

24  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA PRIVATIZACION DEL SISTEMA DE PENSIONES  
EN MEXICO Y LA RECONFIGURACION DEL  
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ADMINISTRACION PUBLICA)**

**PRESENTA:  
ANGEL HERNANDEZ LOPEZ**



**MEXICO, D. F.**

**ASESOR:  
LIC. MARTHA ALICIA BARAJAS BOYSO**

271944  
MH614C

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## *Dedicatoria*

*A mi mamá:*

*Rosa López Mendoza*

*por el cariño y la confianza que siempre me ha brindado.*

*A mis hermanas:*

*Silvia Hernández López y  
Rosario Hernández López*

*por su comprensión.*

*A mis sobrinos:*

*Miguel Angel Meneses Hernández  
Leticia Guadalupe Hilerio Hernández  
Marco Antonio Meneses Hernández y  
María Judith Hilerio Hernández*

*por la sonrisa y la alegría que siempre me han otorgado.*

## *Agradecimiento*

*A Martha Alicia*

*Por su apoyo y paciencia que siempre le admirare.*

## Índice

Introducción.....	1
I. Evolución del Concepto de Seguridad Social.....	7
1.1 Estado y Seguridad Social.....	7
1.2 Evolución en el mundo.....	14
1.3 Evolución en México.....	20
II. La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	26
2.1 Origen.....	26
2.2 Ramos de Seguro.....	36
2.3 Impacto social.....	40
III. La reforma al Ramo de Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte en 1997.....	47
3.1 Marco de la reforma.....	47
3.2 Sistema de financiamiento de la institución y sistemas de financiamiento del Ramo de Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.....	56
3.3 El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.....	65
IV. El funcionamiento del nuevo sistema.....	69
4.1 Los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	69
4.1.1 El financiamiento del sistema.....	69
4.1.2 La normatividad.....	70
4.1.3 La organización del sistema.....	75
4.1.4 Procedimiento del sistema.....	77
4.2 El nuevo sistema de pensiones y su relación con el sistema financiero.....	84

4.3 El nuevo sistema de pensiones y el desarrollo nacional.....	92
Conclusiones.....	96
Apéndice.....	103
Glosario.....	104
Índice de Cuadros Estadísticos.....	105
Índice de Gráficas.....	106
Bibliografía.....	107
Hemerografía.....	110

## INTRODUCCIÓN

La seguridad social es un tema que ha tomado relevancia en las últimas décadas debido fundamentalmente a los siguientes factores: la crisis económica mundial que ha restringido de forma severa el gasto estatal, en particular de los países subdesarrollados; la incapacidad administrativa y presupuestal de los sistemas de seguridad social para generar los recursos que sufraguen el sistema de pensiones; y por último, la tendencia mundial a reducir los márgenes de participación estatal y a incrementar la presencia de la iniciativa privada en los procesos económicos.

Todo ello ha apuntado a un replanteamiento del modelo de Seguridad Social en México cuyo eje es la privatización del sistema de pensiones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución más representativa de la Seguridad Social en nuestro país y asimismo es quien ha sido objeto de las reformas recientes. Su creación se formaliza en 1943, en el marco de una expansión de las funciones del Estado y después de un proceso de formulación prolongado que retoma en su constitución a las instituciones de seguridad social existentes en otras partes del mundo.

Después de cuatro décadas de expansión, de ampliación de su cobertura y de mantener vigente un sistema de prestaciones económicas que no era cuestionado en su esencia, el IMSS comienza a dar signos de dificultades las cuales se dan en dos vertientes; la primera se refiere a las dificultades financieras para pagar las pensiones y jubilaciones de los trabajadores que están por llegar a esta etapa, además de que se cuestiona la insuficiencia en monto de las que ya se están pagando; la otra se refiere a la permanente ampliación de la cobertura de servicios de la institución sin que se definieran fuentes de financiamiento para dicha ampliación.

Este panorama se enmarca en un contexto financiero nacional que registra bajos niveles de ahorro interno, por lo que el gobierno mexicano lleva a cabo una profunda reformulación de la seguridad social, que al mismo tiempo que resuelva las dificultades financieras de la institución inyecte recursos al endeble sistema financiero mexicano.

En este sentido el replanteamiento del esquema de seguridad social en México se ajusta al modelo de política económica del gobierno mexicano, que visualiza la reducción de la esfera de acción estatal para ceder espacios al sector privado. Es decir, la reconfiguración del sistema de seguridad social en México se asocia a las nuevas condiciones de desarrollo del capital, nacional e internacional.

Con el nuevo esquema se diseña la participación del sector privado en la seguridad social con lo que se modifica la concepción de la relación entre Estado y capital, toda vez que una mayor participación del sector privado en la captación del ahorro interno es parte de los requerimientos del capital.

De esta manera, la hipótesis central del presente trabajo plantea que la reconfiguración de que ha sido objeto la seguridad social puede efectivamente reforzar el monto del pago de pensiones de los trabajadores en México, pero que ello está condicionado a que se fortalezca la capacidad de regulación y vigilancia de los órganos de la administración pública que regulan la operación de las Afores y se disminuya el sentido mercantil y lucrativo del actual esquema.

Dos rasgos novedosos que se incluyen en el nuevo esquema de pensiones que apuntan hacia el mencionado fortalecimiento del monto de los fondos son: a) la aportación voluntaria que puede hacer el trabajador a su cuenta; y b) los intereses que pueden generar los fondos por su inversión en instrumentos financieros. Sin embargo, para proteger estas dos condiciones es necesario que los órganos de la administración pública reduzcan el sentido mercantil del sistema y controlen de forma estricta el desempeño de los grupos financieros participantes en el nuevo sistema de pensiones.

Asimismo, se pone de manifiesto que aunque el nuevo sistema de pensiones del IMSS está encaminado a fortalecer al sistema financiero mexicano al permitirle disponer en forma de ahorro de las aportaciones de los trabajadores, se duda sobre su capacidad para canalizar a la actividad productiva dichos recursos, es decir, la posibilidad de que el ahorro pueda financiar el desarrollo económico del país.

Lo anterior se comprende considerando los resultados que ha expuesto en los últimos años y que ha propiciado su asociación con grupos financieros extranjeros que lo pueden succionar y por tanto controlar. Se enmarca, además, en el escaso desarrollo del mercado de valores, y en particular, del mercado de capitales en México, cuyos instrumentos no se han diversificado lo suficiente para atraer inversión nacional y extranjera. En esta vertiente, ante las debilidades e inconsistencias que manifiesta el sistema financiero mexicano, los recursos del nuevo sistema de pensiones pueden no ser suficientes para vigorizarlo, lo que implica que no se cumpliría el propósito de estimular al sector productivo del país.

Por otra parte, se observa que el nuevo sistema de pensiones es un indicador del modelo económico neoliberal del Estado mexicano. Este nuevo sistema es un elemento clave del modelo económico de México ya que al garantizar el pago de pensiones, simultáneamente provee de recursos al sistema financiero mexicano



propiciando su capitalización. Simultáneamente permite de forma abierta la participación de la iniciativa privada en esta función eminentemente estatal.

Finalmente, en este trabajo se plantea que la privatización del sistema de pensiones significa una reconfiguración del sistema de seguridad social, y apunta de forma clara a la cesión de espacios sociales y económicos por parte del Estado a la iniciativa privada. Por lo que la acción del Estado en este contexto disminuye y aumenta la participación del sector privado en los procesos económicos.

En este sentido para comprender el proceso de la reconfiguración de la seguridad social, el presente trabajo se integra y se desarrolla de la siguiente manera:

El primer capítulo tiene como objetivo registrar los precedentes de la seguridad social, mismos que se remontan al siglo IX en Europa con la aparición de figuras sociales de asistencia comunitaria que tienen como propósito ayudar en casos de enfermedad a sus integrantes.

En el continente americano, y en particular en nuestro territorio, existió previo a la llegada de los españoles una entidad llamada Caja de Comunidad Indígena, que tenía como fin crear un fondo que se formaba del ahorro de los pueblos para atender sus necesidades municipales y de cuidado y curación de los enfermos. Este precedente permaneció aún con la conquista y convivió durante la colonia con otras de fines análogos de origen hispánico-europeas, que atendían fundamentalmente a los españoles y a los mestizos.

Durante un largo periodo este antecedente estuvo asociada a la Iglesia Católica, quien la organizó y dirigió cuando el país se encontró en su proceso formativo.

En el gobierno de Porfirio Díaz, el capital comienza a desarrollarse y por tanto las relaciones de trabajo entre obrero y patrón. En esta época subsisten las *Sociedad Mutualistas* como figuras sociales, que trataban de ayudar a sus agremiados en casos de enfermedad, invalidez o muerte.

La rigidez del régimen de Díaz aunado a procesos evolutivos sociales derivaron en una revolución social que influyó decisivamente en el desarrollo de la seguridad social, en este sentido el proceso de la consolidación política del país atrasó la creación de la institución.

Cabe hacer mención que el concepto de seguridad social se acuña únicamente cuando el Estado consolidado crea instituciones específicas para proporcionar servicios de salud y otros servicios sociales.

De esta manera los precedentes de la seguridad social nos ayudan a comprender y a explicar su origen en el contexto de cada país, así como sus fundamentos y alcances, por lo que su proceso evolutivo nos muestra los objetivos de esta institución en la sociedad.

Su concepción inicial nos permite apreciar en primera instancia su carácter eminentemente *social*, en segunda instancia, observamos cuál es su función dentro de la producción.

En virtud de lo anterior, el segundo capítulo tiene como objetivo abordar los orígenes de la ley del IMSS, por lo que se detallan las acciones que se emprendieron en el periodo postrevolucionario para proteger a los trabajadores, las cuales quedan plasmadas en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

Con base en dicho artículo Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas intentan crear la ley del Seguro Social. Las bases de estos proyectos sirven para crear a la institución en el gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1943.

Cabe mencionar que el establecimiento del IMSS converge con la segunda guerra mundial, por lo que en este periodo se da una industrialización acelerada en el país y en este sentido la institución alienta el desarrollo del capital, ya que al abarcar en parte las demandas de la clase trabajadora propias del sistema capitalista, frena su combatividad y propicia el desarrollo del capital en condiciones estables.

Por otra parte es necesario comentar que el impacto de la instrumentación del IMSS en la clase trabajadora fue muy importante, ya que por ejemplo se dio un aumento relevante en la esperanza de vida al nacer del trabajador.

Conocer el proceso de la formulación y conformación de la seguridad social en el país nos permite comprender bajo qué términos se le concibió, cuáles fueron los principios que sirvieron de fundamento para determinar sus funciones, y *delinear sus objetivos*, los cuales paradójicamente en el mediano y largo plazo, en un contexto económico diferente, influyen en la crisis del IMSS.

El tercer capítulo tiene como propósito abordar los mecanismos de financiamiento de la institución, y en particular del ramo de seguro que administra las pensiones y jubilaciones, el cual se vio sensiblemente cuestionado con las complicaciones que se generaron a partir de la ampliación de la cobertura de servicios y con la forma en que se administraron los fondos de los distintos ramos de seguro de la institución.

En este sentido, se señala el ambiente bajo el cual se desarrolló la institución y como éste propició, en el marco de la crisis del modelo económico, el

replanteamiento de la institución ya que ante una insuficiencia de recursos financieros estatales la institución tuvo que cambiar la estrategia para continuar sus funciones, permitiendo por tanto la participación de la iniciativa privada en la seguridad social, con lo que el nuevo esquema de pensiones se integra al sistema financiero mexicano y simultáneamente se trata de fortalecer el ahorro interno del país. La entrada en vigor de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro formaliza dicho replanteamiento.

Este capítulo nos permite advertir cómo la crisis del modelo económico influyó en la propia de la institución aunada a otros elementos internos de ésta, los cuales permitieron la instrumentación de una política orientada al modelo económico neoliberal que aplica el país.

El capítulo cuatro tiene como objetivo exponer el nuevo esquema del sistema de pensiones del IMSS, que se fija como propósitos: garantizar un ingreso apropiado al trabajador cuando termine su vida laboral; fortalecer y dinamizar la economía mediante el uso de los fondos del sistema, objetivos que se consolidarán con la privatización de la administración y manejo de las jubilaciones y sus fondos; y asimismo, resolver el problema financiero del IMSS al trasladar esta responsabilidad a la iniciativa privada, donde el Estado ahora tendrá el compromiso de supervisar el adecuado desarrollo de la reforma.

Este capítulo nos permite apreciar la forma en que está diseñado el nuevo sistema de pensiones, sus alcances y sus objetivos y el contexto bajo el cual se formula, por lo que nos permite comprobar las hipótesis del trabajo y por lo mismo apreciamos las limitaciones del sistema, que justifica y está justificado por el modelo económico que detenta en este periodo el capital.

El actual diseño del sistema es desfavorable para los trabajadores además de que está excesivamente mercantilizado, se perciben fallas en la normatividad que perjudican al trabajador frente a las empresas que administran los fondos de su jubilación. A lo que se agrega el hecho de que el sistema está dirigido a fortalecer al sistema financiero privado mexicano, soslayando por tanto su función social. Por esta razón este tema no puede dejar de ser responsabilidad y preocupación del Estado. Por lo que la observancia necesaria para que la reforma consolide sus propósitos debe estar siempre bajo su competencia, para que en virtud de esto la corrija cuando se perciban fallas y desviaciones en el sistema.

En este sentido, la participación del Estado en la seguridad social disminuye aunque no así su responsabilidad puesto que debe garantizar, mediante sus órganos de vigilancia y control, que el nuevo sistema de pensiones proporcione los recursos adecuados a los trabajadores cuando éstos terminen su vida productiva. La función del Estado de regular y evaluar el desarrollo del sistema

es de vital importancia, ya que los antecedentes del nuevo sistema se están generando con su desarrollo, lo que implica para el Estado crear oportunamente mecanismos efectivos que corrijan los vicios y las imperfecciones del sistema.

De esta forma la función del Estado de proporcionar pensiones y jubilaciones a los trabajadores del país mediante el IMSS, se transforma en una práctica individual de ahorro, en un acto privado y mercantil, es decir en un acto con criterios estrictamente comerciales, al concederle a la iniciativa privada la administración y otorgamiento de esta función anteriormente bajo la tutela estatal.

## CAPÍTULO I.

### EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

#### 1.1 Estado y Seguridad Social.

La sociedad moderna ha sido objeto de numerosos cambios históricos que han determinado su forma de organización. La sociedad se ha moldeado de acuerdo a las condiciones sociales, políticas y económicas prevalecientes en cada periodo de evolución del hombre.

Las transformaciones más importantes que la han influido y le han dado su forma particular se remontan al siglo XVIII con la revolución industrial en Inglaterra y a 1789 con la revolución francesa. Ambos procesos contribuyeron con elementos característicos de nuestra actual sociedad y modo de producción capitalista, tales cambios permitieron emerger y legitimar al sistema económico y social capitalista.

Sin embargo, los antecedentes que generan los cambios que se manifiestan en el siglo XVIII se remontan a la antigüedad en la región del mediterráneo, donde el comercio se desarrolló bajo el auspicio del Imperio Romano, impulsando el crecimiento de regiones que se encontraban a su alrededor.

