



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

UNIDAD DE POSGRADO

PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN:

INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DE FINANZAS PÚBLICAS

“La insostenibilidad financiera de las pensiones de trabajadores al servicio del Estado del régimen de beneficio definido”.

TESINA

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DE FINANZAS PÚBLICAS.

PRESENTA:

JORGE GONZÁLEZ ESCALONA

TUTOR: DR. ORLANDO RODRÍGUEZ ROMANO

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México, 2020



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.

INDICE	Página
Portada	1
Agradecimientos	2
Índice	3
Breviario	4
Introducción	6
Capítulo I. La Seguridad Social de los trabajadores afiliados al ISSSTE	
1.1 Estado Moderno y Desarrollo	11
1.2 La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro	23
1.3 Primera Ley del Instituto de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	27
1.4 Segunda Ley del ISSSTE, año 1983	31
1.5 Reforma a la Ley del ISSSTE, año 2007	34
Capítulo II. La insostenibilidad financiera del sistema de pensiones del régimen de reparto del ISSSTE	
2.1 Esperanza de vida de trabajadores al servicio del Estado	40
2.2 Análisis al porcentaje de trabajadores pensionados en el régimen de beneficio definido (reparto) y contribución definida (cuentas individuales)	47
2.3 Análisis a la evolución de las cuotas para pago de nóminas de pensiones	49
CAPITULO III. Soluciones a mediano y largo plazo de las pensiones del régimen solidario del ISSSTE	
3.1 Comparativo de cuotas y aportaciones del IMSS e ISSSTE...	54
3.2 Aumentar la edad para pensionarse a 65 años	57
3.3 Aumentar los porcentajes de cuotas de pensión para RCV, a cargo de los trabajadores	58
3.4 Migración total de trabajadores al régimen de cuentas Individuales	61
Conclusiones	62
Bibliografía	65

Agradecimientos

A Francisco González Navarrete y María Concepción Escalona Tapia

mis padres por su dedicación a sus hijos

A mi esposa Celia Edith Vélez por su apoyo

A mis profesores de la Especialización por su tiempo y dedicación

A la FES Acatlán, UNAM

Breviario

Para esta tesina se entiende por:

- a) Baby boomers: Término anglosajón para describir a las personas nacidas entre 1946 y 1965 después de la segunda guerra mundial.
- b) CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- c) CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Equidad Vertical: significa igual cuota y aportación a servidores públicos con igual salario y compensación garantizada según asciende la pirámide salarial,
- e) IFA: Informe Financiero y Actuarial del ISSSTE.
- f) IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- g) ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones.
- h) ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- i) KPMG Cárdenas Dosal, S. C.: Consultora independiente con sede en México.
- j) Lockton México, Agente de Seguros y de Fianzas, S. A. de C. V.: Consultores.
- k) OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- l) Pasivo laboral: Es la deuda implícita generada durante los años de servicios de los servidores públicos y cubre los beneficios de la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado y la Ley del ISSSTE en sus regímenes de pensiones.
- m) Progresividad Pensionaria: Se define para esta tesina como el porcentaje creciente de cuotas y aportaciones según aumenta también el salario y compensación garantizada de los servidores públicos de la federación, de acuerdo al tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la república y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades
- n) PEMEX: Petróleos Mexicanos.

- o) RCV: Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.
- p) SEP: Secretaria de Educación Pública.
- q) SHCP: Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- r) Superisste: Cadena comercial de venta de bienes de primera necesidad.
- s) Tasa de reemplazo: Es el porcentaje que representa la pensión con relación al salario base de cotización percibido por el trabajador antes de pensionarse.
- t) Turisste: Sistema de agencias de turismo perteneciente al ISSSTE.
- u) UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.

INTRODUCCIÓN

Abstract

El postulante ofrece un escenario sobre la insostenibilidad financiera para el pago de pensiones de trabajadores al servicio del Estado, bajo el régimen de reparto, basado en un modelo de cuotas fijas, dicho régimen tiene sustento en las cuotas solidarias de los trabajadores activos para el pago de pensiones, se demuestra que la recaudación de cuotas y aportaciones representan una ínfima parte del total erogado, cuya mayor parte de la erogación para pago de pensiones se atiende con subsidios de la hacienda pública; mismo panorama que se traduce en que las reformas al sistema de pensiones de los años 1987 y 2007, fracasó al no resolver de fondo el déficit de pensiones ya que no incrementa la cotización al seguro de retiro bajo condiciones que aseguren los principios de progresividad y equidad en la aplicación de las tablas de cuotas.

Se aplicó de los años 1925 a 1960 anterior al ISSSTE, un modelo de cuotas y aportaciones mediante porcentajes con un grado de progresividad y que aplicaba mayores porcentajes según la edad de los servidores públicos hasta los de 55 años de edad, en que dicha edad era exigible para tener derecho a la jubilación, el presente trabajo propone regresar a un modelo de cuotas progresivas cuya aplicación gire en torno al principio de equidad vertical, con base al salario básico de cotización que considere los grupos, grados y niveles salariales del tabulador de sueldos y salarios federal, este modelo debe aminorar el impacto del pago de pensiones en las finanzas públicas y trasladar este subsidio a las acciones y programas de desarrollo social, a fin de redistribuir la riqueza.

El tema de la insostenibilidad financiera del sistema de pensiones del régimen de reparto de los jubilados y pensionados del gobierno federal, ha sido ampliamente discutido en diversos foros y conferencias, aunque en estos eventos se versa siempre sobre el aumento en la edad exigible para pensionarse, sin considerar las cuotas y el grado de progresividad que se deben aplicar, pero sin atender a los motivos principales por los que existe la insostenibilidad del sistema de pensiones,

al depender las pensiones en menor medida de las cuotas descontadas a los trabajadores activos y depender en mayor medida de subsidios y/o aportaciones de recursos federales y que bien podrían destinarse a cubrir los programas sociales prioritarios para la reducción de la pobreza y la redistribución de la riqueza, en vez de aplicarlo al pago para cubrir el déficit pensionario.

La problemática del déficit en el pago de nóminas de pensiones y jubilaciones de trabajadores cesantes, no fue resuelta con la reforma de 2007, ya que una masa laboral del 87% del total de los trabajadores en activo en ese año decidieron continuar en el régimen de reparto, motivo para que el pago de nómina pensionaria ha pasado a representar tres veces el presupuesto anual del ISSSTE, siendo insostenible para el gobierno federal que tiene que destinar cada año mayor subsidio para su pago.

El subsidio federal para el pago de pensiones del régimen de pensiones de beneficio definido del Sistema ISSSTE se incrementa año con año, ello plantea un serio dilema por la mayor presión presupuestaria en las finanzas públicas y obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a destinar cada ejercicio presupuestal mayores subsidios para el pago de pensiones, recursos que provienen de los contribuyentes, que podrían distribuirse en los programas sociales, las principales causas del déficit pensionario son el envejecimiento de la población cotizante, el aumento en la esperanza de vida, la disminución en la relación trabajadores activos/pensionados, el aumento constante del número de pensionados y jubilados, el insuficiente aporte al fondo de pensiones por cuotas de trabajadores activos del régimen de reparto, hacen que la situación financiera del ISSSTE para atender este requerimiento le impida atender en forma eficiente los nueve fondos del Estado de Actividades del ISSSTE, por lo que se necesita una reforma a la Ley del ISSSTE, en donde se dote de mayores facultades al Instituto en su función de patrón/asegurador, a fin de evitar caer en déficits presupuestales por los desequilibrios de este régimen de reparto.

La sostenibilidad financiera de las pensiones del ISSSTE, es importante para las finanzas públicas porque se tienen que destinar recursos financieros del

Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir el déficit del pasivo pensionario del régimen de beneficio definido de los trabajadores al servicio del Estado. El pago de pensiones puede llegar a ser no solo insostenible, sino también motor generador de deuda pública.

Para llevar a cabo la investigación primero definimos que necesitamos saber, para ello se elaboraron las siguientes preguntas ¿Cómo se aplicaban las cuotas de pensiones en las anteriores leyes que regulaban el régimen pensionario y su aplicación en la ley vigente?, ¿Cuáles eran los principios pensionarios que se aplicaron?

Este trabajo está dividido en tres capítulos.

En el primer capítulo se toca la seguridad social y sus repercusiones en el Estado Moderno, las leyes de pensiones civiles y de retiro, y la aplicación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se busca responder a la interrogante ¿Cómo se aplicaban las cuotas en la legislación anterior a la vigente?, constatando que era un modelo, cuya aplicación de cuotas proporcionales y progresivas se sustentaban en torno de una variable independiente, la edad de los trabajadores, a mayor acercamiento a la edad para retiro mayor porcentaje aplicado sobre el salario base de cotización, este modelo no tomaba en consideración la diferencia en los ingresos de los servidores públicos divididos en operativos, mandos medios y superiores, por esta situación el modelo de pensiones civiles era inequitativo en forma vertical, aunque equitativo en forma horizontal, es decir ; asimismo se desarrollan los orígenes de las pensiones del servicio civil en México, se hace un recuento normativo constitucional del tema de pensiones y jubilaciones, analizando las cuotas aplicadas en la ley de pensiones civiles 1925, ley del ISSSTE de 1960, con sus reformas de 1983 y 2007, donde se verifica que en las tablas de cuotas de pensiones no se consideran los principios de progresividad y equidad vertical, ya que la aplicación de las cuotas no distinguen diferenciales entre los grupos, grados y niveles salariales de los servidores públicos, es decir las cuotas no tienen un criterio progresivo según la magnitud de los ingresos, en este trabajo se hace un estudio analítico del grado de progresividad y equidad vertical, concluyendo que

únicamente se aplica el principio de proporcionalidad en torno a la equidad horizontal.

En el capítulo 2 se analizan las causas del déficit financiero pensionario, se calcula la esperanza de vida del segmento poblacional burocrático gubernamental cuyo aumento en la esperanza de vida a 75 años impacta en el envejecimiento de la población y el aumento de pensionados, se analiza la estadística de crecimiento de jubilados y pensionados en relación a los trabajadores activos que están en el supuesto del artículo décimo transitorio, la recaudación nominal de cuotas y aportaciones en relación al subsidio federal y sus representaciones porcentuales en el pago de pensiones.

También nos preguntamos ¿Cuáles son las variables independientes que inciden en este déficit pensionario?, ¿Cuáles son las variables dependientes que provocan el déficit?

En el capítulo 3, se plantea se plantea una probable solución para aminorar el déficit pensionario como se observa en la siguiente pregunta ¿Existen soluciones al déficit actual de pensiones?

En este capítulo se propone un nuevo sistema de cuotas basado en los principios de progresividad y equidad vertical con cuotas diferenciadas con base en el tabulador de sueldos y salarios federal, considerando los grupos, grados y niveles salariales a fin de aumentar las cuotas recaudadas.

Derivado de lo anterior se estableció el objetivo general:

- Describir el actual sistema de pensiones deficitario, proponiendo un nuevo sistema de cuotas basado en los principios de progresividad y equidad vertical con cuotas diferenciales, en base al tabulador de sueldos y salarios, considerando los grupos, grados y niveles salariales.

Objetivos particulares:

- Analizar las cuotas fijadas en tablas de cotización en las diversas leyes e incluyendo las de la ley vigente y que se usaban para determinar los

descuentos aplicados para el fondo de pensiones, para demostrar la insuficiencia a largo plazo del sistema de cuotas.

- Conocer los principios fundamentales que sirven para elaborar las tablas de cuotas y aportaciones.
- Analizar la afectación de las variables esperanza de vida de los trabajadores ISSSTE, aumento de trabajadores que pasan del servicio activo a la cesantía y por lo tanto al pago de pensiones.
- Reseñar el origen del déficit de pensiones del ISSSTE.
- Determinar posibles soluciones a la insostenibilidad financiera del régimen de reparto.

El siguiente paso es investigar la bibliografía necesaria para la investigación.

Se decidió primeramente conseguir lo siguiente:

- Los informes financieros y actuariales del ISSSTE.
- Las cuentas públicas de los últimos 5 años.
- Solicitar información vía portal del Instituto de Acceso a la Información Pública, relativa a número de defunciones de pensionados por edad y año.

CAPITULO I

La Seguridad Social de los trabajadores afiliados al ISSSTE.

1.1 Estado Moderno y Desarrollo

El Estado Moderno protege y defiende la dignidad humana que es singular y caracteriza a todos los hombres de otros seres vivos, debido a su razón y conciencia, la evolución del hombre se explica por su voluntad, libertad, tendencia a la igualdad e historicidad ¹, la seguridad social no podría entenderse sin el Estado Moderno que construye una sociedad libre, justa y solidaria, es en la solidaridad donde se basa el régimen de pensiones de reparto de lo recaudado por cuotas de trabajadores activos para el pago de pensiones de jubilados.

