas adoptadas a finales del siglo XX en el marco del neoliberalismo llevaron al recorte del gasto público y eliminación de los subsidios estatales, privatización de las empresas públicas y de los servicios sociales y en general, a la limitación de la participación del Estado en los asuntos jurídicos y económicos del país.

### **1.3. Antecedentes de la Seguridad Social**

#### **1.3.1. Contexto Internacional**

Los orígenes de la seguridad social pueden rastrearse en Alemania en los años de 1883 a 1889, en tiempos del canciller Bismarck, en los que se aprobaron leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos, restringidos a la clase trabajadora, que cubrían enfermedades, accidentes, invalidez y vejez y eran financiados por el Estado, patrones y trabajadores. En 1919, en la República de Weimar, se elevó por primera vez a rango constitucional y se extendieron los beneficios para atender además la vivienda y la educación y su naturaleza siguió siendo contributiva.<sup>16/</sup>

En 1942, Lord Beveridge (Inglaterra), propuso dotar a la seguridad social de un carácter integral universal y extender sus beneficios a toda la población. Su plan incluía: un sistema de seguridad social unitario que manejaría las pensiones (enfermedades, maternidad, vejez, viudez y desempleo que cubría a toda la población); un servicio nacional de salud (atención médica gratuita con cobertura universal); y un sistema de asistencia nacional (para complementar los subsidios de la seguridad social cuando

---

<sup>15/</sup> ARENAS DE MESA, Alberto, *La Reforma de los Sistemas de Pensiones y los Desafíos de la Dimensión de Género*, Santiago, CIEPLAN, 2011.

<sup>16/</sup> México, Universidad Nacional Autónoma, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Seguridad Social en México*, p. 49-50.

fueran insuficientes para lograr el mínimo de subsistencia deseado, el otorgamiento de subsidios familiares universales y la adopción del objetivo del pleno empleo como política de Estado). Los beneficios se extendieron a la educación, vivienda y atención especializada a niños. El conjunto de estas acciones se conoció como el *Welfare State* (*Estado de Bienestar*) británico, siendo Inglaterra el primer país donde se introdujo, el seguro de desempleo obligatorio (1911).<sup>17/</sup>

El modelo inglés se extendió al resto de países de Europa Occidental que fueron incorporando los compromisos de bienestar en su legislación. En todas las constituciones avanzadas (iniciando con la inglesa) fueron ratificados como derechos sociales básicos de todo ciudadano el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y al trabajo.<sup>18/</sup>

En Estados Unidos el antecedente de la Seguridad Social se remonta a 1935, con la *Social Security Act*, en la que se contemplaba la protección de ancianos, ciegos, niños, incapaces y desocupados, mediante un sistema mixto de seguros sociales y de asistencia estatal.<sup>19/</sup>

En América Latina también se desarrollaron políticas sociales en las distintas áreas del bienestar pero resultaron incompletas, con cobertura social insuficiente, fundamentalmente ocupacional, y desarticuladas frente a lo que podría considerarse un verdadero sistema general o universal.<sup>20/</sup>

### **1.3.2. La seguridad social en México**

En México, el origen histórico de la seguridad social se encuentra en los movimientos y luchas sociales observadas desde el Porfiriato (1877-1910), así como durante la Revolución Mexicana (1910-1917), los cuales propiciaron la expedición de dos Leyes a nivel Estatal a principios del siglo pasado: la de Accidentes de Trabajo del Estado

---

<sup>17/</sup> ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo, "El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales: Lecciones para Analizar el Caso Mexicano", *Región y Sociedad*, Vol. XIV, No. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2001, p. 109.

<sup>18/</sup> BACCA OLAMENDI, Laura, et al, *Léxico de la Política*, FCE, FLACS, México, 2000, Antología de la Planeación en México, Tomo 23, FCE, p. 563.

<sup>19/</sup> *Ibid.*, p. 637.

<sup>20/</sup> *Ibid.*, p. 565.



de México (abril de 1904) y la de Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León (abril de 1906). En estos dos ordenamientos se reconocía por primera vez la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores;<sup>21/</sup> sin embargo, en éstas no se reconocía la responsabilidad del Estado en la provisión del bienestar social.

En 1906; estalló la histórica huelga en la Mina de Cananea, Sonora y, al año siguiente, la huelga y rebelión de Rio Blanco, Veracruz, cuyas demandas básicas (jornada laboral de 8 horas, establecimiento de salario mínimo, indemnizaciones por accidentes laborales, otorgamiento de pensiones, descanso dominical obligatorio, abolición de las tiendas de raya, entre las más sustanciales), más las demandas de los intelectuales y empresarios nacionalistas, constituyeron los principios fundamentales de la Revolución Mexicana y llegaron a establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso Constituyente en 1917.

En los artículos 3, 73 y 123, se asumieron los siguientes compromisos en materia social: garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado tendrían que fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social. De esta forma quedaron reguladas las relaciones entre trabajadores y patrones y entre trabajadores y Estado.<sup>22/</sup> De esta forma México se convirtió pionero en el tema de seguridad social, al introducir constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, toda vez que en esa época las políticas de bienestar y de los derechos sociales era un tema incipiente en la agenda internacional.<sup>23/</sup>

---

<sup>21/</sup> México, Universidad Nacional Autónoma, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, op. cit, págs. 49-50.

<sup>22/</sup> ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo, op. cit., pág. 109.

<sup>23/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Seguridad Social. (Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_ssosocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_ssosocial.htm). Consultado el: 15 de enero de 2013).

Derivado de las disposiciones constitucionales, en 1917 se creó el Departamento de Salubridad; en 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles, la cual se promulgó para proteger a los trabajadores al servicio del Estado, y en ese mismo año se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Posteriormente, en 1929, la Constitución fue reformada para precisar que “se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.” En 1931 la Ley Federal del Trabajo (LFT) incluyó la protección ante accidentes de trabajo y enfermedades y no es sino hasta 1943 que se promulgó la Ley del Seguro Social, a pesar de varios intentos con ese mismo propósito en el sexenio cardenista, con la cual se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),

En 1946 la Ley de Pensiones Civiles fue reemplazada por la Ley de Retiros, la cual contemplaba la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas. En 1955 se hizo obligatorio el aseguramiento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana.<sup>24/</sup>

En 1959 se reformó el artículo 123 de la Constitución para incluir una apartado B, ya que en el mismo no se consideraba a los trabajadores al servicio del Estado, a través del cual se garantizan sus derechos laborales como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, incluyendo también el rubro de vivienda, entre otros. En ese mismo año se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante la cual se creó el Instituto.

En 1974 se modificó el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución para incluir como sujetos de la seguridad social a “trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.<sup>25/</sup>

### **1.3.3. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**

---

<sup>24/</sup> *Ibid.*

<sup>25/</sup> *Ibid.*

La base constitucional del IMSS se encuentra en el artículo 123 de la Constitución General de la República, promulgada el 5 de febrero de 1917, así como en una iniciativa de Ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales presentada en 1925, en la que se proponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita cuya integración económica correspondería al sector patronal. Se definía la responsabilidad de los patrones en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes; sin embargo, esta iniciativa suscitó la inconformidad de estos últimos ya que no estaban de acuerdo en ser los únicos contribuyentes al sostenimiento de estos seguros y consideraban que también otros sectores deberían aportar.<sup>26/</sup>

En 1929 el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional para establecer que “se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”. No obstante, no fue sino hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social.

En diciembre de 1942 se envió a las Cámaras la iniciativa de ley, presentando como justificación, que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana, el de “Proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”. La iniciativa de Ley fue aprobada por el Congreso y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social. En ella se determina que la finalidad de la Seguridad Social es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.<sup>27/</sup>

Con la expedición de esta Ley, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una composición tripartita para su gobierno, integrado de manera igualitaria por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, el cual se

---

<sup>26/</sup> México, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., p. 52-53.

<sup>27/</sup> *Ibid.*

convirtió en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social. El 1 de enero de 1944 comenzó a operar el Instituto cubriendo cuatro ramos: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada, mismos que se financiaban mediante contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el Estado.

El 1 de mayo de 1992 se implementa el Sistema de Ahorro para el Retiro como seguro complementario a las pensiones otorgadas por el IMSS y en el cual el patrón debía abrir para cada trabajador una cuenta individual en el banco de su preferencia. Integrado por dos subcuentas: La de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de la Vivienda. La entidad o dependencia efectúa aportaciones por un importe equivalente al 2% del Salario Básico de Cotización (SBC) para el retiro y el 5% del SBC para la vivienda.

En 1995 se llevó a cabo una de las reformas estructurales más importantes en materia de seguridad social en la historia de México que reorientó los mecanismos entonces vigentes para la cobertura financiera del retiro de los trabajadores afiliados al Instituto, dichas reformas entraron en vigor a partir del 1 de julio de 1997, con ellas inició el funcionamiento del nuevo esquema de pensiones de nuestro país ya que se transformó el régimen de reparto de los trabajadores afiliados a uno de capitalización individual constituido en cuentas individuales cuya administración queda a cargo de instituciones financieras.

#### **1.3.4. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**

La seguridad social de los servidores públicos o también llamados trabajadores al servicio del Estado, se encuentra normada por diversas disposiciones, de acuerdo al centro de trabajo, entre dichas disposiciones se encuentran: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Seguro Social y la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas. De ellas, haremos referencia a la primera por ser objeto de estudio del presente trabajo.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tiene su antecedente inmediato en la antigua dirección de Pensiones, cuyo

decreto de creación fue expedido el 12 de agosto de 1925. Trece años después, el 1 de noviembre de 1938, surgió la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que en ese mismo año promulgó su Estatuto Jurídico. Con ello se daba a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y se garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

El 28 de diciembre de 1959 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir un apartado B en el artículo, con objeto de elevar a rango constitucional los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. En ese apartado se incluyen los derechos de los trabajadores de naturaleza social, como es el caso de la protección en accidentes y enfermedades profesionales, la jubilación, la invalidez y la muerte, así como la vivienda. En ese mismo año se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante la cual se creó el organismo público descentralizado del mismo nombre.

Originalmente el ISSSTE otorgaba 14 prestaciones y seguros, entre las que se encontraban: accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente, se consignó el derecho de los familiares a recibir asistencia médica y medicinas, la apertura de centros vacacionales y tiendas económicas y el acceso a viviendas en renta o venta.

Posteriormente, en 1983 y 1984 nuevamente se reformó la Ley del ISSSTE y con las reformas efectuadas se ampliaron las prestaciones otorgadas a 21. En 1983 se incluyen las referentes a: “promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados. Se aumenta la cobertura de beneficiarios dando servicios a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años. Se fija un sueldo regulador para calcular la cuantía de las pensiones, que constituye el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador y se amplía la cobertura de los servicios médicos a los esposos y concubenarios. Los trabajadores podrían continuar inscritos de manera voluntaria en el régimen obligatorio en caso de retiro antes de tiempo y además los estados y municipios podían incorporar a sus trabajadores a dicho régimen... y en 1984,

se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), paralelo a las pensiones que ya otorgaba el Instituto”.<sup>28/</sup>

El 31 de marzo de 1990 se modificó nuevamente la Ley del ISSSTE, de manera general se consideraron cambios en tres aspectos: seguros, pensiones y salud. De 21 seguros y prestaciones se reducen a 4 (salud, riesgo de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez e invalidez y vida). El sistema de pensiones se sustituyó de uno de reparto por el de capitalización individual y se estableció la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De las modificaciones efectuadas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE hablaremos en los siguientes capítulos por ser estos el tema central del presente trabajo.

---

<sup>28/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Seguridad Social. (Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_ssosocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_ssosocial.htm). Consultado el: 15 de enero de 2013).

## **CAPÍTULO 2**

### **PROBLEMÁTICA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES A NIVEL INTERNACIONAL Y EN MÉXICO, CAUSAS DE SU REFORMA**

Este capítulo consta de dos partes. En la primera se abordan, en un contexto internacional, las principales políticas públicas en torno a los sistemas de pensiones, el impacto de dichas políticas que llevaron a promover la reforma de los sistemas de pensiones de varios países de Europa y América Latina de un sistema de reparto (pay-as-you-go) por un plan privado de capitalización individual (fully funded with individual accounts) para favorecer la expansión del ahorro interno, países entre los que se encuentra México.

En la segunda parte se describen las características más importantes de las principales reformas a los sistemas de pensiones de México (del IMSS y del ISSSTE), así como sus efectos en las prestaciones que recibirán los trabajadores afiliados a dichos sistemas.

#### **2.1. Las reformas a los sistemas de pensiones a nivel mundial**

##### **2.1.1. Política económica y social en materia de pensiones en el Mundo**

El principal propósito de un sistema de pensiones consiste en ayudar a que los trabajadores logren distribuir sus recursos a lo largo del tiempo de manera que puedan tener un consumo estable cuando dejan de laborar y de percibir recursos, asegurándolos contra la incertidumbre de su esperanza de vida.

Existen opiniones en pro y en contra de la participación del gobierno en el sistema de pensiones, ésta se justifica a partir de fallas de mercado y otras cuestiones que inciden en la redistribución de recursos. Un argumento importante a favor de la participación del gobierno en la provisión de pensiones tiene que ver con la visión de corto plazo de las personas ya que el gobierno ofrece una alternativa de manutención a los trabajadores a través de las pensiones una vez que dejan de laborar y de percibir recursos. Es por ello que en el diseño del sistema de pensiones se debe procurar crear

las condiciones para que los trabajadores se puedan retirar con una pensión digna y garantizar el financiamiento del sistema.<sup>29/</sup>

La intervención del gobierno es cuestionada cuando las instituciones o su administración son ineficientes o no actúan en beneficio de la sociedad. Un argumento frecuentemente utilizado es la distorsión que se genera en el mercado debido a la administración gubernamental en la provisión de bienes y servicios. El problema de agente-principal es inevitable, lo cual se traduce en una asignación ineficiente del gasto y conlleva a que se maximice el poder político por encima del bienestar social.<sup>30</sup>

En las últimas dos décadas del siglo XX, los dirigentes del mundo entero encaminaron sus políticas a limitar la función que el Estado desempeña en la economía, tendencia que se ha manifestado en el ámbito de seguridad social, principalmente en la política de pensiones.

A principios de los noventa se formó un consenso a nivel mundial para reformar los sistemas de pensiones. En 1992 varios países empezaron a reducir las prestaciones que ofrecían sus sistemas públicos de pensiones argumentando problemas financieros y cambios demográficos, asociados a un rápido envejecimiento de gran parte de la población.

En un principio, la estructura de la pirámide poblacional favorecía la sostenibilidad de los sistemas de pensiones; sin embargo, el cambio registrado en ésta a finales del siglo XX provocó que los sistemas de pensiones con esquemas de reparto (pay-as-you-go) se volvieran insostenibles en el largo plazo, creando serias presiones financieras en los mismos, lo que puso en cuestión la adaptación de este tipo de sistemas a la nueva realidad económica enmarcada en el proceso de globalización.

En materia financiera, el gasto por pensiones aumentó considerablemente en muchos Países. En Europa Occidental el promedio del gasto público en pensiones para 1980 representaba un 7% del PIB y para 1993 se incrementó en dos puntos

---

<sup>29/</sup> GÓMEZ AYALA, Víctor Hugo, et al., *Viabilidad Política de Reformas al Sistema de Pensiones Mexicano*, ITAM, 2009. p. 137-138.

<sup>30/</sup> *Ibid.*



porcentuales al pasar al 9%, por su parte en Europa Oriental dicho promedio se incrementó en 5 puntos porcentuales al pasar del 6% al 11% en el mismo periodo, motivando que los recursos captados a través de contribuciones obligatorias sobre los salarios hayan sido insuficientes para cubrir el pago de las pensiones obligándolos a canalizar recursos públicos hacia los sistemas de pensiones.<sup>31/</sup>

Esta problemática se vio agravada por las tendencias demográficas, el promedio de la esperanza de vida de principios de los cincuenta a principios de los noventa aumentó 8 años en los países más desarrollados, 21 años en los países en desarrollo y 15 años en los menos adelantados, debido en gran medida a causa de los progresos en materia de salud. El envejecimiento en la población Europea registró un mayor incremento ya que la población con más de 65 años pasó de representar el 8.7% en 1950 a un 13.4% en 1990.<sup>32/</sup> Se estimaba que entre 1995 y 2015 el grupo de edad de 20 - 29 años descendería en 11 millones (-20%) mientras que el grupo de edad de 50 - 64 años aumentaría en 16.5 millones (+25%).<sup>33/</sup>

En el sistema de pensiones de reparto las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los trabajadores que dejan de laborar y estos planes son generalmente administrados por el gobierno. Es por ello que los países argumentaban que en una sociedad con una creciente proporción de personas de la tercera de edad, los recursos de las contribuciones llegan a ser insuficientes para cubrir el monto de las pensiones, debido a que los cambios en la estructura de la población hacen insostenible la viabilidad financiera del sistema de reparto en el largo plazo.

Otros de los principales problemas de los sistemas de reparto existentes antes de las reformas provienen en parte de deficiencias administrativas, así como la falta de transparencia y eficiencia en la inversión de los recursos provenientes de las contribuciones. En muchos países latinoamericanos se establecieron edades mínimas demasiado bajas para jubilarse, lo que permitió que mucha gente se jubilara

---

<sup>31/</sup> ENRÍQUEZ MONTOYA, Monserrat, et al., *El Impacto que tendrá el pago de las pensiones sobre el Gasto Público en México para 2030*, Universidad del Valle de México, Abril 2010, p. 9.

<sup>32/</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>33/</sup> Unión Europea, Comisión de la Comunicación, *Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones*, 21 de mayo de 1999.

prematuramente basándose en años de trabajo. En Europa también se permitió que los trabajadores se jubilaran anticipadamente a fin de dejar puesto de trabajo para los jóvenes.

En la mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, los recursos de las pensiones se destinaban a múltiples fines: pago de deuda externa, construcción de infraestructura, financiamiento de gastos de salud, por ello los sistemas de pensiones sufrieron fuertes descapitalizaciones. Para el caso de México, Sales y Solís Villagómez estimaban que en 1994 la reservas de pensiones debían haber sido alrededor del 11% del PIB, cuando en realidad éstas sólo alcanzaban 0.4%.<sup>34/</sup>

Además, muchos de los sistemas de pensiones del mundo no se administraron con arreglo a principios actuariales sólidos, lo que provocó que el nivel de las contribuciones resultara inadecuado para mantener las prestaciones que venían pagando tradicionalmente.

Sin embargo, las reformas a los sistemas de pensiones no sólo han sido ocasionadas por los problemas financieros con que se ven aquejados muchos países, sino que se deben también a la evolución del contexto económico internacional. La década de los noventas se enmarca en un entorno político – económico de modernización neoliberal que inicia a finales de la década de los ochenta y se prolonga hasta la actualidad y que se ve caracterizado por la liberalización de la economía, la apertura económica, la regulación y desregulación de mercados y la acción privatizadora.

Las políticas englobadas en el denominado Consenso de Washington, lideradas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se orientaron a la promoción de reformas estructurales de los regímenes de pensiones en base a planteamientos predominantemente económicos. El interés de estas organizaciones en la protección social se acrecentó con los programas de ajustes estructurales financiados por ellas, fundamentalmente en el área de América Latina y en

---

<sup>34/</sup> SOLÍS SOBERÓN, et all., *El sistema privado de pensiones mexicano*, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, Diciembre, 1999, p. 334.

los países del Este de Europa, teniendo una mayor incidencia en el entorno latinoamericano.<sup>35/</sup>

En 1994 el BM, en el documento *Averting the Old Age Crisis*, trató las principales problemáticas de los sistemas de pensiones a nivel global, identificando tres funciones principales de los sistemas, redistribución, ahorro y plan de seguro. Se destacó que para formular las políticas en relación con los sistemas de pensiones se debe de considerar el impacto que se tiene sobre la población de edad avanzada y sobre la economía en general. De acuerdo con lo señalado por el BM en dicho documento, es posible garantizar la seguridad financiera de las personas en edad avanzada sin poner en riesgo el crecimiento económico si existen tres pilares: 1) un sistema de aportación obligatoria administrado por el gobierno con objeto de reducir la pobreza y proveer de un consumo mínimo a individuos de la tercera edad; 2) un sistema de aportación obligatoria para incentivar el ahorro, administrado por el sector privado; y, 3) un sistema de ahorro voluntario para complementar los beneficios de los dos primeros pilares, ideas que fueron adoptadas por diversos países en el mundo.<sup>36</sup>

Para profundizar un poco sobre las diferencias entre un sistema de pensiones de reparto y un de capitalización individual, retomaremos lo señalado por Fernando Solís Soberón y Osvaldo Santín Quiroz, en el documento ya citado, *El Sistema privado de pensiones mexicano*. De acuerdo con estos autores: “Los planes pueden ser de beneficios definidos (BD), de contribuciones definidas (CD) o una combinación de ambos.