El comercio europeo se vio interrumpido entre los siglos VII y IX debido a la invasión Islámica en el siglo VII, que impidió su desenvolvimiento y obligó a que los reinos se concretaran a trabajar la tierra y de ahí sacar lo necesario para su manutención y beneficio. Este hecho marcó la evolución de la humanidad en este período dando pauta al sistema de organización feudal cuyas características de aislamiento están dadas en gran parte por la lucha entre el Islam y el cristianismo.

El comercio en gran escala que se desarrollaba se interrumpió, aunque no se eliminó un comercio menor que se volvió necesario porque proveía de artículos necesarios para regiones que por alguna circunstancia extraordinaria no podía producir o no existían: es decir porque existía un mercado para los productos que se comerciaban.

Este comercio que se mantuvo en menor medida y avanzó entre los siglos IX y XII fue creando circunstancias favorables al desarrollo de las economías de las regiones, impulsando a los artesanos que pasaron a crear manufacturas, fomentó el crecimiento de ciudades y su creación en lugares de paso obligado de comerciantes, que fueron empujando de manera lenta, pero continua el desarrollo del modo de producción capitalista sobre el modo de producción feudal.

El incipiente comerciante, los primeros banqueros y los agremiados a un oficio no pretendieron ocupar el lugar del señor feudal pero sí pedían un lugar en ese espacio. La forma en que se desarrolló el capital durante estos siglos generó herramientas que lo caracterizaron como tal, por ejemplo inició con el comercio entre distintas regiones del mundo (occidente-oriental), después se organizó y lo monopolizó ayudándose del feudalismo, capitalizándolo cuando éste así lo requería y obteniendo favores que le permitirían su desenvolvimiento.

El numerario de que dispuso le permitió financiar al feudalismo antes de que éste se viera envuelto por las leyes del capitalismo y cediera ante él. Asimismo generalizó el uso de la moneda y utilizó el crédito, rasgo que identifica al capital.

Estos elementos que generó el capital en su evolución crearon las condiciones necesarias para su desarrollo e implantación, es decir que a través de su organización fue imponiéndose al antiguo modo de producción feudal.

El capitalismo se erigió como modo de producción dominante después de destruir las bases que sustentaban al feudalismo, ya que la tierra ahora no sería la única forma de generar riqueza sino que solo sería una de sus partes; el cambio en la forma de vida de la rural a la urbana y el disgregamiento aún mayor de los grupos sociales son condiciones que provocaron un cambio en las formas de gobierno.

Para que la revolución industrial desarrollara su potencial tenía que existir como condición una unidad de gobierno fuerte, y más que en cualquier otra parte del mundo, esto fue lo que sucedió en Inglaterra. Cuando lo logró, se diferenció de todos los demás países que también estaban desarrollando el capitalismo en distintos grados, se distinguió porque "reveló el deseo de proteger la industria y el comercio de sus súbditos de los del extranjero, y, aún, en algunos casos, de introducir en su país nuevas formas de actividad"<sup>1</sup>.

El crecimiento del intercambio comercial en Europa, el crecimiento demográfico que se combinó con el crecimiento de la producción agrícola, generó el fortalecimiento de sectores sociales (comerciantes, manufactureros, industriales, banqueros, propietarios de la tierra y de los medios de producción) que aunque ya existían, no podían maniobrar libremente ni manifestarse propiamente como clase.

Estaban consolidándose con fuerza y empezaron a requerir cambios en las estructuras de gobierno, lo primero que lograron en Inglaterra fue hacer sentir "que el beneficio privado y el desarrollo económico habían sido aceptados como

---

<sup>1</sup> Pirenne, Henri. Historia económica y social de la Edad Media, 19a ed., México, FCE, 1989, p. 158.

objetivos supremos de la política gubernamental”<sup>2</sup> y como ya mencionamos, Inglaterra se distinguió por eso que favoreció ampliamente a la revolución industrial, fue una condición previa necesaria para que de manera amplia lograra la producción masiva de bienes, es decir la unidad de gobierno o *gobierno nacional*. Así queda claro que el grupo social que a través de su actividad productiva y comercial estaba logrando un lugar en términos económicos pero no en términos políticos, lo estaba impulsando a buscar cambios que dieran lugar a otro orden político.

A través de la revolución industrial en Inglaterra, este grupo logró imponer su ímpetu en el crecimiento económico y promovió su desarrollo como clase a través de la riqueza generada en la explotación y comercialización de la producción agrícola y manufacturera.

En tanto, en Francia, esta clase social instauró por medio de la revolución las condiciones legales necesarias para justificar su existencia. La revolución permitió la ascensión de esta clase al poder, siempre utilizando como base al pueblo o la *nación*, sólo con la alianza de la muchedumbre que era la que hacía la revolución, pudo terminar con los vestigios del antiguo orden.

Estas dos revoluciones en el sentido universal crearon un Estado propio, que correspondió tanto a las necesidades contemporáneas como políticas, sociales y económicas de los propietarios del capital.

El Estado moderno es producto del desarrollo del sistema capitalista de producción, su función es crear las condiciones que ayudan a desarrollar este modelo y a crear las condiciones necesarias para su reproducción y mantenimiento en situaciones estables.

La conformación del Estado moderno se debe entender como el arreglo político, social y jurídico que tiene como función precisamente crear condiciones indispensables para el desarrollo del capital.<sup>3</sup> El Estado se encuentra involucrado con una clase determinada quien es su promotor y que necesita que ejecute acciones de gobierno que garanticen su libertad para realizar su actividad sin ninguna restricción y que, asimismo, determine los fundamentos legales que son necesarios que manifiesten el orden que debe tener el sistema, por lo que debemos entender que el Estado tiene la función de conservar, fortalecer y garantizar el desarrollo del capital.

El Estado debe, sin embargo, lograr un consenso social y emerger de un orden jurídico para legitimar su presencia en la sociedad. Se debe comprender que emana de un acuerdo común entre individuos que manifiesta unidad entre ellos

<sup>2</sup> Hobswam, E.J., *Las revoluciones burguesas*, México, Ediciones Quinto Sol, tomo I, p.64.

<sup>3</sup> Hegel, G. W. F., *Filosofía del derecho*, 2ª. ed. México, UNAM, 1985, p. 251.

y que viene a normar su desarrollo en sociedad. En este sentido Hans Kelsen, en su Teoría General del Estado señala "Conocido que el Estado es orden jurídico o expresión de su unidad, la teoría del Estado es posible como teoría del derecho, es decir, como teoría de la norma jurídica, y, en este sentido, como disciplina normativa"<sup>4</sup>.

De la revolución industrial en Inglaterra y de la revolución francesa surgen las bases que sustentan al actual modo de producción, tanto en un sentido político-jurídico como en un sentido económico; el establecimiento de este modo de producción con todos sus rasgos particulares, permite ver el desarrollo económico del mundo a través de la explotación de la mano de obra en la producción masiva de bienes, es decir se da un desarrollo con desigualdades entre las clases que componen a esta sociedad y modo de producción.

Por esta razón, en este siglo surgen pensadores que reflexionan sobre las reglas del modo de producción capitalista y que proponen cambios para disminuir las desigualdades que se generan con el desarrollo de la economía, ellos son los socialistas utópicos quienes sugieren el desarrollo del sistema en función de una distribución proporcional de la riqueza entre los capitalistas y los obreros, donde la organización de la producción consista en una participación cooperativa entre patronos y obreros.

Es precisamente en aquellos países donde más se desarrolla el capitalismo y donde de forma más temprana se expresan sus contradicciones, donde surgen esta clase de pensadores. Dentro de los mas representativos se encuentran Robert Owen en Inglaterra (1771-1858) y Henri de Saint-Simon (1760-1825) en Francia<sup>5</sup> que piensan que todos los males de la sociedad tienen como origen el modo de producción capitalista, así que para hacer más justo al sistema propone los cambios mencionados, estableciendo comunas o falanges en las que se intentaban prácticas de índole "socialista".

El desarrollo del sistema capitalista va generando un Estado con diferentes características que se relacionan con las fluctuaciones y necesidades del capital, en este sentido su conformación, desde su gestación hasta este siglo, aunque manifieste una mayor o menor participación en los procesos económicos, políticos o sociales tiende a garantizar el desarrollo del sistema, por lo que las acciones que ejecuta en los distintos periodos y ámbitos de la sociedad están dirigidos a proporcionar la seguridad y estabilidad necesarios para el desarrollo del sistema.

---

<sup>4</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, México, INAP-CONACYT t. 1, 1984, p.27.

<sup>5</sup> Gettel, Raymond G.. Historia de las ideas políticas, 2a ed., México, Editora Nacional, 1979, p. 221.



Llegamos al razonamiento de que el Estado es de clase toda vez que realiza funciones que garantizan la reproducción de un sistema de producción, sin embargo, éste posee sus propias contradicciones que se traducen en crisis periódicas. En el siglo XX observamos que el Estado aparentemente adquiere una autonomía relativa de la clase que lo sustenta, autonomía que se manifiesta a través de funciones que ejecuta sobre actividades del capital.

Hablamos del Estado Benefactor o *Welfare State*, cuyo sustento en términos económicos está dado por la teoría keynesiana. Después de una de las crisis recesivas en las que incurre el sistema, después de la 2ª guerra mundial en 1945, el Estado, a través de su intervención impide que la crisis degenera en un cambio de orden político-económico.

La palanca que le permite salvar al sistema es el incremento del gasto público, instrumento que utilizará para promover el pleno empleo, otorgar asistencia a los sectores más pobres de la población y redistribuir la riqueza. Esta actitud se traduce en una autonomía relativa del Estado, que no es ocupado directamente en su dirección por los propietarios del capital sino por un sector, la burocracia, que puede o no representar los intereses que salvaguarden al sistema de producción capitalista.

Aún antes de la implantación de nuestro actual modo de producción, la explotación de la fuerza de trabajo se había dado en los antiguos regímenes. Sin embargo con el modo de producción capitalista, en sus inicios, se da la explotación intensiva de esta fuerza de trabajo, explotación que se realiza sin ninguna reserva y que solo beneficiaba al capital, sin considerar al otro elemento de la producción: la mano de obra.

La mano de obra explotada tanto en el campo como en la manufactura fraguó con el avance del capitalismo sus propias necesidades, las cuales tenían que ser atendidas por el capital para permitir su ulterior desenvolvimiento.

En el marco de la teoría marxista se señala que la fuerza de trabajo lucha por mejorar sus condiciones de vida después de adquirir conciencia de su condición dentro de las relaciones de producción, por lo que después de pasar por esta etapa se organiza en torno a un interés propio de clase. Se puede entender entonces que la lucha de la clase obrera es producto de las contradicciones del modo de producción capitalista "Al llegar a una determinada fase de desarrollo, las fuerzas productivas materiales de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes ... con las relaciones de propiedad dentro de las cuales se han desenvuelto hasta allí"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Marx, Carlos, "Prologo de la contribución a la critica de la economía politica", Obras Escogidas, URSS, Ed. Progreso, p. 183.

Las necesidades de la mano de obra derivaron de la explotación intensiva de que fue objeto, ya que ésta mermó su salud y bienestar "El bajo nivel de vida, la falta de alimentos, ropa y combustible, las malas habitaciones y todos los síntomas de pobreza han sido siempre causas principales de enfermedades"<sup>7</sup>, así inició una lucha organizada dentro del sistema capitalista que tuvo como resultado solamente reivindicaciones de su clase como tal.

Estas son las bases bajo las cuales van a surgir los sindicatos obreros, los cuales fueron los medios por lo que se manifestaron las demandas de los trabajadores de forma ordenada en la industria.

En este sentido los trabajadores se esfuerzan por proteger y conservar el medio que le proporcionaba su sustento: su fuerza de trabajo. El resultado de esta lucha da origen a la seguridad social.

La presión que ejercieron los obreros sobre el capital para obtener garantías a su fuerza de trabajo, se transformaron en acciones del capital a través del estado convirtiendo a la seguridad social en una actividad de Estado.

La lucha de la clase obrera ha sido paliada, desviada y se hace pensar que a través de la seguridad social cambiará su situación respecto al capital. Por lo que la seguridad social se puede entender como una respuesta simulada del capital hacia la clase trabajadora, previendo con esto que la lucha desemboque en algo radical, o que escape a la conducción del capital.

El desarrollo del capital es distinto en las diferentes regiones del mundo, esto debido al retardado o pronto ingreso al sistema, asimismo responde a las condiciones sociales y políticas preponderantes y a las necesidades inherentes del capital de disponer de mano de obra barata, mercados cautivos y materias primas, por lo que la evolución del sistema a nivel mundial determina el grado de desarrollo que se puede alcanzar en cada región del mundo. En este sentido encontramos economías con distinta fases de crecimiento y desarrollo y por lo mismo, las instituciones sociales ahí existentes responden al avance que ha alcanzado cada nación.

El Estado capitalista se genera por las condiciones económicas dominantes en su evolución, es la expresión política de la clase dominante en el sistema. Las acciones de gobierno se ejecutan consensando sus decisiones entre todos los grupos que componen a la sociedad y haciendo creer que surgen de la decisión de todos, beneficiando al grupo que lo sustenta, aunque en determinados periodos el Estado adquiere cierta autonomía frente a la propia clase capitalista y realiza acciones que afectan al capital en sus intereses.

---

<sup>7</sup> Sigerist, Henry E.. Civilización y Enfermedad. México, FCE. 1946, p.72.

El Estado para realizar su función, se expresa y manifiesta en la sociedad a través del gobierno y la administración pública, cuyo sustento se encuentra plasmada en la parte orgánica de la Constitución Política, la cual tiene su origen en la confluencia de todos los grupos para organizar a la sociedad en su conjunto.

De forma parecida a que "La relación Estado-sociedad no existe sino con la relación sociedad-Estado es decir, con la vinculación que va de la sociedad al Estado. De la misma forma como la *Administración Pública* relaciona al Estado con la sociedad las *clases sociales* relacionan la sociedad con el Estado... Es característico del capitalismo la división del Estado y la sociedad, lo mismo que las formas de mediación, de relación, clases y administración pública, que se establecen entre ambos"<sup>8</sup>.

A través de la administración pública el Estado proporciona al capital los recursos para su evolución. Para nosotros la seguridad social es un requerimiento que se plantea en el desenvolvimiento del sistema, es un instrumento que el Estado proporciona para paliar la demanda de la clase obrera, es una respuesta que se contempla como necesaria toda vez que atenderla significa disminuir la fuerza de la lucha y le permite calmarla, dirigirla y encausarla.

La relación Estado-Seguridad Social estriba en la necesidad del sistema de evitar un radicalismo en las demandas de la clase obrera, por lo que al proporcionarla se logra paliar la lucha obrera, aspecto que es posible con la acción del gobierno.

El perfeccionamiento del sistema capitalista trae consigo respuestas a las crisis recesivas y cíclicas en que se ve envuelto, algunas de estas respuestas como la seguridad social, son igualmente mecanismos afinados para evitar la agudización de las contradicciones del sistema.