La dignidad humana se extiende también hacia el futuro, hacia el proyecto de vida de cada hombre y mujer, en donde queda incluida la vejez, una vejez digna que solo puede alcanzarse con una pensión también digna, es decir, una sobrevivencia con necesidades que pueden ser satisfechas en la vejez con una pensión que sea suficiente, para la adquisición de la canasta básica, vestido, casa etc.

El derecho humano a la pensión debe observar los principios de proporcionalidad, progresividad y equidad vertical, de acuerdo a la capacidad contributiva, principios en que se basan algunos impuestos como el de la renta, al valor agregado etc.²

Los fenómenos sociales que caracterizaron la segunda mitad del siglo XVIII, y que son antecedentes del surgimiento de la seguridad social garantizada por el Estado, fueron principalmente, en primer lugar el surgimiento del Estado Moderno con la Revolución Francesa resumida en tres palabras Igualdad, Fraternidad y Libertad y

¹ Carpizo, J. (2011). *Los Derechos Humanos: Naturaleza, Denominación y Características*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. (25). UNAM. México. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5965/7906>

² Véase Samuelson, P., Nordhaus, W. (2002). *Economía*. México: MCGraw-Hill. Pág. 320.

la aparición del Código Civil francés que postula los derechos ciudadanos, en un mundo que todavía era de vida rural y arraigadas costumbres y hábitos medievales, con el Código Civil comienza el establecimiento del Estado Moderno aunado al intento de la Comuna de Paris, en segundo lugar la unificación alemana, en tercer y último lugar la lucha obrera de los mártires de Chicago en los Estados Unidos de América.

Estado moderno, industrialización y mercado global conviven en el mundo, van juntos, a este proceso se debe la alfabetización de la población y el aumento de la esperanza de vida, el nivel de bienestar de los ciudadanos, la salud y la disminución de la pobreza.

En Europa con la unificación alemana aparece la seguridad social propiamente del Estado Moderno, en la Alemania de Otto von Bismarck, el canciller planteaba que solamente creando instituciones públicas sólidas se lograría consolidar el Estado-Nación, llevando a la práctica derechos sociales que serían garantía de una vida digna para los alemanes, por ello instauró la ley del seguro de enfermedad en 1883, para atender la salud de los trabajadores y garantías en la vejez, con las instituciones se buscaba la unidad y abatir las diferencias étnicas entre sajones, bávaros y prusianos, lo primero que creó fue el Banco Central.

En los Estados Unidos de América la huelga de los trabajadores ferroviarios durante el periodo que va del año 1877 a mayo de 1886, llamado de los mártires de Chicago donde la Federación de Trabajadores de Estados Unidos y Canadá pedían la reducción de la jornada laboral a 8 horas diarias, ya que tenían que laborar 16 horas diarias, los paros y mítines se extienden desde abril con el compromiso de los líderes y dirigentes de la Federación que la reducción de la jornada surtiría efecto el 1 de mayo de 1886, sin embargo, el gobierno estadounidense optó por perseguir y matar a los líderes y obreros del sindicato llamado “Caballeros del Trabajo de Chicago”, el punto culminante fue la represión del movimiento obrero el día primero de mayo de 1886, en una manifestación que reunió a 80 mil trabajadores logró que se unieran más de 350,000 mil trabajadores de todo Estados Unidos entre ellos los trabajadores de la fábrica McCormick, que el día 3 de mayo fueron reprimidos con

un saldo de 6 muertos y muchos heridos, y el 4 de mayo una manifestación en la ciudad de Chicago reunió a más de 15,000 personas, una bomba arrojada hacia los 200 policías hirió a 60 de ellos y mató a un policía, a partir de ese día comenzó la represión y se detuvo a obreros, hubo saqueos de casas de trabajadores, se cerraron diarios y se detuvo a líderes y oradores. En el juicio que siguió a los 8 principales líderes, 7 de ellos fueron condenados a la horca y uno a 15 años de cárcel.³

Fue hasta el año de 1935 que fue aprobada la jornada laboral de 8 horas durante la presidencia de Roosevelt D., después de la Gran Depresión.

Posteriormente en la primera guerra mundial, Alemania pierde el conflicto y se firma un armisticio donde ésta se compromete a reparar los costos de la guerra, el daño causado a los aliados, sin embargo Alemania no perdió la guerra, fue la gripe española que desde el año 1917, causa miles de bajas en ambos bandos debido a las condiciones insalubres en las trincheras y que provocó la muerte de millones de soldados en el frente de batalla, pero también hubo bajas en la industria y en la agricultura, la gripe española también llegó a México en 1923 en la tercera o cuarta oleada que también causó miles de muertos debido a que la población padeció hambruna después de la Revolución Mexicana y sus defensas biológicas estaban débiles, pero retomando Europa fue por esta causa que la socialdemocracia en Alemania estaba preocupada por desarrollar un sistema de salud robusto y su consecuencia fue que se plasmará esta preocupación en la Constitución de Weimar publicada el 11 de agosto de 1919⁴, esta constitución tutelaba en sus artículos aspectos laborales, salud de la niñez, juventudes y obreros y lo relativo a pensiones, fue la primera vez que la seguridad social se eleva a rango constitucional, con el artículo 7 que versaba sobre protección a la maternidad, a los lactantes, infancia y juventud y el artículo 9 sobre protección y seguro a los obreros y empleados, bolsas

³ https://redescolar.ilce.edu.mx/sitios/micrositios/01mayo_dia_inter_trabajo/IEA-Los%20martires_de_chicago.pdf [consultado 26-03-2020]

⁴ Véase Restrepo Zapata, Juan David (2018). *La Constitución alemana de Weimar (1919) ¿una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos interventores, modernizadores y derechos sociales*. Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile.

de trabajo; Se creaba un sistema de seguridad social que universalizaba el riesgo de enfermedad y la vejez a través de un fondo colectivo de riesgo y ahorro como instrumento de redistribución del ingreso, es la primera constitución que antecede al Estado de Bienestar.

Ahora bien, en el caso de Nueva España, en los tres siglos de la colonia y en el México independiente hasta la Guerra de Reforma, la economía mexicana fue principalmente agrícola, minera y artesanal; ya a principios del siglo XIX comienzan las guerras de Independencia, son los principales episodios sociales que liberan a la población de la servidumbre medieval, sin embargo México independiente libró una lucha interna entre conservadores y liberales y la intervención francesa o segundo imperio que no permitió la industrialización del país, sino hasta la dictadura porfiriana, que ya con un incipiente proletariado derivado de los deseos de Industrialización nacional del presidente Porfirio Díaz a través principalmente del desarrollo ferroviario y minero, el país comenzó a industrializarse pero con desigualdad en la distribución del ingreso, que es en última instancia la causa de la Revolución Mexicana de 1910, y el antecedente fueron los movimientos sociales de la Huelga de Cananea (1906), la de Rio Blanco (1907).⁵

En el Porfiriato, periodo que abarca de 1876 a 1911, la inversión se dirigió principalmente a la minería y a la construcción de la red ferroviaria, todas las rutas ferroviarias iban principalmente al mercado norteamericano, desembocaban en Ciudad Juárez, Piedras Negras, Laredo, se exportaba minerales preciosos e industriales, carbón mineral; en menor grado productos agrícolas, la primera industrialización usaba mucho el carbón mineral los barcos eran de vapor, las locomotoras de vapor, los principales yacimientos de carbón mineral se encuentran en los Estados del norte, Chihuahua, Coahuila, Sonora, aunque en el caso de México la servidumbre tipo hacienda siguió existiendo hasta la época de la Revolución Mexicana, es decir la tierra como factor de producción estuvo durante cuatro siglos en poder de unas cuantas manos, los hacendados descendientes de

⁵ Véase [Benítez, Fernando](#) (1996). *Lázaro CÁRDENAS y la Revolución Mexicana, I. El Porfirismo; II. El caudillismo; III. El Cardenismo*. Fondo de Cultura Económica.

los conquistadores españoles que se quedaron con la tierra de las encomiendas que median 7 leguas cuadradas, la hacienda porfiriana es heredera de los terrenos que se despojó a los pueblos originarios, siendo la causa de la miseria de la mayor parte de la población rural y urbana, es decir la guerra de Reforma y el triunfo liberal favoreció el surgimiento de la clase capitalista a través de las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857, vigente hasta el triunfo de la Revolución Mexicana.

Cabe mencionar que la minería y las compañías petroleras estaban en manos del capital extranjero, principalmente estadounidense y británico, las minas de cobre de Sonora eran de una compañía estadounidense, la Cananea Consolidated Copper Company, que pagaba salarios miserables a los mineros mexicanos y además tenía una tienda de raya, los mineros se fueron a huelga en el año de 1906, la huelga fue ahogada con un baño de sangre ejecutado por los rangers de Arizona que cruzaron la frontera con México, en un acto que vulneró la soberanía nacional, apoyada esta invasión por el gobierno dictatorial de Porfirio Díaz,

Pero el bajo crecimiento económico, la mala distribución del ingreso y bajos niveles del empleo, dieron como resultado un bajo nivel de vida que llevaría a la detonación de la Revolución mexicana.

Al triunfo de la revolución, la familia revolucionaria lo primero que hizo fue concentrar el material ferroviario en los talleres de Ceylán, a fin de reparar y darle mantenimiento al material rodante que todavía era útil, para esta etapa de posrevolución el país contaba con unos 20,000 kilómetros de vías férreas.

La seguridad social en Estados Unidos surge con toda su fuerza después de la Gran Depresión de 1929-1932 que dejó a millones de trabajadores en paro y en la miseria, el Estado tuvo que rescatarlos porque habían perdido sus ahorros en el crack bursátil, la Revolución Industrial con su mano de obra proletaria se enfrentó a una crisis económica general.⁶

⁶ Véase Gilly, Adolfo, México: dos crisis, Revista Nexos del 1/10/1983, <https://www.nexos.com.mx/?p=4251>[consultado 12/03/2020]

Los efectos de la Gran Depresión influyeron sobre el crecimiento económico de México, las importaciones y exportaciones cayeron a un tercio del valor que tenían antes de 1932, es decir cayeron a 96 millones de dólares de esa época, 300,000 trabajadores agrícolas tuvieron que regresar al país a trabajar básicamente en la agricultura de autoconsumo, los trabajadores mineros en el país bajaron a la mitad a 45 mil trabajadores, otra afectación siendo México el principal productor de plata del mundo fue que el precio de la onza de plata bajo de 53 a 32 centavos de dólar.

La salida a la gran depresión 1928-1933 fue el Estado interventor en sus diversas variantes desde la fascista hasta la democrática, estado interventor en la economía, pero México estaba en una crisis política por el asesinato de Obregón y el distanciamiento del gobierno con la Confederación Revolucionaria Obrera de México, por esta situación no hubo un hilo conductor adecuado para enfrentar los efectos de la Gran Depresión, por toda la crisis económica descrita fue que el establecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social se aplazó hasta el año de 1943, ya que ni Emilio Portes Gil ni la presidencia del general Lázaro Cárdenas 1934-1940 tuvieron la visión de conformar un instituto de salud necesario para atender las carencias en materia de salud y pensiones de la mayoría de la población mexicana.

Hay que reconocer que fue durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas que realmente se reparten las tierras de las haciendas entre la población rural a partir de 1936, con lo que las tierras que antes estaban improductivas impulsaron la producción agrícola de manera importante y surge la Secretaría de la Reforma Agraria.

También otro logro del presidente Cárdenas fue la expropiación petrolera de 1938, el periodo de Cárdenas se caracteriza por la formación de sindicatos y estallido de huelgas.

En México las locomotoras de ferrocarril a vapor fueron sustituidas paulatinamente a partir de 1950, por máquinas de ferrocarril a diésel compradas de segunda mano en Estados Unidos.