“En los sistemas de BD se establece la tasa de reemplazo de los participantes en función del número de años cotizados y el promedio de los salarios durante determinado periodo de tiempo. La pensión se otorga ya sea por años de servicio y/o al momento en que el trabajador alcanza cierta edad. Los programas establecen una contribución para el trabajador y/o el empleador y/o el gobierno, generalmente un porcentaje del salario.

---

<sup>35/</sup> TORTUERO PLAZA, et al., “Los Sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, p. 54.

<sup>36/</sup> GÓMEZ AYALA, Víctor Hugo, op. cit., p. 134.

“En los esquemas CD se establece la contribución, que es generalmente un porcentaje del salario, durante un periodo de tiempo preestablecido hasta que el trabajador alcanza cierta edad. Al momento del retiro el trabajador puede retirar los recursos de manera gradual, en un solo pago o adquirir una renta vitalicia.

“En los planes públicos BD, el Estado asume pasivos de acuerdo a los beneficios establecidos en la Ley. Tomando en consideración las características demográficas y económicas de la población cubierta y basándose en tablas actuariales respecto de la supervivencia del trabajador y de sus beneficiarios, puede estimarse el valor presente de los pasivos. El valor de los activos es igual a la reserva disponible más el valor presente de las contribuciones que se espera obtener de acuerdo a la tasa de contribución establecida en el plan.

“Los sistemas denominados de reparto, pertenecen a la clase BD, con la particularidad de que los beneficios se financian con los aportes de los trabajadores activos. Es decir, en estos esquemas no se acumulan reservas.

“En los sistemas CD la pensión del trabajador depende de los activos acumulados por el trabajador. De esta manera los activos y pasivos siempre son iguales por lo que en ningún momento presentan problemas de viabilidad financiera. El riesgo de las inversiones, del comportamiento del salario y de la extensión del periodo de contribución lo enfrenta exclusivamente el trabajador durante la etapa de acumulación. Durante el retiro el trabajador puede transmitir el riesgo de inversión y de vivir más de lo esperado a una aseguradora en caso de adquirir una renta vitalicia.

En “los ... sistemas de pensiones con un enfoque de pilares múltiples. Un primer pilar es de BD que consiste en mantener un esquema de reparto mediante una pensión mínima garantizada (PMG). El segundo pilar es de CD administrado por empresas privadas y decisión del trabajador. Existe, además, ... un tercer pilar voluntario, a través del cual los trabajadores y/o empleadores pueden realizar aportaciones adicionales ya sea para incrementar la pensión o para acumular ahorro para diferentes propósitos”

La idea de diseñar sistemas de pensiones con varios pilares fue adoptada en diversas partes del mundo con el objeto de prevenir efectos adversos a la población

como a la economía en general. Muchos países consideraron que la reforma de los sistemas de pensiones era necesaria para resolver los problemas financieros creados por el envejecimiento de la población y de los mismos sistemas, así como para contribuir a que sus países fuesen más competitivos en un contexto económico internacional.

Llegaron a la conclusión que era necesario efectuar algunos recortes en las prestaciones de vejez, esperando con ello poner un límite a sus déficit fiscales, mantener bajos costos de producción y mejorar la competitividad de sus países en el plano internacional. Lo anterior pese a la oposición de los que resultaban afectados, creyendo que este tipo de medidas conllevan ventajas económicas a largo plazo que compensan su costo político a corto plazo.

Chile fue el primer país en reformar sus sistema de pensiones y promovió la configuración de un modelo de seguridad social basado en un sistema obligatorio de capitalización individual de gestión privada y financiado mediante cotizaciones definidas. En 1981 permitió que los beneficiarios del sistema público de pensiones ya existente depositaran en cuentas de jubilación individuales por fondos de pensiones privados sus cuotas de seguridad social en lugar de que fueran administradas por el Estado. Para los trabajadores que ingresaban en el mercado laboral se volvió obligatorio cotizar a fondos de pensión privados, a través de cuentas individuales cuyos fondos acumulados se destinarán a financiar las pensiones que recibirán.

A partir de esa fecha, la reforma de los sistemas de pensiones ha llegado a ser parte integrante tanto de la política económica como de la social y las modificaciones efectuadas varían considerablemente de un país a otro: <sup>37/</sup>

Alemania, Canadá, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, modificaron la fórmula empleada para calcular las prestaciones a fin de reducir la generosidad del sistema. En Alemania, Finlandia y Japón, se ha alterado el ritmo de indización de tal manera que probablemente va a frenar el incremento de las prestaciones que los trabajadores reciben. <sup>38/</sup>

---

<sup>37/</sup> ENRÍQUEZ MONTOYA, Monserrat, op. cit., p. 7.

<sup>38/</sup> *Ibid.*

Países de Europa y América Latina, principalmente, prolongaron los años de cotización o de trabajo que se requiere para obtener una pensión. En Lituania el número de años de trabajo exigidos pasó de 25 para los hombres y 20 para las mujeres a 30 en ambos casos; en Portugal se aumentó de 10 a 15 años para hombre y mujeres. Otros países, los más, elevaron la edad mínima de jubilación, en Grecia por ejemplo, pasó de 60 a 65 años tanto para hombres como para mujeres.

Otros países fomentaron el establecimiento de los planes de pensiones privados de carácter voluntario mediante incentivos fiscales o creación de marco reglamentarios favorables. Unos cuantos países de la OCDE han llegado incluso a exigir a trabajadores y empresarios una cotización a sistemas de pensiones privados además de la contribución a los sistemas públicos, caso reciente en Australia y Dinamarca. Sin embargo, las reformas más radicales se han dado en los países de América Latina y del ex bloque soviético, siguiendo las líneas del modelo Chileno.<sup>39/</sup>

En América Latina 19 países han instrumentado reformas a sus sistemas de pensiones, de los cuales 11 incorporaron la capitalización individualizada y sólo 5 de ellos la adoptaron como único sistema (Chile, México, Bolivia, El Salvador y República Dominicana); 3 cuentan con sistemas mixtos integrados (Argentina, Uruguay y Costa Rica); 3 más cuentan con sistemas mixtos en competencia (Perú, Argentina y Bolivia); y los 8 restantes realizaron reformas paramétricas<sup>40/</sup> manteniendo sus sistemas de reparto (Brasil, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Venezuela).<sup>41/</sup>

Asimismo, algunos países han empezado a administrar sus sistemas públicos de pensiones en función de cotizaciones definidas, en vez de prestaciones establecidas. En Suecia, Letonia y Polonia se tiene previsto establecer sistemas teóricos de cotizaciones definidas administrados por el Estado, en estos sistemas los trabajadores poseen cuentas de jubilación individuales como en los sistemas privados, pero en realidad no hay dinero depositado en ellas, con las contribuciones de los trabajadores

---

<sup>39/</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>40/</sup> En las reformas paramétricas, se llevan a cabo cambios en la edad de retiro, contribuciones o beneficios, pero sin cambiar la provisión pública o privada, ver Lindbeck y Persson, 2003 Para una clasificación de reformas de pensiones.

<sup>41/</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P, *Las Reformas a los Seguros Sociales y el Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 45.

en activo se paga a los jubilados, igual que en los sistemas de reparto; no obstante, a los trabajadores se les imputan sus contribuciones y los intereses que devengan y las pensiones que recibirán se basan en la totalidad el importe alcanzado por los fondos imputados a sus cuentas.<sup>42/</sup>

Con las reformas al sistema de pensiones, se esperaba dar solución al problema fiscal, así como otros beneficios:

- Aumento del ahorro financiero atribuible básicamente a dos factores: a) mayor acceso a mercados financieros; b) obligatoriedad del ahorro.
- Desarrollo de mercado de capitales.
- Mejoras en el mercado de trabajo, en particular reducción en la informalidad e incremento en la cobertura.

Una de las grandes líneas argumentadas a favor de los regímenes de pensiones capitalizados en el desarrollo económico es que si todos los trabajadores depositan sus aportes en cuentas individuales y éstos se invierte en la estructura productiva nacional, se originará un desarrollo económico en la región, toda vez que la obligatoriedad del ahorro para el retiro genera incentivos para la modernización del mercado de capitales y que estos se ven favorecidos por la creación de una nueva industria financiera (las administradoras de fondos de retiro).

## **2.2. Política en materia de pensiones en México y las reformas a sus principales sistemas de pensiones**

### **2.2.1. Tendencias económicas y sociales en el país**

En el marco de las tendencias económicas impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en los noventas, el modelo económico de México inició su transformación hacia una economía de libre mercado, abierta a la competencia internacional, privilegiando al sector externo como espacio dinamizador de la economía

---

<sup>42/</sup> ENRÍQUEZ MONTOYA, Monserrat, op. cit., p. 8.

y ubicando a la empresa privada en el centro de la conducción. Se llevaron a cabo reformas estructurales promoviendo el libre comercio y mercados desregulados, espacios privatizados que modificaron las relaciones del Estado con el mercado y la sociedad.

El Estado pasó de ser el conductor de la economía en los años cuarenta, a ser el causante del déficit público y de la deuda externa a finales de los años setenta. En los años ochenta, sus funciones se modificaron hacia un Estado mínimo, subsidiario y en muchas ocasiones facilitador de las transferencias de los resultados del trabajo de la sociedad a los grandes capitales.<sup>43/</sup>

En los primeros años de la década de los noventa se aplicó una política de desincorporación mediante la privatización de paraestatales, así como una reestructuración general del sector público, reduciendo la participación del Estado en el sector productivo y racionalizando su planta laboral con el objeto de mantener finanzas públicas sanas.

Las reformas estructurales registradas en las décadas de los ochenta y noventa se enfocaron en la apertura comercial y financiera, en los procesos de privatización y en las reformas de la función del Estado. Entre estas últimas, encontramos en los años noventa las reformas realizadas a los institutos de seguridad social las cuales ocurren argumentando límites fiscales y el agotamiento de las finanzas públicas para cumplir con las obligaciones contraídas en cuanto a otorgar seguridad social.<sup>44/</sup>

A principios de los años noventa, acorde con las políticas adoptadas a nivel internacional en materia de pensiones, en nuestro país se formó un consenso para reformar los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, señalando las siguientes razones para justificar dicha reforma:

---

<sup>43/</sup> MORENO, PEDRO, et al., *La Seguridad Social en México*, Capítulo IX, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México 2003, p. 40

<sup>44/</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P., op. cit., p. 39.



- 1) Los cambios asociados a la transición demográfica, tales como un entorno de envejecimiento demográfico, así como el incremento en la esperanza de vida;
- 2) La disminución de la edad promedio de retiro;
- 3) La disminución drástica de la proporción de cotizantes activos por pensionado;
- 4) Desequilibrio financiero de los sistemas;
- 5) Las pensiones no cumplían con el objetivo de proveer los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de los retirados.
- 6) Cobertura limitada en términos de la población trabajadora y en relación con la población total. La cobertura actual de todos los sistemas públicos de seguridad social alcanza al 50% de la población total, a un 30% de la población económicamente activa y aun 50% de la población empleada.<sup>45/</sup>

En México, en 1944 la esperanza de vida al nacer era de poco más de 45 años, actualmente es de casi 75 años, lo que se traduce en un incremento potencial de pensionados. En 1950 había menos de 1 millón de personas mayores de 65 años; se espera que para el 2030 sean más de 14 millones. En términos relativos, el porcentaje de la población mayor aumentó de 3.4% en 1950 a 5.2% en 1990 y se esperaba que se duplicara para 2010.<sup>46/</sup>

En las distribuciones por edad, los jóvenes siguen siendo el sector más grande. En 2008 la edad promedio fue de 29 años, sin embargo, las proyecciones señalan que para el año 2050 el 25% de la población tendrá más de 60 años, además de que la vejez mostrará signos de femineidad ya que se estima que por cada 129 mujeres habrá 100 hombres.<sup>47/</sup>

---

<sup>45/</sup> *Ibid.*

<sup>46/</sup> SOLÍS SOBERÓN, Fernando, op. cit., p. 333.

<sup>47/</sup> *Ibid.*, p. 40.

En 1980 en el IMSS se registraba un pensionado por cada 13.1 trabajadores activos y en el ISSSTE un pensionado por cada 19 trabajadores activos, relación que disminuyó a 5.7 en el IMSS y a 3.7 en el ISSSTE. <sup>48/</sup>

La mayor esperanza de vida combinada con una edad promedio de retiro menor, implica que cada pensionado disfrute de una pensión por más tiempo. Por su parte, el menor número de cotizantes activos por pensionado, implica menores recursos para los pensionados.

La situación financiera del IMSS y del ISSSTE se calificaba como grave debido al aumento de su déficit y de lo que se espera en el futuro, ya que impactaría de manera importante en las finanzas públicas.

De acuerdo con las cifras estimadas por el IMSS se preveía que después del año 2005 los ingresos iban a ser insuficientes para cubrir las pensiones de los jubilados, estimando un déficit de 235,110 millones de pesos para el 2010 el cual se incrementaría a 396,751 millones de pesos para el 2030.

Por su parte, el sistema de pensiones del ISSSTE en 2003 registró un déficit de 21.2 miles de millones de pesos (mmp), equivalente al presupuesto del programa Oportunidades, por cada peso de ingreso en ese año se otorgó un subsidio de 2.5 pesos. Se estimó que en 2006 el gasto en materia de pensiones alcanzó alrededor de 34.9 mmp.<sup>49/</sup> La Dirección General del instituto advirtió que el déficit del fondo había generado un pasivo pensionario que presionaba crecientemente las finanzas públicas, con base en millones de pesos constantes de 2002, se proyectó que durante el periodo 2001-2006 se destinarían 129.7 mil millones de pesos de las finanzas públicas para cubrir el pasivo de pensiones y, de mantenerse el sistema de reparto, entre 2007-2012 se requerirán 309.3 mil millones de pesos, y en el periodo 2013-2018, 531.1 mil millones de pesos. <sup>50/</sup>

---

<sup>48/</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice, op. cit. P. 42.

<sup>49/</sup> ENRÍQUEZ MONTOYA, op. cit., p. 19.

<sup>50/</sup> ULLOA PADILLA, Odilia, et al., *La Nueva Ley del ISSSTE: La Reforma estructural del consenso dominante*, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, México 2007, p. 10

En este contexto, en 1995 se aprobó la reforma del sistema de pensiones del IMSS, y en 2007 la del ISSSTE. Dichas reformas fueron de tipo estructural, en las que se da la sustitución del sistema de pensiones basado en beneficios definidos de administración pública por un sistema de cuentas individuales, abriendo la puerta para que el sector privado administrara los fondos de pensiones, modificando los requisitos para acceder a las pensiones y se reorganizaran los servicios de salud.

De acuerdo con lo argumentado esgrimidos por el gobierno, la reformas de los sistemas de pensiones a cargo del IMSS y del ISSSTE fueron instrumentadas como respuesta a la preocupación sobre los bajos niveles de ahorro privado y el desequilibrio financiero insostenible de los esquemas públicos de pensiones, con objeto de incrementar del ahorro privado, la inversión y el crecimiento económico, así como asegurar un sistema de pensiones financieramente viable.

Es importante señalar que diversos estudios de la seguridad social mexicana señalan que los organismos internacionales han presionado para que las reformas se canalicen por la eliminación de lo solidario y del beneficio definido y se adopte la capitalización individual. El peso de los análisis y recomendaciones del BM y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han ido por esa determinación.

Respecto de la reforma efectuada al sistema de pensiones del ISSSTE, Odilia Ulloa Padilla y Miguel Alonso Raya, en el documento antes citado señalan que ésta fue asesorada y financiada por el BM, el cual desde el año 2001, indicó que, dentro de cinco líneas estratégicas para lograr la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad financiera del país, “le correspondería al sexenio de Vicente Fox propiciar una fuente más confiable de ahorros de largo plazo a los empleados federales, que permitiera la conversión de su plan de pensiones al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado de forma privado usado por los trabajadores del sector privado”. Recomendado de esta manera una reforma del sistema de pensiones del ISSSTE como la que se realizó en 1995 al sistema de pensiones del IMSS.

La reforma del ISSSTE se fundó en un diagnóstico general en donde la Dirección General no presentó un documento formal sobre el diagnóstico del Instituto entre los

años 2001 a 2004, sólo dio a conocer versiones gráficas en las que, invariablemente, señalaba cinco factores como las causas de la operación deficitaria del Fondo de Pensiones y del Fondo Médico: la transición demográfica y epidemiológica del país y de la población derechohabiente del Instituto; el deterioro de las relaciones cotizantes/pensionados y cotizantes/derechohabientes; la ausencia de reservas; el mayor incremento del índice de precios de medicamentos respecto al crecimiento del índice general de precios, y las distorsiones actuariales y financieras derivadas del incremento de beneficios sin respaldo financiero.

La reforma efectuada al sistema de pensiones del ISSSTE, se realizó en un brevísimo periodo de poco más de una semana, después de haber sido presentada la iniciativa de reforma por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Congreso de la Unión, sin haberse realizado una evaluación externa, seria y responsable respecto de los resultados alcanzados con la reforma efectuada al sistema de pensiones del IMSS después de diez años de su funcionamiento, no obstante que diversos estudios realizados al sistema señalan que los resultados para los trabajadores no han sido los esperados.

Aún más, el gobierno federal pasó por alto la autocrítica que desde el propio BM se formuló en el año 2005 <sup>51/</sup> que advertía que este tipo de reformas no aumentan la cobertura, no garantizan pensiones dignas, no reducen los costos fiscales de los sistemas, no garantizan las condiciones para su autofinanciamiento, ni el saneamiento de los sistemas en el largo plazo. <sup>52/</sup>

En los siguientes numerales analizaremos las principales reformas efectuadas a la estructura, forma de financiamiento y administración de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, así como de los requisitos establecidos para que los trabajadores puedan acceder a una pensión y el impacto de dichas modificaciones en las pensiones que los trabajadores recibirán al momento de su retiro de la vida laboral.

---

<sup>51/</sup> HOLZMANN, Robert et al, *Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas*, Banco Mundial, julio 2005.

<sup>52/</sup> ULLOA PADILLA, Odilia, et al., op. Cit., p. 5-6

De acuerdo con Víctor Hugo Gómez Ayala y María José Hernández Medina Mora, en el documento Viabilidad Política de Reformas al Sistema de Pensiones Mexicano, “la estructura de un sistema de pensiones no es sencilla, debido a las múltiples combinaciones de esquemas y métodos de financiamiento. Ya que una pensión es un bien, es necesario analizar los costos beneficios que derivan de este consumo. De ahí surge la importancia de la forma en la que se administran los fondos de los trabajadores, pues resulta fundamental para entender los mecanismos de acceso de pensiones, la provisión de las mismas, así como los procesos intermedios”.<sup>53/</sup>

### **2.2.2. Las reformas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE**

En 1943 se expidió la Ley del Seguro Social, la cual dio paso a la creación del IMSS en 1944, como un organismo descentralizado con amplio alcance nacional, encargado de satisfacer las necesidades en materia de seguridad social de los trabajadores afiliados a empresas privadas.