---

<sup>8</sup> Guerrero Orozco, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Ed. Fontamara, 1981, p. 90.

## 1.2 Evolución en el mundo.

El Estado se conforma de una serie de instituciones sociales que organizan a la sociedad en su conjunto y garantizan su desarrollo, generando su estabilidad y reproducción. Para sobrevivir, estas instituciones deben modificarse para responder a las necesidades que impone el desarrollo del sistema.

Hablamos de un Estado mutable que reacciona a las condiciones mundiales y a las suyas propias, por lo que avanza en el mismo sentido y produce también una serie de acciones que vienen a influir primero hacia dentro y después hacia el exterior de este Estado. Una de las instituciones que utiliza el Estado y que justifica su presencia en la sociedad, es la seguridad social, institución que le sirve para organizar y conducir a la clase trabajadora hacia una dirección que permita, en la parte que le corresponde, el pleno desarrollo del sistema.

La seguridad social debe entenderse como “el grupo de actividades tendientes a mejorar el nivel de vida de la población amparada”<sup>9</sup>. Toda vez que considera una serie de acciones que vienen a proteger en distintos ámbitos a la clase que se encuentra protegida por una institución de seguridad social.

La sociedad se ha compuesto por distintos grupos y cuando uno de éstos predomina sobre los demás, le ofrece su rostro y características. Así pasamos por distintas etapas en el desarrollo de la humanidad y cada uno de los elementos que componen a nuestra sociedad van cambiando y mejorándose para garantizar su permanencia, los que no evolucionan se eliminan, toda vez que no generan condiciones favorables que ayuden el desarrollo del hombre.

El desarrollo industrial acelerado en que se vio envuelto el mundo a partir del siglo XVIII y que continúa hasta el momento, permitió que un mayor número de personas se involucrara en la producción de bienes, estos grupos terminaron asociándose cuando las condiciones de insalubridad se agudizaron y el desarrollo de enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo se hicieron más frecuentes. Asimismo, los bajos salarios los incitaron a organizarse en sindicatos y empezaron a ejercer presión sobre los dueños de las industrias así como sobre el Estado para mejorar su nivel de vida. Esta presión se transformó en una lucha por mejorar sus condiciones de vida, lucha que sacrificó muchas vidas antes de dar sus primeros frutos.

El surgimiento de la seguridad social sólo puede explicarse con el desarrollo del capitalismo, porque “Los accidentes y enfermedades profesionales aumentaron mucho y surge la cuestión de si el trabajador lesionado podía reclamar indemnización de su patrón, y en qué condiciones”<sup>10</sup>, además en este sistema

<sup>9</sup> Bustamante . Miguel E. et al, La Salud Pública en México 1959-1982, México, SSA, 1982. p. 419.

<sup>10</sup>Sigerist, Henry E.. op. cit. supra , nota 3, p. 117.

las contradicciones de la producción generarían a la clase trabajadora necesidades de índole social-laboral.

La seguridad social es producto de las presiones de los grupos menos favorecidos con el actual modo de producción, contra ese Estado que en términos conceptuales representa al pueblo que gobierna, pero que en realidad representa y protege a un grupo dominante de nuestro actual sistema.

La seguridad social sólo pudo haber surgido por la presión que ejercieron las clases trabajadoras sobre quienes gobiernan y sobre quienes son dueños de las industrias, porque eran ellos quienes estaban produciendo sin ningún tipo de garantía al inicio de la industrialización y estaban sujetos a sufrir accidentes o enfermarse y quedarse por lo tanto sin trabajo y sin ingresos para lograr su manutención.

Para el capital, proteger al trabajador nunca fue una necesidad, toda vez que significaba disminuir sus ganancias en aras de otorgar protección al trabajador. Esta visión tuvo que cambiar conforme avanzaba el modo de producción, ya que la lucha organizada de los obreros obligó a considerar los gastos de la seguridad social como parte de los costos de la producción.

El Estado tampoco propuso mejoras en las condiciones de producción porque no consideraba las demandas de la clase trabajadora, dado que no comprendía que sus demandas eran producto del devenir histórico del modo de producción. Y sólo porque el trabajador en su labor diaria sabía en qué partes de la producción veía mermada su salud, podía demandar una mejora en las condiciones de la producción así como en sus condiciones de vida.

Ahora bien, por las condiciones propias del desarrollo del modo de producción capitalista y porque el Estado que se erigió no puede negarse así mismo, o sea autodestruirse, no podía dejar de responder a una demanda de la sociedad que es quien lo sustenta. Toda vez que en el Estado se encuentra representada la sociedad a través de sus legisladores.

De este modo, la seguridad social es resultado de la propia evolución y contradicción de nuestro actual modo de producción y no podía impedir su creación porque entonces evitaría el desarrollo del propio sistema, se suicidaría si no atendiera esta demanda; es una contradicción que tenía que ser resuelta, atendida y controlada de una manera ordenada a un lugar que impida se rebasen los límites que marque el modo de producción capitalista.

Además, si se descuidaba esta demanda, una de las consecuencias que propiciaría sería el empobrecimiento aún mayor de la clase obrera, la cual tendría que sufragar los gastos de su recuperación si se enfermara o

accidentara, gastando en ésto y sin trabajar, seguramente quedaría empobrecido hasta el límite, cuestión que lleva a la necesidad de resolver sus demandas.

Fue en Europa donde se dieron los primeros antecedentes de la seguridad social, al existir primero mutualidades o gremios de beneficio mutuo que derivaron después en cofradías que pretendían proteger y ayudar a sus *agremiados*, aunque es necesario mencionar que existió un antecedente mas que se ubicó en el siglo IX en Alemania llamado *hansas*, que significa alianza en castellano. En Inglaterra y Francia se llaman *gil o gildas*; en España en el medievo existe otro antecedente llamado *Senara* que resultan ser formas de organización de las comunidades y que tiene el mismo fin que los anteriores: ayudar en casos de enfermedad a sus integrantes.

No obstante, el surgimiento conceptual y material de la seguridad social en forma *institucional* en los tiempos en que el modo de producción capitalista domina en el mundo, se da en Alemania a finales del siglo pasado cuando se materializa lo que ya había sucedido en Inglaterra antes: *la unidad nacional*, con esto:

“Las luchas económicas de los obreros durante el último tercio del siglo pasado dieron por resultado que en Alemania Otto Leopold von Bismarck, llamado el canciller de hierro, formulara tres leyes que serían la base de los sistemas de seguridad social instaurados más tarde en buena parte de los países del mundo.

La primera ley se promulgó en 1883, y se refiere al Seguro Obligatorio de Enfermedad; la segunda se dictó en 1884 y comprende el Seguro por Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales y la tercera, formulada en 1889, se refiere al Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez”<sup>11</sup>.

Así, aparece por primera vez en el mundo el concepto y su aplicación.

“La ley del seguro contra enfermedad...garantizaba a los asalariados enfermos o lesionados, tratamiento médico y subsidios económicos durante trece semanas de incapacidad. La ley de seguro contra accidentes industriales...estableció un sistema de seguro obligatorio de cuyos fondos indemnizaban a los obreros por todas las lesiones de riesgos profesionales”<sup>12</sup>.

Esta institución social surgida en este país como tal, es implementada a partir de este momento en distintas partes del mundo y es tomada como modelo adecuándose y particularizándose de acuerdo al espacio, las condiciones políticas, sociales y económicas que predominan en estos países.

---

<sup>11</sup> Rojas Soriano, Raúl, Capitalismo y Enfermedad, 4ª ed., México, Ed. Plaza y Valdés, 1988, Col. Folios Universitarios, p. 79

<sup>12</sup> Sigerist, Henry E., op. cit. supra, nota 7, p. 120.

Es necesario mencionar que dicha normatividad solo protegía al inicio a los obreros o trabajadores manuales, solo a aquéllos que eran ocupados en la industria y la minería, después se extendió a otras actividades de la economía, así como a los oficinistas o trabajadores no manuales.

En Inglaterra que era el país que más desarrollo industrial había logrado, en lo que se refiere a la seguridad social había ido implementando normatividades para proteger a la fuerza de trabajo, sin embargo esta legislación no siempre favorecía a los trabajadores, ya que se consideraba que si la enfermedad o accidente se daba por negligencia del trabajador no se le indemnizaba y tampoco se reconocían las enfermedades profesionales, propias de la producción, así como se pensaba que si el trabajador fallecía entonces terminaba la obligación del patrón con éste y su familia.

Después de medio siglo (62 años aproximadamente) se retoma a la seguridad social dentro de un concepto más avanzado, aunque no por eso había dejado de ser objeto de avances en su concepción e instrumentación en otras partes del mundo. En Inglaterra, en 1945 aparece el Plan Beveridge que viene a reformar y a ser el concepto moderno que evoluciona a la seguridad social, ya que "estableció un amplio sistema de protección que significó un gran avance, y la unificación de los diversos sistemas y leyes que con anterioridad se habían establecido"<sup>13</sup> ya que inicialmente la seguridad social estaba contemplada como una serie de seguros individuales que protegían por separado riesgos a los que estaban sujetos los trabajadores, el mérito de este trabajo es que une en un sólo plan a todos los seguros individuales que ya existían.

Ahora bien, la seguridad social conceptualmente ha cambiado desde que hizo su aparición formal e institucional y dentro de lo más reciente encontramos que "El concepto de seguridad social...que comprende la prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales...contempla medidas que se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas"<sup>14</sup>.

Por lo que la maduración de la seguridad social y en consecuencia la transformación del concepto se va dando de manera progresiva y paulatina, lo que obliga a los gobiernos a darle relevancia y lo que antes sólo se preocupaba por restablecer la salud del trabajador (ya que no contemplaba a su familia) y de proveer de recursos que lo compensaran en el caso de que sufriera un accidente y se reflejara en su actividad laboral menguando su posibilidad de

---

<sup>13</sup> Cabrera A., Gustavo y Hazas S., Alejandro, "La Seguridad Social y el cambio demográfico", La Seguridad Social y el Estado Moderno, México, FCE, 1992, p. 149

<sup>14</sup> Alonso Olea, Manuel, "Seguridad Social", Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, México, UNAM, 1994, p. 404.

hacerse de recursos por medio de su trabajo, se convirtió en un sistema que abarcó ámbitos que aseguran el bienestar del trabajador y su familia.

Toda vez que este sistema se extendió a la familia, asimismo le asegura una renta en caso de quedar invalidado para seguir trabajando; procurando de la misma manera restablecer la salud del núcleo familiar en el caso de que así se requiera, así como de establecer programas sociales que mejoren en mucho las condiciones de vida del trabajador y su familia, es decir, procurando fomentar la capacitación, el deporte por un lado y adiestramiento para desarrollar actividades complementarias para el trabajador por otro, y garantizar el bienestar de la familia a través de módulos sociales, tiendas, prestaciones en dinero, subsidios, ayudas y créditos para la adquisiciones de casa-habitación, mejorando con esto substancialmente el nivel de vida del trabajador.

Cabe mencionar que el financiamiento de la seguridad social se da a través de la participación del Estado, que aporta de los recursos que recauda vía impuestos, el otro participante es el empresario que hace su aportación correspondiente de las utilidades que genera la producción y finalmente, el trabajador que hace su aportación pertinente de su salario.

En este sentido, se debe precisar que al inicio de la puesta en marcha de la seguridad social el único que aportaba era el dueño de la industria, razón por la cual se expresaba su resistencia para ampliar la seguridad social a varias esferas que se involucraban en la vida del trabajador.

Este avance en la concepción de la seguridad social responde al entorno del desarrollo del capital, ya que derivado de sus crisis, la función del Estado se amplía y con ello la seguridad social alcanza un gran auge, lo cual evidencia su relación directa con el desarrollo del capital.

Particularmente hay que observar que en aquellos países donde el desarrollo del capital alcanzó un grado importante fue donde la seguridad social se desarrolló y apareció institucionalmente.

Asimismo, tomando en consideración el artículo 22 de La Declaración Universal de los Derechos Humanos, citado por Raúl Rojas Soriano en su libro, *Capitalismo y Enfermedad*, que al calce dice: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tienen derecho a la seguridad social, y obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y libre desarrollo de su personalidad."<sup>15</sup>, podemos entonces definir a la seguridad social.

<sup>15</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, citado por Rojas Soriano, Raúl, en Capitalismo y Enfermedad, 4a. ed., México, Ed. Plaza y Valdés, 1983. Col. Folios Universitarios, p.86.



Por seguridad social debemos entender un cuadro de acciones armado en torno a la actividad laboral y social para mejorar substancialmente el nivel de vida del trabajador y de su familia, toda vez que cubre la salud del núcleo familiar, desarrolla programas sociales dirigidos al grupo familiar, fomenta el deporte y la capacitación del trabajador y su familia, así como el esparcimiento y la cultura, también contempla una serie de prestaciones económicas, que comprende entre otras cosas: préstamos para la adquisición de bienes y servicios al igual que de créditos hipotecarios, asimismo protege el poder adquisitivo del salario del trabajador. Finalmente comprende a las pensiones y jubilaciones que permiten al trabajador y su familia contar con un mínimo de recursos para su manutención cuando termine su vida laboral ya sea por un accidente o invalidez, por vejez o muerte.

No podemos dejar de observar que la seguridad social es un derecho de la clase trabajadora ganada en el transcurso del tiempo y a la que tiene acceso, toda vez que es parte de la redistribución de la riqueza que genera la nación, por ser un de los elementos de la producción "el Plan de Seguridad es solamente un medio para redistribuir la renta nacional"<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Beveridge, William, Las Bases de la Seguridad Social, México, FCE. 1ª. ed. en biblioteca de la salud, 1987, p. 70.

### 1.3 Evolución en México.

El antecedente de la seguridad social en México se remonta aún antes de la conquista ya que dentro de la forma de gobierno de los indígenas, se contemplaba una institución denominada *Caja de Comunidad Indígena*, también conocida como caja de censos (o préstamos).

Es el nombre con que el español identifica a esta institución social indígena, la cual tenía como función "formar un fondo común con los ahorros de los pueblos para atender sus propias necesidades, especialmente las de carácter municipal...en segunda instancia las de la enseñanza, *el cuidado y curación de los enfermos*"<sup>17</sup> era un mecanismo que se formó para cubrir a aquellos gobernados que no se encontraban en las mismas condiciones como los que se encontraban por encima de ellos. Era una figura social que concentraba los ahorros de las comunidades sobre los que tenía jurisdicción, así como los réditos que obtenía por los préstamos que hacía y que servían para sustentar centros de atención médica u hospitales, que no lo eran propiamente, así como asistir a sus protegidos en caso de contingencias de enfermedad y muerte, protegiendo a la familia en caso de ser necesario.

Como mencionamos, estaba dirigida a todas las comunidades y a sus habitantes indígenas para apoyarlos en caso de que éstos se vieran afectados por una enfermedad o accidente.

Además cubría con sus rentas los servicios municipales o públicos como la seguridad pública, el fomento al culto religioso, el fomento de la agricultura, así como también ayudaba a que los indígenas cumplieran oportunamente con las contribuciones a sus gobernantes, y hay que mencionar que estas últimas eran en realidad las funciones primordiales de las cajas de comunidades indígenas.