A inicios de los años cuarenta del siglo XX, la política económica se rigió por tres vertientes para el desarrollo; la industria, la agricultura y el comercio, bajo el paradigma del desarrollo hacia adentro (periodo del presidente Miguel Alemán), surge lo que se conoce como el modelo de sustitución de importaciones, llamado posteriormente por Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público de 1958 a 1970 como desarrollo estabilizador, es decir desarrollo de la industria nacional, desarrollo de la agricultura para consumo nacional y de exportación y propiciar el comercio nacional y de exportación, ya que en este periodo se tuvo crecimiento económico de hasta 6%, con estabilidad de precios y tipo de cambio controlado, la política económica favorecía la sustitución de importaciones, fue un modelo de desarrollo hacia dentro impulsado por la CEPAL, este modelo se conoce como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), la lógica de este modelo, tenía la premisa que mientras empresas nacionales y extranjeras producían bienes en el país que antes eran importados, al mismo tiempo se cerraban las fronteras a través de barreras arancelarias o no arancelarias, la ISI alcanzó a los bienes de consumo, pero no a los bienes intermedios y de capital. Sin embargo, la ISI logró que el mercado de bienes de consumo en sectores situados al final de la cadena productiva, se ocuparan rápidamente lo que, a la larga derivó en un proceso de crecimiento económico, pero con estancamiento productivo, ya que la ISI era una industrialización limitada y superficial.

El modelo ISI fue un modelo proteccionista, sus efectos se plasmaron en la estructura productiva, ya que la restricción de la competencia generó una situación de mantenimiento de rentas, con menor productividad y desperdicio de recursos, que poco ayudaba para la exportación, aunado a un mercado interno cautivo, apuntalado con un tipo de cambio sobrevaluado, los anteriores efectos se notaron más claramente en el periodo de los años 1955 a 1975, época que va acompañada de un crecimiento poblacional en las megalópolis, resultado de la falta de competitividad para la exportación de productos agrícolas por el tipo de cambio sobrevaluado esta es la otra cara de la moneda de este modelo de desarrollo estabilizador.

Los efectos del modelo proteccionista como la distorsión de los precios relativos de los bienes y productos en la estructura social, favoreció a las categorías sociales urbanas, cuyas actividades y nivel de vida estaban protegidas, por el tipo de cambio fijo y un peso sobrevaluado, en detrimento de las categorías rurales no protegidas mediante la seguridad social ⁷. Es a partir de este modelo de industrialización que se acelera la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, a las megalópolis, Puebla, Guadalajara, México y Monterrey, años 1960's y 70's.

Otro efecto aparejado fue el deterioro de los términos de intercambio entre la agricultura y la industria, la consecuencia se manifestó en el éxodo rural a las ciudades en México y a los Estados Unidos, desalentándose la producción agrícola, al reducirse la mano de obra.

La configuración productiva e industrial tomó una forma cuasifordista (tipo Ford), de producción en masa para consumo nacional y las relaciones industriales en el tema laboral se realizaron con una negociación colectiva.

En 1965 se implanta el Programa de Industrialización Fronteriza que dura hasta los años ochenta, con plantas pequeñas y medianas de capital estadounidense, es por ello que México adquirió ventajas comparativas en el sector manufacturero con el modelo de ISI, a diferencia de varios países de América del Sur, pero la integración de México a la economía internacional fue con manufacturas y petróleo. (Guillén Romo:2013 pág. 36).

Es en el año de 1960 en este contexto de desarrollo que surge el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en un crecimiento burocrático del Estado Mexicano, y en un afán de modernizar las instituciones, este Instituto amparaba a 129 mil 512 trabajadores, como sustituto de la antigua Dirección de Pensiones Civiles creada en 1925, mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social surge en enero de 1943, el ISSSTE se crea 17 años después,

⁷ Guillén Romo, Héctor. México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. Revista de Comercio Exterior, julio y agosto de 2013, página 32.

también en 1960 se agrega al artículo 123 constitucional el apartado B, que incorporó a los trabajadores al servicio del Estado para ser partícipes de las garantías individuales de igualdad ante la Ley, derecho al trabajo y certeza jurídica, el apartado B reglamentó en ese entonces las relaciones laborales entre los Trabajadores al Servicio del Estado y los Poderes de la Unión, los gobiernos del D.F. y los Territorios Federales, estos últimos ya desaparecidos, consolidándose esta reglamentación hasta 1963 con la Ley federal de trabajadores al servicio del Estado, este es el periodo del desarrollo estabilizador 1954-1970, llamado así porque el país creció con estabilidad de precios, estabilidad monetaria sin devaluaciones, la última devaluación había sido la de 1954 y con crecimiento económico alto, el crecimiento promedio anual del PIB en el periodo fue del 6.8%⁸.

Posteriormente la crisis de 1982 condujo a una ruptura del modelo de Industrialización vía Sustitución de Importaciones, y el Fondo Monetario Internacional en donde el Estado mexicano adopta un nuevo modelo económico vendiendo las paraestatales, en 1986 México entra al Acuerdo General de Aranceles (GATT) y en 1992 México firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con E. U. y Canadá.

¿Qué es el TLCAN?, fue un mercado libre, abierto, flexible, dinámico, novedoso, creciente, individualista, auténtico y democrático.

Comparación de modelos:

ISI

NME

Producción en masa

Producción en lotes

Producto standard

Innovación del producto.

⁸ José Ramírez Saucedo, (2007).
en Dialnet-DelEclecticismoOrtodoxoALaEstabilidadEconomicaComo-2541405

Posterior a la Revolución Mexicana no existía un sistema de seguro social que tuviera especialmente las prestaciones de retiro y jubilación por vejez, los veteranos y militares surgidos de la Revolución se encontraron de pronto en la miseria, ¿Por qué debía participar el Estado mexicano en los sistemas de pensiones?, pensemos que los trabajadores y militares retirados no habían ahorrado en un sistema de pensiones, entonces que debía hacer el Estado, dejarlos morir de hambre, la revolución dejó millones de pobres, la familia revolucionaria no iba a dejarlos en la miseria, por eso se dice que la seguridad social en México surgió después de la revolución en 1925, con la creación de la Dirección de Pensiones Civiles.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123, le dio a la seguridad social carácter obligatorio ya que incorpora el derecho del trabajador a pensiones, habitaciones cómodas e higiénicas, escuelas, enfermerías y capacitación, no obstante, La ley de Pensiones Civiles se promulga hasta el año de 1925.

El artículo constitucional 127, fracción V establece lo siguiente:

“No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.”

EL artículo 123, en su fracción XXIX, decía a la letra “se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de las instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular” (CPEUM:1917).

En las reformas del 6 de septiembre de 1929, el texto de la fracción XXIX, sufrió un cambio conforme a lo siguiente “Se considera de utilidad pública la expedición de la

Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras con fines análogos”⁹, pero ya lo mencionamos anteriormente la Ley del Seguro Social que creo el IMSS fue promulgada hasta el 19 de enero de 1943.

Por otra parte, se agregó a la CPEUM en el artículo 123, el apartado “B”, que apareció hasta el año de 1970.

Los artículos 83, 84 y 85 mencionan el establecimiento y creación de un sistema público nacional de salud integral para los habitantes de la República por medio de la afiliación en diversas instituciones de seguridad social como IMSS, ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, Instituto de Seguridad y Servicios del Estado de México y Municipios, PEMEX, etc.

En el artículo 28 de la CPEUM indica que la emisión de billetes estará a cargo de un único banco de emisión por lo que se crea el Banco de México en 1925, la consolidación del papel moneda era necesaria en un país donde la población en razón de la revolución enterraba o escondía el oro y la plata por la inseguridad y la desconfianza en el papel moneda circulante.

Otra institución que consolidó la revolución fue la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1929, la universidad pública donde los cachorros de la revolución estudiarían, por su lado la Secretaría de Educación Pública impulso una campaña de alfabetización nacional a gran escala enviando maestros a todos los rincones del país.

La etapa posrevolucionaria en México se caracterizó, como resultado de la larga guerra civil y movimiento armado cristero y epidemias, por dejar a la población empobrecida con una alta mortalidad general e infantil, baja esperanza de vida (en el año de 1930 era de 34 años), para hacer una comparación en el año 2016, la esperanza de vida es de casi 73 años para los hombres y casi 78 para las mujeres¹⁰,

⁹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_008_06sep29_ima.pdf [consultado 27/09/20]

¹⁰ Fuente: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>, consultado 21/10/2019.

después del periodo revolucionario, la población moría por enfermedades infecto-contagiosas, actualmente la población muere por enfermedades crónico degenerativas, es por ello que después de la revolución eran pocos los que se jubilaban y los que lo lograban tenían una esperanza de vida baja, el fondo de pensiones tenía suficientes recursos para afrontar las pensiones.

1.2 La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro

La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro promulgada el 12 de agosto de 1925¹¹, cuyos fines obligaban al gobierno de la República a establecer un fondo de pensiones por vejez e inhabilitación y a otorgar prestaciones como las siguientes:

- Préstamos hipotecarios hasta por \$5,000.00.
- Préstamos para compra de tierras de cultivo y habitacionales hasta por \$15,000.00 y
- Préstamos para establecer o explotar pequeñas industrias hasta por \$3,000.00, además se destinaba un fondo para la construcción de casas y departamentos para renta y en su caso venta a pensionados y activos, la siguiente es la tabla de cuotas:

Los productos de intereses y operaciones derivados de los préstamos pasaban a formar parte del fondo de pensiones. La formación del fondo de pensiones se realizaba a través de descuentos obligatorios sobre los sueldos básicos y compensaciones de los funcionarios, dicha tarea de recaudación la efectuaban los pagadores habilitados en las oficinas o departamentos y se registraban en una libreta o tarjeta de identificación, la tabla de cuotas se basaba en porcentajes, por lo que se puede decir que cumplía con el principio de proporcionalidad, los porcentajes iniciaban en 3% y subían progresivamente hasta el 9.9%, a partir de los 56 años quedaban exentos de contribución al fondo de retiro, la base de aplicación de cuotas se aplicaba según la edad de los funcionarios, esta tabla no consideraba los diferenciales de sueldos y salarios de los funcionarios, pero seguía un principio aparentemente progresivo en razón de la edad y no del importe del sueldo y compensaciones, en realidad se observa que eran cuotas regresivas, es decir consideró que eran cuotas no equitativas.

A continuación, se detallan las cuotas aplicadas en el año de 1925:

¹¹ Ley General de Pensiones <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>

Tabla 1.1**Porcentajes de descuento según Ley General de Pensiones Civiles de Retiro**

Edad	Porcentaje de sueldo	Edad	Porcentaje de sueldo	Edad	Porcentaje de sueldo
18	3.00%	31	3.95%	44	6.15%
19	3.05%	32	4.05%	45	6.40%
20	3.10%	33	4.15%	46	6.65%
21	3.15%	34	4.30%	47	6.90%
22	3.20%	35	4.45%	48	7.20%
23	3.25%	36	4.60%	49	7.50%
24	3.30%	37	4.75%	50	7.85%
25	3.35%	38	4.90%	51	8.20%
26	3.45%	39	5.10%	52	8.60%
27	3.55%	40	5.30%	53	9.00%
28	3.65%	41	5.50%	54	9.45%
29	3.75%	42	5.70%	55	9.90%
30	3.85%	43	5.90%		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Pensiones Civiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31-12-1925. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>, [consultado 26-03-2020]

El Decreto que reforma la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, de fecha 31 de diciembre del mismo año, modifica la anterior tabla bajando los porcentajes de descuento y quedando las aportaciones hasta los 55 años en 5.50% de descuento sobre el sueldo, pero sin tomar en cuenta la magnitud de las percepciones de los servidores públicos para la aplicación de cuotas considerando el nivel salarial o percepción, debiendo ser con una tabla cuotas progresiva y equitativa en forma vertical, que se describe en el capítulo 3, pero tenían derecho a pensión aquellos trabajadores que cumplieran 60 años de edad y un mínimo de quince de servicios, pero había retiro obligatorio a los 65 años de edad.

Posteriormente otra reforma de fecha 9 de junio de 1926 disminuye los porcentajes quedando a los 55 años en 4.85%, es decir se reducen los descuentos a la mitad de lo que se cotizaba en 1925, a partir de los 56 años quedan exentos de descuento hasta la jubilación, fue un cambio sin un estudio actuarial, más bien paternalista del

Estado con los servidores públicos al exentarlos del descuento a partir de los 56 años.

Las pensiones se otorgaban de la siguiente forma:

- I. Pensión por vejez: funcionarios de 60 años de edad y 15 de servicios.
- II. Pensión para deudos de funcionarios que fallecieran en el cumplimiento de sus deberes sin importar el tiempo de servicios.
- III. Pensión por inhabilitación física o intelectual en el cumplimiento de sus deberes sin importar el tiempo de servicios y por causas ajenas al servicio con por lo menos diez años de servicio.

Para calcular la pensión se tomaba como base el sueldo asignado y en ningún caso los gastos de representación, sobresueldos, gratificaciones, comisiones o remuneración especial o extraordinaria, esta situación contribuyó para que las cuotas no fueran suficientes a futuro.