El IMSS se considera como el principal organismo en materia de seguridad social por su cobertura de afiliación nacional y por su alcance territorial. Desde su fundación tuvo el objetivo de brindar asistencia médica para enfermedades y maternidad, servicios de guarderías, centros recreativos, así como a cubrir riesgos de trabajo, pensión por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Su sistema de seguridad social constaba básicamente de dos garantías: 1) un seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), basado en contribuciones del 8.5% del salario pagado por los trabajadores; y 2) un ingreso adicional con contribuciones del 5% del salario al INFONAVIT pagado por el patrón.

El ISSSTE fue creado en 1959 con el principal objetivo de ofrecer servicios de seguridad social a los trabajadores al servicio del Gobierno Federal. Hasta antes de la reforma de su sistema de seguridad social, el instituto otorgaba a sus beneficiarios 21 prestaciones y servicios los cuales incluían: medicina preventiva y servicios de rehabilitación física y mental; seguros de enfermedades y maternidad, de riesgo de trabajo; jubilación; retiro por edad y tiempos de servicio; invalidez y vida y el de cesantía

---

<sup>53/</sup> GÓMEZ AYALA, Víctor Hugo, op. cit., p. 134.

en edad avanzada; así como servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios integrales de retiro para jubilados y pensionados, entre otros. <sup>54/</sup> Para el financiamiento de estas prestaciones el trabajador aportaba una cuota total del 8% del Sueldo Básico de Cotización (SBC) y el Gobierno cubría el 17% del SBC del trabajador. Para el caso específico del seguro de pensiones se aportaba un 7% de SBC del trabajador, dividido en partes iguales para el trabajador (3.5%) y el Gobierno (3.5%).

El IMSS y el ISSSTE son los institutos de seguro social más representativos en nuestro país por su historia y cobertura. El IMSS para 1943 cubría al 0.09% de la población, y para 1994 tenía 345,238 trabajadores para 36 millones de derechohabientes, 41% de la población, <sup>55/</sup> en 1997, año en que entró en vigor la reforma efectuada a su sistema de pensiones, tenía afiliados a 39,461,964 millones de derechohabientes, de los cuales 12,713,824 millones (32.2%) eran trabajadores asegurados y 26,748,1140 millones (67.8%) correspondían a familiares de los asegurados y pensionados. <sup>56/</sup>

Por lo que se refiere al ISSSTE, en sus inicios aseguró a casi 130 mil trabajadores, 12 mil pensionistas y 346 mil familiares, lo que sumaba un total de 488 mil derechohabientes, <sup>57/</sup> en el 2007 (año de la reforma del sistema de pensiones) tenía registrados a 2.5 millones de trabajadores activos y más de 610 mil pensionados, además de 7 millones de familiares de asegurados, con lo que la población derechohabiente era de casi 11 millones. <sup>58/</sup>

El inicio de la reforma de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE se dio entre diciembre de 1990 y febrero de 1992, con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), a través del cual se introdujo un sistema de cuentas

---

<sup>54/</sup> VILLAGÓMEZ AMEZCUA, Alejandro et. All., "Reforma al Sistema de Pensiones del ISSSTE", *Investigación Económica*, México, 2005, volumen LXIV, número 252, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 161.

<sup>55/</sup> Ibid., p. 160.

<sup>56/</sup> ROSALES ZEPEDA, Tanya, et. all., *IMSS la problemática actual de las pensiones*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004, p. 28.

<sup>57/</sup> México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Programa Institucional 2001-2006*, Resumen Ejecutivo, 2001 pág. 18.

<sup>58/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, CEFP/048/2009, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos Años de la Reforma*, p. 4.

individualizadas para el retiro administradas por el Banco de México que eran complementarias al sistema de reparto.

El SAR se creó en mayo de 1992 como un sistema obligatorio de contribuciones definidas y capitalización total y se adjuntó tanto al sistema de pensiones del IMSS como al del ISSSTE, como un elemento complementario a las pensiones que los trabajadores recibirían. Este esquema se mantuvo vigente para los trabajadores afiliados al IMSS hasta el 30 de junio de 1997 y para los trabajadores afiliados al ISSSTE aun sobrevive.<sup>59/</sup>

Este sistema se basó en cuentas individuales integradas por dos subcuentas: de ahorro para el retiro y del fondo de vivienda. En la subcuenta de ahorro para el retiro, la dependencia o los empleadores aportan 2% del Salario o del Sueldo Base de Cotización (SBC) del trabajador, y los recursos se entregan al Banco de México. En la subcuenta de vivienda el Gobierno aporta el 5% del SBC, los cuales son transferidos al Fondo de Vivienda y los intereses se pagan en función de los excedentes de su operación.

Desde su inicio, el SAR presentó muchas deficiencias en la administración de las cuentas, en específico, el marco regulatorio era insuficiente, causando multiplicidad de cuentas, ya que no existía una clave de identificación única para cada trabajador. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), encargada de monitorear el sistema de ahorro para el retiro inició operaciones dos años después de que se introdujo la reforma de pensiones, hasta el 13 de julio de 1994.

Adicionalmente, los bancos comerciales que llevaban el registro de las cuentas y transferían las contribuciones al Banco de México, no tenían incentivos para proveer un servicio eficiente debido a que la cuota que cobraban era muy baja.

La característica más inadecuada era que únicamente el empleador realizaba las contribuciones y seleccionaba el banco en el que se registraba la cuenta individual complementaria. El trabajador no tenía conocimiento de manera regular del saldo de la cuenta individual y tampoco del banco de registro, cuando los empleados cambiaban de trabajo el nuevo empleador no tenía incentivos a buscar la cuenta individual del previo

---

<sup>59/</sup> GÓMEZ AYALA, Víctor Hugo, op. cit., p. 139.

empleo. Todos estos factores llevaron a que los trabajadores tuvieran varias cuentas individuales, disminuyendo el impacto en el retiro del SAR, principalmente entre individuos con altas tasas de rotación laboral. La suma de estos factores llevó a que en un lapso corto de tiempo la reforma se considerase un fracaso.<sup>60/</sup>

El 21 de diciembre de 1995 se aprobó la nueva Ley del IMSS con la que se establece el nuevo el sistema de pensiones del Instituto, la cual entró en vigor el primero de julio de 1997, y el 23 de mayo de 1996 se aprobó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).<sup>61/</sup> El 31 de marzo de 2007 se aprobó la nueva Ley del ISSSTE la cual entró en vigor el 1º de abril de ese año y a través de ésta se establece el nuevo sistema de pensiones del instituto.

Respecto de la reforma efectuada al sistema de pensiones del ISSSTE el Centro de estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, señaló que con la nueva Ley del ISSSTE “se busca fortalecer al Instituto, darle viabilidad en el largo plazo, otorgar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas, siendo el Estado el garante del sistema, **sin privatizarlo** y abriendo una opción importante al hacerlo portable con el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y otros sistemas de seguridad social”

Como ya se comentó, las reformas a los sistemas de pensiones, se dieron argumentando insuficiencia de recursos para enfrentar los compromisos contraídos en materia de pensiones, debido a desequilibrios financieros causados por los cambios en la estructura demográfica, el incremento en el número de pensionados por trabajador activo, problemas administrativos por la forma en que se determinaban los beneficios para los jubilados al no existir una relación clara entre contribuciones y beneficios, así como porque los sistemas de pensiones no tenían reservas actuariales debido a que el superávit anual se transfería a otros servicios, principalmente a la rama de salud.

---

<sup>60/</sup> *Ahorro Privado, Reforma de Pensiones y el Modelo Cíclico de Vida. Evidencia del IMSS para Analizar el Caso Mexicano*, Seudónimo Vera, p. 15-16.

<sup>61/</sup> La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta Ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



Las argumentaciones para sustentar la reforma a los sistemas de pensiones, fueron que ésta se daba como respuesta a la preocupación sobre los bajos niveles de ahorro privado y el desequilibrio financiero insostenible de los esquemas públicos de pensiones, teniendo como principales metas el incremento del ahorro privado y asegurar un sistema de pensiones financieramente viable, así como otorgar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas a los trabajadores.

Bajo este contexto, ambas instituciones consintieron en realizar una reforma estructural de sus sistemas de pensiones, determinando la sustitución del sistema de reparto por un esquema basado en cuentas individuales de ahorro para el retiro con garantía de una pensión mínima, basado en un esquema de capitalización obligatorio para los trabajadores afiliados a los institutos.

Se modifica el sistema de financiamiento colectivo y de beneficio definido por otro de capitalización individual con contribuciones definidas. Se estableció que las cuentas individuales de ahorro de los trabajadores del sector privado serían manejadas por administradoras privadas de fondos para el retiro (Afores), y las cuentas individuales de los trabajadores al servicio del Estado, en primer instancia serían administradas por un organismo público denominado PENSIONISSSTE por un periodo de tres años, posterior a esa fecha, los trabajadores tendrán entera libertad para elegir entre mantenerse registrado en este organismo o transferir sus recursos a una administradora de fondos para que administre sus recursos.

Con objeto de vigilar la adecuada administración y manejo de los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la nueva Ley del ISSSTE incluyeron los lineamientos generales de supervisión y de operación de los nuevos sistemas de pensiones. En dichas Leyes se estableció que la supervisión y vigilancia de las administradoras de fondos para el retiro y del PENSIONISSSTE estarán a cargo de la CONSAR, quien es la responsable de emitir la regulación que norma su funcionamiento.

### 2.2.3. Modificaciones a los sistemas de pensiones en su estructura

Con las reformas efectuadas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, se modificó su estructura: forma de financiamiento y de administración, así como los requisitos de elegibilidad y beneficios otorgados. Como se podrá apreciar en los siguientes numerales, el diseño de la reforma a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE se basó en la propuesta del BM de contar con un sistema de pensiones conformado por tres pilares. El primer pilar es de BD a través de una pensión mínima garantizada (PMG); el segundo, es de CD, a través de las cuentas individuales las cuales son administradas por organismos y empresas privadas; y el tercer pilar, permite a los trabajadores realizar aportaciones voluntarias.

Cabe señalar que con la análisis efectuado a los sistema de pensiones, se observó que existe un gran número de desigualdades entre los beneficios otorgados a los trabajadores afiliados al IMSS con la reforma efectuada al sistema de pensiones respecto de los otorgados a los trabajadores afiliados al ISSSTE, como se detalla en los siguientes numerales, en los que se presenta un análisis comparativo de las contribuciones, requisitos de elegibilidad y beneficios otorgados bajo el viejo esquema de reparto y por el nuevo esquema de capitalización individual de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE:

#### 2.2.3.1. Estructura y forma de financiamiento

<b>CUADRO 1</b>			
<b>SISTEMA DE PENSIONES DEL IMSS</b>			
<b>FINANCIAMIENTO POR</b>			
<b>ESQUEMA DE REPARTO</b>		<b>ESQUEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL</b>	
<b>CONTRIBUCIONES DEL SALARIO EN %</b>			
Edad avanzada y cesantía (RCV)	11	12.5 – 17-0 + cuota social: 13.5 trabajador promedio	
Incapacidad y Vida (IV)	4.5	4.0	
<b>DETALLES DEL CAMBIO:</b>			
IVCM (al IMSS)	<b>8.5</b>	Cuentas individuales de RCV	
➤ Edad avanzada y cesantía	3.0	(a las Afores)	<b>6.5 +</b>
➤ Incapacidad y muerte			

<b>CUADRO 1</b>			
<b>SISTEMA DE PENSIONES DEL IMSS</b>			
<b>FINANCIAMIENTO POR</b>			
<b>ESQUEMA DE REPARTO</b>		<b>ESQUEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reserva para la salud de pensionados</li> <li>➤ Gastos de administración</li> <li>➤ Asistencia social</li> <li>➤ Retiro SAR (Banco Central)</li> <li>➤ Vivienda (INFONAVIT)</li> </ul>	3.0  1.5 0.6 0.4 2.0 5.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cesantía en edad avanzada y vejez</li> <li>• Subcuenta de retiro</li> <li>• Aportaciones voluntarias</li> <li>➤ Cuota social por día de un salario mínimo</li> <li>➤ INFONAVIT</li> <li>➤ IMSS</li> <li>➤ Incapacidad y vida</li> <li>➤ Reserva para la salud de los pensionados</li> </ul>	<b>cuota social</b>  4.5 2.0  <b>5.5</b> 5.0 4.0 2.5  1.5
<b>REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD</b>			
Edad avanzada	500 semanas (10 años) y 65 años de edad	1,250 semanas (25 años) y 65 años de edad	
Cesantía	500 semanas y 60 años	1,250 semanas y 60 años de edad	
Seguro de incapacidad	150 semanas, incapacidad para ganar 50% del salario	250 semanas	
Seguro de vida	150 semanas	250 semanas	
<b>BENEFICIOS</b>			
Edad avanzada monto de la pensión	1. Beneficios adquiridos bajo el sistema PAYGO (5 del salario promedio de los últimos 5 años en términos nominales más una fracción por cada año en exceso de 10, con un máximo del salario promedio señalado; indexado a cambios en el salario mínimo) + 2. Contribuciones al INFONAVIT acumuladas + 3. Subcuenta del retiro 5/92-8/97.	Trabajadores que ingresen después de la reforma: saldo acumulado de las cuentas individuales (Afores + INFONAVIT) desde 9/1/97;  Trabajadores en transición: a retiro eligen la mayor entre: 1) Beneficios actuales; y 2) Saldos acumulados en las cuentas individuales (Afores + INFONAVIT) a partir de 9/1/1997 + saldos acumulados en la subcuenta de retiro del 5/92-8/97 (si aún están en el Banco de México)	➤ Retiros graduales de la cuenta individual en la Afore ➤ Una anualidad comprada a una compañía de seguros-
Edad avanzada: retiros			

Fuente: Álvarez Ochoa, Selene, Análisis del sistema de pensiones mexicano financiado por medio de la capitalización individual, El Cotidiano, julio-agosto, año/vol. 16, número 102, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, Distrito Federal, p- 33.

**CUADRO 2  
SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSSTE  
FINANCIAMIENTO**

<b>ESQUEMA DE REPARTO CON BASE EN LA LEY VIGENTE A PARTIR DE 1983</b>				<b>ESQUEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL 1/</b>	
<b>SEGUROS</b>	<b>REQUISITOS (AÑOS DE SERVICIO Y EDAD)</b>	<b>PENSIÓN (% SUELDO BÁSICO PROMEDIO ÚLTIMO AÑO)</b>	<b>CONTRIBUCIONES (% DEL SUELDO BÁSICO)</b>	<b>SEGUROS</b>	<b>CONTRIBUCIONES (% DEL SUELDO BÁSICO)</b>
Seguro de jubilación	Antigüedad Hombres 30 años, Mujeres 28	100%	<p align="center">Total 7%</p> <p>Trabajador: 3.5%</p> <p>Dependencia: 3.5%</p>	Seguro de retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (SRCV)	<p><b>Cuota total obligatoria: 12.8%</b></p> <p>Trabajador: 6.125%</p> <p>Dependencia o Entidad: 5.175%</p>
Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio	Antigüedad 15 años. Edad: 55	50% hasta 95% según antigüedad		Aportaciones voluntarias	<p><b>Cuota social Gobierno Federal: 5.5 (equivalente a ± 1.5% del SB)</b></p> <p><b>Cuota total con aportación voluntaria al tope máximo: 21.3%</b></p>
Seguro de cesantía en edad avanzada	Antigüedad 10 años. Edad: 60	40-50%		<p><b>12.8% cuota obligatoria total</b></p> <p>Voluntaria: <b>8.5%</b></p> <p>Trabajador: 2.0%</p> <p>Dependencia o Entidad: 6.5%</p>	
Seguro de invalidez (inhabilitación por causas ajenas al trabajo)	Antigüedad 15 años.	50% hasta 95% según antigüedad		Seguro de Invalides y vida (SIV)	<p><b>Total Dependencia o Entidad: 1.25%</b></p>
Por causa de muerte	Antigüedad 15 años.	50% hasta 100% según antigüedad; o edad 60 años y			

CUADRO 2 SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSSTE FINANCIAMIENTO					
ESQUEMA DE REPARTO CON BASE EN LA LEY VIGENTE A PARTIR DE 1983				ESQUEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL <sup>1/</sup>	
SEGUROS	REQUISITOS (AÑOS DE SERVICIO Y EDAD)	PENSIÓN (% SUELDO BÁSICO PROMEDIO ÚLTIMO AÑO)	CONTRIBUCIONES (% DEL SUELDO BÁSICO)	SEGUROS	CONTRIBUCIONES (% DEL SUELDO BÁSICO)
		antigüedad 10 años			
Indemnización global		Devolución de cuotas del trabajador cuando no alcanza derecho pensionario			
Seguro de riesgo de trabajo <sup>1/</sup>	Sin requisitos de antigüedad y edad	100% del sueldo básico	Dependencia: 0.25%	Seguro de riesgo de trabajo	<b>Total Dependencia o Entidad: 0.75%</b>
Vivienda INFONAVIT			Dependencia 5%	Vivienda INFONAVIT	Dependencia 5%
Seguro de ahorro para el retiro <sup>1/</sup> (cuentas de capitalización individual/ <sup>92</sup>	Al adquirir el derecho a una pensión o jubilación	Entrega del saldo en una sola exhibición			

Fuente: Ulloa Padilla, Odilia y Alonso Raya, Miguel, La Nueva Ley del ISSSTE: La reforma estructural del consenso dominante, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, México, junio de 2007, pp. 11 y 22.

<sup>1/</sup> Con la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE no se modificaron los años de cotización que se requieren para alcanzar una pensión (30 para los hombres y 28 para las mujeres), pero si se modifica la edad mínima de retiro de 50 años para los hombres y 48 para las mujeres a 60 y 58 años, respectivamente, la cual aumentará gradualmente hasta alcanzar esas edades para el año 2028.

La reforma efectuada al sistema de pensiones del IMSS tuvo como principal objetivo separar en dos los fondos de pensiones del seguro de Invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM); el seguro de Invalidez y vida (IV) que incluye los gastos médicos para los pensionados, que sustituye al de Invalidez y muerte; el seguro de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que se integra al SAR e INFONAVIT.

Por lo que se refiere al sistema de pensiones del ISSSTE, con las reformas efectuadas se establecen cuatro tipos de seguros de los 21 seguros, servicios y

prestaciones que originalmente se tenían, volviéndose compatibles con los del IMSS: 1) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; 2) Invalidez vida; 3) Riesgo de Trabajo; y 4) Salud. Asimismo, se permite la portabilidad entre este sistema y el del IMSS, así como en lo relativo a las prestaciones de vivienda y salud.<sup>62/</sup> Este esquema al igual que el del IMSS, también otorga a los trabajadores la posibilidad de hacer aportaciones voluntarias para incrementar su ahorro.