Primero, dentro de la conquista y después, en la Colonia, es tomada y enriquecida con la experiencia española, ya que en esta también existió una figura parecida llamada *Senara*. Dicho enriquecimiento se debió a que los españoles sugirieron un cambio en la forma de administrarla pero no en su creación y fin, lo cual ya estaba determinado desde antes de que llegaran los españoles a nuestro continente. Sin embargo, la caja de comunidad indígena dentro del contexto de la Colonia significó para los españoles una solución, ya que al mantenerla en funciones podría seguir satisfaciendo necesidades colectivas y particulares a los habitantes de las comunidades indígenas, como por ejemplo cuando uno de éstos enfermaba o moría y dejaba viuda e hijos, la caja los protegía.

---

<sup>17</sup> Lamas, Adolfo, op. cit supra, nota 4, p. 60.

Por lo que podemos decir que existió una figura de asistencia social de origen prehispánico, cuyos fines consistían en asegurar y mejorar el nivel de vida del indígena, sin embargo esta institución se finiquitó con la independencia de México por la forma en que el español la distorsionó y desvió de su finalidad.

El sustento de la caja de comunidad indígena se daba en función de las contribuciones de las comunidades, pero éstas para poder contribuir tenían que trabajar, y lo hacían precisamente sobre tierras que la institución destinaba a los habitantes de sus comunidades, que tanto los sustentaba como les permitía hacer su contribución. La distribución de la tierra siempre ha sido objeto de controversias y esta institución lo solucionó haciendo una distribución adecuada.

La caja de comunidad indígena convivió en la Colonia con otras instituciones de origen hispánico-europeas: las cofradías y gremios "Es claro y terminante que la cofradía, así como el gremio, son una consecuencia directa de la experiencia española"<sup>18</sup> las cuales agrupaban a los distintos grupos productores de la Nueva España.

Las cofradías se distinguían por ser auspiciadas y fomentadas por la Iglesia, y ésta, en su fin de auxiliar al desamparado, siempre promovió la creación de hospitales, sustentados por las cofradías que agrupaban como ya se mencionó a los distintos grupos de productores, aunque también existían cofradías destinadas exclusivamente a los hospitales, que vivían de la caridad de la comunidad a la que servían.

Normalmente una serie de cofradías se unían para mantener un hospital para así proporcionar salud a los desprotegidos.

Los gremios funcionaron durante la Colonia y después, integraron a todos los grupos productores desde artesanos hasta agricultores. La afiliación era necesaria si se quería ejercer algún oficio, la contribución al gremio era obligada, periódica y hasta con cuotas extraordinarias cuando se auxiliaba a alguien frente a alguna contingencia, como una enfermedad o accidente.

Sin embargo al darse una mezcla entre la cofradía y el gremio se obligó, con el tiempo, a cambiar el nombre de la cofradía por el de *hermandad*, y definir el ámbito del gremio que determinaba y regulaba el desarrollo de los oficios que agrupaba.

De esta forma los beneficios que la cofradía proporcionaba a sus miembros eran centros de atención médica y hospitales para reestablecer y fortalecer su salud.

---

<sup>18</sup> Idem p. 143.

Asimismo ayudaba económicamente en caso de que el afiliado sufriera alguna contingencia.

En tanto que el gremio mezclado con la cofradía proporcionaba lo mismo pero, como ya se mencionó, también ordenaba, regulaba y fomentaba los oficios que se distinguían por gremios.

De la observación de las tres figuras precursoras de la seguridad social en México podemos considerar lo siguiente: las cajas de comunidad indígena estaban dirigidas hacia el indígena, ya que las mantenía y se beneficiaba con ellas. En tanto que las cofradías y gremios, aunque estaban imbuidos dentro de la filosofía de la Iglesia de proteger al desamparado, de la misma manera se dirigían al español o mestizo, ya que dentro de la cofradía y sus hospitales se manifestaban evidencias de racismo hacia los indígenas.

Para pertenecer a un gremio había que contar con un taller y para establecerlo había que contar con los medios para poder ponerlo, por lo que difícilmente un indígena podía ser un agremiado. Podía participar siendo empleado de un taller pero los beneficios, propiamente, estaban dirigidos hacia el artesano propietario que era el afiliado al gremio.

Las tres figuras dentro de su propio ámbito y también dentro del tiempo en que aparecen, proporcionan a sus integrantes seguridad en el caso de que se vean amenazados, afectados o incapacitados por algún tipo de contingencia que afecte su salud o bienestar, por lo que ayudaban principalmente en el restablecimiento de la salud y con ayudas económicas, aunque en el gremio existían otra serie de beneficios como el ordenamiento de las actividades productivas para fomentar su desarrollo.

Por ello observamos que la relación de la cofradía con Iglesia, era dominada por esta última, quien auspició su creación al vincularla estrechamente con los hospitales. Por lo que debemos considerar que esta actividad precursora de la seguridad social, no es sino solo un embrión de lo que en realidad se viene a realizar en el siglo XX.

Después de la Independencia la ejecución de las cofradías era parecida, aun con la Reforma la dirección de los hospitales estaba de alguna forma involucrada todavía con la Iglesia toda vez que el Estado después de varios años de lucha entre liberales, conservadores y moderados habían desgastado su poder y no tenía una sólida forma de operar o ejecutar acciones de asistencia social en nuestro país.

Sin olvidar estos antecedentes de la seguridad social en nuestro país observamos la etapa de la llegada de Porfirio Díaz al poder donde se manifiestan los primeros vestigios del capitalismo en nuestro país.

En este sentido, Porfirio Díaz sentó las bases para el ingreso de México al capitalismo a través de medidas como el deslinde de las tierras, que da apertura a su explotación masiva; la construcción de una extensa red ferroviaria a lo largo y ancho del país que posibilita la comunicación y la transportación; la explotación minera y petrolera; y la apertura a la inversión extranjera.

Esto provoca que las contradicciones del sistema se manifestaran y se comenzaran a expresar importantes acciones de asistencia social en estos tiempos, "Desde mediados del siglo XIX se constituyen sociedades mutualistas en nuestro país, que trataban de auxiliar económicamente a sus agremiados en casos de enfermedad, invalidez o muerte. Sin embargo, dados los bajos ingresos de la clase trabajadora, estas sociedades afrontaron serios problemas limitativos y, finalmente, fracasaron en su noble intento y en su propósito humanista"<sup>19</sup>.

El desarrollo económico que estaba impulsando Porfirio Díaz en esta época estaba permitiendo, por un lado, que se fueran dando las condiciones para que la clase trabajadora, se fuera integrando como tal y empezara a luchar por reivindicar su posición frente a los industriales y el Estado. Sin embargo, lo característico del régimen era su actitud inflexible ante la demanda de los trabajadores por mejorar su calidad de vida, toda vez que las luchas de los trabajadores fueron reprimidas con brutalidad en 1906 (los trabajadores mineros de Cananea) y en 1907 (trabajadores textiles de Río Blanco). La lucha de los trabajadores en todo este período se vio reprimida lo que aumentó los ánimos de la lucha armada, cosa que se concretizó al mezclar sus demandas con la de los campesinos y otras clases emergentes.

La industrialización que promovió el régimen porfirista formuló el desarrollo de México bajo términos de explotación exhaustiva, aspecto que propició en parte el movimiento revolucionario de 1910 en nuestro país, además de las condiciones políticas y económicas prevalecientes.

Debemos entender que la clase trabajadora de México, al final del pasado y a principios de este siglo se vio envuelta en un marco donde se estaban formulando en el país las bases del capitalismo, por lo que la explotación de la mano de obra tanto en la industria como en el campo era desmedida, el proceso de la industrialización en el país estaba consolidando a una clase, por lo que

<sup>19</sup> Lorente González, Arturo, "La legislación del trabajo en México: instrumento de integración, seguridad y justicia social". Seguridad Social. México, Sria. De la Presidencia, 1976, p. 79.

ésta como tal promovía sus necesidades para fraguar las bases de su desarrollo, era una clase que se estaba fortaleciendo económica y políticamente.

Sin embargo el desarrollo del capitalismo en México, que promovía asimismo a la industria, creaba una clase obrera que se organizaba para lograr beneficios dentro de la producción, su organización derivó en una lucha, ya que sus demandas no fueron escuchadas y si suprimidas por medio de la violencia.

En este sentido se puede precisar que la seguridad social sólo nace en torno al ámbito laboral, la explicación de su surgimiento es por el ambiente que prevalece en la producción capitalista.

Ahora bien, el Partido Liberal Mexicano enarbolaba demandas de la clase obrera y expidió en San Luis Missouri el 1º de julio de 1906 su manifiesto, en el que se encontraban plasmadas, en un programa anexo, inquietudes en torno al ámbito laboral, en su capítulo V, el programa "hizo importantes referencias a las relaciones y condiciones de trabajo, a la jornada de ocho horas, al salario mínimo, al descanso dominical, al trabajo de mujeres y menores y a los riesgos de trabajo, imponiendo a los patrones la obligación de cumplir con medidas de seguridad e higiene"<sup>20</sup>.

En el periodo comprendido entre la revolución (1910) y la promulgación de la Constitución (1917) en distintos estados del país existieron reglamentaciones en torno al ámbito laboral entre los que destacan Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Yucatán e Hidalgo que ya intentaban resolver la demanda de la clase obrera ocupada en la industria, estas normatividades se vieron plasmadas y enriquecidas con otras propuestas en la Constitución de 1917.

El artículo 123 Constitucional legitimó "los intereses de la clase trabajadora elevándolos a la categoría de derechos sociales, y considerando al Estado como el órgano apropiado para implantar la justicia social...Entre esos derechos encontramos la jornada normal de trabajo, el día de descanso obligatorio, el salario mínimo, la igualdad de salario a trabajo igual, la protección del salario, la participación en las utilidades, la protección a la mujer y a los menores, los derechos de la maternidad en el empleo y los derechos de previsión social"<sup>21</sup>.

En 1921 Obregón creó el llamado Seguro Obrero, en 1925 Calles expidió la ley de Pensiones Civiles de Retiro y en 1926 promulgó la Ley de Retiros de Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales al igual que la Ley General de Sociedades de Seguros, las cuales eran reglamentos en torno a la seguridad social que influyeron de forma determinante en la reforma al artículo 123 que creó la iniciativa para el establecimiento de la Ley del Seguro Social en 1929.

---

<sup>20</sup> Idem. p. 73.

<sup>21</sup> Idem.. p. 75.

Dicha iniciativa señalaba que en la ley se deberían incorporar “seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”<sup>22</sup>. En 1931 mediante otra reforma, se produce la Ley Federal del Trabajo, con la cual se refleja la intención del Estado mexicano para atender y resolver la demanda de la clase trabajadora.

En este sentido, la aparición y evolución de la seguridad social en México se encuentra vinculada a los procesos sociales, políticos y económicos que se gestan aún antes de la llegada de los españoles. A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 se reconocen los derechos de la clase trabajadora, con lo que la institucionalización de la seguridad social se consolidará de forma acelerada, toda vez que a partir de este periodo la generación de iniciativas y proyectos relativos a la seguridad social se producen ininterrumpidamente, hasta consolidar su creación y puesta en marcha.

---

<sup>22</sup> *Idem.*, p.75.

## CAPÍTULO II.

### LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

#### 2.1 Origen.

El marco de estabilidad política que se logró con el régimen de Porfirio Díaz cimentó las relaciones de producción capitalista en el país, con ello se consolidaron y se manifestaron las demandas de la clase trabajadora que se vio envuelta dentro de una nueva forma de producción.

El nuevo contexto laboral influyó para que el trabajador comenzara a organizarse por la demanda de mejoras a sus condiciones laborales y de vida. Puesto que no existía ni el régimen legal que garantizara los derechos laborales, ni la intención porfirista de afectar los intereses del capital, los primeros intentos de una lucha organizada para hacer valer estas demandas fueron suprimidas con violencia: en 1906 los trabajadores mineros de Cananea y en 1907 los trabajadores Textiles de Río Blanco que eran precisamente los centros industriales más importantes de la época.

Enrique y Ricardo Flores Magón considerados los pioneros de las luchas obreras en México publicaron el manifiesto del Partido Liberal Mexicano el 1° de julio de 1906 en San Luis Missouri, agregando en un programa anexo demandas de la clase obrera. De esta forma los Flores Magón trataban de aglutinar en sus filas a esta naciente clase obrera para lograr el éxito en la lucha que querían emprender para derrocar a Porfirio Díaz.

“Ricardo Flores Magón y su grupo intentaron vincularse, influir y organizar a un incipiente pero combativo proletario industrial que hasta esa fecha había carecido de una fuerza rectora que diera coherencia a sus luchas tanto políticas como económicas”<sup>23</sup>.

En este sentido es posible señalar que, aunque la revolución que se estaba gestando planteaba demandas eminentemente agrícolas, también incluía reivindicaciones de la clase obrera.

Con estos precedentes se dan los primeros indicios para el establecimiento de la Seguridad Social en el país, aunque cabe señalar que su proceso de institucionalización tuvo dificultad para materializarse en nuestro país, puesto que se vio envuelta por los vaivenes políticos prevalecientes en toda la etapa postrevolucionaria.

---

<sup>23</sup> Hernández, Salvador. “Tiempos libertarios. El magonismo en México: Cananea, Río Blanco y Baja California”, La clase obrera en la historia de México, México, S. XXI, 1987, p. 108



De esta manera podemos hacer referencia a distintos proyectos relativos a la emisión de leyes tendientes a reglamentar la seguridad social, aunque estos intentos no se concretaron ni entraron en vigencia por la inestabilidad política generada en el país con el asesinato de Obregón el 17 de julio de 1928.

Así encontramos que ya en 1911 Madero mostró su inquietud sobre la protección obrera al crear el Departamento del Trabajo, organismo que fue fundamental para normar aspectos tales como accidentes de trabajo y seguros de retiro.

Asimismo en 1913 la Confederación de Círculos Obreros Católicos "formuló el primer derecho del trabajo, estipulando, entre otras cosas, la necesidad de crear un seguro obrero"<sup>24</sup>. Esta Confederación fue pionera en la defensa de los derechos obreros como un sector específico de la sociedad mexicana, al ser una de las dos grandes organizaciones obreras de la época que representaba a los trabajadores<sup>25</sup>.

Los poderes ejecutivo y legislativo que gobernaron en el convulsionado periodo revolucionario de 1911 a 1917 no desecharon tampoco la idea de proteger al trabajador aunque la inestabilidad política impidió que cualquier iniciativa al respecto prosperara. En estos años las fuerzas políticas se enfrentaban y la consolidación del poder político era fundamental para lograr la pacificación.

Sin embargo, la inquietud de que se atendieran las demandas de una parte de la población del país que había luchado por mejorar su calidad de vida se mantenía viva, por lo que las luchas e intentos referidos sirvieron como antecedentes conceptuales y de sustento cuando en 1917 el Congreso Constituyente legisló al respecto y lo hizo de forma que incorporó en la Constitución Política los derechos de la clase obrera.