El artículo 28 de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro reformada el 9 de junio de 1926, establecía una pensión mínima de \$3.00 pesos diarios; además se realiza una revisión de las pensiones mayores a \$3.00 pesos diarios otorgadas del 20 de febrero de 1913 al 30 de septiembre de 1925, toda vez que existía duda sobre las pensiones otorgadas durante ese periodo, sobre todo durante el periodo del usurpador Victoriano Huerta, dicha revisión y dictámenes los realizaría la Dirección de Pensiones para ser sometidos a resolución de la Junta Directiva y en su caso declarar la insubsistencia de concesiones de pensión sin sustento.

La reforma a esta Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del año 1926, sitúa la edad para pensionarse con un mínimo de 55 años y 15 de servicios, ahora bien según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática¹² y del Banco Mundial la esperanza de vida en México en el año de 1930 era en promedio para hombres y mujeres de 34 años, esto explica porque la edad mínima para pensionarse estaba en los 55 años, prácticamente los funcionarios y empleados de

¹² <http://cuentame.inegi.org.mx>; consultado 21/10/2019.

gobierno que se pensionaban sobrevivían muy pocos años por lo que el fondo de pensiones era solvente y era un fondo que operaba con números negros.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del 31 de diciembre de 1947, establecía en su artículo 17 el descuento forzoso a los trabajadores de un 5.5% de sus sueldos, sin considerar la edad como sus anteriores leyes, la novedad de esta Ley General de Pensiones Civiles de Retiro es que establece una tasa de remplazo según los años de servicio, en el monto de la pensión por años de servicio, que se otorgaba de acuerdo al número de años de servicio, con un mínimo de un 40% del sueldo básico de cotización por 15 años de servicio y que aumentaba gradualmente 2.5% por cada año de servicio hasta los 21 años, a partir de los 22 años de servicios aumentaba 5% cada año hasta alcanzar el 100% de la tasa de reemplazo, es decir el 100% del sueldo básico de cotización, estos porcentajes se desglosan a continuación:

Tabla 1.2

Tasa de remplazo por años de servicio, según Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1947

Años de servicios	Tasa de remplazo.
15	40%
16	42.5%
17	45%
18	47.5%
19	50%
20	52.5%
21	55%
22	60%
23	65%
24	70%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%
30	100%

Elaboración propia en base a datos de la Ley General de Pensiones Civiles publicada D.O.F. del 31-12-1947. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202223&pagina=8&seccion=4 [consultado 26-03-2020]

1.3 Primera Ley del Instituto de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se creó para administrar los seguros, prestaciones y servicios de los empleados públicos, en 1960, el ISSSTE amparaba a 129 mil 512 trabajadores, esta primera ley del ISSSTE¹³ del 30 de diciembre de 1959, establecía 6 seguros y algunos servicios que son:

- 1) Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.
- 2) Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- 3) Seguro de vejez a los trabajadores con 55 años de edad cumplidos y un mínimo de 15 años de servicios.
- 4) Seguro de invalidez a los trabajadores que se inhabilitaran física o mentalmente y hubieran contribuido al Instituto por lo menos durante 15 años
- 5) Seguro por causa de muerte, pensión de viudez y de orfandad siempre y cuando hubiera contribuido al Instituto al menos por 15 años.
- 6) Seguro de jubilación a los trabajadores con 30 años o más de servicios cualquiera que fuese la edad.
- 7) Indemnización global.
- 8) Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- 9) Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia
- 10) Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

Y las siguientes prestaciones:

- 11) Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
- 12) Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- 13) Préstamos hipotecarios.

¹³ Véase <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1959&month=12&day=30>

14) Préstamos a corto plazo.

Esta ley de 1959, y la primera del ISSSTE, estableció una cuota obligatoria para los trabajadores al servicio del Estado que incluía 6% del sueldo básico más sobresueldo más compensación para el fondo común y de 2% para seguros de enfermedades no profesionales y maternidad que sumaban un total del 8% para todos los trabajadores.

También estableció aportaciones del gobierno federal del 6% del sueldo básico más sobresueldo más compensación para el fondo común y de 6% para seguros de enfermedades no profesionales y maternidad; adicionalmente un 0.75% seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que en sumatoria daba un total de aportación del 12.75 % para dependencias y entidades públicas según sus artículos 15 y 20 de esta ley del ISSSTE.

Esta ley contenía un fondo común en donde se integraba el Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV), para el que se aplicaba el 6% estaba integrada la jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, indemnización global.

Ahora bien, el hecho de tener un fondo común provocó las siguientes problemáticas presupuestales:

1. Falta de transparencia en el ejercicio del fondo común.
2. Se procuraba ejercer la totalidad del fondo en forma anual.
3. No se capitalizaba el fondo.
4. El fondo común propiciaba que el manejo de los recursos financieros se ejerciera en forma cruzada de un seguro a otro, sin una claridad presupuestal.
5. Falta de agrupación de los recursos en forma diferenciada o etiquetada.

A continuación, se presenta la descripción en detalle de las cuotas y aportaciones en la siguiente tabla:

Tabla1.3

Cuotas y aportaciones Ley del ISSSTE de 1959

Concepto para aplicar las cuotas	Cuotas del trabajador % sobre salario de cotización	Aportaciones del gobierno federal % sobre salario de cotización
Seguros de enfermedades no profesionales y maternidad	2.00 %	6.00 %
Fondo común para servicios que eleven el nivel de vida y familiar del trabajador, promoción cultural, créditos para la adquisición de casas y terrenos, arrendamiento de habitaciones económicas propiedad del Instituto, préstamos hipotecarios, a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, indemnización global.	6.00%	6.00 %
Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	No aplica	0.75 %
Total	8.00 %	12.75 %

Fuente: Elaboración propia con base a la ley del ISSSTE abrogada.
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1959&month=12&day=30> [consultado 11-11-2019]

Un comentario oportuno es que el ISSSTE y la Ley del ISSSTE son publicadas en pleno desarrollo estabilizador, cuando la modernización de la función pública era urgente dada la tasa de crecimiento económico de ese periodo, la tabla anterior muestra que existía un fondo común que agregaba promoción cultural, créditos para casas y terrenos, arrendamiento de habitaciones económicas propiedad del Instituto (Centro Urbano Presidente Alemán y Centro Urbano Presidente Juárez, llamado Multifamiliar Juárez), préstamos a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, indemnización global, este fondo común ocasionaba lo siguiente:

Asimismo, que se aplicó el porcentaje de cuotas y aportaciones en forma general a todos los salarios base de cotización sin tomar en cuenta el diferencial de en sueldos de todos los puestos, es decir no contempla las diferencias de sueldos y salarios

del personal de mando, enlace y operativo, por lo tanto, se puede decir que la aplicación de esta tabla de cuotas es proporcional, pero no es progresiva ni equitativa en forma vertical considerando los niveles salariales.

1.4 Segunda Ley del ISSSTE, año 1983

Esta segunda ley del ISSSTE, surge en el comienzo de la etapa neoliberal cuando se están desincorporando las empresas paraestatales del control gubernamental y el fondo de pensiones empieza a ser insuficiente, por lo que se establece una separación del seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez del fondo común como venía operando en la Ley del ISSSTE de 1959 y se estipula en una cuota de 3.5 % del sueldo base y una aportación federal del 3.5% también, se publica el 27 de diciembre de 1983 e incorporó los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
- Seguro de cesantía en edad avanzada.
- Medicina preventiva.
- Servicios de atención a pensionados y jubilados.
- Préstamos a mediano plazo en efectivo y para adquisición de bienes de uso duradero.
- Servicios turísticos.

Esta ley del ISSSTE según su artículo 16, estableció una cuota fija para todos los trabajadores del 8% y aportaciones de dependencias y entidades públicas del 17.75% sobre el sueldo básico de cotización, es decir, ya no integra al sueldo base de cotización las compensaciones que reciben los servidores públicos al servicio del Estado, es decir del gobierno federal, dichas compensaciones son conocidas ahora como compensación garantizada y la reciben algunos puestos del tabulador de sueldos y salarios brutos federal¹⁴, en algunos grupos y niveles de áreas operativas no sindicalizadas o de base, pero sobre todo la compensación garantizada es más representativa en los puestos de los servidores públicos de

¹⁴ Véase tabulador de sueldos y salarios brutos del gobierno federal. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/433476/Tabulador_Personal_Mando_y_Enlace_2019.pdf [consultado 14-11-2019]

mandos medios y superiores, derivado de esta Ley del ISSSTE del año 1983 las compensaciones dejaron de tomarse en consideración para integrar la base para determinar la cantidad nominal de la cuota para tener el derecho a la concesión de pensión, lo anterior según el artículo 21 de esta ley.

A continuación, se presenta la descripción en detalle de las cuotas y aportaciones en la siguiente tabla:

Tabla 1.4

Cuotas de la ley del ISSSTE de 1983

Concepto para aplicar las cuotas	Cuotas del trabajador %	Aportaciones del Gobierno Federal %
Seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y servicios de rehabilitación física y mental	2.75	6.75
Préstamos a mediano y corto plazo	0.50	0.50
Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios	0.50	0.50
Pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas	3.50	3.50
Riesgos de trabajo	No aplica	0.25
Fondo de la vivienda	No aplica	5.00
Gastos generales de administración del Issste.	0.75	1.25
Total	8.00 %	17.75

Fuente: Elaboración propia con base a la ley del ISSSTE abrogada. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/LISSSTE_abro.pdf [consultado 11-11-2019]

Esta ley del ISSSTE incorpora ya el tema de reservas, es decir, la integración de reservas; no obstante, y de acuerdo a la tabla no considera los diferenciales de los sueldos tabulares, los porcentajes se aplican a todos los niveles salariales sin

importar el monto, por lo que obedece al principio de proporcionalidad, pero nuevamente observamos que no es una tabla que aplique el criterio bajo el principio de progresividad y equidad vertical.

1.5 Reforma a la Ley del ISSSTE, año 2007

La reforma a la ley del ISSSTE del 31 de marzo de 2007, derogó las anteriores del año 1960 y la reforma de 1983, la conceptualización de esta reforma duró alrededor de 7 años e intervinieron en la reforma el gobierno federal, el congreso de la unión, los sindicatos, las distintas fracciones parlamentarias de los partidos políticos nacionales con registro, gobiernos estatales y medios de comunicación, su propósito fue abatir el déficit financiero y generar ahorro interno en el mediano plazo, a pesar de lo anterior esta ley no incorpora principios fundamentales como son la proporcionalidad, progresividad, equidad e idoneidad.

El régimen obligatorio en el marco de la nueva ley descansa en dos conceptos la seguridad social (seguros) y los beneficios sociales (prestaciones y servicios), para su población derechohabiente a través de 21 seguros, prestaciones y servicios.

A continuación, se presenta la visión del ISSSTE.

Visión del Instituto¹⁵:

Posicionar al ISSSTE como la institución que garantice la protección integral de los trabajadores de la Administración Pública Federal, pensionados, jubilados y sus familias, de acuerdo al nuevo perfil demográfico de los derechohabientes, con el otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios de conformidad con la normatividad vigente, bajo códigos normados de calidad y calidez, con solvencia financiera, que permitan generar valores y prácticas que fomenten la mejora sostenida de bienestar, calidad de vida y el desarrollo del capital humano.

Misión:

Contribuir a satisfacer niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y familiares derechohabientes, con el otorgamiento eficaz y eficiente de los seguros, prestaciones y servicios, con

¹⁵ Fuente: Página Web www.issste.gob.mx, apartado ¿Quiénes Somos?

atención esmerada, respeto, calidad y cumpliendo siempre con los valores institucionales de honestidad, legalidad y transparencia.

Esta reforma contiene dos sistemas pensionarios que son:

a) El sistema de pensión de reparto.

El pago de las pensiones de los trabajadores que optaron por el artículo décimo transitorio está a cargo del Gobierno Federal, incluyendo el costo de la administración.

El sistema de pensión de reparto está basado en fondos comunes en donde las aportaciones se concentran y sirven para pagar las pensiones de retiro, cesantía y vejez, es decir las aportaciones de los trabajadores en activo se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados, al disminuir la proporción de trabajadores activos entre jubilados el sistema pensionario entro en crisis financiera ya que las aportaciones de los trabajadores en activo no alcanzan para cubrir las pensiones de los trabajadores jubilados, como se detallará más adelante.