Las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS se conforman de tres subcuentas y las de los trabajadores afiliados al ISSSTE por cinco subcuentas como se aprecia en el cuadro siguiente

<b>CUADRO NÚMERO 3</b>					
<b>CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS A LOS NUEVOS SISTEMAS DE PENSIONES DEL IMSS Y DEL ISSSTE</b>					
<b>IMSS</b> <b>CUENTAS/SUBCUENTAS</b>	<b>ISSSTE</b> <b>CUENTAS/SUBCUENTAS</b>				
<p>Cuentas individuales de RCV 12%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) cuya contribución es igual al 6.5% del SBC del trabajador, a la cual se suma una contribución denominada cuota social que aporta el Gobierno equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal (SMGDF), mismo que se ajusta anualmente utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).</li> <li>➤ Aportaciones voluntarias. La cual permite a los trabajadores y empleadores realizar aportaciones voluntarias con objeto de incrementar la pensión que el trabajador recibirá al momento de su retiro.</li> <li>➤ Vivienda. Las contribuciones de vivienda son utilizadas para calcular la pensión al momento del retiro, sin embargo, la contribución correspondiente (5.0% por parte del empleador) sigue siendo administrada por el INFONAVIT</li> </ul> <p>Respecto de los recursos correspondientes al SAR IMSS 92,<sup>63/</sup> los trabajadores podrán disponer en una sola</p>	<p>Cuentas individuales de RCV</p> <p><b>Cuota total con aportación voluntaria al tope máximo: 21.3%</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 70%;">Cuota obligatoria total</td> <td style="text-align: right;">12.8%</td> </tr> <tr> <td>Cuota voluntaria</td> <td style="text-align: right;">8.5%</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Seguro de cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). La cotización total obligatoria del SRCV será 12.8% del SBC, al trabajador le corresponderá una cuota de 6.125%, las dependencias y entidades una aportación de 5.175% y al gobierno federal una cuota social diaria por cada trabajador de 5.5% del SMGDF vigente el 1 de julio de 1997 (equivalente aproximadamente a 1.5% del SBC), valor que se actualizará trimestralmente con el INPC.<sup>1/</sup></li> <li>➤ Aportaciones Voluntarias a PENSIONISSSTE o a las Afores. Con el propósito de incrementar el monto de la pensión, e incentivar el ahorro, el trabajador podrá hacer aportaciones voluntarias, las cuales generan rendimientos superiores a los instrumentos de ahorro tradicionales y permiten al trabajador disponer de sus recursos en un plazo entre dos y seis meses.</li> <li>➤ Ahorro solidario. Bajo el régimen de ahorro voluntario, los trabajadores podrán optar por que se les descuenta hasta un 2.0% del SBC para ser acreditado en la subcuenta de ahorro solidario, en cuyo caso, las dependencias y</li> </ul>	Cuota obligatoria total	12.8%	Cuota voluntaria	8.5%
Cuota obligatoria total	12.8%				
Cuota voluntaria	8.5%				

<sup>62/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Notacefp/010/2007, Nota Informativa, Aspectos Relevantes de la Reforma al ISSSTE, marzo 2007, p. 1

<sup>63/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Información para Trabajadores IMSS - ISSSTE. (Disponible en [http://www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-issste\\_92.shtml](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-issste_92.shtml)). Consultado el: 13 de febrero de 2013.

<b>CUADRO NÚMERO 3 CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS A LOS NUEVOS SISTEMAS DE PENSIONES DEL IMSS Y DEL ISSSTE</b>	
<b>IMSS CUENTAS/SUBCUENTAS</b>	<b>ISSSTE CUENTAS/SUBCUENTAS</b>
<p>exhibición de los recursos de tu cuenta individual por concepto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SAR IMSS (Retiro 92) y</li> <li>• SAR INFONAVIT (Vivienda 92 y vivienda 97, siempre y cuando no hayan utilizado su crédito de vivienda o en su caso, lo hayan terminado de pagar y exista un remanente)</li> <li>• SAR IMSS 97 (Retiro 97, siempre y cuando hayan seguido trabajando después del 1° de julio de 1997)</li> </ul>	<p>entidades estarán obligadas a depositar un tope máximo del 6.5% del SBC, esto es, el Estado se obliga a contribuir con 3.25 pesos por cada peso que aporte el trabajador, de esta forma, el trabajador podrá acumular en su cuenta individual hasta un 8.5% adicional de su SBC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Vivienda. Al igual que en el sistema de pensiones del ISSSTE, en la cuenta individual del trabajador se llevará también el registro contable de la aportación por concepto del Vivienda correspondiente al 5.0% del SBC con cargo a las dependencias y entidades (patrón), recursos que seguirán siendo administrados y operados por el FOVISSSTE para la acreditación de préstamos hipotecarios.</li> <li>➤ Aportaciones complementarias al retiro. Con el propósito de incrementar el monto de la pensión, e incentivar el ahorro a largo plazo el trabajador puede hacer este tipo de aportaciones. Se puede disponer de estos recursos cuando el trabajador decida retirarse con lo cual se incrementara; su pensión, cuando así lo solicite, o bien retirarlas en su caso en una sola exhibición.</li> </ul> <p>SAR-ISSSTE 92, de acuerdo con lo dispuesto por la nueva Ley el ISSSTE, las cuentas fueron transferidas al PENSIONISSSTE para ser administradas por este organismo, los recursos forman parte del saldo inicial de las cuentas, como un complemento de la pensión</p> <p>Los recursos podrán ser retirados de PENSIONISSSTE o de un Afore conforme al régimen pensionario que aplique al trabajador.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Régimen de reparto, si el trabajador obtiene una pensión o si tiene 65 años de edad.</li> <li>➤ Régimen de cuentas individuales, si el trabajador obtiene una pensión o si tiene 60 años de edad y no cumple con requisito de haber cotizado 25 años al ISSSTE.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el DOF el 31 de marzo de 2007, así como con la información presentada por PENSIONISSSTE en la página de internet [felizretiro.com/Main/pensionissste](http://felizretiro.com/Main/pensionissste)

<sup>1/</sup> Las contribuciones de los trabajadores se incrementarán gradualmente de 3.5% de su salario de cotización a 6.125% en un periodo de 5 años, en el 2007 se mantiene en 3.5%, en 2008 se fija en 4.025% con incrementos anuales hasta llegar al 6.125% a partir de 2012 en adelante. <sup>64/</sup>

Después de 1997, las contribuciones que administra el IMSS corresponden a los servicios de salud para los pensionados y las contribuciones a las cuentas individuales son administradas en la subcuenta de RCV. Los servicios que provee el IMSS son financiados de forma tripartita, por el trabajador, el empleador y el Gobierno Federal. La

<sup>64/</sup> México, H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Notacefp/010/2007, Nota Informativa, Aspectos Relevantes de la Reforma al ISSSTE, marzo 2007, p. 3

reforma sólo cambió las contribuciones del Gobierno mediante la cuota social. Las contribuciones del empleador y el trabajador representan el 10.075% del salario del trabajador, porcentaje del cual el trabajador sólo cubre el 2.125%.

En el sistema de pensiones del ISSSTE 2007, los servicios que provee el Instituto también son financiados de forma tripartita por el trabajador, el empleador y el Gobierno Federal. Por otro lado, se crea el seguro de invalidez y vida que de manera similar al IMSS, es operado por el ISSSTE en un sistema de reparto, con cuota bipartita del 1.25 por ciento del sueldo básico.

Para los trabajadores que elijan el régimen de reparto que se establece en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley, la cuenta estará integrada por dos subcuentas: Retiro y Vivienda. En 2002 una reforma a la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro permitió que los trabajadores transfieran a alguna Afore sus recursos del SAR. En 2005 se estableció que los depósitos realizados por las dependencias en el FOVISSSTE a favor de los trabajadores no formaban parte del patrimonio del ISSSTE y por ello en caso de que un trabajador no hiciera uso de ellos, podían solicitar su devolución al retiro.

Los trabajadores que hayan elegido el régimen de reparto, o bien si no tenían una cuenta en una Afore con anterioridad a las reformas legales independientemente del régimen seleccionado, su cuenta se encuentra en PENSIONISSSTE. Si el trabajador cotiza o cotizó al IMSS o hubiera tenido una cuenta individual en una Afore previo a los cambios legales, sus recursos se encuentran en dicha Afore.<sup>65/</sup>

Cabe señalar que, no obstante que con la reforma efectuada al sistema de pensiones del ISSSTE, se dio compatibilidad a los sistemas de pensiones de este instituto y del IMSS, del análisis del seguro de retiro de cesantía en edad avanzada y vejez se observan tratos desiguales en su forma de financiamiento, que incidirán significativamente en el monto de la pensión que los trabajadores recibirán al momento de su retiro.

---

<sup>65/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, Enero-marzo de 2012*, p. 25.



Las contribuciones obligatorias al SRCV de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS en total representan un 12% del SBC del trabajador, en tanto que las de los trabajadores afiliados al ISSSTE representan un 12.8% del SBC de éste último pudiendo alcanzar hasta un 21.3% con las aportaciones voluntarias que estos realicen a su cuenta. En este último rubro, por cada peso que el trabajador ahorre el Gobierno Federal aportara 3.25 pesos hasta un tope máximo del 6,5 del SBC del trabajador, prestación que no se otorga a los trabajadores del IMSS. Con esta alternativa el trabajador puede ahorrar hasta el 2% de su SBC y la Dependencia o Entidad aportara hasta el 6.5% del SBC, lo que implicaría un aumento en sus cuotas y aportaciones de 8.5% del SBC.

Estos recursos se podrán disponer o utilizar en los mismos términos que los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, esto es, cuando el trabajador decida retirarse destinándolos de esta forma a incrementar la pensión, o bien el trabajador podrá retirarlos en una sola exhibición, siempre y cuando el saldo de su cuenta individual le permita cubrir una pensión al menos 30% mayor a la pensión garantizada incluyendo el correspondiente seguro de sobrevivencia.

Adicionalmente, se podrán realizar aportaciones complementarias al retiro en la cuenta individual de los trabajadores afiliados al ISSSTE. Con el propósito de incrementar el monto de la pensión, e incentivar el ahorro a largo plazo el trabajador puede hacer este tipo de aportaciones. Se puede disponer de estos recursos cuando el trabajador decida retirarse con lo cual se incrementara su pensión, cuando así lo solicite, o bien retirarlas en su caso en una sola exhibición.

#### **2.2.3.2. Requisitos de elegibilidad para acceder a una pensión y beneficios**

La reforma de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE partió de dos premisas: respetar los derechos de los pensionados al iniciar la vigencia de las reformas (pensiones en curso de pago), a los cuales el Gobierno les garantiza cubrir el pago de sus pensiones; y otorgar una garantía estatal de una pensión mínima. Los trabajadores que ingresen después de la reforma, se integrarán al nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales.

Para pensionarse, en los dos sistemas de pensiones operan las mismas modalidades: una renta vitalicia llamada seguro de pensión con seguro de sobrevivencia y el retiro programado,<sup>66/</sup> así como una pensión mínima garantizada.

Por lo que se refiere a los trabajadores activos al momento de la reforma, en el caso del IMSS, estos no tuvieron la posibilidad de evitar la afiliación a las Afores ya que la transformación al nuevo sistema fue total, no existió la opción de cotizar al sistema de reparto vigente hasta antes de 1997. Con el cambio de sistema sólo se reconocieron los derechos adquiridos por los trabajadores que cotizaron al anterior sistema, los cuales, al momento del retiro deberán seleccionar entre los beneficios definidos en el sistema de reparto y los alcanzables bajo la modalidad de capitalización individual. Para reconocer sus contribuciones previas al sistema de reparto, este grupo tiene la opción de escoger al momento de retiro la pensión más alta conforme a las reglas del viejo y nuevo sistema.

Por su parte, a los trabajadores afiliados al ISSSTE, se les ofrecieron dos opciones, seleccionar entre los beneficios definidos en el sistema de reparto o entre los beneficios establecidos en el sistema de capitalización individual. Si deciden migrar al sistema de cuentas individuales recibirán un bono de reconocimiento de antigüedad en su cuenta individual cuyo monto será equivalente a lo que marcan los derechos pensionarios, si optan por quedarse en el sistema vigente hasta antes de la reforma (pensiones en transición de pago), éste prevé modificaciones a la edad mínima de retiro para pensionarse que se implementará de manera gradual.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad, bajo el sistema de capitalización individual de los trabajadores afiliados al IMSS, se requiere que el trabajador tenga como mínimo 60 años de edad y 1250 semanas cotizadas (24 años) para gozar de la prestación por cesantía en edad avanzada; y 1,250 semanas cotizadas (24 años) para

---

<sup>66/</sup> El trabajador contratará con una compañía de seguros a través de las Afores o del PENSIONISSSTE, según corresponda, la cual le pagará una cantidad como pensión mientras viva a cambio del saldo acumulado en su cuenta individual. Asimismo, contratará un seguro de sobrevivencia con cargo a su cuenta individual, para que sus beneficiarios reciban la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero. En el retiro programado sus recursos se mantendrán en la Afore o en el PENSIONISSSTE y recibirá mensualmente un monto de los hasta que tenga saldo en su cuenta individual, el cual dependerá de los recursos acumulados y de su esperanza de vida.

las prestaciones por vejez, en lugar de las 500 semanas cotizadas (10 años) que se requerían en ambos casos en el sistema anterior.

El trabajador con 60 años de edad o más y que no reúna las 1,250 semanas de cotización podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión; si el asegurado ya cuenta al menos, con 750 semanas, aunque no tenga derecho a pensión sí tendrá acceso a las prestaciones en especie de índole médico del Seguro de Enfermedades y Maternidad. Las prestaciones que comprende este seguro por concepto de cesantía en edad avanzada son pensiones, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Para gozar del Seguro de Vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y que haya cotizado un mínimo de 1,250 semanas. En caso de que el asegurado no reúna las semanas de cotización, pero sí tenga la edad, podrá retirar el saldo acumulado en su cuenta individual en una sola exhibición o seguir contribuyendo hasta completar las 1,250 semanas; si el trabajador ha cotizado al menos 750 semanas, podrá disfrutar de las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad. Además el Seguro de Vejez otorga el derecho de las siguientes prestaciones: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Un trabajador tiene derecho a la PMG sólo si ha cumplido el tiempo de cotización (1,250 semanas) y si el saldo acumulado en su cuenta individual es inferior al necesario para adquirir una renta vitalicia o llevar a cabo un retiro programado o igual a la PMG. Los trabajadores que dejan de cotizar antes de 60 o 65 años y no alcancen a cubrir el tiempo de cotización tendrán la opción de recuperar la cantidad acumulada en su cuenta.

Por lo que se refiere a los requisitos de elegibilidad de una pensión para los trabajadores afiliados al ISSSTE, con las reformas efectuadas a la Ley, para tener derecho a una pensión por Cesantía en edad avanzada (CEA) el trabajador deberá acreditar haber quedado privado de trabajo o haberse separado voluntariamente del servicio a los 60 años de edad o más, y para una pensión por Vejez deberá acreditar 65

años de edad o más y, en ambos casos, haber cotizado un mínimo de 25 años reconocidos por el ISSSTE.

Si el trabajador deja de cotizar al ISSSTE, aún sin cumplir los requisitos mínimos establecidos en la Ley, puede retirar los recursos acumulados en su cuenta individual en una sola exhibición a partir de que cumpla 60 años de edad, mientras estos suceden estos se siguen invirtiendo y generando rendimientos.

Los trabajadores pueden retirarse antes de cumplir con los requisitos anteriores, siempre y cuando el saldo de la cuenta individual sean suficientes para pagar una pensión 30% superior a la PMG, una vez cubierto, en su caso, el Seguro de Supervivencia para sus beneficiarios.<sup>67/</sup> En este caso, los trabajadores podrán pensionarse con derecho a servicio médico. Los requisitos de edad y tiempo de servicio son obligatorios para poder obtener una pensión mínima garantizada.

Para los trabajadores que optaron por mantenerse en el sistema de reparto (artículo décimo transitorio de la nueva Ley del ISSSTE) las condiciones de retiro se modifican a partir de 2010, año en el que la edad mínima de retiro (50 años para los hombres y 48 para las mujeres) cambia a 51 años para los hombres y 49 para las mujeres, misma que se incrementará gradualmente hasta llegar a 60 y 58 años, respectivamente, para el año 2028, sin que se modifiquen los años de cotización que se requieren para alcanzar la edad de jubilación (30 en el caso de los hombres y 28 en el de las mujeres).

Las pensiones en curso de pago y las pensiones de los trabajadores de la generación de transición que opten por el viejo régimen están fondeadas por el gobierno federal y su costo está incorporado en las proyecciones de presupuesto.<sup>68/</sup> El grupo de la generación en transición está integrado por empleados que contribuyeron al sistema de reparto y que no se habían retirado al momento de entrada en vigor del nuevo marco legal.

---

<sup>67/</sup> México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Guía de Beneficios del Sistema de Cuentas Individuales, PENSIONISSSTE*, Septiembre 2008. (Disponible en [http://www.cobachbcs.edu.mx/guia\\_beneficios\\_cuentas\\_indivi.pdf](http://www.cobachbcs.edu.mx/guia_beneficios_cuentas_indivi.pdf). Consultado el 13 de febrero de 2013).

<sup>68/</sup> ENRÍQUEZ MONTOYA, Monserrat, op. cit., p. 18.

Por lo que se refiere a la pensión mínima garantizada (PMG), el Gobierno adquiere la obligación de pagar la diferencia entre el saldo acumulado en la cuenta individual y el monto necesario para el pago de la pensión mínima establecida para cada instituto. Para los trabajadores afiliados al IMSS, la PMG equivale a un salario mínimo general vigente al 1º de julio de 1997, mismo que se actualiza cada año de acuerdo a la variación registrada en el INPC.

En el caso de los trabajadores afiliados al ISSSTE se duplica el monto de la PMG de uno a dos salarios mínimos, <sup>69/</sup> de 3,034.20 pesos (equivalente a 2 salarios mínimos y a un salario mínimo burocrático), que se actualizará una vez al año en el mes de febrero con el INPC. Esta garantía opera una vez que se agotaron los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador por efecto de retiros programados mensuales en la Afore o el Pensionisste que le lleve la cuenta. <sup>70/</sup>

En los requisitos de elegibilidad establecidos en los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, también se observan desigualdades entre uno y otro sistema. A los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del IMSS al momento de la reforma no se les otorgó libertad de elección para decidir sobre su permanencia o no en el antiguo sistema de pensiones. Tampoco se les otorgó un bono de pensión por sus derechos adquiridos y la PMG a la cual podrán acceder en caso de que no reúnan los recursos suficientes en su cuenta individual para pensionarse, corresponde únicamente a un salario mínimo, en lugar de los dos que se otorgaran a los trabajadores afiliados al ISSSTE.

Dentro del esquema del Artículo Décimo transitorio en términos prácticos desaparece el derecho a obtener una pensión por cesantía en edad avanzada (CEA) a partir del año 2018 cuando se fija una edad mínima de 65 años. Esta disposición establece un trato desigual entre trabajadores, en virtud de que tanto en la Sección de Pensión por CEA del régimen obligatorio de la NLISSSTE como en la Ley del Seguro Social en vigor, existe cesantía en edad avanzada cuando el trabajador queda privado de trabajo a partir de los 60 años de edad.

---

<sup>69/</sup> *Ibid.*

<sup>70/</sup> ULLOA PADILLA, Odilia, op. cit., p. 24.

### 2.2.3.3. Administración de las cuentas individuales

Con las modificaciones efectuadas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, las aportaciones de los trabajadores activos dejan de financiar las pensiones de los jubilados y pasan a sus cuentas individuales. Las pensiones que los trabajadores recibirán al final de su vida laboral estará basado financieramente en los recursos que logren acumular durante su carrera laboral, años de cotización, ahorro voluntario con fines de pensión y de la tasa de rendimiento neta obtenida por sus aportaciones, las comisiones a ser cobradas por el manejo del fondo; y el número de años durante los cuales se pagará la pensión.