En el artículo 123 constitucional, promulgado en 1917 se plasman las bases del Seguro Social que no suponen la creación de instituciones para realizar esta tarea, posteriormente se realizarán las reformas necesarias para la creación y funcionamiento del IMSS ya de forma específica.

En dicho artículo se señala la obligación por parte de los gobiernos federal y locales de crear "cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos"<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Benejam D., Ma. Antonieta, Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1ª. ed., México, IMSS, 1980, p.18

<sup>25</sup> Ulloa, Berta, "La lucha armada", Historia General de México, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1981, vol. II, p. 1100

<sup>26</sup> citado de IMSS, Aportaciones al debate. La seguridad social ante el futuro, México, IMSS, 1996, p. 5

Como referencia de este enunciado constitucional encontramos la Ley del Seguro Obrero, promulgada en 1921, por Alvaro Obregón, y concluida en 1925, sumando a esto, un proyecto de Ley de Accidentes Industriales en 1922, presentado por la Cámara de Diputados. Por otra parte, Plutarco Elías Calles expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro en 1925 con la que empleados y funcionarios de la federación adquirirían el derecho a ser pensionados al término de su vida laboral<sup>27</sup>.

De esta forma en 1928 Emilio Portes Gil retoma el tema del Seguro Social, y trata de resarcir los vacíos de la legislación existente lo que resuelve con la emisión de un Código de Trabajo y con una reforma al Artículo 123 apartado A, que propone por primera vez la creación de la *Institución Nacional del Seguro Social*.

Así el 6 de septiembre de 1929, Emilio Portes Gil mediante reforma constitucional al artículo 123, apartado A fracción XXIX da expresión jurídica al régimen del Seguro Social, pues se crea la iniciativa para la generación de la Ley del Seguro Social<sup>28</sup>.

Dicha institución tendría representación en todas las capitales del país y sería de participación tripartita, considerando dentro de sus seguros los de riesgos profesionales, los no profesionales, de enfermedades y accidentes sufridos por los trabajadores, la invalidez, jubilaciones, muerte, falta involuntaria de trabajo y necesidades de la familia.

Ahora bien, en 1931 Pascual Ortiz Rubio expidió la primera Ley Federal del Trabajo<sup>29</sup> que contemplaba la seguridad social en su ámbito; sin embargo en 1932 Ortiz Rubio determinó expedir la Ley del Seguro Social por separado, propuesta que se vio frustrada con su renuncia.

Por otra parte, en 1934 se intentó retomar la propuesta del Seguro Social en el primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial que designó una comisión para generar un proyecto de la Ley del Seguro Social.

De esta forma encontramos que en el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas la propuesta para la creación del Seguro Social se realiza bajo los mismos términos, es decir, de que la institución se sustentaría financieramente con la aportación tripartita del Estado, el patrón y el obrero; que sería un órgano descentralizado, sin fines lucrativos y de aplicación nacional.

---

<sup>27</sup> Llorente G., Arturo, "La legislación del trabajo en México: Instrumento de integración, seguridad y justicia social", *Seguridad Social*, México, Sría. de la Presidencia, 1976, p. 80

<sup>28</sup> Benejam D., Ma. Antonieta, op. cit. supra, nota 1, p. 23

<sup>29</sup> Ibid., p. 24

Aunque no fue sino hasta el compromiso adquirido por México de promulgar la Ley del Seguro Social en las Conferencias de Trabajo de los Estados de América, celebradas en Santiago de Chile en 1936 cuando se formaliza su creación. Para cumplir este compromiso se responsabilizó al entonces Secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez.

Así, en 1938 el proyecto elaborado por la Secretaría de Gobernación de la Ley del Seguro Social fue turnada al Congreso para su aceptación aunque el proyecto se vio suspendido por la expropiación petrolera que alteró en forma importante la vida nacional.

En este sentido, la ley no deja de ser un intento más por crear el Seguro Social en el país.

En diciembre de 1940, cuando Cárdenas deja la presidencia a Manuel Avila Camacho, están dadas las bases necesarias para lograr la instauración del Seguro Social.

Es decir, que Cárdenas en su periodo de gobierno formó y fortaleció las bases que sustentarían el desarrollo del capital en el país. La reforma agraria, la nacionalización de los ferrocarriles y del petróleo permitieron a México contar con los medios para impulsar al capital, lo que determinó que el Estado se convirtiera en el principal promotor de la economía.

La segunda guerra mundial permitió superar de forma rápida los costos económicos que representaron para nuestro país la nacionalización del petróleo y la reforma agraria.

Las dos acciones afectaron específicamente a inversionistas americanos lo que provocó un distanciamiento entre los gobiernos de México y los EUA, sin embargo este último aceptó resolver el conflicto generado por dichas acciones en el corto plazo, considerando que se encontraba fuertemente comprometido con la guerra y necesitaba la ayuda de su vecino.

De esta forma, las acciones de gobierno de Cárdenas así como las condiciones internacionales originadas por la segunda guerra mundial permitieron a Manuel Ávila Camacho dar pautas para impulsar el desarrollo de México.

Inmiscuido en la segunda guerra mundial, México fue absorbido por la economía norteamericana y se volvió su proveedor de materias primas, cosa que necesariamente estimuló el desarrollo industrial.

En este sentido Avila Camacho instrumentó el segundo plan sexenal que contempló la industrialización del país sustituyendo las importaciones.

La participación del Estado en la economía se manifestó en el apoyo y fomento al establecimiento de industrias mediante instituciones como Nacional Financiera, asimismo participó en empresas del área del cemento, el acero y el vidrio por ejemplo.

En 1941 se creó la Comisión Técnica del Seguro Social dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que específicamente se encargó de elaborar un proyecto de Ley de Seguros Sociales<sup>30</sup> teniendo como predecesor un anteproyecto elaborado anteriormente por esta Secretaría.

El proyecto surgido de esta Comisión concibió un plan integral de seguridad social, que se vio enriquecido por los antecedentes que existían en el país al respecto, así como el análisis de seguros sociales existentes en otros países.

El proyecto consideró los siguientes ramos de seguro:

I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

II.- Enfermedades generales y maternidad

III.- Invalidez, vejez y muerte

IV.- Cesantía en edad avanzada

Dentro de los ramos mencionados se consideraba pagar por ejemplo, una parte proporcional del salario del trabajador en caso de que éste sufriera algún accidente o una enfermedad profesional que causara una incapacidad parcial o total al trabajador; del mismo modo se consideraba que al llegar el trabajador a la edad de 65 años se le otorgaría una pensión vitalicia proporcional a su salario<sup>31</sup>, entre otras prestaciones del mismo carácter retributivo que cubrieran al trabajador en caso de que éste se viera impedido por cuestiones de salud-laborales para percibir su salario íntegro.

Este proyecto fue sometido a consideración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) la cual dio su aval al mismo.

Cabe señalar que esta oficina había solicitado desde 1936 a nuestro país crear el Seguro Social para que salvaguardara a la clase trabajadora, pero la inestabilidad política y económica que prevaleció en nuestro país hasta esta administración postergó su creación, aunque nunca dejaron de existir iniciativas al respecto.

---

<sup>30</sup> Ibid., p. 49

<sup>31</sup> Ibid., p. 52

Este proyecto se presentó al presidente Manuel Ávila Camacho y en septiembre de 1942 durante la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social se presentó el anteproyecto de la Ley Mexicana del Seguro Social, donde se aprobó su contenido al considerar que dotaba a México de un sistema apropiado de Seguro Social.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social fue expedida por Ávila Camacho el 31 de diciembre de 1942 y decretada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

La Ley del IMSS consideraba satisfacer tanto las prestaciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, así como las establecidas por la OIT por lo que se suponía que dicha ley superaba lo hasta entonces logrado por la clase trabajadora de México.

Ahora bien, es necesario comentar que para que se lograra el desarrollo industrial en el país había que reunir condiciones tales como tener un sistema de Seguro Social en el que se consideraran las demandas de la clase trabajadora y que por lo tanto, ésta se integrara sin mayores trabas al modelo de crecimiento económico.

Es decir, un sistema que apoyara el desarrollo industrial, en este orden el Seguro Social vendría a ser un insumo dentro del desarrollo del capital.

Así el Seguro Social comprendería demandas de la clase trabajadora en el sentido de mejorar su calidad de vida, con lo que se lograría paliar y contener la demanda obrera, es decir suavizar el sistema de explotación capitalista.

De esta forma el Seguro Social nace y se sustenta en función del desarrollo del capital, atenúa la lucha obrera y le permite conducirla por los senderos que al capital conviene, permitiéndole maniobrar libremente en su desarrollo. Mediante el Seguro Social la lucha obrera podría ser encausada impidiendo que ésta sobrepasara los límites establecidos por el capital.

La segunda guerra mundial se amalgamó con la definición de nuestro sistema político y económico, lo que permitió dirigir el desarrollo de nuestro país de manera ordenada, de esta forma al encontrarse el mundo envuelto en una guerra se estimuló el desarrollo económico de México toda vez que nuestro país se volvió proveedor del mercado norteamericano. En este sentido el Seguro Social se implementa como un instrumento que coadyuva al desarrollo del capital.

Para lograr el desarrollo industrial Ávila Camacho comprometió a la fuerza laboral a participar en el logro de industrializar al país celebrándose el Pacto de

Unidad Obrera que agrupaba a seis federaciones de trabajadores que representaban al 90% de los obreros sindicalizados.

"El pacto...permitió que los trabajadores...se comprometieran a someter todas las disputas gremiales al Secretario del Trabajo...a suspender todas las huelgas y aceptar en su lugar el arbitraje de las Juntas o del Poder Ejecutivo; a cooperar en "la batalla de la producción" mediante el aumento de la disciplina y en la eficiencia, y a permitir que un miembro de un sindicato que no tuviera el control de un taller o fábrica determinados, trabajara en éstos mediante arreglo con el sindicato que ejerciera el control"<sup>32</sup>.

Sin embargo, la lucha obrera se siguió manifestando ya que el esfuerzo que implicaba lograr la industrialización generaba consecuentemente que las demandas se ampliaran, toda vez que implicaba un mayor esfuerzo de la clase trabajadora para lograr tal fin.

En estos momentos aparece en escena la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, creada fundamentalmente para resolver las demandas laborales en el campo de la conciliación sin permitir que la lucha derivara en paro de la producción.

En este periodo inicia el auge de la seguridad social, el IMSS emprende sus actividades en medio de dificultades, creadas por la desconfianza que había en torno a su funcionamiento; la burguesía que se estaba consolidando en esos momentos en el país especulaba e impedía su aplicación considerando que la acción del Estado se estaba ampliando demasiado, es decir que el *Estado Benefactor* estaba adquiriendo mayor envergadura.

Sin embargo es necesario comentar que las principales organizaciones obreras como la CTM, la CROM, la Confederación General de Trabajadores (CGT) y la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM) mostraron su adhesión al proyecto del gobierno de constituir al IMSS.

Esto manifestaba la disciplina corporativa de uno de los sectores componentes del partido en el poder.

Aunque para una fracción de la clase trabajadora el funcionamiento de esta institución significaba que anulaba los beneficios hasta entonces logrados mediante su lucha y que serían sustituidas por otras prestaciones que la institución consideraba dentro de sus atributos.

En realidad, las prestaciones que contemplaba el IMSS superaban a las convenidas en los contratos colectivos que en esos años eran los que

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 44 citado de Stephen Goodspeed, "El papel del ejecutivo en México", Problemas agrícolas e industriales de México, México; SPI, 1955, No. 1, vol II, p. 144

comprendían los beneficios logrados por los trabajadores y que además solo consideraba a los trabajadores pertenecientes a una determinada empresa.

Por otra parte, las aportaciones requeridas para el funcionamiento del Seguro Social se establecieron con un carácter obligatorio ya que las empresas no las hicieron en el tiempo convenido, derivando por esta razón que se modificara el artículo 135 de la ley del IMSS, en el que se asentaba que el pago de las cotizaciones a la institución tendría el carácter de obligación fiscal, cosa que no agradó ni a las empresas por verse obligadas a su cumplimiento, como tampoco a los trabajadores.

El entorno que rodeó la promulgación de la Ley del IMSS fue hostil para su creación y funcionamiento y ésto se refleja en las actitudes tanto del sector empresarial como de una fracción del sector obrero.

El sector empresarial consideraba que la actividad del gobierno se ampliaba demasiado y que el ejercicio de la seguridad social se volvía una actividad monopólica del Estado, por lo que no podían estar de acuerdo en la aplicación de dicha ley.

Por otra parte, un fragmento del sector obrero, al no estar informado correctamente sobre las atribuciones y beneficios del IMSS, creyó que se le afectaría y se eliminarían las prestaciones hasta entonces logradas frente al capital, y en tanto que su afiliación como su contribución en su oportunidad se volvieron obligatorias cosa que derivó en protestas y emplazamientos a huelgas, llegando a la violencia en marzo de 1944 cuando apedrearon instalaciones de la institución.

Los organismos obreros que apoyaban estas protestas eran la Confederación Proletaria Nacional, el Sindicato de Empleados de Periódicos, la Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas, la Unión Linotipográfica de la República Mexicana, la Unión de Trabajadores de Periódicos, la Federación de Trabajadores de Periódicos, el Sindicato de Redactores y el Sindicato de Dibujantes<sup>33</sup>.

Tales organismos se unieron para protestar contra la creación y funcionamiento del IMSS en el Frente Nacional Proletario creado el 24 de enero de 1944.

A ésto se sumó que el funcionamiento de la institución implicó que los empresarios aumentaran los precios de sus productos como consecuencia de la aportación patronal para hacer de recursos al IMSS. Esto significaba que los empresarios trasladaron el costo del Seguro Social a la sociedad en su conjunto.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 77

Asimismo los empresarios aprovecharon la coyuntura para disminuir las prestaciones que tenían convenidas con sus respectivos sindicatos ya que la creación y funcionamiento del IMSS "dejaba sin asistencia médica a los trabajadores que ya la recibían por parte de sus empresas, asimismo al descontar de los salarios las cuotas correspondientes al pago del Seguro Social se restaba a los trabajadores derechos de los que ya disfrutaban dentro de los contratos firmados con las empresas"<sup>34</sup>.

Con la aparición de la Ley del IMSS en el Diario Oficial se determinó su inicio de actividades el 1° de enero de 1944 teniendo como titular a Vicente Santos Guajardo, que se encargó de diseñar la estrategia para que iniciara sus actividades la institución, después de hacer una evaluación de las características propias de nuestro país así como de las condiciones sociales prevalecientes.

El 14 de mayo de 1943 se publicó el Reglamento de la ley del IMSS en lo relativo a la inscripción de patrones y trabajadores, asimismo se determinó que iniciaría actividades en el Distrito Federal y se extendería a las capitales de los estados donde el establecimiento de la industria fuera de notable importancia.

De esta forma el gobierno buscó los mecanismos para que el IMSS iniciara actividades adecuadamente, desde la infraestructura necesaria para el otorgamiento de servicios médicos como de los recursos humanos y financieros necesarios para realizar sus actividades.