A continuación, se presenta una tabla comparativa de cotización vigente para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conviene aclarar que el sueldo básico para la ley del ISSSTE de 2007 y en su artículo 17, lo define como el señalado en los tabuladores regionales que para cada puesto se especifica, ahora bien, no toma en consideración los diferenciales de sueldos tabulares.

La tabla de esta Ley vigente, al igual que la de 1983, aplica los porcentajes sobre el sueldo básico de cotización, sin considerar la compensación garantizada, pero que también aplica el principio de proporcionalidad, mas no aplica el criterio del principio de progresividad ni equidad vertical.

A continuación, se presenta la tabla de cuotas y aportaciones:

Tabla 1.5

Cotización vigente para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a partir del 1 de abril de 2007

Aportante	Porcentajes de acuerdo a la ley abrogada.	Porcentajes de acuerdo al sueldo básico. Ley vigente al 1 de abril de 2007
Trabajador	3.50%	6.125%
Dependencia o entidad	3.50%	5.175%
Total	7.00%	11.30%

Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf [consultado 11-11-2019].

b) El sistema de pensión por cuentas individuales.

Por otra parte, el sistema de pensiones a través de cuentas individuales, tiene su base en el ahorro que cada trabajador acumula en su vida laboral.

En la nueva Ley del ISSSTE del 2007, se contempla un bono de pensión, dicho bono es la monetización de la antigüedad de los años de servicios de los servidores públicos al servicio del Estado que optaron por el sistema de cuentas individuales.

Conviene definir que según el vigésimo transitorio de la Ley, los bonos de pensión son títulos emitidos por el gobierno federal, tienen un valor de cien unidades de inversión (udis) y principalmente son bonos o títulos cupón cero emitidos a la par, el Banco de México tiene a su cargo la custodia, administración y servicio de los bonos de pensión del ISSSTE, es decir se compran a descuento y pueden ser redimidos al momento de la jubilación o pensión.

En la nueva Ley del ISSSTE del año 2007 se incorporan servicios sociales y culturales que, sumados a los seguros y prestaciones anteriores, actualmente suman 21 seguros y prestaciones.

Los servicios sociales y culturales se encuentran plasmados en los artículos 22 al 27 de la declaración Universal de los Derechos Humanos, documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificado el 10 de diciembre de 1948.

Los servicios sociales y culturales son parte integral de la seguridad social y abarcan un concepto amplio de servicios, están reconocidos estos derechos en la Ley del ISSSTE y en su artículo 195¹⁶, que establece la obligación de servicios sociales por parte del Instituto a los derechohabientes y a la letra dice: “ El Instituto atenderá de acuerdo con esta Ley, a las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo”

Los servicios sociales y culturales comprenden el conjunto de actividades culturales, deportivas y recreativas que buscan propiciar la integración social y familiar, elevar los niveles de calidad de vida de los derechohabientes buscando su inclusión en una sociedad más equitativa y próspera. Dichas actividades consisten en espectáculos teatrales, musicales, danza, ballet etc., exposiciones, talleres, cine, conferencias, visitas a museos, parques, recreación e iniciación y fomento al deporte, con el fin de promover un envejecimiento digno.

Asimismo, el artículo 196 de la misma Ley del ISSSTE, indica que “para los efectos del artículo anterior, el Instituto, de acuerdo con las posibilidades financieras del Fondo de servicios sociales y culturales, proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:

¹⁶ Ley del ISSSTE, publicada en el D. O. F. el 31 de marzo de 2007.

I. Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar”

Para otorgar este servicio el Instituto cuenta con el Superlssste, que es una cadena comercial que opera en el mercado nacional y cumple con la función de regulación de precios y de abasto eficiente de productos de primera necesidad, ya que ofrece productos con mayor ahorro y aplicación de descuentos a los derechohabientes y al público en general. Opera en localidades y poblaciones medias con recursos propios no ha requerido de recursos fiscales para su operación. Cuenta con 250 tiendas y 88 farmacias en todo el territorio nacional abiertas a todo el público.

II. Servicios Turísticos

Para otorgar estos servicios el Instituto cuenta con el Sistema de agencias de turismo denominada Turissste y es el organismo encargado de promover el turismo social entre los trabajadores al servicio del Estado, cuenta con crédito turístico para los trabajadores que hayan cotizado al menos seis meses un día vía nómina.

Existe una agencia Turissste en cada uno de los estados de la República y siete en el Distrito Federal y una central nacional de reservaciones.

III. Servicios Funerarios

El ISSSTE cuenta con 7 velatorios con 42 capillas de velación y 4 hornos crematorios para proporcionar el servicio funerario a los derechohabientes.

IV. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil

El ISSSTE cuenta con 122 estancias para el bienestar y desarrollo infantil y 123 subrogadas¹⁷, para el desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños a través de servicios de salud, psicología, trabajo social, alimentación y educación asistencial, la madre y padre trabajadores con hijos entre dos meses y seis años de edad tienen derecho al servicio de las estancias del Instituto.

¹⁷ Fuente: Jefatura de Servicios de Estadística Institucional, en Informe Financiero y Actuarial 2015.

En el artículo 197 de la Ley del ISSSTE establece que el “El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental, e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores.”

El artículo 198 estipula que “para los fines antes enunciados, el Instituto, de acuerdo con las posibilidades financieras del Fondo de servicios sociales y culturales, ofrecerá los siguientes servicios:

- I. Programas culturales;
- II. Programas educativos y de capacitación.
- III. De atención a jubilados, pensionados y discapacitados.
- IV. Programas de fomento deportivo.

El artículo 199 indica la forma en que se van a financiar los servicios sociales y culturales a través de una cuota que a la letra dice “Los servicios sociales y culturales se financiarán en la forma siguiente:

- I. A los trabajadores les corresponde una cuota de cero punto cinco por ciento del Sueldo Básico.
- II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una aportación de cero punto cinco por ciento del Sueldo Básico.”

El universo de derechohabientes que son población objetivo de los Servicios Sociales y Culturales y en general de las 21 prestaciones y seguros son un total de 13.1 millones de derechohabientes¹⁸.

¹⁸ Página Web Jefatura de Servicios de Estadística Institucional, en Informe Financiero y Actuarial 2015, 2016, 2017 y 2018 <https://www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa>

Capítulo II

La insostenibilidad financiera del sistema de pensiones del régimen de reparto del ISSSTE

2.1 Esperanza de vida de trabajadores al servicio del Estado

En general los sistemas de seguridad social en el mundo son sostenidos financieramente por el Estado, sin embargo, mientras en los países europeos cuentan con sistemas de pensiones sostenibles, en América Latina y el mundo emergente se enfrentan problemas de suficiencia financiera y en algunos países las pensiones son inexistentes, la evolución de la población mundial hizo inviable financieramente el sistema de pensiones, debido a que la población en edad avanzada aumentó drásticamente en las últimas décadas tanto en tamaño como en porcentaje de la población total.

El primer análisis para demostrar la insostenibilidad financiera del régimen de reparto en México es la relación de trabajadores activos versus trabajadores jubilados o pensionados, respecto a esta relación encontramos que en 1960, dicha relación era de 11 trabajadores activos por cada pensionado, en el año 2000 la relación de trabajadores activos era de 5.2 por cada pensionado, mientras que en el año 2018 ¹⁹, según el Informe Financiero y Actuarial (IFA:2018), se tienen 2,891,562 trabajadores activos cotizantes al ISSSTE y 1,133,957 jubilados y pensionados en beneficio definido también llamado de reparto, por lo cual la relación es de 2.54 activos por cada pensionado, si pensamos que la tasa de reemplazo definida como la relación que hay entre la primera jubilación que recibe un individuo en comparación con su último sueldo nominal o sueldo básico de cotización, y que para el caso del régimen de reparto es del 100 por ciento, nos damos cuenta que existe una brecha ya que las cotizaciones de los trabajadores activos del ISSSTE son del 6.25% del sueldo nominal y no existe un fondo contingente, por lo que el

¹⁹ Página Web Jefatura de Servicios de Estadística Institucional, en Informe Financiero y Actuarial 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. <https://www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa>

pago de pensiones tiene que ser subsidiado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de recursos contributivos o impositivos.

En los Estados Unidos de América, donde el sistema de pensiones se creó después de la Gran Depresión; éste tiene un costo muy alto sobre todo en el seguro médico y a raíz de la jubilación de la generación de los “baby boomers” término usado para distinguir a la generación nacida entre los años 1946-1965 en los Estados Unidos de América, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, porque fue eso una explosión de nacimientos, estos baby boomers al jubilarse llevó a una baja en el Producto Interno Bruto de los Estados Unidos de América y provocó un déficit fiscal en conjunto con una crisis inmobiliaria en el año 2008. Según la oficina del censo de Estados Unidos, existen 41 millones de personas que se encuentran en edad de jubilarse y cuentan con una esperanza de vida de 83 años, la mitad de estas personas tienen ingresos de entre 70,000 y 150,000 dólares anuales.²⁰

Definición de esperanza de vida, según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), “La esperanza de vida al nacer mide el promedio de tiempo probable que vivan las personas con base en un conjunto dado de índices de mortalidad específicos de cada grupo de edad.”

Las causas de mortalidad en México son principalmente suicidio, tabaquismo, consumo de alcohol, sobrepeso y obesidad y otras asociadas a la diabetes.

En el caso de México a partir del año 2015 cuando la población base de la República Mexicana era de 121,347,800 habitantes, la población del país crece a una tasa anual del 1.2%, mientras que la población con 65 años representa al año 2015 el 6.8%²¹ (8.2 millones de habitantes) de la población del país, la OCDE hace una proyección al 2050 y espera que este segmento de la población represente el 16.8% del total, prueba irrefutable de que estamos en un periodo de envejecimiento de la población, así lo muestran las estadísticas de casi todos los países miembros de la

²⁰ Fuente: El financiero agosto 13, de 2013

²¹ CONAPO, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf. Pág. 16

OCDE, según la misma OCDE al año 2014 la población total del país era de 119, 713 miles de habitantes.²²

¿Cómo se puede medir el grado de bienestar de los asegurados en el sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado?, es posible medirlo calculando la esperanza de vida de los pensionados y jubilados del ISSSTE.

La seguridad social al establecerse con instituciones como el IMSS y la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro logró aumentar la esperanza de vida de los asegurados en México al pasar de una esperanza de vida en el año de 1950 de 47.3 años a 75.2 años en el año 2005²³, un sistema pensionario sea de reparto o de cuentas individuales, debido al aumento del bienestar económico de la familia, desarrollo humano, nivel de vida digna, larga y saludable. Este aumento se puede comprobar comparando la esperanza de vida global en México para el año de 2015 que es de 71.9 años para los hombres y 77.6 para las mujeres²⁴.

A efecto de realizar un comparativo de esperanza de vida nacional contra la esperanza de vida del segmento de pensionados y jubilados del ISSSTE que han sido beneficiados por Ley con el otorgamiento de 21 seguros y prestaciones, se solicitó información al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública de la estadística muestral de mortalidad por edad de los pensionados y jubilados del ISSSTE, tomando un parámetro de tiempo desde el año de 1960 a 2016 y la estadística muestral de mortalidad estratificada a partir de los 55 años de edad en adelante, que era la edad mínima para pensionarse por edad y tiempo de servicios en la primera Ley del Issste que data de 1960, el 17 de febrero de 2017, se recibió respuesta a la solicitud de información número 0063700048717.

Se procedió a calcular la esperanza de vida desde el año 1960 fecha de creación del ISSSTE, en base al conteo de mortalidad, expresados en números enteros, diferenciando por género (hombres y mujeres), tomando la medida de tendencia central conocida como promedio ponderado o media ponderada muestral y cuya

²² Fuente: OCDE, Panorama estadístico 2015-2016.

²³ CONAPO, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf. Pág. 21

²⁴ Ídem, pág. 21

fórmula es idéntica a la poblacional²⁵, “la media ponderada es una media aritmética en donde cada uno de los valores se pondera de acuerdo con su importancia en el grupo en general”.

Tomando en consideración que una medida descriptiva de una muestra o estadística muestral, se representa con letras del alfabeto latino, se utilizó la siguiente fórmula para determinar el promedio ponderado de la esperanza de vida de los jubilados del ISSSTE:

$$\text{Fórmula para promedio ponderado } \bar{x} = \frac{\sum xw}{\sum w}$$

donde \bar{x} = promedio ponderado de la esperanza de vida.

X = edades de los pensionados y jubilados fallecidos

W = número de fallecidos por edad en el año 2016.

$\sum xw$ = Sumatoria de edades por número de fallecidos.

$\sum w$ = Sumatoria de fallecidos.