La nueva Ley IMSS, vigente hasta la fecha, estableció que a partir del 1º de julio de 1997 todos los trabajadores afiliados, de la nueva generación y de la generación en transición empezarían a acumular sus fondos de pensiones en las Afores, las cuales administran el dinero acumulado en las cuenta individuales de los trabajadores a través de sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefores) que los invierten para generar rendimientos.<sup>71/</sup>

En cuanto a la administración de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE, la Ley de ISSSTE publicada 2007 estableció que ésta estará a cargo del PENSIONISSSTE, en forma exclusiva por un periodo de tres años, después del cual los trabajadores podrán optar por dejar sus recursos individuales en el PENSIONISSSTE o cambiarlos a cualquier AFORE. Al mismo tiempo, el PENSIONISSSTE podrá recibir el traspaso de las cuentas de los trabajadores afiliados IMSS (artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley del ISSSTE 2007), enfrentándose a la competencia del mercado, de conformidad con la normatividad establecida en la Ley

---

<sup>71/</sup> Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional, a administrar las cuentas individuales y a canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en los términos de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como a administrar sociedades de inversión. Las Siefores, son Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, que son administradas y operadas por las Afores, cuyo objeto exclusivo es el de invertir los recursos de los trabajadores provenientes de las cuentas individuales, que reciban en los términos de las Leyes de Seguridad Social. Una Siefore, se crea con el único fin de invertir el dinero de los trabajadores afiliados a las Afores en el mercado financiero, para obtener los mejores rendimientos.

de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y todas las que emita la CONSAR aplicables a las Afores, operando de esta manera como una Afore.<sup>72/</sup>

Adicionalmente, Independientemente del régimen pensionario que elijan los trabajadores al servicio del Estado (reparto o cuenta individual), el PENSIONISSSTE administra los recursos acumulados en la Subcuenta de Ahorro para el Retiro (SAR 92) y las aportaciones de Retiro que se realicen a partir del 2008, así como la información correspondiente al Fondo de la Vivienda. La administración y el retiro de estos recursos dependerán del régimen pensionario que tenga el trabajador.<sup>73/</sup>

Los gastos de administración y operación del organismo se cubrirán a través de las comisiones que cobre por la administración de las cuentas, las cuales no podrán exceder del promedio de las que cobren el resto de las administradoras del sistema.

La CONSAR es la encargada de emitir la regulación que norma el funcionamiento de las Afores y del PENSIONISSSTE, tienen como misión proteger los ahorros para el retiro de los trabajadores, desarrollando un entorno de competencia que permita el ejercicio informado de sus derechos para que obtengan pensiones dignas.<sup>74/</sup>

De acuerdo con la Ley del SAR publicada el 23 de mayo de 1996, las Afores sólo pueden acceder a una concentración máxima del 20% de las cuentas estimadas anualmente en el mercado potencial y los trabajadores tenían la libertad de elegir una vez cada año a la Afore que se encargará del manejo de sus recursos, en caso de que ésta aumente las comisiones que les cobra, modifique su política de inversión respecto al prospecto, o entre en estado de disolución.

Respecto de las comisiones que las Afores cobrarían por la administración de las cuentas individuales de los trabajadores, dicha Ley establecía que éstas se podían cobrar mediante porcentajes sobre los flujos de aportaciones, sobre los saldos o una contribución de ambos, disposición que fue modificada en junio de 2007, estableciendo

---

<sup>72/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, op. cit., p. 19.

<sup>73/</sup> *Ibid.*

<sup>74/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, op. cit., p. 4.

que las Afores cobre comisiones únicamente sobre el saldo de los recursos administrados.

De acuerdo con lo informado por la CONSAR, esta disposición motivó a las administradoras a reducir sus comisiones de un nivel promedio de 4.06 por ciento en el momento de la reforma a 1.94 por ciento en diciembre de 2008, señalando además que posteriores reformas a la Ley han llevaron el nivel promedio a 1.75, 1.62 y, 1.52 al cierre de diciembre de 2009, 2010 y 2011, respectivamente; y que con las comisiones aprobadas vigentes en 2012 el promedio es de 1.38, existiendo una Afore (PENSIONISSSTE) que cobra una comisión por debajo del 1 por ciento, lo cual representa ahorros significativos para los trabajadores con cuenta individual.<sup>75/</sup>

En marzo de 2008 se realizaron modificaciones a la Ley del SAR, conforme a las cuales, el derecho de los trabajadores de traspaso entre Afores se puede ejercer una segunda vez, sólo si el trabajador se traspasa a una Afore con mayor rendimiento neto, debiendo permanecer al menos 12 meses en la última Afore elegida, con objeto de que dicho traspaso represente un beneficio para el trabajador en términos del rendimiento neto que obtendrá en sus recursos.<sup>76/</sup>

Con la movilidad entre Afores, se busca generar competencia entre las administradoras, promover la competencia entre precios y rendimientos, así como la eficiencia para que los trabajadores accedan a las mejores tasas de rendimiento neto, ya que pueden elegir entre menores costos y mayores rendimientos derivados de la administración de sus recursos.

De acuerdo con la información presentada por la CONSAR, en el primer trimestre de 2012, el PENSIONISSSTE entró al mercado de las Afores, con lo que puede recibir el traspaso de cuentas individuales de trabajadores incorporados a otras administradoras de fondos para el retiro. Asimismo, los trabajadores cuyas cuentas individuales se encuentran en el organismo tienen la posibilidad de solicitar el traspaso a otra Afore.<sup>77/</sup>

---

<sup>75/</sup> Ibid., pp. 5 y 73.

<sup>76/</sup> Ibid., p. 32.

<sup>77/</sup> Ibid., pp. 5 y 73.



De las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a los sistemas de retiro del IMSS y del ISSSTE hablaremos en el siguiente capítulo, así como de los resultados obtenidos en diversos estudios realizados a los sistemas.

### **CAPÍTULO 3**

## **SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)**

### **EVOLUCIÓN**

En este capítulo se realiza el análisis de la evolución de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE en los últimos cuatro años, las cuales se encuentran registradas en el del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), para tal efecto, se revisó la información presentada por la CONSAR en los Informes Trimestrales que rindió al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR en los meses de diciembre de los años de 2008 a 2011, así como el correspondiente a marzo de 2012, por ser esta la instancia encargada de la regulación y supervisión del SAR.

El capítulo se integra por cuatro apartados, los dos primeros comprenden el análisis de la evolución en el total de cuentas individuales de los trabajadores registrados en el SAR, así como de los recursos acumulados en las mismas; en el tercer apartado se presenta la evaluación de la composición de las carteras de inversiones de los recurso de los trabajadores; y en el cuarto apartado las conclusiones de la revisión efectuada en el presente trabajo de tesis.

#### **3.1. Cuentas y recursos registrados en el SAR al momento de la reforma de los Sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE**

La afiliación al nuevo régimen de pensiones del IMSS inició en febrero de 1997, registrando en 1998 un total de 11,679,115 trabajadores, cifra que para noviembre de 1999 se incrementó a 15,441,114 trabajadores afiliados (superior en 32.2%) con un monto total de aportaciones a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de 49,800 millones de pesos y de 34,208 millones de pesos en la subcuenta de vivienda.<sup>78/</sup>

En cuanto al número de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE, al cierre de marzo de 2009 el PENSIONISSSTE administraba 228,484 cuentas de los trabajadores que eligieron el nuevo sistema de pensiones, con un monto de

---

<sup>78/</sup> SOLÍS SOBERÓN, Fernando, op. cit., p. 340.

51,388 millones de pesos, así como 5,310,920 millones de cuentas correspondientes al SAR-92 de los trabajadores que permanecieron en el sistema de reparto, con un saldo total de 47,908 millones de pesos correspondientes a la subcuenta de retiro y 79,986 millones de pesos de la subcuenta de vivienda. En el cuadro siguiente se presenta la composición de las cuentas SAR-ISSSTE 92:<sup>79/</sup>

CUADRO NUMERO 4						
PENSION ISSSTE						
Cuentas SAR-ISSSTE 92 de los trabajadores registrados en el sistema de reparto						
ESTADO	Cuentas		SALDO			
			RETIRO		VIVIENDA	
	NUMERO	%	Monto	%	Monto	%
Activas	2,088,867	39.3	35,315	73.7	62,629	78.3
Inactivas	3,222,053	60.7	12,592	26.3	17,357	21.7
<b>TOTAL:</b>	<b>5,310,920</b>	<b>100.00</b>	<b>47,908</b>	<b>100.0</b>	<b>79,986</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Informe Trimestral del PENSIONISSSTE a marzo de 2009.

Los recursos de las cuentas individuales que administró el PENSIONISSSTE durante la etapa de transición, se integraron por los siguientes 4 conceptos:<sup>80/</sup>

- Saldo Inicial, conformado por los recursos de la subcuenta de retiro SAR – ISSSTE 92;
- Bono de reconocimiento de derechos pensionarios de los trabajadores que eligieron el sistema de cuentas individuales;
- Contribuciones de transición 2008, que comprende las contribuciones al seguro de RCV, cuota social, ahorro solidario y aportaciones voluntarias realizadas del 1 de enero de 2008 hasta el depósito de los bonos de reconocimiento de derechos pensionarios; y

<sup>79/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, op. cit., p. 20.

<sup>80/</sup> El PENSIONISSSTE se constituyó en abril de 2008 sobre la infraestructura operativa de la Afore “de la Gente” que manejaba el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi). En mayo de 2008 recibió de la banca comercial el traspaso de los recursos del SAR 92 de los trabajadores afiliados al ISSSTE.

➤ Contribuciones subsecuentes.

Los trabajadores que hayan cotizado al ISSSTE y que al momento de la reforma se encontraban inactivos, si ingresan nuevamente a laborar en el Gobierno Federal, automáticamente se integran al nuevo sistema de contribución definida (cuentas individuales), teniendo derecho a la acreditación del bono de reconocimiento de antigüedad un año después de que se hubieren reactivado.

En el siguiente numeral se presenta un análisis de la evolución de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE en los últimos cuatro años:

### **3.2. Evolución de las Cuentas y recursos registrados en el SAR en los últimos cuatro años**

Al cierre de marzo de 2012, la CONSAR reportó que las Afore administraron 46,835,556 cuentas individuales, con un saldo total de 1,654.0 miles de millones de pesos, cifra equivalente al 11.5% del PIB, con un crecimiento en los últimos cinco años a una tasa anual real del 11.9%.

El número de cuentas individuales reportadas en esa fecha, fue superior en 301% a las registradas en 1998 (11,679,115) en los inicios del SAR, momento a partir del cual se ha tenido un crecimiento constante en el número de cuentas registradas, más no así en las cuentas que registran aportaciones como se precisa más adelante.

A marzo de 2012, del total de cuenta registradas en el SAR, el 97.4% (45,640,634) pertenecían a trabajadores afiliados al IMSS, el 2.1% (979,834) a trabajadores afiliados al ISSSTE que mantienen su ahorro previsional administrado por las Afores y el 0.5% (215,088) a trabajadores independientes, los cuales no cotizaban en ninguno de los institutos de seguridad social al momento de su registro y eligieron una Afore para invertir su ahorro voluntario.<sup>81/</sup>

---

<sup>81/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, op. cit., p. 5 y 73.

En el periodo comprendido de diciembre de 2008 a marzo de 2012, del total de cuentas registradas en el SAR, en promedio el 98.3% correspondió a cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS, el 1.3% a trabajadores registrados en el ISSSTE y el 0.4% a trabajadores independientes, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO NÚMERO 5**  
**CUENTAS INDIVIDUALES REGISTRADAS EN LAS AFORE**  
**DICIEMBRE DE 2008 - PRIMER TRIMESTRE 2012**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>IMSS</b>	<b>% RESPECTO DEL TOTAL DE CUENTAS</b>	<b>ISSSTE</b>	<b>% RESPECTO DEL TOTAL DE CUENTAS</b>	<b>TRABAJADORES INDEPENDIENTES</b>	<b>% RESPECTO DEL TOTAL DE CUENTAS</b>
<b>2008</b>	39,063,973	38,999,366	99.8	18,983	0.05	45,624	0.1
<b>2009</b>	39,405,081	39,293,123	99.7	19,103	0.05	92,855	0.2
<b>2010</b>	41,236,121	40,176,197	97.4	878,129	2.13	181,795	0.4
<b>2011</b>	42,512,267	41,338,789	97.2	961,768	2.26	211,710	0.5
<b>2012 <u>1/</u></b>	46,835,556	45,640,634	97.4	979,8 34	2.09	215,088	0.5
<b>Promedio</b>			98.3		1.3		0.4

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

1/ Cifra reportada a marzo de 2012.

De diciembre de 2008 a marzo de 2012, el total de cuentas registradas en el SAR obtuvo un crecimiento del 19.9%, al pasar de 39,063,973 a 46,835,556, con un total de 7,771,583 cuentas más a las registradas en 2008.

**CUADRO NÚMERO 6  
INCREMENTO EN EL NÚMERO DE CUENTAS EN TÉRMINOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS  
DICIEMBRE DE 2008 PRIMER TRIMESTRE DE 2012**

Años	Total	%	IMSS		ISSSTE		Trabajadores Independientes	
			Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
2009 vs. 2008	341,108	0.9	293,757	0.8	120	0.6	47,231	103.5
2010 vs. 2009	1,831,040	4.6	883,074	2.2	859,026	4,496.8	88,940	95.8
2011 vs. 2010	1,276,146	3.1	1,162,592	2.9	83,639	9.5	29,915	16.5
2012 vs. 2011	4,323,289	10.2	4,301,845	10.4	18,066	1.9	3,378	1.6
2012 vs. 2008	7,771,583	19.9	6,641,268	17.0	960,851	5,061.6	169,464	371.4

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

Dicho comportamiento mostraría una mayor cobertura en la población, sin embargo, del análisis a las cifras presentadas por la CONSAR se observa una tendencia decreciente en las cuentas individuales con aportación para los trabajadores afiliados al IMSS, los cuales en promedio integran el 98.3% del total de cuentas registradas en el SAR.

Con el propósito de presentar un perfil más completo de las principales características de los trabajadores que mantienen una cuenta registrada en el SAR, en los siguientes numerales se expone por separado la información de los trabajadores que cotizan al IMSS y al ISSSTE.

### 3.3. Cuentas con aportación y densidad de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS

#### 3.3.1. Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS con aportación

En relación con las aportaciones realizadas a las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS, en el Informe Trimestral correspondiente al Primer Trimestre de 2012, la CONSAR informó que solo tiene información de las aportaciones realizadas después del inicio de operaciones del sistema de cuentas individuales y que el registro de las cotizaciones efectuadas antes del 1 de julio de 1997 lo lleva el IMSS.

No obstante lo anterior, es importante señalar que esta situación no afecta el análisis que se realiza en el presente trabajo, en virtud de que únicamente se está analizando la tendencia de las aportaciones realizadas a las cuentas individuales de los trabajadores, sobre las cuales la CONSAR informó que a marzo de 2012, del total de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS registradas en las Afore (45,640,634), el 70.8% han contribuido a su cuenta individual 300 semanas o menos desde el inicio del Sistema en julio de 1997.

En el cuadro siguiente se presenta la información reportada por la CONSAR para el 2011 y el 1er trimestre de 2012, toda vez que para los ejercicios de 2008 a 2010 no presentó la información con este nivel de desagregación.

**CUADRO NÚMERO 7**  
**CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS**  
**REGISTRADAS EN LAS AFORE**  
**SEMANAS COTIZADAS DICIEMBRE DE 2011 - PRIMER TRIMESTRE 2012**  
**ABOLUTOS Y PORCENTAJE**

Semanas cotizadas	2011	%	2012	%
<b>Total de cuentas registradas</b>	<b>41,338,789</b>	<b>100.0</b>	<b>45,640,634</b>	<b>100.0</b>
0 a 100	18,643,794	45.1	20,401,363	44.7
101 a 200	6,407,512	15.5	6,937,376	15.2
201 a 300	4,464,589	10.8	4,929,188	10.8
301 a 400	3,141,748	7.6	3,559,969	7.8
401 a 500	2,480,327	6.0	2,738,438	6.0
500 ó más	6,200,818	15.0	7,074,298	15.5

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012

Del análisis al cuadro anterior se observa, que cerca del 60% de las cuentas individuales registradas han cotizado menos de 200 semanas, lo que refleja bajos niveles de aportación en las cuentas de los trabajadores.

Lo anterior se puede corroborar con la información presentada por la CONSAR para el total de cuentas que en los últimos tres años han recibido aportaciones, para las cuales informó que 21,064,520 (46.2% respecto de los 45,640,634 millones de cuentas registradas a marzo de 2012), recibieron al menos una aportación obligatoria al RCV.<sup>82/</sup>

En el cuadro siguiente se presentan el comparativo de las cuentas reportadas con aportaciones en los últimos cuatro años respecto del total de cuentas registradas en cada año para los trabajadores afiliados al IMSS.

**CUADRO NÚMERO 8  
Cuentas Individuales de los Trabajadores Afiliados  
al IMSS que Registraron Aportaciones en los  
Últimos Tres Años respecto del Total**

**DICIEMBRE DE 2008 - MARZO DE 2012**

**ABOLUTOS Y PORCENTAJE**

Año	Total	Cuentas con aportación	%
<b>2008</b>	38,999,366	n.d.	n.d.
<b>2009</b>	39,293,123	22,202,136	56.5
<b>2010</b>	40,176,197	21,508,873	53.5
<b>2011</b>	41,338,789	21,371,327	51.7
<b>2012</b>	45,640,634	21,064,520	46.2
<b>Promedio</b>			<b>52.0</b>

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. Para estos años la CONSAR no presentó la información con este nivel de desagregación.

El número de cuentas individuales registradas en el SAR de los trabajadores afiliados al IMSS al primer trimestre de 2012 fue superior en 16.2% a las registradas al cierre de 2009, al pasar de 39,293.123 en este último año a 45,640,634 a marzo de 2012. En contraste con este comportamiento, el número de cuentas que registraron al

<sup>82/</sup> México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, op. cit., p. 18.



menos una aportación a la cuenta de RCV en los tres últimos, muestra una tendencia decreciente ya que para el cierre de 2011 disminuyó en 3.7% en relación con 2009, al pasar de 22,202,136 cuentas con aportación en este año a 21,371,327 en el 2011, y en 5.1% a marzo de 2012, al registrarse 21,064,520 cuentas con aportación (1,137,616 cuentas menos).

Como se aprecia en el cuadro anterior, en los ejercicios de 2009 a 2011, en promedio el 52% del total de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS registradas en las Afore recibieron al menos una aportación en dicho periodo, el 48% de las cuentas permanecieron inactivas toda vez que no registraron ni una aportación.

Para evaluar el comportamiento de las cuentas con aportación, en sus Informes Trimestrales la CONSAR presenta un índice denominado “densidad de cotización”, el cual define como el cociente del número de bimestres cotizados entre el total de periodos bimestrales existentes en el sistema a partir de su operación. En el siguiente numeral se presenta la evaluación de la densidad de cotización de las cuentas individuales de los trabajadores que recibieron aportaciones.

### **3.3.2. Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS por densidad de cotización**

De acuerdo con la CONSAR, a marzo de 2012 del total de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS, el 46.2% recibió en los tres últimos años al menos una aportación en la cuenta de RCV (21,064,520), de las cuales 52% registró una densidad de cotización de entre 75 y 100 por ciento (lo que significa que recibieron aportaciones durante al menos 14 bimestres de los últimos 28, esto es en la mitad del periodo en que debieron cotizar); y que el 19.1 por ciento de las cuentas registraron una densidad de cotización de entre 1 y 24.9 por ciento (lo que quiere decir que aquellos que alcanzaron este último porcentaje realizaron aportaciones en 7 de los últimos 28 bimestres, el 25% del tiempo de cotización evaluado), como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO NÚMERO 9  
Cuentas Individuales de los Trabajadores Afiliados al IMSS que Registraron  
Aportaciones en los Últimos Tres Años  
Distribución de Cuentas por Densidad de Cotización Diciembre de 2008 - Primer  
Trimestre 2012**

**ABOLUTOS Y PORCENTAJE**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Cuentas con aportación</b>	<b>75 a 100</b>	<b>50 a 74.9</b>	<b>25 a 49.9</b>	<b>1 a 24.9</b>
<b>2008</b>	38,999,366	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>%</b>						
<b>2009</b>	39,293,123	22,202,136	10,679,227	2,864,076	3,885,374	4,773,459
<b>%</b>			48.1	12.9	17.5	21.5
<b>2010</b>	40,176,197	21,508,873	10,732,928	2,688,609	3,764,053	4,323,283
<b>%</b>			49.9	12.5	17.5	20.1
<b>2011</b>	41,338,789	21,371,327	10,942,119	2,692,787	3,654,497	4,081,923
<b>%</b>			51.2	12.6	17.1	19.1
<b>2012</b>	45,640,634	21,064,520	10,995,679	2,633,065	3,475,646	3,960,130
<b>%</b>			52.2	12.5	16.5	18.8

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. Para estos años la CONSAR no presentó la información con este nivel de desagregación.