Para poder proporcionar los servicios médicos así como los medicamentos a los empleados asegurados, el IMSS celebró contratos de arrendamiento y subrogación con instituciones hospitalarias, asimismo contó con los servicios de farmacias ubicadas de forma anexa a las clínicas y de otras ya establecidas.

Aunque el volumen de asegurados presionó a la institución lo que determinó que "el 15 de febrero aparecieran dos decretos declarando de utilidad pública la construcción de hospitales del IMSS...En su informe al Congreso de la Unión del 1° de septiembre de 1944, Manuel Avila Camacho pudo afirmar que, para tal fecha, el IMSS controlaba ya, entre propios y subrogados, 117 consultorios, 31 clínicas y 2 sanatorios, aparte de una maternidad y 5 unidades hospitalarias más que estaban siendo construidas a toda prisa"<sup>35</sup>.

En lo que se refiere al personal médico se consideró que para ser contratado el profesionista debía cubrir los siguientes atributos: preparación técnica, experiencia profesional y antecedentes de estudio y trabajo sobresaliente.

---

<sup>34</sup> Ibid., p. 76

<sup>35</sup> Ibid., p. 59



“Para 1945 se contaba ya con la colaboración de 825 médicos, 111 practicantes, 647 parteras, 201 químicos responsables y auxiliares de farmacia, y 42 químicos y técnicos de laboratorio”<sup>36</sup>.

El Seguro Social creado institucionalmente cristalizó las condiciones necesarias para el desarrollo del capital en México, permitiendo agrupar a la clase trabajadora en un organismo que le proporcionara salud y bienestar suavizando en este sentido la explotación del capital y permitiendo la redistribución de la riqueza que se generaba en el país.

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 60

## 2.2 Ramos de Seguro.

Como ya se pudo observar, la concepción de la seguridad social en el mundo estuvo necesariamente ligada a la protección de los que participan en la producción, de esta forma revistió distintas formas y su concepción evolucionó hasta llegar a su institucionalización en el siglo XIX en Alemania, en donde a partir de 1883 se promulgan las leyes precursoras a nivel mundial.

En este sentido, la seguridad social cumple la función de atenuar la explotación en las relaciones de producción y de mantener una mayor armonía en las relaciones entre el capital y el trabajo. En el caso mexicano, el grado de desarrollo del capital determinó la conformación de los ramos de seguro que finalmente se normaron en la ley del IMSS.

En este sentido, las preocupaciones fundamentales que históricamente se hicieron presentes en nuestro país en cuanto a protección del trabajador, como son asistencia médica y accidentes de trabajo quedaron consignadas en dichos ramos de seguro.

Previo a la creación del IMSS se hizo una evaluación de los seguros sociales que funcionaban en otros países, y de acuerdo al grado de desarrollo de la industria en México se plantea que se cubrirían los siguientes rubros:

### I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En 1884 Otto Leopold von Bismarck en Alemania puso en vigencia, entre otras, la ley de Seguros por Accidente de Trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales<sup>37</sup>; antecedente que se tomaría como modelo para la creación de seguros sociales en otras partes del mundo, la propuesta hecha por Alemania se mejoró con otra formulada por Inglaterra que integró a este seguro con otros, con lo que se complementaron y se constituyeron propiamente como un sistema de seguridad social.

El grado de desarrollo del capitalismo en estos países propició la concepción de un sistema de seguridad social que creara las condiciones para la reproducción del sistema, por lo que la clase trabajadora se consideró como parte del capital y en este sentido al Seguro Social se le concibe como parte de la inversión en capital humano.

Ahora bien, en México este ramo de seguro tiene como precursor en 1904 a José Vicente Villada en el Estado de México que "emitió un decreto en el que se

---

<sup>37</sup> Rojas Soriano, Raúl, Capitalismo y Enfermedad, 4ª ed., México, Ed. Plaza y Valdés, 1988, Col. Folios Universitarios. p. 79

reconocía la existencia de accidentes de trabajo y responsabilizaba a los patrones del pago de las debidas indemnizaciones”<sup>38</sup>.

En 1906 los hermanos Flores Magón con su Manifiesto del Partido Liberal Mexicano apuntaron la obligación que tenían los patrones de mantener las mejores condiciones de higiene, *de guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.*

Por otro lado en 1910, Madero, al aceptar su candidatura a la presidencia de la República “expresó la necesidad de elaborar leyes convenientes...para asegurar pensiones a obreros mutilados en la industria...o bien pensionando a sus familiares, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa”<sup>39</sup> llegando a la creación del Departamento del Trabajo en 1911 para ayudar al cumplimiento de este objetivo.

En 1914 se expidió una ley en Veracruz que obligaba a los patrones a pagarle su salario a los trabajadores que se accidentaran, y durante el periodo carrancista se trató de legislar al respecto, pero no fue sino hasta el Congreso Constituyente cuando la comisión integrada por “Pastor Rouaix, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto...José I. Lugo”<sup>40</sup>, Dionisio Zavala y otros integraron los derechos obreros a la Constitución mediante el artículo 123, haciendo hincapié en la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes y enfermedades profesionales.

En 1922 la Cámara de Diputados elaboró un “Proyecto de Ley de Accidentes Industriales, en el que se pidió la expedición de pólizas por las compañías de seguros para garantizar la indemnización y la atención médica al acontecer un riesgo profesional”<sup>41</sup>.

Así se llegó al punto de que las empresas contrataron con compañías aseguradoras seguros para cubrir riesgos profesionales que enmendarian los daños procedentes de los accidentes de trabajo.

Por lo que durante un largo periodo y hasta la creación del IMSS este ramo se conceptuó y maduró, considerando que fue uno de los principales que la clase trabajadora requirió en su ámbito laboral en este siglo.

Los precedentes de este ramo de seguro muestran que el desarrollo del capital desgasta a los trabajadores e implica riesgos en su salud, por lo que éstos requieren ser rehabilitados pero además compensados en caso de

---

<sup>38</sup> Benjam D., Ma. Antonieta, op. cit. supra, nota 11, p. 17

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Ulloa, Berta, op. cit., supra, nota 3, p. 1149

<sup>41</sup> Ibid., p. 21

inhabilitación. La inclusión de este ramo amortigua la explotación de que es sujeto el hombre por el capital.

## II.- Enfermedades generales y maternidad.

Para este ramo de seguro Bismarck promulgó en 1883 el Seguro de Enfermedad, lo que manifiesta la importancia que en el ámbito de la producción se le otorgaba a este ramo. En México simultáneamente con el seguro sobre accidentes de trabajo se actuó sobre las enfermedades generales, que aunque no revistieron la misma importancia se consideraron dentro de los seguros que debería comprender el Seguro Social.

Emilio Portes Gil en 1928, como se comentó en el capítulo I, después de que la seguridad social ya había sido comprendida en una de las fracciones del artículo 123 constitucional, consideró que existían inconsistencias por lo que dentro de un Código del Trabajo agregó un proyecto relativo a la seguridad social, en el que se establecía "el seguro social obligatorio...y comprendía los riesgos profesionales, los no profesionales de enfermedades y accidentes sufridos por los trabajadores"<sup>42</sup>.

Existe poca documentación sobre el establecimiento de este ramo dentro del Seguro Social. Pero su existencia se corresponde con el sentido de fortalecer al sistema de producción previniendo la enfermedad del trabajador y apoyando la integración familiar.

## III.- Invalidez, vejez y muerte.

Finalmente Bismarck en 1889, formuló la ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez que fue la última de las que generó y que indica que este seguro era igualmente necesario toda vez que la fuerza laboral al concluir su vida productiva o quedar inhabilitado por alguna causa, tenía que mantenerse como parte activa del sistema.

Los precedentes de este seguro en México se remontan a Madero porque el Departamento del Trabajo que creó durante su gestión, tenía dentro de sus funciones dar orientación adecuada en la creación de cajas de retiro y pensiones para la vejez, lo que quiere decir que este rubro del seguro fue necesario ya que atendía necesidades de la fuerza laboral.

Asimismo en la generación de la Constitución Política de nuestro país, al integrarse los derechos de los trabajadores, se "hizo hincapié de que los empresarios debían fomentar el establecimiento de cajas de invalidez, de vida,

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 23

de cesación voluntaria del trabajador<sup>43</sup> por lo que la inclusión de este ramo era básica dentro de los que otorgaba el IMSS.

#### IV.- Cesantía en edad avanzada.

Este ramo de seguro es resultado de los tres anteriores, porque el reconocimiento de ellos implicaba del mismo modo reconocer que la fuerza laboral con el transcurso del tiempo se inhabilitaría, de esta forma los pensadores que razonaron sobre los anteriores, implícitamente lo consideraron.

Dado que en sus inicios los seguros eran creados y otorgados por separado sin ser considerados dentro de un sistema ordenado, Madero trabajó con los elementos existentes en este periodo precisando en qué debía consistir cada seguro y otorgando los elementos necesarios para su ejecución.

Los cuatro ramos de seguros que contempló el IMSS en su creación fueron producto de las necesidades que la clase obrera manifestó por sus actividades en el trabajo.

Se han cumplido cien años desde la aparición de la primera ley relativa a la seguridad social y ésta ha sufrido transformaciones desde entonces, tratando de adecuarse a las condiciones del desarrollo del capital.

El sistema del Seguro Social de México y de otras partes del mundo ha sido ideado en términos del mercado, es decir que cada uno de los ramos de seguro contempla necesidades tanto de la clase trabajadora como del capital, ya que la rehabilitación del capital humano y su sostenimiento como consumidor depende de un sistema que lo provea de salud y de recursos para mantenerse aunque sea en menor escala, como consumidor. Por lo que las transformaciones del Seguro Social necesariamente responden a los cambios que se dan en el mercado, y en el desarrollo del capital.

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 20

### 2.3 Impacto social.

El impacto de la puesta en marcha del IMSS en el país se puede observar a través de una disminución de la mortalidad de la población, así como de un aumento en la tasa de crecimiento, además de un aumento en la esperanza de vida al nacer, derivado de las prestaciones y servicios que proporciona el instituto.

Es decir, que la tasa de natalidad de 1900 que era de 46 nacimientos por cada mil habitantes pasa a 20 por cada mil para 1990, del mismo modo la tasa de mortalidad pasó de 33 muertes por cada mil habitantes, en 1900, a 6 por cada mil en 1990<sup>44</sup> lo que manifiesta una clara tendencia a la baja de ambas tasas, influyendo de forma directa en el aumento de la esperanza de vida al nacer que pasó de 41 años (1940) a casi 70 años en la década de los 90's, incidiendo en la tasa de crecimiento poblacional.

Cuadro No. 1.  
Tasa poblacional.

Año	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Esperanza de vida al nacer
1900	46/1000	33/1000	(1)
1940	(1)	(1)	41 años
1990	20/1000	6/1000	70 años

Fuente: Elaborado por el autor.

(1) Información no disponible.

A principios del siglo XX la tasa de crecimiento poblacional en México era de 1.3%<sup>45</sup> anual lo que reflejaba las condiciones económicas y sociales en que se encontraba y desenvolvía la población de nuestro país.

En el Cuadro No. 1 se observa la alta tasa de natalidad de principios de siglo en México lo que, combinado con una alta tasa de mortalidad explica la tasa de crecimiento poblacional.

Durante la revolución mexicana las condiciones de vida de la población decrecieron, aumentando consecuentemente la tasa de mortalidad. Si a esto sumamos las muertes que generó la misma lucha revolucionaria, se puede entender que la población del país haya disminuido en comparación con la que existía antes de iniciarse, que ascendía a 13.6 millones de personas<sup>46</sup>.

Así y durante el proceso de estabilización del país el comportamiento demográfico tuvo un proceso de recuperación lento, con Lázaro Cárdenas en

<sup>44</sup> Cabrera A, Gustavo y Hazas S., Alejandro, "La seguridad social y el cambio demográfico", La seguridad social y el Estado moderno, México, FCE, 1992, p. 138

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Idem.

1936 se instrumenta el primer plan sexenal en México y se aprueba la Ley General de Población<sup>47</sup>, que tiene como fin poblar al país, condición necesaria para el desarrollo económico y social.

Ello se pudo lograr mediante un despliegue ordenado de los servicios de salud, implementando programas y servicios que propiciaran el bienestar y la salud de los habitantes de nuestro país.

La creación de infraestructura junto con la aplicación de los programas de salud generan una disminución de la mortalidad y por ende un aumento de la tasa de natalidad, además de un aumento en la esperanza de vida al nacer.

La ley se ha tenido que ajustar a una sociedad en constante transformación al igual que el IMSS ha incidido en una política de bienestar en diversos ramos, también se ha tenido que ajustar a la movilidad social.

Ahora bien, justamente en la década de los 40's cuando el IMSS se crea, la PEA se encontraba ocupada de la siguiente forma: el 66% realizaba actividades agrícolas y el 34% restante realizaba actividades no agrícolas; en 1990 se observa un cambio donde la distribución indica que el 22% realiza actividades agrícolas y el 78% restante no. La comparación entre estos años nos muestra el cambio que se ha dado y de la importancia que ha tomado cada sector productivo en México.

Cuadro No. 2.  
Ocupación de la PEA.

Año	Actividades agrícolas	Actividades no agrícolas
1940	66%	34%
1990	22%	78%*

Fuente: Elaborado por el autor.

\* 32% corresponde a la industria y 46% a los servicios

Podemos percibir en el Cuadro No. 2 que la PEA que se encuentra dentro de las actividades no agrícolas es precisamente aquella que es sujeta de estar inscrita en el IMSS.

Se ha invertido prácticamente en la misma proporción (o sea casi al doble) la PEA que participa en actividades agrícolas y no agrícolas. Es decir que el avance industrial que se generó en México a partir de los 40's se reflejó en el cambio de actividades de la PEA.

<sup>47</sup> Ibid., p.141

En este sentido el universo de acción del IMSS en los subsecuentes años ha aumentado en gran medida, lo que implica que sus funciones se amplíen y abarquen un gran espacio, apoyado por el llamado *Estado Benefactor*.

Ahora bien, en 1940 la esperanza de vida al nacer era de 41 años, con la creación y funcionamiento del IMSS en esta década que implementó programas de salud, se generó en consecuencia la disminución de la mortalidad aumentando la natalidad y consecuentemente la esperanza de vida al nacer.

En la medida que el número de afiliados o universo de acción del IMSS aumenta, proporcionalmente aumenta la esperanza de vida al nacer, al tenerse acceso a los servicios y programas de salud que desarrolla el sistema.

Cuadro No. 3.  
Incremento de la esperanza de vida al nacer.

Años	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Esperanza de vida al nacer	41 años	49.52 años	58.91 años	61 años	66 años	70 años

Fuente: Elaborado por el autor.

De esta forma podemos observar un aumento paulatino en este sentido, ya que en 1950 la esperanza de vida al nacer era de 49.52 años, en 1960 era de 58.91 años, en 1970 de 61 años, en 1980 de 66 años, llegando en 1990 a casi los 70 años<sup>48</sup>.

En 1936 con la aparición de la Ley General de Población se instrumentan una serie de programas que derivan en bienestar y consecuentemente en un aumento de la población, originado de una política que definía un proyecto nacional que pretendía el progreso económico y social de nuestro país.