A continuación, se presenta la tabla de:

Tabla 2.1 Promedio ponderado de edad de fallecidos

HOMBRES Y MUJERES			
AÑO 2016			
EDADES	No. de fallecidos	Edad por no. De fallecidos	
(X)	(W)	(XW)	
55	153	8415	
56	159	8904	

²⁵ Kazmier, Leonard J., Estadística aplicada a la Administración y a la Economía. Mc Graw Hill. 1998, pág. 39

57	169	9633
58	251	14558
59	241	14219
60	310	18600
61	314	19154
62	335	20770
63	359	22617
64	355	22720
65	359	23335
66	354	23364
67	389	26063
68	383	26044
69	447	30843
70	468	32760
71	445	31595
72	397	28584
73	418	30514
74	421	31154
75	416	31200
76	437	33212
77	447	34419
78	412	32136
79	402	31758
80	404	32320
81	380	30780

82	420	34440
83	413	34279
84	351	29484
85	384	32640
86	397	34142
87	326	28362
88	324	28512
89	239	21271
90	250	22500
91	229	20839
92	195	17940
93	191	17763
94	144	13536
95	132	12540
96	109	10464
97	73	7081
98	63	6174
99	36	3564
100	28	2800
101	25	2525
102	15	1530
103	6	618
104	7	728
105	2	210
106	0	0

	107	1	107
	108	0	0
	109	0	0
	110	0	0
	111	1	111
	112	0	0
	113	0	0
SUMA	4956	13986	1053831
	Promedio ponderado		75.3489918

Fuente: Elaboración propia según datos proporcionados por el ISSSTE, a través de solicitud de información no. 0063700048717.

Promedio ponderado.

Donde $\bar{x} = \frac{\sum xw}{\sum w} = 1053831831/13986$

$\bar{x} = 75.3$ años

Promedio ponderado de edad de los fallecidos es igual a esperanza de vida de 75.3 años.

Según el cálculo anterior los pensionados y jubilados del ISSSTE, tenían una esperanza de vida en el año 2016 de 75.3 años, en el caso de los hombres y mujeres, muy similar a la esperanza de vida nacional que era de 74.7 años para el año 2015 (CONAPO:2015: pág. 21).

La mayoría de pensionados y jubilados solicitan la concesión de pensión a los 60 años, lo que nos da una brecha en promedio de 15 años, en los cuales los pensionados reciben el 100% de su sueldo base (régimen de reparto), es decir a una tasa de reemplazo²⁶ del 100%, por lo tanto, al estar la relación de trabajadores activos y pensionados en 2.54 activos por cada pensionado significa que las cuotas no alcanzan para cubrir el costo de la pensión de los jubilados.

²⁶ Tasa de reemplazo: Es el porcentaje que representa la pensión con relación al salario base de cotización percibido por el trabajador antes de pensionarse.

2.2 Análisis al porcentaje de trabajadores pensionados en el régimen de beneficio definido (reparto) y contribución definida (cuentas individuales)

Un segundo análisis para demostrar la insostenibilidad financiera del régimen de pensiones de reparto y pese a la Reforma a la Ley del ISSSTE del año 2007, es la forma de distribución de pensionados y jubilados en los regímenes de reparto y cuentas individuales.

A continuación, se presenta la tabla de distribución de pensionados:

Tabla 2.2 Pensionados del ISSSTE por tipo de régimen

Régimen	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	2018 Contribución %
Cuentas Individuales	16,710	21,279	22,733	39,535	47,145	3.99
Décimo Transitorio	408,398	471,329	524,495	578,935	625,773	53.0
Ley abrogada	536,967	526,263	507,266	516,363	508,184	43.0
Total	962,075	1,018,871	1,054,494	1,134,833	1,181,102	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los Informes financieros y actuariales 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 en Página Web Jefatura de Servicios de Estadística Institucional, en Informe Financiero y Actuarial 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. <https://www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa>

De la tabla anterior se observa el número de pensionados por tipo de régimen y su evolución a través de los últimos cinco años, desde el año 2014 hasta el 2018, se observa que el porcentaje sigue siendo mayor en el régimen de reparto que es del 96% del total de pensionados y jubilados, por lo que se concluye que después de 12 años de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, el porcentaje de jubilados en cuentas individuales no es representativo ya que no supera el 4% con respecto al total, dicho porcentaje no representa un cambio radical en el subsidio al régimen de reparto y por lo tanto, no contribuyo en el largo plazo a la disminución para este concepto de gasto de pago de pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por lo que las finanzas públicas a través de la SHCP se hace cargo de este pasivo.

Claramente se observa que disminuye el número de trabajadores de la Ley abrogada del ISSSTE del año 1960, sin embargo, aumenta el número de pensionados bajo el régimen del artículo décimo transitorio y continuará en ascenso hasta aproximadamente el año 2038, en ese año según cálculos actuariales de la consultora Lockton México, Agente de Seguros y de Fianzas, S. A. de C. V. tendrá una inflexión a la baja el número de pensiones por trabajadores que están en el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente (IFA: 2019: pág. 38).

La siguiente tabla es un estimado de aumento en el número de pensionados bajo el régimen de reparto, tomando en consideración a los trabajadores que ya cumplen con requisitos de jubilación, lo que va a representar una presión presupuestaria en el corto plazo.

Tabla 2.3 Pensionados por tipo de régimen más trabajadores que cumplen con requisitos de Ley para pensionarse

Régimen	Año 2018 Número de pensionados	Trabajadores que cumplen con requisitos de pensión	2018 incluye Trabajadores que cumplen con requisitos de pensión	Contribución %
Cuentas Individuales	47,145	14,420	61,565	4.26%
Décimo Transitorio	625,773	248,827	874,600	60.56%
Ley abrogada	508,184	0	508,184	35.18%
Total	1,181,102	263,247	1,444,349	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los Informe financiero y actuarial 2019
<https://www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa> [consultado 28/10/2019]

Según la tabla 2.3 se tienen 263,247 trabajadores que ya cumplen con los requisitos para pensionarse (IFA: 2019: pág. 32), sumando a estos trabajadores, los pensionados aumentarían a 1,444,349, y un dato importante es que solamente 14,420 corresponden a cuentas individuales, lo anterior es significativo ya que el volumen de pensionados por cuentas individuales todavía no es representativo puesto que únicamente significa el 4.26% del 100% total.

2.3 Análisis a la evolución de las cuotas para pago de nóminas de pensiones

De acuerdo a lo anterior se realizó cálculo para determinar el impacto a las finanzas públicas en materia de pensiones, según la siguiente tabla 2.4 y el resultado indica que, si estos trabajadores que ya cumplen con los requisitos decidieran jubilarse o pensionarse en 2019, dicho impacto sería de un mínimo de \$15,338,691,588.00 y un máximo de \$76,693,457,940.00 por año.

A continuación, se presenta el cálculo de los datos en la siguiente tabla:

**Tabla 2.4 Trabajadores que cumplen con requisitos para jubilarse
(Mínimos y máximos de jubilación, según Ley del ISSSTE)
(Cantidades en pesos)**

Régimen décimo transitorio	Trabajadores que cumplen con requisitos de pensión o jubilación	2 Umas mensuales	10 Umas mensuales
Beneficio definido		\$5,137.00	\$25,685.00
Jubilación	193,240	\$992,673,880.00	\$4,963,369,400.00
Por edad y tiempo de servicios	54,368	\$279,288,416.00	\$1,396,442,080.00
Cesantía en edad avanzada	1,219	\$6,262,003.00	\$31,310,015.00
Total por mes	248,827	\$1,278,224,299.00	\$6,391,121,495.00
Total por 12 meses		\$15,338,691,588.00	\$76,693,457,940.00

Fuente: Elaboración propia tomando el valor de la Unidad de Medida y Actualización que para el año 2019, es de 2,568.50 pesos <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/> [consultado 25/10/2019] y con datos de la valuación financiera y actuarial 2018. http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/finanzas/valuacion-actuarial/VFA_2018.pdf [consultado 25/10/2019]

Ahora bien, sumando el mínimo y el máximo, y dividiendo la suma entre dos, en promedio el impacto de los trabajadores que cumplen con los requisitos de pensión sería de \$46,016,074,764.00 en pesos corrientes, en consecuencia, sumado este impacto al estimado del año 2019, según datos observados en la siguiente tabla 2.5, en el supuesto de que los trabajadores en activo que hoy tienen derecho a pensión y que cuentan con 29 años o más de servicios, representaría un 73.7 del

presupuesto total del ISSSTE, es decir significaría casi tres veces el presupuesto anual del Instituto, un aumento en 3.7 puntos porcentuales.

La siguiente estadística muestra el estimado de gasto en funciones sustantivas, administrativas y de apoyo y el gasto en pensiones (obligaciones del gobierno federal), mostrando el porcentaje de contribución en el gasto total del ISSSTE.

Tabla 2.5

Cálculo de aumento estimado en pensiones

Programa presupuestario	2019 (Estimado)		Promedio estimado para 2019 más montos por trabajadores que ya cumplen con requisitos de Ley para pensionarse	
	Monto	Contribución %	Monto promedio	Contribución %
Total	323,000.0	100.0	369,016	100.0
Funciones sustantivas	97,000.0	30.0	97,000.0	26.3
Funciones administrativas y de apoyo				
Obligaciones de Gobierno Federal para pensiones	226,000.0	70.0	272,016	73.7

Fuente: Elaboración propia tomando la UMA del año 2019, que es de \$84.49 pesos y con datos del informe financiero y actuarial 2018. http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/quienes-somos/ifa_2018.pdf

En la siguiente tabla 2.6 con datos del presupuesto de egresos de la federación, se observa que las obligaciones del gobierno federal en materia de pensiones ascienden al 73.5% del presupuesto del gasto programado para el ISSSTE en el año 2018, es decir que por cada peso del gasto programable del ISSSTE, 73.5 centavos son para pago de pensiones, en cuentas presupuestarias tiene cuatro momentos, ingreso; estimado, devengado, recaudado y por ejecutar, para efectos del presente análisis y elaboración del estadístico se tomó como base el ingreso recaudado.

Lo recaudado incluye las cuotas de los trabajadores y aportaciones del gobierno federal más las obligaciones del gobierno federal, consignado como obligaciones que suman en 2018, según el presupuesto de egresos de la federación \$207,

646,100,000 pesos, que significan el 73.5% del total del gasto programable del ISSSTE.

A continuación, se presenta la tabla de gasto programable para pensiones:

Tabla 2.6

Gasto Programable del ISSSTE 2016-2018 para pensiones.
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Programa presupuestario		2016		2017		2018	
		Monto	Contribución %	Monto	Contribución %	Monto	Contribución %
Total		229,416.1	100.0	263,589.3	100.0	282,632.6	100.0
Funciones sustantivas		44,334.0	19.3	45,317.7	17.2	46,881.4	16.6
Funciones administrativas y de apoyo		25,746.5	11.2	27,096.6	10.3	28,105.1	9.9
Obligaciones de Gobierno Federal		159,335.6	69.5	191,175.0	72.5	207,646.1	73.5
J019	Pensiones por Riesgos de Trabajo	2,483.0	1.1	3,027.0	1.1	3,146.2	1.1
J020	Subsidios y Ayudas	43.9	0.0	54.5	0.0	56.3	0.0
J021	Pensiones por Invalidez	18.8	0.0	24.0	0.0	24.7	0.0
J022	Pensiones por Causa de Muerte	19.0	0.0	24.2	0.0	1,024.8	0.4
J024	Pensiones por Cesantía	205.2	0.1	251.4	0.1	260.9	0.1
J025	Pensiones por Vejez	5,671.6	2.5	6,912.5	2.6	7,185.2	2.5
J026	Pensiones y Jubilaciones	150,128.9	65.4	179,947.0	68.3	194,977.0	69.0
J027	Indemnizaciones Globales	95.0	0.0	116.8	0.0	121.2	0.0
J028	Pagos de Funeral	670.2	0.3	817.7	0.3	849.7	0.3

Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2016, 2017 y 2018, SHCP. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>
[consultado: 25/10/2019]

Ahora bien, el pago de pensiones se realiza con ministraciones de recursos al ISSSTE que hace la SHCP, a través de cuentas por liquidar certificadas para el pago de las nóminas mensuales, que incluye a su vez lo recaudado por cuotas de los trabajadores y aportaciones del gobierno federal, el ISSSTE lo transfiere a la Tesorería de la Federación a través de enteros, en la siguiente tabla se observa más claramente cómo se integra el pago de pensiones en la consolidación de la

cuenta pública, y se observa en forma más nítida la baja en la contribución que representan las cuotas recaudadas con relación a las ministraciones totales para pago de nóminas de pensiones y que indican que a 2018, significan únicamente el 7.32% del total anual, lo anterior se describe a continuación:

Tabla 2.7 Integración de las cuotas en el pago total de pensiones
(pesos corrientes)

Año	Pago de pensiones (Subsidio, obligaciones del gobierno federal) ** (A)	Cuotas recaudadas Artículo 10° transitorio * (B)	% de contribución B/A (C)	% de Subsidio (D)	% de disminución anual respecto del año anterior
2013	104,041,240,000	13,444,136,000	12.92%	87.08%	No disponible
2014	139,678,077,820	13,743,873,575	9.84%	90.16%	3.08%
2015	155,477,821,949	14,881,212,716	9.57 %	90.43%	.27%
2016	170,548,613,553	13,658,043,533	8.00 %	92.00%	1.57%
2017	186,123,759,061	14,597,454,379	7.84 %	92.16%	0.16%
2018	208,546,849,101	15,277,448,404	7.32 %	92.68%	0.52%
2019	225,982,214,258	16,577,329,418	7.34 %	92.66%	Sin disminución
Promedio de porcentaje de disminución esperado anual					1.12%

Fuente: Elaboración propia con datos en las notas a los estados financieros del ISSSTE, elaborados por auditor independiente * <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/VII/GYN.05.DAR.pdf> [consultado 17/08/2020] y en **https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VII/Print.I54.03.E_EPP_ECD.pdf, [Consultado 28/10/2019]

La tabla 2.7 muestra una baja paulatina del porcentaje de las cuotas recaudadas por artículo décimo transitorio de la ley, con relación al pago de nóminas anuales de pensiones, en el año 2013 las cuotas de los trabajadores y aportaciones del gobierno federal representaron el 12.92% del total pagado y fueron disminuyendo hasta llegar en el año 2018, a significar el 7.32%, por tal motivo es evidente que las cuotas seguirán representado cada vez menos contribución al total de pago de pensiones de reparto.

Respecto del año 2019 no se observa una variación significativa en la disminución de la contribución de las cuotas recaudadas por décimo transitorio con relación al pago de nóminas, aunque en términos nominales aumento la obligación del gobierno federal en 17,435,365,157 pesos corrientes.

Dicho porcentaje de contribución al pago de las nóminas de pensiones, representa en promedio de disminución anual sin considerar el año 2019, un 1.12%, por lo que se estima que pasaría de representar el 7.32% en el año 2018 a significar hasta el 2% en el año 2023, según la tabla anterior, por lo que es necesario modificar las cuotas que se descuentan a los trabajadores activos que están en el régimen de reparto.

CAPITULO III

Soluciones a mediano y largo plazo de las pensiones del régimen solidario del ISSSTE

3.1 Comparativo de cuotas y aportaciones del IMSS e ISSSTE

Después de la revolución mexicana la seguridad social cobra importancia, porque no solo fue una revuelta en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, sino que fue una revolución con ideales de mejora social para la población del país, las limitaciones y carencias del sistema de salud y pensiones se hizo más patente por las secuelas provocadas por la peste y la gripe española que en el año 1923 infectó a la población en México después de la revolución y por los mutilados, inválidos y veteranos que dejó los años de guerra, se hizo necesario construir un sistema de seguridad social, no obstante, dicha construcción tardó muchos años en lograrse, fue hasta el año de 1925 con la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, después con la creación del IMSS en 1943 y la creación del ISSSTE, como única institución de salud en el año 1960, ya que antes cada Secretaría tenía su propio “sistema de salud”, en el capítulo I, mencionamos que en la Dirección de Pensiones Civiles la aplicación de cuotas para pensión se basó en una tabla conforme a la edad de los funcionarios y que obedecía a un principio aparentemente progresivo pero en realidad era regresivo ya que la cuota se aplicaba por igual a todos los niveles y puestos salariales, es conveniente definir con precisión a que nos referimos con el concepto denominado progresividad pensionaria que defino como el porcentaje creciente de cuotas y aportaciones según aumenta también el salario y compensación garantizada de los servidores públicos de la federación, de acuerdo al tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la república y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, el grado de progresividad se determina por el grado de diferencia en el ingreso.

Ahora bien, también es necesario precisar que se entiende por equidad vertical, significa igual cuota y aportación a servidores públicos con igual salario y compensación garantizada según asciende la pirámide salarial, estos dos principios progresividad y equidad vertical se complementan.

También mencionamos que el ISSSTE tiene 2,891,562 trabajadores activos cotizantes y el IMSS en el año 2015 tenía 17.3 millones de cuentas activas de un total de 52 millones de cuentas registradas²⁷, lo anterior se explica por la continua movilidad de contribución por la dinámica de la población económicamente activa que pasa del sector formal al informal y viceversa, a continuación, se presenta comparativo de cuotas del ISSSTE y cuotas obrero-patronales del IMSS.

Tabla 3.1

Comparativo de cuotas y aportaciones del ISSSTE y las cuotas obrero-patronales del IMSS para seguro de RCV

Aportante	Porcentajes de cuotas de acuerdo al sueldo básico de cotización para RCV.	
	ISSSTE	IMSS
Trabajador	6.125%	1.125%
Dependencia o entidad/Patrón.	5.175%	5.150%
Total	11.30%	6.275%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del ISSSTE y Ley del IMSS.

La importancia de comparar estas cuotas del ISSSTE y del IMSS es ver que existe un diferencial de casi dos veces más de las cuotas del ISSSTE en relación con las cuotas obrero-patronales del IMSS, son cuotas fijas y definidas como porcentaje del sueldo básico de cotización, es decir que por cada peso de salario básico se aportan 6.25 centavos, sin que exista un modelo de aportaciones por estratos o niveles salariales.

Otra diferencia es que la pensión mínima garantizada para los trabajadores del ISSSTE es de dos salarios mínimos, en comparación a la pensión mínima garantizada del IMSS que es de un salario mínimo, dicho análisis se complementa con el comparativo de cuotas y aportaciones al seguro de RCV, visto anteriormente.

²⁷ Véase Cuadernos de investigación de Finanzas Publicas en bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/2195, bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2195/CI_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y

A continuación, se presenta una tabla comparativa de pagos de pensiones entre el IMSS e ISSSTE:

Tabla 3.2

Comparativo de pago de pensiones bajo el régimen de reparto del ISSSTE e del IMSS

(pesos)

Año	Pago de pensiones Ley del ISSSTE 2007, 10°transitorio. (A)	Pago de pensiones Ley del IMSS 1973. (B)	Régimen de pensiones y jubilaciones IMSS-patrón. (C)
2016	170,548,613,553	213,115,341,739	67,236,347,400
2017	186,123,759,061	240,413,294,254	76,914,787,320
2018	208,546,849,101	277 597 613 195	84,741,167,800

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de consolidado entidades de control presupuestario directo de seguridad social https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VII/Print.I54.03.E_EPP_ECD.pdf,

[Consultado 28/10/2019]

Aun y cuando la diferencia entre afiliados activos que contribuyen a los sistemas de pensiones del ISSSTE (2.8 millones) y del IMSS (17.3 millones), es de 14 millones de afiliados como aportantes activos, los pagos a pensionados del esquema de pensiones de reparto no observan diferencias profundas, ya el ISSSTE muestra una diferencia de 69,050,764,094 pesos, con respecto al pago que realiza el IMSS por pago de pensiones Ley del IMSS 1973.

3.2 Aumentar la edad para pensionarse a 65 años

Ahora bien, las cuotas se aplican al salario base de cotización, sin considerar la compensación garantizada, en seguida se muestra el tabulador federal, donde las compensaciones garantizadas son mayores al salario base de cotización, con este tabulador vigente en 2019, se demuestra que las cuotas de pensión (6.125% del sueldo base), aplicadas a todos los niveles y grados por los diferenciales en sueldos, no son progresivas ni equitativas y favorecen a los funcionarios que tienen mayores sueldos y salarios:

Esta supuesta solución es muy mencionada en los escritos que tratan el tema de las pensiones, sin embargo a mi parecer no resuelve de fondo la problemática de pensiones, ya que lo que se requiere es disminuir el déficit de recursos para el pago de pensiones, en la tabla 2.4 se demuestra que hay 193,240 trabajadores que ya cumplen con los requisitos de jubilación y 1,219 en edad avanzada y vejez, esta medida solo aplazaría el aumento del déficit en un margen de 2 o 3 años, pero indefectiblemente el déficit continuaría, sería una reforma intrascendente y falta de imaginación.

En finanzas públicas los gobiernos sean populistas, nacionalistas, neoliberales, autoritarios etc., tienen cierto margen de maniobra en el ejercicio de los recursos públicos en gasto corriente, es decir pueden ajustar el presupuesto con reducciones y/o ampliaciones, por ejemplo; pueden disminuir o aumentar programas sociales, como guarderías, tiendas de Superisste, ayudas al campo, en la compra de autos para funcionarios, pago de celulares, gastos en seguros médicos mayores.

En lo que no se puede ajustar ni se tiene forma de disminuir y tener margen de maniobra es en el pago de la nómina de pensiones, ahí radica la importancia de una reforma pensionaria bien instrumentada, que tenga en su conceptualización los principios de progresividad y equidad vertical,

3.3 Aumentar los porcentajes de cuotas de pensión para RCV, a cargo de los trabajadores

Retomo lo descrito en el capítulo I en torno a que desde mi punto de vista el derecho humano a la pensión debe observar los principios de progresividad y equidad vertical, de acuerdo a la capacidad contributiva, principios en que se basan algunos impuestos como el de la renta, al valor agregado etc.²⁸

Dado que las cuotas recaudadas se han reducido al contribuir únicamente con el 7.32% del total erogado, para el pago de la nómina de pensiones,²⁹ a fin de disminuir la presión presupuestaria, se proponen las siguientes cuotas bajo el principio de progresividad, tomando en consideración el tabulador de sueldos y salarios brutos de los servidores públicos federales:

Tabla 3.3

Cuotas propuestas para aumentar la recaudación del seguro RCV

Tipo de Personal Grupo	Sueldo base Límite inferior	Sueldo base Limite Superior	Cuota propuesta %
Personal de mando			
Presidente Republica	43,441.92	no aplica	40.125
Secretario de Estado G	34,967.02	no aplica	39.125
Subsecretario u Oficial Mayor H	27,352.00	no aplica	39.125
Jefe de Unidad J	22,451.99	no aplica	34.125
Director General K	17,863.22	18,787.12	29.125
Director General Adjunto L	15,947.16	17,200.22	24.125
Director M	9,118.99	14,109.74	19.125
Subdirector N	8,479.36	8,905.78	15.125

²⁸ Véase en Samuelson, P., Nordhaus, W. (2002). Economía. México: MCGraw-Hill. Pág. 320.

²⁹ Véase en tabla 2.7 del capítulo II de la presente tesina.

Jefe de Departamento O	7,305.50	8,158.38	11.125
Personal de enlace Subjefe de departamento o líder de proyecto	6,294.16	7,038.37	7.125
Personal operativo	9,732.00	no aplica	6.125

Fuente: Elaboración propia con datos de sueldos tabulares del tabulador sueldos y salarios del gobierno federal. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/433476/Tabulador_Personal_Mando_y_Enlace_2019.pdf [consultado 14-11-2019]

Con la propuesta anterior se busca que el subsidio del gobierno federal se reduzca y así disminuir la presión presupuestal, generada por el pasivo pensionario, de aquí al año 2036, cuando se calcula que se presentará un punto de inflexión en el número de trabajadores pensionados del décimo transitorio y estos irán a la baja³⁰.

La propuesta de cuotas progresivas no afectaría al personal operativo, con un aumento ligero en los enlaces y jefaturas de departamento, aumentando en 5 puntos porcentuales desde el nivel de subdirector hasta el de Presidente de la República.

A continuación, se presentan los diferenciales de la compensación garantizada con respecto al sueldo base:

Tabla 3.4

Cuotas propuestas para aumentar ingreso del seguro RCV

Tipo de Personal	Grado	Sueldo base	Compensación garantizada	Relación porcentual
Grupo		(A)	(B)	B/A
Presidente Republica	No aplica	43,441.92	112,393.34	2.59
Secretario de Estado G	1	34,967.02	119,398.10	3.41

³⁰ <https://www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa>; (IFA: 2019: pág. 38).