Considerando las cifras presentadas en los cuadros números 8, Cuentas Individuales con Aportación) y 9, Distribución de Cuentas Individuales por Densidad de Cotización, para el periodo 2009 a 2011, se puede apreciar que solo el 30% de los trabajadores afiliados al sistema de cuentas individuales del IMSS alcanzarán a obtener una pensión, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- No se debe de perder de vista que estamos hablando del 52.0% respecto del número de cuentas con aportación, pero del 24.1% respecto del total de cuentas individuales registradas en el SAR.
- La CONSAR señala que para los trabajadores que registraron una densidad de cotización de entre 75 y 100 por ciento, se pronostica que realizarán aportaciones a su cuenta individual durante al menos 30 de 40 años de su vida laboral,
- En las cuentas con densidad de cotización menor al 75 por ciento, se observa una tendencia decreciente en su participación respecto del total, principalmente

en las cuentas que reportan una densidad de cotización de entre 1 y 24.9 por ciento, cuya participación descendió 2.4 puntos porcentuales, al pasar de representar el 21.5% en 2009 (con un total de 4,773,459 cuentas), al 19.1% en 2011( 4,081,923 cuentas).

- Conforme a lo reportado por la CONSAR en marzo de 2012, los trabajadores que registran una densidad de cotización menor respecto de los demás son también los trabajadores que obtienen los salarios más bajos

Para evaluar este último punto, en el apartado siguiente se presenta el análisis de la distribución de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS por nivel salarial y densidad de cotización.

### **3.3.3. Distribución de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS por nivel salarial y densidad de cotización**

En el cuadro siguiente se presenta la información reportada por la CONSAR en los Informes Trimestrales que rindió al Congresos de la Unión respecto de los ingresos que percibieron los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del IMSS en los últimos 4 años:

**CUADRO NÚMERO 10  
Cuentas Individuales de los Trabajadores Afiliados al IMSS  
Registradas en las Afore  
Distribución de Cuentas por Nivel Salarial  
Diciembre de 2008 - Primer Trimestre de 2012, en Porcentajes**

Veces de Salario Mínimo	2008	2009	2010	2011	Mzo. 2012
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	n.d.	4.2	4.4	10.4	12.5
2	n.d.	40.1	39.7	42.5	42.6
3	n.d.	21.2	20.4	19.6	18.8
4	n.d.	10.7	10.7	9.1	8.7
5	n.d.	5.9	6.0	5.1	4.8
6	n.d.	4.0	4.1	3.2	3.1
7	n.d.	2.7	2.9	2.1	2.0
8	n.d.	2.0	2.2	1.5	1.4
9	n.d.	1.5	1.6	1.1	1.1

**CUADRO NÚMERO 10**  
**CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS**  
**REGISTRADAS EN LAS AFORE**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS POR NIVEL SALARIAL**  
**DICIEMBRE DE 2008 - PRIMER TRIMESTRE DE 2012, EN PORCIENTAJES**

Veces de Salario Mínimo	2008	2009	2010	2011	Mzo. 2012
10	n.d.	1.2	1.2	0.9	0.8
11	n.d.	0.9	1.0	0.7	0.6
12	n.d.	0.7	0.8	0.5	0.5
13	n.d.	0.6	0.7	0.4	0.4
14	n.d.	0.5	0.5	0.3	0.3
15	n.d.	0.4	0.5	0.3	0.3
16	n.d.	0.4	0.4	0.2	0.2
17	n.d.	0.4	0.4	0.2	0.7
18	n.d.	0.3	0.3	0.6	0.1
19	n.d.	0.2	0.2	0.1	0.1
20	n.d.	0.2	0.2	0.1	0.1
21	n.d.	0.2	0.2	0.1	0.1
22	n.d.	0.1	0.2	0.1	0.1
23	n.d.	0.1	0.2	0.1	0.0
24	n.d.	0.3	0.2	0.0	0.5
25 o más	n.d.	1.2	1.2	0.5	0.0

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. Para 2008 la CONSAR no presentó la información con este nivel de desagregación.

De las cifras contenidas en el cuadro anterior, podemos observar que:

- Del total de cuentas individuales de los trabajadores registradas en los ejercicios de 2009 a marzo de 2012, en promedio el 70% percibieron entre uno y tres salarios mínimos, mientras que el 4% recibe más de 10 salarios mínimos.
- La mayor parte de los trabajadores percibió 2 salarios mínimos, los cuales en el periodo revisado representaron en promedio el 41.2% del total de los trabajadores registrados en el sistema de cuentas individuales del IMSS, cuya participación se incrementó en 2.5 puntos porcentuales al pasar de representar el 40.1% en 2009 a representar el 42.6% a marzo de 2012.

- Se registra una tendencia al alza entre el número de trabajadores que perciben menores ingresos, siendo de resaltar la observada entre los trabajadores que perciben un salario mínimo cuya participación respecto del total se incrementó en 8.3 puntos porcentuales, al pasar de representar el 4.2% en 2009 a representar el 12.5% a marzo de 2012.
- Por ende, la participación de los trabajadores que perciben mayores ingresos registra una tendencia a la baja, siendo de observar la registrada entre los trabajadores que perciben entre 3 y 4 salarios mínimos los cuales a marzo de 2012 en conjunto representan el 27.5% del total de los trabajadores registrados, y cuya participación descendió, en 2.4 y 2.0 puntos porcentuales, respectivamente, en el periodo analizado.

Debido a la forma en que se desagrega la información que reporta la Comisión no es posible determinar el número de trabajadores por nivel salarial con aportación, como se observa en cuadro siguiente:

**CUADRO NÚMERO 11**  
**CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS REGISTRADAS EN LAS**  
**AFORE, 1er TRIMESTRE 2012**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTA POR DENSIDAD DE COTIZACIÓN Y SALARIO**  
**(PORCENTAJES)**

Densidad de cotización	Distribución de salarios mínimos					Sistema
	1 – 5	6 – 10	11 - 15	16 – 20	Más de 20	
1 -24.9	20.2	7.3	5.7	5.7	4.5	<b>18.8</b>
25 - 49.9	17.7	9.5	7.8	7.4	7.4	<b>16.5</b>
50 - 74.9	13.0	9.7	8.4	7.4	7.7	<b>12.5</b>
75 -100	49.1	73.4	78.1	79.4	80.4	<b>52.2</b>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CONSAR, Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al primer trimestre de 2012.

Los trabajadores con salarios más elevados son los más beneficiados dentro del sistema de cuentas individuales, dado que tienden a registrar una mayor permanencia en el mercado laboral formal, como se aprecia en el cuadro anterior, más del 73% de los trabajadores que perciben entre 6 salarios mínimos registran una densidad de

cotización de entre el 75 y 100 por ciento. En contraste, menos del 50% de los trabajadores que perciben entre 1 y 5 salarios mínimos alcanzan a registrar esta densidad de cotización, siendo de destacar que el 20.2% de estos últimos registran una densidad de cotización de entre 1 y 24.9 por ciento, por lo que de continuar con esta tendencia no alcanzarán a cubrir los requisitos indispensables para obtener la pensión.

### 3.3.4. Distribución de cuentas por edad de los trabajadores registrados ante el IMSS, antes y después de 1997

De acuerdo con la CONSAR, a marzo de 2012 el 47.1% de la cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS administradas por las Afore pertenece a trabajadores cuyo registro ante el IMSS se realizó antes de 1997, el 52.9% restante corresponde a trabajadores que se registraron a partir de 1997, año de inicio del sistema de cuentas individuales, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**CUADRO NÚMERO 12**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL**  
**IMSS REGISTRADOS EN LAS AFORES, ANTES Y DESPUÉS DE 1997 POR RANGOS DE**  
**EDAD**  
**(PORCENTAJES)**

Rangos de edad	Registrados antes de 1997	Registrados a partir de 1997	Total
26 años o menos	0.1	99.9	100.0
27 – 36 años	18.6	81.4	100.0
37 -45 años	72.6	27.4	100.0
46 – 59 años	81.3	18.7	100.0
60 años o más	85.4	14.6	100.0
<b>Total</b>	<b>47.1</b>	<b>52.9</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CONSAR, Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondiente al primer trimestre de 2012.

Los trabajadores afiliados al IMSS cuyo registro se realizó con anterioridad a 1997, podrán elegir entre pensionarse por el sistema de reparto vigente a partir de julio de ese año si cumplen con los requisitos legales establecidos al llegar el momento de su retiro.

Por lo que se refiere a los trabajadores que se incorporaron al nuevo sistema de pensiones, de acuerdo con la CONSAR, la mayoría son jóvenes, toda vez que la edad promedio de los trabajadores cotizantes al IMSS es de 39.6 años, al analizar la distribución de cuentas por rango de edad, se obtiene que poco más del 70% de las

cuentas pertenece a trabajadores que tienen 45 años de edad o menos, mientras que sólo el 8.3% pertenece a trabajadores mayores de 60 años quienes son los más cercanos al retiro.

Al tomar en cuenta que uno de los requisitos para alcanzar la jubilación consiste en cumplir 65 años de edad, los trabajadores cuya edad es menor a los 45 años, tendrán trabajar por lo menos otros 19 años para estar en condiciones de cumplir con el requisito antes señalado. Adicionalmente, para obtener la pensión es necesario cotizar al menos durante 1,250 semanas, por lo que los trabajadores que se incorporaron al sistema en julio de 1997 y que han cotizado de forma ininterrumpida deberán de laborar cerca de 10 años más para obtener una pensión.

### **3.3.5. Problemas básicos que presenta la reforma del sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS**

Los problemas básicos que está presentando la reforma en pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, tiene que ver con la baja densidad de cotización referida a las aportaciones que los trabajadores dan a la seguridad social, respecto del tiempo total laborado, así como los bajos niveles salariales que perciben los trabajadores lo que apunta a que más del 50% de estos no cumplirán con los requisitos establecidos para obtener una pensión.

Por lo que se refiere al número de cuentas que registraron aportaciones respecto del total de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del IMSS, como se comentó en los apartados anteriores, en los ejercicios de 2009 a 2011, en promedio el 52% del total de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS registradas en las Afore recibieron al menos una aportación en dicho periodo, el 48% de las cuentas no tuvieron aportaciones.

En específico, para marzo de 2012 respecto de este indicador se reportó que de las 45,640,634 de cuentas individuales registradas en el sistema de pensiones del IMSS, solo el 46.2% (21,064,520 millones de cuentas) recibieron al menos una aportación obligatoria al RCV, de las cuales el 52% (10,995,679 millones de cuentas) registró una densidad de cotización de entre 75 y 100 por ciento, representando esta

última cifra tan solo el 24.1% respecto del total de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS registradas en el SAR. El 48% restante de las cuentas individuales de los trabajadores que registraron aportaciones tuvieron una densidad de cotización menor al 75 por ciento, observándose una tendencia decreciente en su participación respecto del total, principalmente en las cuentas que reportan una densidad de cotización de entre 1 y 24.9 por ciento.

Este comportamiento se reporta desde años anteriores al periodo revisado, ya que de acuerdo con la Asociación Internacional de Fondos de Pensión, la proporción de afiliados que efectivamente aportaron en el periodo 2003 - 2006, pasó del 40% en el 2003 al 37% en el 2006, lo que demuestra una tendencia de baja densidad de cotización.

De acuerdo con Berenice P. Ramírez López,<sup>83/</sup> este comportamiento tiene que ver con la falta de empleo y con la baja afiliación al IMSS, debido al bajo ritmo de crecimiento de la economía mexicana más la forma en que están funcionando las estructuras productivas que han operado cambios dramáticos en el mercado laboral caracterizados por el desempleo, la informalidad, la precariedad laboral de alta rotación de los trabajadores entre la formalidad y la informalidad ante la caída de salarios y sueldos, así como el crecimiento de las contrataciones sin seguridad social.

Para los trabajadores que pierden su empleo ha significado la falta de servicios de salud y de seguridad social y para aquellos que se inscribieron en una Afore, una caída en la densidad de cotización, lo que se traduce en un monto menor en el fondo necesario para obtener una pensión y en la necesidad de mayor tiempo laboral para poder cumplir con los requisitos para tener derecho a una pensión de retiro, y en el más grave de los casos, quedarse sin la posibilidad de cubrir los requisitos mínimos para obtener una pensión mínima garantizada,<sup>84/</sup> al ser más estrictos los requisitos exigidos para tener derecho a una pensión los que de por sí han obligado a los trabajadores a retrasar su jubilación tanto por el incremento en el tiempo establecido para tener

---

<sup>83/</sup> México, Universidad Nacional Autónoma de México, Unidad de Economía Política del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas, Investigadora Titular.

<sup>84/</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P., op. cit., p. 43, 46.



derecho a una pensión (al tener que cotizar 750 semanas más a las 500 vigentes antes de la reforma del sistema de pensiones).

La nueva ley del IMSS señala que para tener derecho a una pensión, se requiere cotizar durante mil 250 semanas, que representa más de 24 años. Ante un escenario de mercado laboral con gran movilidad e informalidad, cotizar para una pensión que sólo se otorga en el trabajo formal, va a ser muy difícil alcanzar una pensión debido a va a significar mucho más de 24 años y medio de trabajo, toda vez que como la propia CONSAR lo señala, para aquellos trabajadores registran una densidad de cotización de entre 75 y 100 por ciento, se pronostica que realizarán aportaciones a su cuenta individual durante al menos 30 de 40 años de su vida laboral. Esto es, aquellos trabajadores que logren mantenerse en un trabajo que puedan cotizar, pueden significar 30 de 40 años de vida laboral para poder cumplir esas mil 250 semanas.

A lo anterior se suma los bajos niveles salariales que perciben la mayor parte de de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del IMSS, debido a que el monto de la pensión que un trabajador recibirá al final de su vida laboral está basado financieramente en los recursos que logre acumular durante su etapa activa, lo cual también depende a su vez de su carrera salarial, años de cotización, ahorro voluntario y la tasa de rendimiento neta obtenida por sus aportaciones.

Como ya se comentó, del total de cuentas individuales de los trabajadores registradas en los ejercicios de 2009 a marzo de 2012, en promedio el 70% percibieron entre uno y tres salarios mínimos, siendo de destacar que de estos últimos, el 41.2% correspondió a los trabajadores percibieron 2 salarios mínimos.

Para aquellos que solamente están cotizando, teniendo como base uno, dos o tres salarios mínimos, por muy buena rentabilidad que tuvieran las Siefores y las Afores, sus posibilidades de pensión van a ser mínimas, ya que de acuerdo con la CONSAR, los trabajadores que registran una densidad de cotización menor respecto de los demás son también los trabajadores que obtienen los salarios más bajos. En el mejor de los casos, las pensiones que pudieran alcanzar los trabajadores ubicados en estos niveles salariales serán bajas porque se derivan del nivel de ingreso con el que se está cotizando.

Sobre el particular, la CONSAR señala que aquellos trabajadores cuyos recursos en sus cuentas individuales no sean suficientes para comprar una pensión (en su mayoría trabajadores de bajos ingresos) y cumplan con los requisitos para jubilarse, podrán recibir una pensión mínima garantizada, y los que alcance la edad de retiro y no cumplan con dichos requisitos, recibirán sus recursos independientemente de su densidad de cotización, situación en la que se encuentra un porcentaje cercano al 70% del total de cuenta individuales registradas en el SAR de los trabajadores afiliados al IMSS (48% que no registraron cotización en el periodo revisado y el 48% de las cuentas con aportación que registraron densidades de cotización menores al 75 por ciento (esta última cifra se traduce a un porcentaje cercano al 25% respecto del total de cuentas registradas en el SAR).

Este apartado lo concluiremos con la información presentada en el documento “Una visión crítica de la Seguridad Social en México: En dónde estamos y hacia dónde vamos”., Berenice P. Ramírez López,<sup>85/</sup> señala que un grupo de investigación de características multidisciplinarias constituido por investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, del Colegio de la Frontera Norte y del Colegio Nacional de Actuarios, en el 2006 realizaron un ejercicio tomando como consideración las densidades de cotización que estaba reportando la encuesta de Protección Social de Chile, “ante la falta de información que puedan conducir a cuantificar la movilidad laboral y cómo se traduce en densidades de cotización en el caso de México y con las diferencias que se tienen con Chile, tomando la densidad de cotización de ese país la que registró el 52.5 de las aportaciones esperadas y con la realidad de México, se llegó a las siguientes conclusiones: que el 61 por ciento de los trabajadores que reciben hasta cinco salarios mínimos, no iban a tener pensión por problemas de haber entrado y salido de la dinámica laboral, solamente 16.5 iban a lograr la pensión mínima garantizada ... la que se logra si se cotiza el número de semanas que está señalado y que solamente el 22.5 por ciento iban a tener la posibilidad de lograr una pensión mayor a la mínima garantizada”. Lo que se traduce en no solo incertidumbre para los trabajadores, sino en costos fiscales para el país, ya que la pensión mínima garantizada la paga el Estado.

---

<sup>85/</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., *Una visión crítica de la Seguridad Social en México: En dónde estamos y hacia dónde vamos*, Cámara de Diputados. (Disponible en [http://www.archivos.diputados.gob.mx/.../Seguridad\\_Social/...seguridad\\_social/](http://www.archivos.diputados.gob.mx/.../Seguridad_Social/...seguridad_social/). Consultado el: 15 de marzo de 2013).

Los resultados obtenidos por dicho estudio son aplicables en la actualidad, toda vez que con el análisis efectuado en el presente trabajo se obtuvo que en el sistema de pensiones de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS el 48% de las cuentas permanecieron inactivas ya que no registraron ninguna cotización en los últimos tres años; en el 52% de las cuentas en las que si se registraron aportaciones, el 48% registró bajos niveles de densidad de cotización; el 70% de los trabajadores afiliados al IMSS perciben ingresos entre uno y tres salarios mínimos y, además, es este grupo el que registra los niveles de densidad de cotización más bajos por lo que difícilmente alcanzarán a cumplir con los requisitos establecidos para obtener una pensión, resultados que lleva a que no se cumplan tres de los propósitos fundamentales de la reforma efectuada al sistema de pensiones, una mayor cobertura de población afiliada, garantizar pensiones dignas y aliviar la carga financiera presupuestal, ya que la pensión mínima garantizada la paga el Estado.

### **3.4. Cuentas con aportación, densidad de cotización de los trabajadores afiliados al ISSSTE**

#### **3.4.1. Cuentas de los trabajadores afiliados al ISSSTE con aportación**

Para los trabajadores afiliados al ISSSTE esta información no se puede precisar, en virtud de que los datos que la CONSAR reporta en los Informes Trimestrales que rinde al H. Congreso de la Unión se presentan con diferentes niveles de desagregación, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 13

CUENTAS DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE ADMINISTRADAS POR LAS AFORE

2008 - 2012

Año	Cuentas administradas por las Afore	Características de los trabajadores cotizantes al ISSSTE						
		Total de cuentas administradas por las Afore	Sistema de Reparto	%	Sistema de Cuentas Individuales	%	No se define a que sistema pertenecen	%
2008	18,983	n.d.	n.d.		n.d.		n.d.	
2009	19,103	n.d.	n.d.		n.d.		n.d.	
2010	878,129	3,276,786	1,707,206	52.1	1,248,455	38.1	321,125	9.8
2011	961,768	3,431,198	1,715,599	50.0	1,379,342	40.2	336,257	9.8
2012	979,834	3,743,481	1,849,280	49.4	1,531,084	40.9	363,118	9.7

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. No disponible.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la información que la CONSAR presenta para el total de cuentas individuales registradas en el SAR de los trabajadores afiliados al ISSSTE, en los apartados “Cuentas registradas en las Afore” y “Características de los trabajadores que cotizan al ISSSTE”, no corresponde entre sí.