Con la puesta en marcha del IMSS en 1943 se estimula aún más el crecimiento poblacional, sin embargo éste en un momento determinado rebasa las expectativas y están fuera de proporción con los recursos naturales y económicos con los que cuenta el país, por lo que en 1974<sup>49</sup> esta ley sufre un cambio sustancial y determina regular este crecimiento instrumentando programas de planificación familiar.

En la misma medida que el IMSS amplía su campo de acción, en el país se observan cambios en los grupos de edad, así podemos observar que en 1900 el 50% de la población en México era menor de 20 años y 3.4% mayor de 60 años. Para el 2000, de acuerdo a las proyecciones, se considera que solo 43% de la población será menor de 20 años y 7% será mayor de los 60 años<sup>50</sup> lo que nos

<sup>48</sup> Ibid., p. 147

<sup>49</sup> Ibid., p. 145

<sup>50</sup> Ibid., p. 138



muestra el crecimiento de este grupo de edad como consecuencia del aumento de la esperanza de vida al nacer. El 50% restante es el grupo en edad productiva, que es sujeta de ingresar y cotizar al IMSS.

Cuadro No. 4.  
Tendencia en los grupos de edad.

POBLACIÓN	AÑOS	
	1990	2000
MENOR A 20 AÑOS	50%	43%
MAYOR A 60 AÑOS	3.4%	7%

Cuadro No. 4-A.

POBLACIÓN	AÑOS			
	1970	1990	2010	2030
MENOR A 15 AÑOS	46%	38%	28%	23%
ENTRE 15 Y 64 AÑOS	(1)	55%	(1)	64%
MAYOR A 65 AÑOS	(1)	4.2%	(1)	8.4%

Fuente: CISS, *Opciones de reforma de la seguridad social*, 1996, p. 22

(1) Información no disponible.

En este sentido, la población que se encuentra afiliada al IMSS marca una presión sobre la capacidad de servicio en todas las ramas de seguro de la institución particularmente en el de cesantía en edad avanzada, lo que genera en consecuencia su transformación de acuerdo a las condiciones prevalecientes.

Se debe apuntar que el crecimiento acelerado de inscritos al sistema en épocas de bonanza generó que la institución entrara en una etapa crítica en épocas de recesión económica implicando que se acuse al Estado mexicano de estar en medio de una de sus crisis, dado que fue éste quien estimuló el desarrollo de la seguridad social con todos sus programas.

De acuerdo con los proyectos económicos instrumentados por los distintos gobiernos se puede apreciar el desarrollo del país, por lo que su éxito se refleja en el bienestar de la población, considerando que se genera más empleo e ingreso.

En esta vertiente, la población que es beneficiada por el sistema de seguridad social mexicano en 1997 solo contempla al 60% de la población total del país lo que refleja el éxito del modelo económico que actualmente se está aplicando.

Es decir que la población que se encuentra protegida por algún sistema como es el IMSS, el ISSSTE, la SEDENA, SEDEMAR, PEMEX, la que tienen instituida los gobiernos de los estados para sus trabajadores y otros, abarca un poco más de la mitad de la población.

Lo que quiere decir que los modelos económicos seguidos por nuestro país no han sido lo suficientemente efectivos para emplear al total de la PEA y que consecuentemente ésta se vea beneficiada por algún sistema de seguridad social.

El crecimiento económico que registró nuestro país a partir de 1940 se manifestó con mayor empleo, sin embargo el modelo económico que se siguió hasta la década de los 80's se agotó y se manifestó con crisis recesivas que afectaron severamente al desarrollo económico del país provocando que no se generaran los suficientes empleos.

Este crecimiento económico consecuentemente registró altas tasas de afiliación al IMSS (Cuadro No. 5) de 1940 a 1970 periodo en que se observa un crecimiento importante, siendo 1964 el año en que se aprecia la tasa más elevada de estos años, sin embargo esta situación se revirtió cuando la crisis económica en que se vió envuelto nuestro país generó que disminuyera la tasa de afiliación e incluso los afiliados al instituto, siendo 1995 el año más representativo ya que registra una reducción importante de afiliados. Esto implicó que se redujera el número de cotizantes al IMSS, causando una fuerte presión sobre los servicios, sobre su capacidad y sobre la calidad de los mismos.

Cuadro No. 5.  
Histórico de afiliados y derechohabientes al IMSS (miles de personas).

Año	Total de afiliados	Total de derechohabientes	Año	Total de afiliados	Total de derechohabientes	Año	Total de afiliados	Total de derechohabientes	Año	Total de afiliados	Total de derechohabientes	Año	Total de afiliados	Total de derechohabientes
1941	137	356	1955	583	1,576	1966	2,315	7,175	1977	4,554	17,378	1988	8,917	35,066
1945	207	534	1956	670	1,814	1967	2,447	7,611	1978	5,157	19,789	1989	9,926	37,213
1946	247	631	1957	759	2,097	1968	2,633	8,187	1979	5,500	20,988	1990	10,764	38,575
1947	287	748	1958	900	2,514	1969	2,902	9,076	1980	6,368	24,125	1991	11,333	38,953
1948	318	834	1959	1,004	2,821	1970	3,121	9,772	1981	7,112	26,916	1992	11,368	37,465
1949	340	895	1960	1,201	3,360	1971	3,233	10,430	1982	7,036	26,885	1993	11,317	36,738
1950	374	973	1961	1,419	4,064	1972	3,581	11,592	1983	7,059	26,977	1994	11,561	36,554
1951	400	1,049	1962	1,594	4,777	1973	3,901	13,877	1984	7,630	29,388	1995	10,932	34,324
1952	435	1,155	1963	1,793	5,200	1974	4,020	14,306	1985	8,132	31,529	1996	11,895	37,261
1953	465	1,248	1964	2,069	6,347	1975	4,306	16,338	1986	7,986	31,062	1997	12,714	39,462
1954	500	1,348	1965	2,210	6,816	1976	4,338	16,552	1987	8,757	34,336	1998	13,142	(2)

Fuente: INEGI e IMSS. (1) marzo'98. (2) Información no disponible.

El problema de recursos financieros que significaba para el IMSS la gradual baja en la tasa de afiliación también se ve agravado en virtud del ritmo constante de crecimiento de los pensionados (Cuadro No. 6), ya que dados los cambios en la composición de edades de la población y del incremento de la esperanza de vida, éstos comenzaron a ejercer paulatinamente mayor presión sobre las finanzas de la institución.

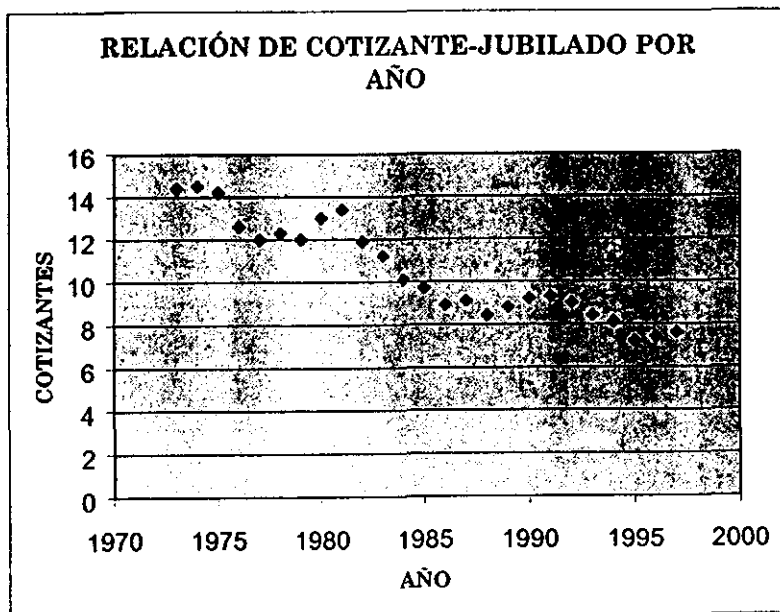
**Cuadro No. 6**  
**Histórico de Pensionados por el IMSS (miles de personas).**

Año	Total de Pensionados y sus familiares	Año	Total de Pensionados y sus familiares	Año	Total de Pensionados y sus familiares	Año	Total de Pensionados y sus familiares	Año	Total de Pensionados y sus familiares
1949*	3	1959	54	1969	235	1979	694	1989	1,951
1950	5	1960	63	1970	276	1980	737	1990	2,137
1951	8	1961	74	1971	300	1981	806	1991	2,227
1952	13	1962	91	1972	314	1982	907	1992	2,341
1953	18	1963	100	1973	359	1983	981	1993	2,536
1954	23	1964	118	1974	377	1984	1,273	1994	2,694
1955	28	1965	135	1975	430	1985	1,432	1995	2,858
1956	34	1966	157	1976	495	1986	1,546	1996	2,990
1957	37	1967	182	1977	559	1987	1,663	1997	3,135
1958	45	1968	211	1978	624	1988	1,836		

Fuente: Memoria estadística 1996, IMSS. \* A partir de este año se registran los primeros jubilados del IMSS.

La siguiente gráfica registra la relación existente entre el número de asegurados y el número de jubilados y su tendencia hasta 1997, se advierte que durante la década de los 70's existían 14 asegurados por jubilado, durante los 80's ésta relación cambió drásticamente a 9 afiliados por jubilado y, en los 90's la relación fue de 7 cotizantes por jubilado, lo que muestra la disminución a la mitad del número de asegurados por jubilado registrado en los años 70. Con ésto se muestra la incidencia de la disminución de los afiliados en las finanzas del IMSS.

Gráfica No. 1.



Fuente: IMSS, Memoria estadística 1995.

En esta vertiente, el IMSS ingresa en la década de los 80's en un etapa sumamente crítica que le obligará a replantear sus esquemas de financiamiento y de los ramos de seguro que proporciona. Evidentemente, el ramo de seguro más endeble es el ramo de las pensiones y jubilaciones por condiciones internas y externas que, sumadas en el periodo de la crisis del modelo económico, generan los desequilibrios financieros que llevarán a replantear la ley del IMSS.

## CAPÍTULO III.

### LA REFORMA AL RAMO DE SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE EN 1997

#### 3.1 Marco de la reforma.

Los cuatro ramos de seguro que son la base de creación del IMSS se vinculan con el grado de desarrollo industrial que había alcanzado México en la década de los 40's.

El financiamiento de la institución, y por ende de cada uno de los ramos se da a partir de la contribución que hacen el Estado, los patrones y los trabajadores. En el proyecto inicial se considera que la contribución de estas tres instancias:

"ascendería a una cantidad equivalente al 12% de los salarios pagados. El Estado contribuiría con el 3%...el trabajador aportaría una cantidad de igual porcentaje y el patrón 6% sobre el mismo salario diario...del patrón: 3% se destinaría para la atención de enfermedades y maternidad; el otro 3% se utilizaría para atender el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte...del trabajador: 1.5% se destinaría para atender el ramo de enfermedades y maternidad; el otro 1.5% se ocuparía para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte"<sup>51</sup>.

Ahora bien, desde su creación el IMSS ha pasado por distintos periodos que han correspondido a diferentes fases de desarrollo político y económico del país. En este sentido la institución ha sido sujeta a cambios, en respuesta a las necesidades y deficiencias que fueron detectándose conforme avanzaba su operación, para fortalecer los servicios y prestaciones que ofrece.

La crisis del modelo económico en la década de los 80's manifestó que el IMSS había llegado también a un periodo de su evolución en el que se requerían cambios que le resolvieran las contradicciones de su desarrollo.

Sólo en el contexto de la crisis económica en la que se ve envuelto el país, se puede explicar la propia del IMSS.

De esta forma la institución, en su desarrollo, generó las condiciones necesarias para su reforma o cambio, los problemas se pueden encontrar tanto en el ámbito interno como externo.

Señalaremos brevemente algunos de los elementos que desde nuestra perspectiva influyeron en forma más acentuada en la crisis del IMSS, en el siguiente apartado se abordarán más ampliamente.

<sup>51</sup> Benejam D., Ma. Antonieta, Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1ª. ed., México, IMSS, 1980, p. 51

El ramo de Seguro de Pensiones y Jubilaciones (Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, IVCM) es el que sufrió las reformas más sustanciales, toda vez que fue el que se descapitalizó con el desarrollo de la institución y que naturalmente generó preocupación en el gobierno, considerando que en los otros ramos sus cambios consideraron y consolidaron su fuente de financiamiento sin afectar profundamente la forma en que se otorgan a los asegurados.

El problema de este ramo de seguro se puede explicar, en el ámbito interno, porque la normatividad<sup>52</sup> estableció el mecanismo para manejar los recursos para el financiamiento y administración de todos los ramos de seguro.

Al respecto es destacable la relación existente entre el ramo de IVCM y el ramo de Enfermedad-Maternidad, ya que dicha relación fue fundamental para explicar el desequilibrio de las finanzas de la institución.

Destaca el hecho de que el ramo de Enfermedad-Maternidad ocupó recursos tanto del ramo de IVCM como del ramo de Guarderías para la creación de toda la infraestructura necesaria para que operara la institución (véase Cuadro No. 7), en este se observa cómo el Seguro de Enfermedad y Maternidad sobrepasa sus ingresos en un 5% aproximadamente.

El rubro importante de los egresos del ramo se ubican en las prestaciones médicas, lo cual se explica por el número de demandantes de los servicios y por el aumento constante del valor de los insumos médicos, por lo que éstos dos elementos incrementan los costos de operación del ramo de seguro.

Asimismo se aprecia que los gastos de administración de este ramo duplican los correspondientes al del ramo de IVCM, lo que manifiesta el volumen de la infraestructura del ramo para que éste proporcione sus servicios de acuerdo a su demanda.

Por otra parte, en el cuadro se perciben los excedentes del ramo de IVCM así como del ramo de Guarderías, los cuales son ocupados por el ramo de Enfermedad y Maternidad para cubrir sus egresos.

---

<sup>52</sup> En la Ley del IMSS de 1943 en sus artículos 13, 14, 15 y 16, véase Premisas del Seguro Social de Guatavo Sánchez Vargas, se determinan los rubros en los que se invertirán los tres distintos fondos de la institución.

Cuadro No. 7.

Estado de operación y de cambios en la situación financiera en base al flujo de efectivo para 1995.

Conceptos	IVCM	SEM	RT	SG
Ingresos por cuotas	14.871	24.215	4.152	1.903
Ingresos y de productos de inversión	1.350	620	509	46
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	16.221	24.835	4.661	1.949
Prestaciones médicas	1.809	19.346	1.688	0
Prestaciones sociales	584	0	0	0
Operación de guarderías	0	0	0	734
Prestaciones en dinero	10.755	1.556	1.928	0
<b>Gasto directo</b>	13.148	20.902	3.616	734
Gastos de administración	1.210	3.136	413	115
Reversión de cuotas	0	1.054	18	0
Intereses financieros	0	250	0	0
Provisiones	396	640	113	32
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	14.754	25.982	4.160	881
<b>EXCEDENTE DE INGRESOS/GASTOS</b>	1.467	-1.147	501	1.068

Fuente: Informe Financiero y Actuarial, 1995. Tomado de: IMSS, *Aportaciones al debate. La seguridad social ante el futuro*, México, IMSS, 1996, p.38.