Subsecretario u Oficial Mayor H	1	27,352.00	125,788.00	4.60
Jefe de Unidad J	3	22,451.99	127,013.05	5.66
	2	22,451.99	122,112.57	5.44
	1	22,451.99	117,212.09	5.22
Director General K	3	18,787.12	113,525.84	6.04
	2	18,551.77	108,860.71	5.87
	1	17,863.22	104,648.78	5.86
Director General Adjunto L	3	17,200.22	94,285.70	5.48
	2	16,561.85	85,123.11	5.14
	1	15,947.16	75,936.84	4.76
Director M	3	14,109.74	59,397.46	4.21
	2	12,310.51	47,720.37	3.88
	1	9,118.99	44,786.29	4.91
Subdirector N	3	8,905.78	34,708.49	3.90
	2	8,692.57	27,816.01	3.20
	1	8,479.36	23,128.74	2.73
Jefe de Departamento O	3	8,158.38	18,965.59	2.32
	2	7,870.58	13,864.23	1.76
	1	7,305.50	13,085.36	1.79
Personal de enlace Subjefe de departamento o líder de proyecto P	3	7,038.37	10,382.02	1.48
	2	6,781.00	6,630.16	0.98
	1	6,294.16	3,626.90	0.58
Personal operativo	No aplica	9,732.00	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia con datos de sueldos tabulares del tabulador sueldos y salarios del gobierno federal. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/433476/Tabulador_Personal_Mando_y_Enlace_2019.pdf [consultado 14-11-2019]

En la tabla 3.4 se observa que la compensación garantizada supera varias veces en todos los niveles salariales al sueldo básico, por lo que el aumento en las cuotas de pensión no afectaría en forma importante los emolumentos del personal de la federación.

3.4 Migración total de trabajadores al régimen de cuentas individuales

Actualmente esta opción ya no representa una solución, toda vez que, como primer punto, se tendría que realizar un cuantioso fondeo en bonos de pensión por los años cotizados en el régimen solidario, bajo el instrumento de títulos cupón cero emitidos a la par, redimibles al momento de la jubilación, para conservar el valor, es decir, dicho de otra manera, no existen reservas para fondear los títulos, se tendría que obtener recursos con un fondo contingente.

Segundo punto considero que al monetizar los años de servicios con porcentajes de cuotas que en su momento eran bajas con un 3.5% de aportación del trabajador y 3.5% del gobierno federal, lo cual haría un bajo 7% sobre el salario básico de cotización y el promedio del sueldo básico de los últimos tres años, los bonos de pensión que monetizarían los años de servicio serían insuficientes para tener una tasa de reemplazo del 100%, sino incluso para la contratación de un seguro de pensión con una aseguradora para pagar una renta vitalicia.

Como tercer punto es importante manifestar que los bonos de pensión por los años de servicio deben ser iguales al monto constitutivo para adquirir una renta vitalicia con una aseguradora que garantice la brecha de 15 años señalada en el capítulo II, donde se demuestra que la esperanza de vida de los trabajadores pensionados del ISSSTE es de 75.3 años, 15 años después de la edad de pensión a los 60 años; De tal forma que si la cantidad que resulte de cuotas tan bajas que se tenían con la Ley del ISSSTE de 1960 y su Reforma del año 1983 no alcanzan para formar los montos constitutivos de una renta vitalicia, se tendría que pasar al esquema de la pensión mínima garantizada que de todas formas sería una obligación del gobierno federal.

Lo más conveniente es aumentar los porcentajes de cuotas que se aplican a los trabajadores del décimo transitorio que están en el régimen de reparto y buscar crear un fondo contingente con el remanente de operación del Banco de México que actualmente se destina a sanear a PEMEX, empresa que está en bancarrota según mi parecer.

Conclusiones

El pago de pensiones de jubilados bajo el sistema de reparto del gobierno federal, es decir, sistema en que las pensiones se pagan con las cuotas de los trabajadores activos, constituye hoy un reto para los especialistas en finanzas públicas, ya que el pago de nóminas de pensiones y jubilaciones, no otorga margen de maniobras en la aprobación del presupuesto de egresos de la federación, es un gasto que se tiene que realizar si o si, y que se tiene que cubrir el mismo con obligaciones del gobierno federal que toma los recursos de los ingresos tributarios, es decir, se pagan con la recaudación; se analizó en el capítulo I que las leyes de pensiones y retiro de 1925 hasta 1959 que estaban vigentes en distintas fases del desarrollo de la seguridad social de trabajadores al servicio del Estado, establecían cuotas configuradas en un esquema de proporcionalidad, a cuota fija para todos los grupos, grados y niveles de servidores públicos de la federación.

PRIMERA. Se observó que en la *Reforma a la Ley del ISSSTE de 2007*, no fueron consideradas las compensaciones garantizadas como parte integrante de los sueldos y salarios, y no se hicieron estudios adecuados que observaran los principios de progresividad y equidad vertical en donde se considerará la capacidad salarial de los trabajadores para contribuir al fondo de pensiones, dicho de otra forma *contribuyen con igual proporción los servidores públicos de bajos ingresos como los servidores públicos de más altos ingresos*, lo mismo se observa a lo largo de las anteriores reformas al sistema de pensiones que tuvieron como efecto una reserva del fondo de pensiones insuficiente en los años posteriores a la segunda guerra mundial y a las continuas devaluaciones del peso de los años 1948, 1954, 1976, 1982 y subsecuentes.

SEGUNDA. Se evidenció que las cuotas aplicadas en la creación del ISSSTE, Ley del año 1960, tenía un fondo común el cual propiciaba que el manejo de los recursos financieros se ejerciera en forma cruzada de un seguro a otro, sin una claridad presupuestal, situación que se corrigió en la reforma de 1983, se pasó de una cuota y aportación total (trabajador y gobierno federal) de 7% a 11.30%, aunque se establece una separación del seguro de Retiro, Cesantía en edad

avanzada y Vejez y desaparece el fondo común, la reserva del seguro de retiro siguió sin capitalizarse para afrontar el pasivo pensionario.

TERCERA. Se comparó el aumento en la esperanza de vida de la población general de México, con el desarrollo del promedio ponderado descrito en el capítulo II, relativo a la esperanza de vida de los jubilados del ISSSTE, observándose que se obtuvo un promedio ponderado de 75.3 años para el año 2016, resultando una brecha de 15 años después de la jubilación de los trabajadores a los 60 años de edad, periodo donde los jubilados gozan de una merecida pensión del 100% de la tasa de reemplazo, tasa definida como el porcentaje que representa la pensión con relación al salario base de cotización percibido por el trabajador antes de pensionarse.

CUARTA. Se comprobó que la relación entre trabajadores activos y jubilados, significa actualmente 2.54 trabajadores activos por cada pensionado, debido al estancamiento en el crecimiento de la burocracia federal y la preferencia por contratar personal bajo el esquema de honorarios por servicios profesionales en detrimento de crear plazas de estructura con los beneficios de seguridad social en los entes y dependencias federales.

QUINTA. Se determinó que las cuotas recaudadas representaron únicamente el 7.34% del total erogado para pago de nómina de pensiones (11.30% de los salarios base de cotización de los trabajadores activos) y que muestran insuficiencia por lo que las obligaciones del gobierno federal aumentan su contribución para el pago de pensiones año tras año.

SEXTA. Se infiere que el sistema de reparto es insostenible financieramente con las cuotas aportadas por los trabajadores activos y que continuará operando con subsidio del presupuesto del gobierno federal, al menos hasta el año 2050, además se determinó que las obligaciones del gobierno federal en pago de pensiones son de tres veces el presupuesto para gasto corriente del Instituto, con tendencia a seguir aumentando y que la recaudación para el seguro de RCV, para pago de nómina de pensiones de jubilados y pensionados es de solo el 7.34 % del

total, por tal motivo se reitera que el pago es insostenible para el gobierno federal si no busca alternativas para atenuar o disminuir el déficit en el pago del pasivo laboral, de otra forma constantemente se tiene que recurrir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para solventar los pagos de nómina, de acuerdo al decrecimiento de los ingresos por cuotas del décimo transitorio, por lo que las cuotas ya van a resultar insignificantes con relación al total de la nómina de pensiones.

SÉPTIMA. Se propone como expuse en el capítulo III un esquema de cuotas proporcionales, progresivas y equitativas a fin de aminorar el impacto de las pensiones en las obligaciones del gobierno federal, lo cual no afectará el nivel de vida de los servidores públicos ya que es una tabla que considera los niveles salariales y además se demuestra que las compensaciones garantizadas en los distintos grupos y grados salariales de servidores públicos superiores hasta más de cuatro veces el sueldo base.

OCTAVA. Se concluye que esta propuesta no soluciona de fondo el déficit en el pago de pensiones, sin embargo contribuirá a disminuir el subsidio del gobierno federal y a plasmar que en el diseño de las políticas económicas se debe considerar la posibilidad para destinar o etiquetar parte del 30% del remanente de operación del Banco de México y que se destina al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios para crear una reserva manejada por el Pensionisste para el pago de pensiones del sistema de reparto.

Bibliografía general

Benítez, Fernando (1996). *Lázaro CÁRDENAS y la Revolución Mexicana, I. El Porfirismo; II. El caudillismo; III. El Cardenismo*. Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Saucedo, José (2007).
en Dialnet-DeIEclecticismoOrtodoxoALaEstabilidadEconomicoComo-2541405

Kazmier, Leonard J. (1998) Estadística aplicada a la Administración y a la Economía. McGraw Hill. pág. 39.

Samuelson, P., Nordhaus, W. (2002). Economía. México: MCGraw-Hill.

Bibliografía específica

Briseño Ruiz, A. (1987). Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Harla.

Carpizo, J. (2011). Los Derechos Humanos: Naturaleza, Denominación y Características. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. (25). UNAM. México.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5965/7906>

Cueva, Mario de la (1966). Derecho mexicano del trabajo. Porrúa.

Cordera Campos, R. (2005). Cambio estructural sin equidad: América Latina en la globalización. Facultad de Economía, UNAM.

Flores Zavala, E. (1981). Elementos de Finanzas Públicas. Porrúa.

Vázquez Colmenares y Guzmán, P. (2013). Pensiones en México, la próxima crisis. Siglo XXI.

Restrepo Zapata, Juan David (2018). La Constitución alemana de Weimar (1919) ¿una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos interventores, modernizadores y derechos sociales. Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, www.senado2010.gob.mx [consultado 21/10/2019].

Ley General de Pensiones
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf> [consultado 21/10/2019].

Ley del ISSSTE. Fondo de Cultura Económica. Diciembre 2007.

CIRCULAR CONSAR 15-27 Reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

Reglamento para el otorgamiento de pensiones del régimen de cuentas individuales del ISSSTE. D.O.F. del 21 de julio de 2009.

Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE. Publicado en el D. O. F. el 21 de julio de 2009.

Páginas web

Dos regímenes pensionarios

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/362866/03-Pension_por_re_gimen_de_cimo_transitorio.pdf [consultado 11-11-2019]

www.conapo.gob.mx [consultado 27/09/20]

<http://cuentame.inegi.org.mx> [consultado 21/10/19]

www.senado2010.gob.mx [consultado 27/09/20]

Página Web www.issste.gob.mx, apartado ¿Quiénes Somos? [consultado 27/09/20]

Página Web Jefatura de Servicios de Estadística Institucional, en Informe Financiero y Actuarial 2015, 2016, 2017 y 2018

<https://www.gob.mx/issste/documentos/informe-financiero-y-actuarial-ifa>

[consultado 27/09/20]

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/ivt/01inf/itindc_201604.pdf, pág. 61 [consultado 11/11/2019]

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx> [consultado 17/08/2020]

<http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xix/docs/6.03.pdf> [consultado 13-11-2019]

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/> [consultado 25/10/2019]

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VII/GYN.05.DAR.pdf>, [consultado 28/10/2019]

tabulador sueldos y salarios del gobierno federal.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/433476/Tabulador_Personal_Mando_y_Enlace_2019.pdf [consultado 14-11-2019]

Informe financiero y actuarial del ISSSTE 2018.

http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/quienes-somos/ifa_2018.pdf [consultado 28/10/2019]

https://redescolar.ilce.edu.mx/sitios/micrositios/01mayo_dia_inter_trabajo/IEA-Los%20martires_de_chicago.pdf [consultado 26-03-2020]

Revistas

El financiero agosto 13, de 2013.

Gilly, Adolfo, México: dos crisis, Revista Nexos del 1/10/1983, <https://www.nexos.com.mx/?p=4251> [consultado 12/03/2020]

Guillén Romo, Héctor. México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. Revista de Comercio Exterior, Julio y Agosto de 2013, página 36.

OCDE, Panorama estadístico 2015-2016