Sobre el particular, en los Informes Trimestrales presentados por la CONSAR, se señala que en el apartado “Cuentas administradas por las Afore” se reportan a trabajadores que al momento de registrarse en un Afore cotizaban al ISSSTE; en tanto que en el apartado “Características de los trabajadores que cotizan al ISSSTE”, se reporta tanto a los trabajadores registrados en el sistema de reparto (anterior a la reforma de 2007) como a los trabajadores registrados en el sistema de cuentas individuales, señalando que para estos últimos se incluye a trabajadores que al momento de la apertura de su cuenta en una Afore cotizaban al IMSS pero que actualmente cotizan al ISSSTE, así como a trabajadores que cotizan tanto al IMSS como al ISSSTE, además de que, en este último apartado, para un porcentaje cercano al 10% no se presenta información sobre el sistema de pensiones en el cual se encuentran registradas las cuentas individuales.

Debido a las diferencias en la presentación de datos en los apartados señalados y a la falta de información para más de trescientas mil cuentas, es que no se puede

precisar el total de cuentas individuales de los trabajadores del ISSSTE registradas en las Afore, así como cuántas de ellas han recibido aportaciones en los últimos tres años. No obstante estas diferencias, considerando los porcentajes que la CONSAR reporta para las cuentas individuales de los trabajadores al servicio del Estado con al menos una aportación en la cuenta de RCV (superior al 90%), se puede observar que existe una mayor estabilidad laboral para los trabajadores afiliados al ISSSTE que para los trabajadores del sector privado, para los cuales se reportan porcentajes inferiores al 50%.

Además, es importante señalar que en promedio el 50% de las cuentas administradas por las Afores corresponde a cuentas de trabajadores que se pensionarán bajo el sistema de reparto, vigente antes de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE y sus pensiones estarán fondeadas por el gobierno federal cuyo costo está incorporado en las proyecciones de presupuesto, por lo que sus pensiones están garantizadas una vez que cumplan con los años de cotización que se requieren para alcanzar la jubilación (30 en el caso de los hombres y 28 en el de las mujeres), así como con la edad mínima de retiro, 51 años para los hombres y 49 para las mujeres a partir de 2010, misma que se incrementará gradualmente hasta llegar a 60 y 58 años, respectivamente, para el año 2028.

#### **3.4.2. Cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE por densidad de cotización**

Para precisar la distribución de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE por densidad de cotización, se consideró la información reportada por la CONSAR en el apartado “Características de los trabajadores que cotizan al ISSSTE”, para el total de cuentas que recibieron al menos una aportación obligatoria al RCV en los últimos tres años.

**CUADRO NÚMERO 14**  
**CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE**  
**REGISTRADAS EN LAS AFORE**  
**DISTRUBCIÓN DE CUENTAS POR DENSIDAD DE COTIZACIÓN DICIEMBRE DE**  
**2008 - PRIMER TRIMESTRE 2012**

**ABSOLUTOS Y PORCENTAJE**

Año	Cuentas individuales con aportación	75 a 100	50 a 74.9	25 a 49.9	1 a 24.9
<b>2008</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2009</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2010</b>	1,201,421	758,096.7	102,120.8	157,386.2	183,817.4
%		63.1	8.5	13.1	15.3
<b>2011</b>	1,352,732	932,032.3	96,044.0	106,865.8	217,789.9
%		68.9	7.1	7.9	16.1
<b>2012</b>	1,365,387	921,636	128,346	92,846	222,558
%		67.5	9.4	6.8	16.3

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. Para estos años la CONSAR no presentó la información con este nivel de desagregación.

En el caso de los trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones del ISSSTE, al primer trimestre de 2012 el 67.5 por ciento registró una densidad de cotización de entre el 75 y 100 por ciento, porcentaje mayor en 15.3 puntos porcentuales al registrado por los trabajadores que cotizaron al IMSS durante el mismo periodo (52.1 por ciento); y el 16.3 por ciento de las cuentas registraron una densidad de cotización de entre 1 y 24.9 por ciento (2.8 puntos porcentuales menos que el porcentaje registrado por los trabajadores afiliados al IMSS), lo que implica que los trabajadores han realizado aportaciones durante al menos 14 bimestre de los últimos 18.

Al igual, que en el caso de los trabajadores afiliados al IMSS, la CONSAR reporta que de acuerdo con la información anterior, se podría pronosticar que durante una vida laboral de 40 años, un trabajador que cotiza al ISSSTE realizará aportaciones a su cuenta individual durante al menos 30 años.

En similitud a lo acontecido con el sistema de retiro de los trabajadores afiliados al IMSS, las cuentas pertenecientes a trabajadores con ingresos superiores mantienen una densidad de cotización mayor a las pertenecientes a trabajadores con menores ingresos.

En el apartado siguiente se presenta el análisis de la distribución de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE por nivel salarial y densidad de cotización.

### **3.4.3. Distribución de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE por nivel salarial y densidad de cotización**

En el cuadro siguiente se presenta la información reportada por la CONSAR en los Informes Trimestrales que rindió al Congresos de la Unión respecto de los ingresos que percibieron los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del ISSSTE en los últimos 2 años:

**CUADRO NÚMERO 15**  
**CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE**  
**REGISTRADAS EN LAS AFORE**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS POR NIVEL SALARIAL**  
**2008 - PRIMER TRIMESTRE 2012**

Rangos de Salario Mínimo	2008	2009	2010	2011	Mzo. 2012
Total	n.d.	n.d.	100.0	100.0	100.0
Menor a 1	n.d.	n.d.	16.7	14.2	14.5
1	n.d.	n.d.	7.7	7.2	7.2
2	n.d.	n.d.	22.6	19.8	19.3
3	n.d.	n.d.	23.9	24.9	24.6
4	n.d.	n.d.	10.8	14.0	14.7
5	n.d.	n.d.	4.1	4.5	4.1
6	n.d.	n.d.	3.0	2.9	2.5
7	n.d.	n.d.	3.1	3.4	4.0
8	n.d.	n.d.	2.0	2.0	2.0
9	n.d.	n.d.	2.3	2.7	2.4
10 o más	n.d.	n.d.	3.9	4.4	4.5

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. Para estos años la CONSAR no presentó la información con este nivel de desagregación.

En la distribución de cuentas por nivel salarial, el 84.4% de las cuentas individuales de trabajadores cotizantes al ISSSTE corresponde a trabajadores que percibieron cinco salarios mínimos o menos en el primer trimestre de 2012, siendo de destacar, que el 24.6% de éstos perciben 3 salarios mínimos y el 19.3% dos salarios mínimos, en comparación con los trabajadores afiliados al IMSS con el 18.8% y 42.6% que registraron en esos mismos niveles salariales, respectivamente. De las cifras contenidas en el cuadro número 14 se observa una tendencia decreciente entre los trabajadores que percibieron entre uno y dos salarios mínimos y una tendencia creciente en el número de trabajadores que perciben entre 3 y 4 salarios mínimos, comportamiento contrario al registrado por los trabajadores afiliados al IMSS, como se observa en el cuadro siguiente:



**CUADRO NÚMERO 16**  
**COMPARATIVO ENTRE LAS CUENTAS INDIVIDUALES REGISTRADAS DE LOS**  
**TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS Y AL ISSSTE**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS POR NIVEL SALARIAL**  
**2008 - PRIMER TRIMESTRE 2012**

Veces de Salario Mínimo	2008	2009	2010	2011	Mzo. 2012
<b>Total IMSS</b>	n.d.	100.0	100.0	100.0	100.0
1	n.d.	4.2	4.4	10.4	12.5
2	n.d.	40.1	39.7	42.5	42.6
3	n.d.	21.2	20.3	19.6	18.8
4	n.d.	10.7	10.6	9.1	8.7
5	n.d.	5.9	6.0	5.1	4.8
6 o más	n.d.	17.9	19.0	13.3	12.6
<b>Total ISSSTE</b>	n.d.	n.d.	100.0	100.0	100.0
Menor a 1	n.d.	n.d.	16.7	14.2	14.5
1	n.d.	n.d.	7.7	7.2	7.2
2	n.d.	n.d.	22.6	19.8	19.3
3	n.d.	n.d.	23.9	24.9	24.6
4	n.d.	n.d.	10.8	14.0	14.7
5	n.d.	n.d.	4.1	4.5	4.2
6 o más	n.d.	n.d.	14.2	15.4	15.5

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

n.d. Para estos años la CONSAR no presentó la información con este nivel de desagregación.

El número de trabajadores afiliados al ISSSTE que perciben 1 salario mínimo en el primer trimestre de 2012 decreció en .5 puntos porcentuales respecto de 2010 al pasar de representar el 7.7 en este último a año a representar 7.2% en el primer trimestre de 2012. Por su parte, los trabajadores que percibieron 3 niveles salariales registraron un incremento de .7 puntos porcentuales en dicho periodo al pasar de representar 23.9% a 24.6%, de los que percibieron 4 salarios mínimos se incrementó en 3.9 puntos porcentuales, al pasar de representar el 10.8% al 14.7% de diciembre de 2010 al primer trimestre de 2012, respectivamente.

Como ya se comentó, en el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, en el periodo comprendido de diciembre de 2012 al primer trimestre de 2012 se registró una tendencia al alza entre los trabajadores que perciben un salario mínimo cuya participación respecto del total se incrementó en 8.3 puntos porcentuales, al pasar de representar el 4.2% en 2009 a representar el 12.5% a marzo de 2012, en contraste los trabajadores que percibieron 3 y 4 salarios registraron una tendencia decreciente en su participación respecto del total, ya que su participación descendió, en 2.4 y 2.0 puntos porcentuales, respectivamente, en el periodo analizado.

Los resultados anteriores son indicativos de que los trabajadores afiliados al ISSSTE perciben mejores salarios que los afiliados al IMSS, sin embargo, se debe observar que en el ISSSTE en 2009 el 16.7% del total de trabajadores registrados percibían menos de un salario mínimo los cuales registraron una tendencia a la baja de 2.2 puntos porcentuales al pasar a representar el 14.5% al primer trimestre de 2012; en comparación con el IMSS en este rango no se reportan trabajadores con ese nivel salarial ya que los que perciben menos recursos obtienen un salario mínimo. No obstante lo anterior, podemos afirmar que los trabajadores afiliados al ISSSTE perciben mejores ingresos y la pensión que estos recibirán será superior a la que alcanzarán los trabajadores afiliados al IMSS.

Al analizar las cuentas por densidad de cotización de los trabajadores afiliados al ISSSTE podemos observar que las cuentas pertenecientes a trabajadores con ingresos superiores mantienen una densidad de cotización mayor en relación con los trabajadores que perciben menores ingresos, como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO NÚMERO 17**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE POR NIVEL**  
**SALARIAR Y DENSIDAD DE COTIZACIÓN, 1ER TRIMESTRE DE 2012**  
**(PORCENTAJES)**

Densidad de cotización	Distribución de salarios					
	Menor a 2	2 menor a 4	4 menor a 6	6 menor a 9	9 ó más	Sistema
1 – 24.9	44.1	14.2	1.8	1.2	0.7	16.3
25 – 49.9	13.4	6.3	3.6	3.1	2.0	6.8
50 – 74.9	13.9	9.1	7.7	7.6	4.1	9.4
75 - 100	28.5	70.4	87.0	88.0	93.3	67.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

En el cuadro anterior podemos observar que, de acuerdo con la distribución de la cuentas por densidad de cotización y salario, el 29.6% de las cuentas de los trabajadores cotizantes al ISSSTE que perciben de 2 a menos salarios mínimos, la densidad de cotización máxima que registran es de 74.9%, y de los trabajadores que perciben 9 salarios mínimos, el 93.3% de las cuentas tienen una densidad de cotización de entre 75 y 100%. Lo anterior muestra, que al igual que en el caso del IMSS, los trabajadores con salarios más elevados son los más beneficiados dentro del sistema de cuentas individuales, dado que tienden a registrar una mayor permanencia en el mercado laboral formal.

Asimismo al igual que en el IMSS, la proporción de trabajadores con densidad de cotización entre 75 y 100 por ciento se incrementa gradualmente conforme aumenta el rango de edad, alcanzando su mayor nivel de 79.5% en los trabajadores que registran 60 años de edad o más, como se aprecia a continuación:

**CUADRO NÚMERO 18**  
**DISTRIBUCIÓN DE CUENTAS DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL ISSSTE POR**  
**DENSIDAD DE COTIZACIÓN Y RANGO DE EDAD, 1ER TRIMESTRE DE 2012**  
**(PORCENTAJES)**

Densidad de cotización	Distribución de salarios					Sistema
	26 años o menos	27 a 36 años	37 a 45 años	46 a 59 años	60 años ó más	
1 – 24.9	29.3	15.6	13.4	9.7	4.4	16.3
25 – 49.9	7.9	7.6	5.8	5.1	4.8	6.8
50 – 74.9	10.9	10.0	7.8	8.1	11.2	9.4
75 - 100	51.8	66.9	73.0	77.1	79.5	67.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CONSAR, Informes Trimestrales al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, correspondientes al cuarto trimestre de los años 2008 a 2011 y primer trimestre de 2012.

### 3.5. Inequidades entre los sistemas de retiro de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE

Del análisis a la información presentada por la CONSAR en los Informes trimestrales que rindió al H. Congreso de la Unión en los años de 2008 al 1er Trimestre de 2012, se observó que existe una gran inequidad entre ambos sistemas.

Como se comentó el número de trabajadores afiliados a ISSSTE que se reportó con al menos una aportación en la cuenta de RCV en los últimos tres años alcanzó un porcentaje superior al 90%, mientras que para los trabajadores afiliados al IMSS se reportaron porcentajes inferiores al 50%.

Por lo que se refiere a la densidad de cotización registrada por los trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones del ISSSTE, al primer trimestre de 2012 el 67.5 por ciento registró una densidad de cotización de entre el 75 y 100 por ciento, cifra mayor en 15.3 puntos porcentuales al registrado por los trabajadores que cotizaron al IMSS en dicho periodo, la cual alcanzó 52.1 por ciento.

En cuanto a los ingresos percibidos por los trabajadores afiliados a los dos sistemas de pensiones en análisis, se puede afirmar que los trabajadores afiliados al ISSSTE perciben mejores ingresos y la pensión que estos recibirán será superior a la

que alcanzarán los trabajadores afiliados al IMSS. Lo que se puede corroborar con la información presentada por Berenice P. Ramírez López, en el documento ya referido denominado “Una visión crítica de la Seguridad Social en México: En donde estamos y hacia dónde vamos”, señala que en el 2005 las tasas de reemplazo de un trabajador común y corriente que aportó al IMSS eran del 30 por ciento y de los trabajadores afiliados al ISSSTE, del 60 por ciento, situación que demuestra que la seguridad social que ha tenido el país ha sido deficiente por falta de cobertura e inequidad.

Asimismo, señala que de acuerdo con la información de la CONSAR el 76.2 por ciento de los trabajadores que a ese año aportaron recursos para su retiro, no rebasan los tres salarios mínimos como ingresos reportados, de lo que se deriva que aún cuando la rentabilidad sea muy buena, las pensiones serán bajas porque éstas están en función del nivel de ingreso con el que el trabajador está cotizando.

Podemos observar la inequidad de las pensiones a que hacer referencia Berenice P. Ramírez López, al retomar el siguiente cuadro que presenta en el documento de referencia, el cual fue elaborado por la comisión de seguridad social de la LIX Legislatura.

<b>CUADRO NÚMERO 19 COMPARATIVO ENTRE EL MONTE DE PENSIÓN QUE RECIBEN LOS TRABAJADORESS AFILIADOS AL IMSS Y AL ISSSTE</b>			
<b>INSTITUTO</b>	<b>NÚMERO DE PENSIONADOS</b>	<b>PROMEDIO ANUAL POR PENSIONADO (PESOS)</b>	<b>PROMEDIO MENSUAL</b>
IMSS (pensiones por vejez, cesantía, invalidez muerte y riegos de trabajo; LSS73 y NLSS 97)	2.3 millones	21,965.10	1,830.43
ISSSTE (pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía)	533 mil	67,679.90	5,639.99
Ex presidentes de la República	4	45,811,000.00 Partida anual total que incluye pensión, prestaciones vehículos, infraestructura y personal a su servicio	3,817,583.33
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	53 titulares y 28 viudas	133,544,200.00 Partida anual total que incluye sueldo base, compensación garantizada, prestaciones, estímulos más sueldos de chóferes y ayudantes	11,128,683.33

Fuente: PEF, 2005 citado en [Raya;2005]

El cuadro anterior muestra la inequidad que existe entre las pensiones que perciben los trabajadores. “El número de pensionados en el IMSS son 2.3 millones. El promedio anual de pesos por pensionado es 21 mil 965. Del ISSSTE son 533 mil pensionados, el promedio anual en pesos por pensionado es 67 mil 679. Los expresidentes de la República son cuatro, el promedio anual por pensionado son 45 millones 811 mil. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) son 53 titulares y 28 viudas, y el promedio anual por pensionado son 133 millones 544 mil 200 pesos.”

Dejando a un lado las cifras reportadas para los expresidentes de la República y para los ministros de la SCJN, y enfocándonos solo en los sistemas de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, podemos observar que, si bien las cifras reportadas en el cuadro anterior corresponden al ejercicio de 2005, son aplicables en la actualidad en virtud de que el salario mínimo vigente a diciembre de 2012 fue de \$59.08 pesos en el área geográfica “B” y de \$62.33 pesos en el área geográfica “A”,<sup>86/</sup> que multiplicados por 30 días dan un total de 1,772.00 y 1,869.9 pesos mensuales, cifras entre las cuales se encuentra la pensión promedio mensual obtenida por los trabajadores afiliados al IMSS en 2005 (1,830.43 pesos), que fue reportada por la comisión de seguridad social de la LIX Legislatura. Cabe señalar que para el ejercicio 2013, el salario mínimo aprobado asciende a la cantidad de 61.38 y 64.76 pesos en la áreas geográficas “A” y “B”,<sup>87/</sup> respectivamente, sumando un total mensual de \$1,841.4 y 1,942.8 pesos, en el mismo orden, montos que no hacen la gran diferencia respecto del reportado por la LIX Legislatura.

Otra gran inequidad se encuentra en la pensión mínima garantizada por el Gobierno Federal para los trabajadores afiliados a los dos sistemas analizados, toda vez que para los trabajadores afiliados al IMSS, dicha pensión equivale a un salario mínimo general vigente y en el caso de los trabajadores afiliados al ISSSTE se duplica el monto de la PMG de uno a dos salarios mínimos.<sup>88/</sup>

---

<sup>86/</sup> México, H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2012, salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 27 de noviembre de 2012.

<sup>87/</sup> *Ibid.*

<sup>88/</sup> ENRÍQUEZ MONTOYA, op. Cit .

Sin embargo, la inequidad no es el problema más grave que enfrentan los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE y, en general, de los diferentes sistemas de pensiones existentes en el país, el problema más grave consiste en que, ni aun con las modificaciones que se realizaron a los sistemas de pensiones, se estima que en un futuro cercano no se contará con recursos suficientes para cubrir el pago de pensiones, sobre el particular hablaremos en el siguiente apartado.

### **3.6. Problemática actual de los sistemas de pensiones en México**

En el libro presentado por Pedro Vázquez Colmenares Guzmán en 2012, denominado “Pensiones en México, la próxima crisis”, y en cuya presentación participaron personajes como el rector de la UNAM, José Narro Robles y Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se señala que no hay dinero para pagar las pensiones de más de 4 millones de beneficiarios de los diferentes sistemas de pensiones existentes en el país, ya que cada año el Gobierno toma una cifra superior a 400 mil millones de pesos de los impuestos federales para cubrir obligaciones con al menos 105 fondos de pensiones que se encuentran descapitalizados, entre ellos los del IMSS e ISSSTE.

De acuerdo con Vázquez Colmenares, el pago de pensiones asciende a 17 billones de pesos ó 14 billones de 2010, por lo que la deuda nacional en pensiones equivale al 104 por ciento del PIB, que es el monto a pagar en los próximos 80 años, monto equivalente a tres veces más de la deuda pública y más de diez veces de la base fiscal del país. José Narro Nobles señaló que esta situación se debe a que no se ha planteado la solución de fondo, que puede ser la de construir un sistema universal. En la presentación del libro de referencia se hace mención a la privatización de los sistemas de pensiones a un sistema de cuentas individuales, cuestionando si esta sigue siendo una opción para la crisis actual o si se debe de recurrir a otro esquema, a lo que el Auditor Especial de Desempeño de la ASF, manifestó que “el problema de las cuentas individuales de ciertas instituciones es que ofrecerán pensiones máximas de un 30 por ciento del salario, por lo que tendremos un país envejecido y empobrecido. En este caso la solución es hacer mayores cotizaciones entre trabajadores y patrones a la cuentas individuales y reducir significativamente las comisiones de las afores”... Asimismo señala respecto de las afores que “Me parece que se han manejado con

transparencia, sin embargo el grupo de las Afores se ha convertido en un oligopolio que establece rangos máximos y mínimos de comisiones. Esto significa una falsa competencia que perjudica a los trabajadores ya que en el largo plazo las comisiones de las Afores repercuten en una disminución de más de un 20 por ciento de las ya pequeñas pensiones futuras de todos los mexicanos”.

Sobre el particular, Francisco Miguel Aguirre, licenciado en Actuarial por la Universidad Anáhuac, actualmente director general de la consultoría Valuaciones Actuariales del Norte, S.C., señaló que “en el caso del IMSS, las pensiones se otorgan a los 60 ó 65 años, con montos razonables para los trabajadores que se rigen con la Ley de 1973 y con montos raquíticos para los que se rigen con la Ley de 1995.”

Asimismo señaló que “los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, así como de estados, municipios y otros, ya son subsidiados con recursos fiscales... Actualmente el Gobierno destina cerca del ocho por ciento del PEF en subsidios adicionales para fondear las pensiones. Aunque más del 80 por ciento de los trabajadores ya están amparados por los nuevos sistemas de pensiones, las reformas legales para resolver la cuestión no solucionario de fondo el problema. En el mejor escenario, aun con las reformas el pasivo contingente continuará representando más del 90 por ciento del PIB, lo fuerte de la ecuación será para las nuevas generaciones de trabajadores”.

Por otra parte, es importante señalar que de acuerdo con Pedro Vázquez Colmenares, la deuda nacional de pensiones equivalente al 104% del PIB, representa más de tres veces la deuda pública total y más de diez veces la base fiscal. Al respecto, es importante señalar que además de los subsidios que el Gobierno tiene que realizar al pago de pensiones, se suman las cantidades que éste tiene que cubrir para el pago de la deuda que ha adquirido con los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como los pasivos que asumió pasivos derivados del reconocimiento de derechos pensionarios de los trabajadores que eligieron el sistema de cuentas individuales en la reforma efectuada al sistema de pensiones del ISSSTE, los adeudos fueron canalizados a través de bonos (de deuda no negociable) cuyo vencimiento se establece en la fecha de jubilación del trabajador (o de acuerdo a los artículos vigésimo y vigésimo segundo transitorios de la ley del ISSSTE).



Dichas obligaciones representan el 10.8 por ciento del total de la deuda interna para 2008, mientras que para el segundo trimestre de 2009 éstas se ubicaron en 7.2 por ciento, y los recursos del Fondo de Ahorro SAR representaron el 3.1 por ciento del total de la deuda para 2008, mientras que para el segundo trimestre de 2009 fueron de 3.12 por ciento.<sup>89/</sup>

Por lo que se refiere a la deuda adquirida por el Gobierno Federal con los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de acuerdo con la información presentada por la CONSAR en el Informe Trimestral que rindió al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR, en el primer trimestre de 2012, de los 1,654.0 miles de millones con que contaba el SAR a marzo de 2012, el 58.2 por ciento se encontraba invertido en valores gubernamentales denominados tanto en pesos como en otras divisas autorizadas (960.5 miles de millones de pesos), resultando este dinero más costoso para el Gobierno porque tiene que pagarse como deuda pública. Los valores no gubernamentales representaron el 41.8 por ciento (689.9 miles de millones de pesos).

---

<sup>89/</sup> México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Finanzas de la LXI Legislatura, Evolución de la Deuda Pública en México y sus Principales Componentes, Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2009, p. 25.

## CAPÍTULO 4

En la década de los noventas, enmarcada por un entorno político – económico de modernización neoliberal, en el mundo se inició una oleada de reformas a los sistemas de pensiones la cual se vio principalmente promovida por el BM y el FMI, aduciendo problemas financieros de los sistemas asociados con cambios demográficos por un rápido envejecimiento de la población mundial, con dichas reformas se esperaba poner un límite a los déficit fiscales de los sistemas, mantener bajos costos de producción y mejorar la competitividad de sus países en el plano internacional. Entre los países que realizaron reformas a sus sistemas de pensiones se encuentran, en el Continente Europeo, Alemania, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, y en el Continente Americano, Chile, México, Canadá, Bolivia, El Salvador y República Dominicana.

La reforma de los sistemas de pensiones ha llegado a ser parte integrante tanto de la política económica como de la social y las modificaciones que se han efectuado varían considerablemente de un país a otro. En Europa se modificó la fórmula empleada para calcular las prestaciones a fin de reducir la generosidad del sistema, se alteró el ritmo de indización frenando el incremento de las prestaciones que los trabajadores reciben; en América Latina, principalmente, se prolongaron los años de cotización o de trabajo requeridos para obtener una pensión, cambios todos ellos que no han llevado a cumplir con los propósitos que les dieron origen toda vez que en la actualidad casi todos los países que han modificado sus sistemas de pensiones plantean realizar nuevas reformas a los mismos.

En 2011, dieciséis Estados miembros de la Unión Europea recibieron recomendaciones específicas en materia de pensiones y otros cinco se comprometieron a realizar reformas en este ámbito como parte de sus memorandums de acuerdo. La problemática que enfrentan los sistemas de pensiones sigue siendo la misma, el envejecimiento de la población, los pensionistas constituyen una parte importante y en crecimiento de la población. Se reconoce que la crisis económica y financiera que enfrentan varios de los países miembros ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización frente a las mismas, y que es necesario que la

Unión Europea refuerce el marco regulador para mejorar la seguridad de los planes que tienen carácter privado y se plantean las siguientes preguntas: ¿cómo garantizar la financiación de los sistemas de pensiones? ¿Cómo hacer que las prestaciones por jubilación permitan vivir una vida digna?

México no escapa a esta problemática y planteamientos, con el análisis efectuado hemos visto que con las reformas realizadas a los principales sistemas de pensiones del país, del IMSS (1995) y del ISSSTE (2007), basadas en la sustitución del sistema de reparto existente por un esquema privatizado de cuentas de capitalización individual, no se ha logrado cumplir con los propósitos que dieron origen a las mismas: ampliar la cobertura social, garantizar pensiones dignas para los trabajadores, reducir el costo fiscal para el Estado, así como crear las condiciones para el autofinanciamiento y saneamiento de los sistemas en el largo plazo.

En materia de cobertura social, el sistema de pensiones del IMSS presenta una gran problemática, toda vez que, considerando las cifras presentadas por la CONSAR a marzo de 2012, únicamente el 46.2% (21,064,520) del total de cuentas registradas en el SAR (45,640,634) recibieron al menos una aportación obligatoria al RCV en los últimos tres años, en ese periodo, en promedio el 48% permanecieron inactivas ya que no registraron ni una aportación, comportamiento que se registra desde años anteriores ya que el número de cuentas con aportaciones respecto del total registradas en las Afores pasó de 49% en 2001 a 39% en 2007 y a 36% en 2008, por lo que de mantenerse esa tendencia en los próximos 15 años, únicamente un porcentaje cercano al 40% de los trabajadores cumplirán los requisitos de aportaciones para obtener una pensión.

Adicionalmente se registran bajos niveles densidad de cotización (aportaciones registradas respecto del tiempo total laborado), ya que de las cuenta que a marzo de 2012 registraron aportaciones, el 52% (10,953,550 cuenta, equivalentes al 24.1% del total de cuentas registradas en el SAR) registró una densidad de cotización de entre 75 y 100% (con aportaciones en 14 de 28 bimestre); y el 19.1% registró una densidad de cotización de entre el 1 y 24.9% (con aportaciones en 7 de 28 bimestres), comportamiento que tiene que ver con desempleo, la precariedad laboral de alta rotación de los trabajadores entre la formalidad y la informalidad ante la caída de salarios y sueldos, así como el crecimiento de las contrataciones sin seguridad social. A

lo anterior se suma, los bajos niveles salariales que perciben los trabajadores, en los ejercicios de 2009 a marzo de 2012, en promedio el 70% percibieron entre uno y tres salarios mínimos, de estos el 41.2% percibió 2 salarios mínimos, mientras que el 4% recibe más de 10 salarios mínimos.

Por lo que se refiere a las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones del ISSSTE, la CONSAR reporta porcentajes mayores al 90% con al menos una aporta en la cuenta de RCV, lo que denota una mayor estabilidad laboral para estos trabajadores que los afiliados al IMSS. Para estos trabajadores, también se reporta una mayor densidad de cotización en el sistema, a marzo de 2012 el 67.5 por ciento registró una densidad de cotización de entre el 75 y 100 por ciento (mayor en 15.3 puntos porcentuales al registrado por los trabajadores que cotizaron al IMSS); así como mejores salarios que los que perciben los trabajadores afiliados al IMSS, a marzo de 2012, el 84.4% de las cuentas individuales correspondió a trabajadores que percibieron cinco salarios mínimos o menos, el 24.6% de éstos percibieron 3 salarios mínimos y el 19.3% dos salarios mínimos, en comparación con los trabajadores afiliados al IMSS con el 18.8% y 42.6%, respectivamente, en estos rangos salariales.

Para los trabajadores con una densidad de cotización baja y que sólo cotizan teniendo como base de uno a tres salarios mínimos, por muy buena rentabilidad que tuvieran en sus cuentas sus posibilidades de obtener una pensión van a ser mínima o la que pudieran alcanzar serán bajas, debido a que el monto de la pensión que recibirá está financieramente basado en los recursos que acumule en su cuenta durante su etapa activa, su carrera salarial, años de cotización, ahorro voluntario y la tasa de rendimiento neta obtenida por sus aportaciones. Aquellos trabajadores que cumplan con los requisitos de ley una pensión pero que los recursos acumulados en sus cuentas individuales no sean suficientes para comprar una pensión podrán recibir una pensión mínima garantizada, la cual equivale, en el caso del IMSS a un salario mínimo general vigente al momento de retiro, y para los trabajadores afiliados al ISSSTE corresponde a dos salarios mínimos.

Esto último nos lleva a otro de los grandes problemas que enfrentan los sistemas, ya que una de las críticas más frecuentes que se realiza a los mismos es que las tasas de reemplazo esperadas bajo este esquema son menores a las otorgadas por

el sistema de reparto, debido a los bajos niveles de cotización registrados en el sistema, así como, por el impacto que el cobro de comisiones tiene en la pensión que el trabajador recibirá.

En 2005 las tasas de reemplazo de un trabajador común y corriente que aportó al IMSS eran del 30 por ciento, con una pensión promedio de \$1,830.43 pesos mensuales, y de los trabajadores afiliados al ISSSTE del 60 por ciento, con una pensión promedio de \$5,639.99 pesos mensuales, porcentajes aplicables en la actualidad, en virtud de que en el 2013 los salarios mínimos mensuales vigentes del orden de \$1,841.41 y \$1,942.8 pesos, en las áreas geográficas “A” y “B”, respectivamente, montos que no hacen la gran diferencia respecto del ejercicio 2005 y de los cuales no podemos decir que permitirán llevar una vida digna a los pensionados.

Las reformas tampoco han llevado a disminuir la carga fiscal que el pago de pensiones representa para el Estado, ya que, en el caso del ISSSTE, éste adquirió la obligación de cubrir el pago de las pensiones en curso y las de los trabajadores que optaron por el viejo régimen, así como, en el nuevo régimen, el pago de la diferencia entre el saldo acumulado en la cuenta individual de los trabajadores y el monto necesario para el pago de la PMG establecida para cada instituto. A lo que se suman los recursos que paga por concepto de interés de los recursos que recibe del SAR vía bonos gubernamentales. A marzo de 2012, el 58.2% de los recursos registrados en el SAR se encontraba invertido en valores gubernamentales, resultando este dinero más costoso para el Gobierno ya que tiene que pagarse como deuda pública, con lo que el pago de pensiones sigue representando una carga fiscal para el Estado.

Sin embargo, este no es el problema más grave que enfrentan los sistemas de pensiones analizados y en general los diferentes sistemas de pensiones existentes en el país, aun con las modificaciones que se realizaron se estima que en un futuro cercano no se contará con recursos suficientes para cubrir el pago de pensiones. En 2012 Pedro Vázquez Colmenares Guzmán señalaba que no hay dinero para pagar las pensiones de más de 4 millones de beneficiarios de los diferentes sistemas de pensiones ya que el pago de las mismas equivale al 104 por ciento del PIB, que es el monto a pagar en los próximos 80 años, monto equivalente a tres veces más de la deuda pública y más de diez veces de la base fiscal del país.

De lo expuesto, se puede afirmar que, las reformas efectuadas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE no han logrado cumplir con los propósitos que dieron origen a las mismas, toda vez dichas reformas determinan tendencias de disminución de prestaciones, modificando los requisitos para acceder a las pensiones y reorganizando los servicios de salud. Las instituciones de seguridad social continúan presentando insuficiencia financiera, creciente demanda de recursos fiscales, bajas densidades de cotización, caída en la cobertura, pronunciada tendencia a no obtener pensión por no cumplir con los requisitos de ley en cuanto años de servicio o por insuficiencia de recursos ahorrados con las contribuciones efectuadas a sus cuentas individuales durante su vida laboral, o bien la pensión que reciban la mayoría de los trabajadores que cumplan con los requisitos de ley no se pueden considerar dignas en virtud de que las tasas de reemplazo que recibirán serán del 30 por ciento, en el caso del IMSS y del 60 por ciento, en el caso del ISSSTE.

En el mediano y largo plazo no hay alivio en el costo fiscal, ya que el Estado tendrá que hacer frente el pago de las pensiones en curso así como las correspondientes a los trabajadores que, en los sistemas actuales de capitalización, no alcancen a obtener una pensión, por lo que el pasivo contingente en materia de pensiones continuará representando más del 90 por ciento del PIB y, al igual que en la Unión Europea, las preguntas siguen siendo: ¿cómo garantizar la financiación de los sistemas de pensiones? ¿Cómo hacer que las prestaciones por jubilación permitan vivir una vida digna?

Como señala Pedro Vázquez Colmenares Guzmán Pedro Vázquez Colmenares Guzmán, se requiere, en general, reformar los sistemas del país para promover un sistema nacional de pensiones equitativo, que tenga parámetros de observancia general, que ofrezca cobertura pensionaria a todos los adultos mayores, que garantice contar con pensiones para los que han sido trabajadores formales y no formales, así como dar viabilidad y solvencia financiera al mismo en el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arce Cano, Gustavo, La Seguridad Social, Editorial Porrúa, 3ª ed., México 1992.
- Arenas de Mesa, Alberto, La Reforma de los Sistemas de Pensiones y los Desafíos de la Dimensión de Género, Santiago, CIEPLAN, 2011.
- Bacca Olamendi, Laura, Léxico de la Política, FCE, FLACS, México, 2000
- Antología de la Planeación en México, Tomo 23, FCE.
- Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, La Seguridad Social en México.
- Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, México, Ed. Harla, 2ª. ed., 1999.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, CEFP/048/2009, El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos Años de la Reforma.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, “La Seguridad Social en México, Panorama Reciente y Costo Fiscal, 2000–2005”, Palacio Legislativo, 16 de Noviembre de 2004-
- Centro de Estudios de Finanzas de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Evolución de la Deuda Pública en México y sus Principales Componentes, Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2009.
- Centro de Cirugía Especial en México, Una Oportunidad para Todos, Justificación, [www.ccem.org.mx/heibenef.htm](http://www.ccem.org.mx/heibenef.htm), 2012.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Resolución de Salarios Mínimos, Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 2012.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, Diciembre 2008, 2009, 2010 y 2011.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión Sobre la Situación del SAR, Enero-marzo de 2012.
- CONSAR, Información para Trabajadores IMSS - ISSSTE, [www.consar.gob.mx/principal/info\\_gral\\_trabajadores-issste\\_92.shtml](http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-issste_92.shtml).
- Enríquez Montoya, Monserrat, El Impacto que tendrá el pago de las pensiones sobre el Gasto Público en México para 2030, Universidad del Valle de México, Abril 2010.

Gómez Ayala, Víctor Hugo, Viabilidad Política de Reformas al Sistema de Pensiones Mexicano, documento basado en la tesis preparada para obtener el título de Licenciada en Ciencia Política, ITAM, 2009.

Guía de Beneficios del Sistema de Cuentas Individuales, PENSIONISSSTE, Septiembre 2008.

Holder Rodríguez, Andelis Josefina, Rol del Estado en el proceso de reforma de la seguridad social, Observatorio Venezolano de la Seguridad Social, Introducción.

Holzmann, Robert y Hinz, Richard, Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas, Banco Mundial, julio 2005.

ISSSTE, Programa Institucional 2001-2006, Resumen Ejecutivo, 2001.

Moreno, Pedro, La Seguridad Social en México, Capítulo IX, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

Musgrave, Richard, Hacienda Pública. Teórica y Pública, Editorial Mc. Graw Hill, 5ª Edición, Madrid 1992.

Narro Robles, José, El Futuro de la Seguridad Social, México, Ed. UNAM, 3ª ed., 1990.

Nota Informativa, Aspectos Relevantes de la Reforma al ISSSTE, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, Notacefp/010/2007, marzo 2007.

Ordóñez Barba, Gerardo, "El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales: Lecciones para Analizar el Caso Mexicano", Región y Sociedad, Vol. XIV, No. 24, El Colegio de la Frontera Norte.

Organización Internacional del Trabajo, "Administración de la Seguridad Social", en Revista de Sistemas de Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, 2001.

Página de internet: [archivos.diputados.gob.mx/centros\\_estudios/...ttematicos/2\\_social.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/centros_estudios/...ttematicos/2_social.htm)

Página de internet [www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_ssocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_ssocial.htm), Seguridad Social.

Ramírez López, Berenice P, Las Reformas a los Seguros Sociales y el Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.



Ramírez López, Berenice P., Una visión crítica de la Seguridad Social en México: En dónde estamos y hacia dónde vamos, Cámara de Diputados, [archivos.diputados.gob.mx/.../Seguridad\\_Social/...seguridad\\_social/](http://archivos.diputados.gob.mx/.../Seguridad_Social/...seguridad_social/).

Rosales Zepeda, Tanya, IMSS la problemática actual de las pensiones, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004.

Seudónimo Vera, Ahorro Privado, Reforma de Pensiones y el Modelo Cíclico de Vida, Evidencia del IMSS para Analizar el Caso Mexicano.

Solís Soberón, El sistema privado de pensiones mexicano, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México, Diciembre, 1999.

Solís Soberón, Fernando, Los Sistemas de Pensiones en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 2008.

Stiglitz, Joseph E., La Economía del Sector Público, Barcelona, Antoni Bosch, 3ra Edición.

Tortuero Plaza, “Los Sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Unión Europea, Comunicación de la Comisión, Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones, 21 de mayo de 1999

Ulloa Padilla, Odilia, La Nueva Ley del ISSSTE: La Reforma estructural del consenso dominante, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, México 2007.

Vázquez Colmenares Guzmán, Pedro, “Pensiones en México, la próxima crisis”, 2012, Editorial Siglo XXI Editores

Villagómez Amezcua, Alejandro, “Reforma al Sistema de Pensiones del ISSSTE”, Investigación Económica, México, 2005, volumen LXIV, número 252, Universidad Nacional Autónoma de México.