A esto se agrega que en la misma creación de la Ley del IMSS se determinó el modo en que los fondos de las reservas técnicas, los fondos especiales de previsión, y los del régimen de capitalización se deberían invertir: en valores de la federación; en obligaciones de empresas que coticen en la bolsa; en bienes inmuebles para oficinas del instituto; y en obras de interés social.

Con esto quedaba implicado que los recursos no se invirtieran en los instrumentos financieros más rentables, que permitieran incrementar las reservas conforme a los requerimientos técnicos.

Si bien ello garantizaba un uso conservador de los recursos, y en el corto plazo, en un marco de estabilidad económica y de baja inflación hacía posible que su valor no se depreciara considerablemente, por otro lado, en el largo plazo y en un marco de crisis económica, supuso la desvalorización de los fondos y la limitación en las opciones de inversión de los mismos.

Además de lo anterior, se agrega el hecho de que el impacto social positivo que el IMSS generó en el país (disminución de la tasa de mortalidad, aumento en la tasa de natalidad y aumento en la esperanza de vida la nacer), se manifestó en implicaciones importantes que se revirtieron para el propio IMSS.

Es decir que el acceso a los servicios de salud y programas sociales que implementó la institución generó un aumento en la esperanza de vida al nacer en las personas afiliadas al sistema. Esta fue, a todas luces, una situación inesperada y no contemplada con precisión en el diseño del sistema de financiamiento de las pensiones<sup>53</sup>.

El aumento de la esperanza de vida implicó que se incrementara la estancia del jubilado en el sistema, que además de cobrar requiere de servicios médicos geriátricos que resultan costosos, y él y su familia perciben prestaciones en especie así como reciben atención médica sin contribución alguna lo que determina que se de un incremento importante en los gastos médicos.

Aquí cabe mencionar que la desviación de recursos hacia el ramo de Enfermedad-Maternidad cada vez fue mayor, porque los gastos médicos tienden a aumentar por: el crecimiento de los demandantes; por los cambios en la estructura demográfica que generó el acceso a los servicios de salud, así como por la transición epidemiológica que se da con esto; por el crecimiento de precios de los insumos médicos y por la innovación tecnológica en el área médica.

En el siguiente cuadro se puede observar el incremento que se suscitó entre los beneficiarios del ramo de seguro de pensiones y jubilaciones del IMSS con el acceso a los servicios de salud.

Cuadro No. 8.  
Incremento de la Esperanza de Vida.

PENSIONES EN CURSO DE PAGO		ESPERANZA DE VIDA DE LOS PENSIONADOS		
SEGURO	EDAD PROMEDIO	(A)	(B)	INCREMENTO
INVALIDEZ	59	11.63	21.18	82%
VEJEZ	72	6.16	13.13	113%
VIUDEZ	61	10.58	19.72	86%
ASCENDIENTES	68	7.34	14.97	104%

(A) Tabla original (Hunter Tropical). (B) Tabla IMSS (Preliminar, 1990). Nota: Cifras en años.  
Fuente: CISS, Opciones de la Reforma de la Seguridad Social., 1994

Por otra parte, las finanzas sanas del IMSS que se mantuvieron hasta la década de los setenta, estimularon al Estado mexicano a ampliar su cobertura. Es decir, que se extendieron los beneficios del sistema a nuevos núcleos de población, contemplando "a trabajadores de la construcción, de cooperativas,

<sup>53</sup> Los cálculos realizados no consideraron que los servicios de la institución tuvieran un impacto tan trascendente que pudieran desvirtuar los alcances de los cálculos iniciales.



del medio rural y trabajadores independientes<sup>54</sup> y que son grupos con bajos ingresos en promedio.

A esta estrategia de afiliación diseñada en la ley de 1973 se le conoce como de "esquemas modificados", con lo anterior el acceso a los servicios y prestaciones de la institución se facilita sin que sus aportaciones sean significativas respecto a los servicios recibidos.

En este sentido, si consideramos que las contribuciones del IMSS se recaudan en función del Salario Base de Cotización, o también conocido como Salario Diario Integrado con el que está dado de alta una persona al IMSS, entonces el monto de los recursos de la institución son altos o no, de acuerdo a los salarios que perciban las personas afiliadas y al número de asegurados que existan. Por lo que los grupos de asalariados expresan su importancia en el sistema de recaudación del IMSS.

Esto nos manifiesta que cuando los grupos de asalariados con ingresos bajos predominan en el universo de los afiliados al sistema, se genera necesariamente un desequilibrio en las finanzas de la institución a largo plazo.

De hecho, si existiera una gran cantidad de afiliados a la institución, pero éstos estuvieran registrados con el promedio mínimo necesario de cotización, momentáneamente la institución tendría finanzas sanas, pero a largo plazo generaría un déficit.

De esta forma podemos observar que la inclusión de estos grupos con bajos ingresos, aunque fue una forma de hacer llegar los beneficios del desarrollo social a estos grupos, implicó que la institución incurriera en desequilibrios financieros.

Ya en el contexto de las crisis económicas y la inflación; con contribuciones mínimas, este afiliado en el mediano y largo plazo demanda servicios y prestaciones que a costos actualizados en el momento de ser demandados rebasan los montos de las contribuciones que en el pasado el afiliado realizó. Ello nos muestra un desfase entre lo que se contribuye y lo que se demanda, generando incompatibilidades entre ambas, y naturalmente manifestando desequilibrios.

Adicionalmente, si los salarios se mantienen por debajo de la tasa inflacionaria predominante y éstos son la base sobre la que se calculan las aportaciones, entonces la inflación genera que las pensiones y jubilaciones que la institución

---

<sup>54</sup> Barbabosa Kubli, Agustín, "La Seguridad Social Mexicana. Perspectivas", Opciones de Reforma de la Seguridad Social, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), 1994, p. 250

proporciona se devalúen aún antes de ser suministrados a los beneficiarios de la institución.

En otro orden, si consideramos que "los pagos a los asegurados se financian con las primas o enteros de los trabajadores que están cotizando"<sup>55</sup> (sistema de reparto puro) observamos entonces que al disminuir el volumen de trabajadores cotizantes, o contribuyentes, se trastocan los recursos necesarios para el funcionamiento del IMSS en general y de las pensiones y jubilaciones en particular.

En este sentido, factores como la tasa media anual de crecimiento de los afiliados al IMSS se convierte en un elemento determinante para el financiamiento de la institución y de las pensiones.

Así observamos que de acuerdo con los cálculos efectuados por Gustavo Cabrera durante el periodo 1950-1960 esta tasa fue de 13.71%, en el periodo 1960-1970 de 11.75%, durante la década de 1970-1980 de 9.70% y entre los años de 1980 a 1990 se registra una tasa de 4.69%<sup>56</sup>.

Lo que evidentemente muestra una disminución de los que son afiliados, que en relación a los beneficiarios de la institución se influye y repercute directamente en la capacidad financiera del IMSS, propiciando desequilibrios entre lo que se ingresa y lo que se egresa.

Por lo que en la misma medida que disminuyen las contribuciones de los trabajadores disminuyen las de los patrones y la del Estado.

En lo relativo al monto de pensiones, en la ley del IMSS de 1943 se estableció como cuantía mínima \$30.00 para la pensión que debe percibir un trabajador, aun cuando este hubiera percibido un salario bajo en su vida laboral o cuando este hubiera cotizado el mínimo de semanas (200) necesario para ser sujeto a este seguro.

El IMSS efectuó incrementos en las pensiones para tratar de ajustar su capacidad adquisitiva toda vez que en: "1949, 1956, 1959 y 1970 modificó las cuantías básicas anuales y las cuantías mínimas mensuales de las pensiones. Se adicionaron a las pensiones las asignaciones para los hijos y la ayuda asistencial en caso de requerir el pensionado el cuidado permanente de otra

---

<sup>55</sup> Banamex, "SAR, Aspectos Generales", Sistema Horizonte Banamex Accival, Sistema de Ahorro para el Retiro, México, Núm. 1, noviembre-diciembre de 1992, p. 6

<sup>56</sup> Cabrera A. Gustavo y Hazas S., Alejandro, "La seguridad social y el cambio demográfico", La seguridad social y el Estado moderno, México, FCE, 1992, p. 144

persona...Las pensiones de los beneficiarios son incrementadas también<sup>57</sup>; de esta forma en 1971 la cuantía mínima alcanzó la cantidad de \$450.00.

En la nueva ley de 1973 también se determina que las pensiones se incrementarán después de una revisión que se hará cada cinco años, lo que se puede relacionar con el cambio al sistema de financiamiento de las pensiones conocido como de Prima Escalonada o Periodo de Equilibrio.

En las reformas a la ley del IMSS de 1974, 1976 y 1982 se determinó incrementar los montos de las pensiones y efectuar una revisión anual de las mismas.

“En 1989 la Ley del IMSS se reforma para indexar el monto de las pensiones al salario mínimo general que rige en el Distrito Federal”<sup>58</sup>, lo que se traduce en que el importe de las pensiones se modificaría todas las veces que el salario mínimo del D. F. lo hiciera; asimismo la cuantía mínima de las pensiones de Invalidez, Vejez y Cesantía en edad avanzada, se fija en un 75% del SMGDF.

En 1990 las pensiones mínimas se elevaron al 80% del SMGDF; en julio de 1992 se fijó el monto de las pensiones en el 90% del SMGDF, y por último en enero de 1995 se fijó en el 100% de éste<sup>59</sup>, es decir que se homologan al SMGDF.

Las condiciones expuestas referentes al manejo financiero de las reservas y la interrelación entre los ramos de seguro, al incremento en las expectativas de vida de los pensionados, a la extensión gradual del régimen de seguridad social, así como a los efectos de la crisis que se manifestaron con desempleo e inflación, generaron los desequilibrios de la institución y los cambios en su esquema de trabajo.

Las prestaciones y programas del IMSS se ampliaron de forma sustancial, comprometiendo el desarrollo de la institución en el mediano y largo plazo, ya que el financiamiento se hizo a través de los recursos de otros ramos, sin considerar un esquema expofeso para financiar los nuevos servicios proporcionados.

Por ejemplo, durante el periodo de las crisis se modificó la ley para que aquella persona que perdiera su empleo y fuera dada de baja de la institución, pudiera

---

<sup>57</sup> CIESS, “El caso de México”, Evolución actual de los Regimenes de Pensiones, Serie Estudio 14, México, CISS, 1994, p. 85.

<sup>58</sup> *Idem.*, p. 86

<sup>59</sup> Ramos Mildred y Castillo Jesús, “Cuestionan participación del IMSS. En debate los fondos para el retiro”, El Universal, secc. financiera, 23 de marzo de 1996, p. 8-F

durante seis meses más gozar del servicio médico, con medicamentos e intervenciones quirúrgicas de ser necesario.

La crisis económica que se inició en el país en la década de los 80's es esencial para explicar la crisis del IMSS, porque afectó severamente su desarrollo. En tal sentido, el esquema de financiamiento adoptado por el IMSS para solventar sus gastos también agotó las posibilidades de ampliar la prima de contribución aplicada a los cotizantes, encontrándose ante la problemática de resolver su déficit financiero sin afectar las finanzas públicas y a la economía en general.

A ello cabe agregar la tendencia mundial que impone a los países subdesarrollados ajustar sus economías manteniendo presupuestos equilibrados y finanzas públicas "sanas".

Frente a las contingencias económicas la institución determinó desarrollar nuevos esquemas de financiamiento, para ella en lo general, y para aquellos ramos de seguro, en particular, que resultaban afectados severamente por la crisis de la institución.

En este sentido, la aparición del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 manifestó que el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte era el más afectado dentro del desequilibrio financiero en que había incurrido la institución. Esto expresa que el IMSS se encontró ante la necesidad de hacer los cambios necesarios para reducir el costo de los programas existentes, y por lo tanto aplicó las fórmulas que le podían dar la respuesta adecuada ante la crisis del sistema o institución.

Por esta razón se adoptó el modelo aplicado en Chile, que proporcionaba las fórmulas que podrían resolver el problema detectado en el ramo de pensiones, y en este sentido reforzarlo, disminuyendo la responsabilidad del Estado para administrarlos y otorgarlos mediante el IMSS.

La crisis financiera de la institución no puede interpretarse meramente como una crisis económica del IMSS. La institución nace y se fortalece en el marco del Estado Benefactor, por lo que la extensión del régimen a gran parte de la población del país (particularmente a trabajadores de la construcción, de cooperativas, del medio rural y trabajadores independientes) posibilitó una redistribución de la riqueza más amplia y adecuada en periodos de estabilidad y en periodos de crisis ha tenido como reto minimizar sus estragos.

En este sentido, la crisis del sistema se manifiesta porque no se podían mantener los logros de la política social del Estado Benefactor con los desequilibrios financieros que provocaron el crecimiento desmesurado de la población asegurada, el manejo particular que se dio de los recursos por ramo

**de seguro, la inflación y el desempleo en el país, producto de la crisis económica que inicia en la década de los 80's, y por último, por las tendencias mundiales que apuntan a un esquema de reprivatización de la seguridad social.**

### 3.2 Sistema de financiamiento de la institución y sistemas de financiamiento del Ramo de Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.

Para explicar la reforma al ramo de pensiones del IMSS se debe entender el contexto financiero que lo caracteriza.

El financiamiento de la institución en general y de este ramo en particular explican en buena medida las razones por las que la política emprendida se orienta por modificar los criterios para que los asegurados se hagan merecedores de esta prestación y la forma en que lo harán.

Para tal efecto, es pertinente señalar que el financiamiento del IMSS se da a través de dos mecanismos distintos: por medio de *Fondos Fiscales Generales* y por medio de los *Impuestos a la Nómina*. Este último se asemeja en su aplicación al Impuesto Sobre la Renta, a la aportación al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a los impuestos adicionales a la nómina que fijan los estados. Todos estos impuestos forman parte del grupo de gravámenes a los sueldos y salarios.

En el caso de la institución el financiamiento ha sido por medio de los impuestos a la nómina, fórmula que en el contexto del agotamiento del modelo económico ya no funciona, dado que en una economía deprimida por la crisis los impuestos sobre el uso de la mano de obra, la ampliación de obligaciones impositivas estimula la evasión, la subdeclaración y desalienta la generación de empleos y estanca los salarios.

Puesto que esta cuestión influye de forma directa en la recaudación de contribuciones del IMSS, con la reforma a la ley de la institución se dio un giro en el financiamiento a través del incremento de la participación de los Fondos Fiscales Generales determinando una reducción de los impuestos sobre la nómina.

En segundo término, debemos entender que un régimen de pensiones es dinámico, es decir que las pensiones se ajustan periódicamente a las variaciones del índice de precios o del índice salarial, en este sentido, para definir el sistema de financiamiento se deben considerar las particularidades del país.

Por lo que para determinar el sistema de financiamiento del ramo de pensiones y jubilaciones (IVCM), se debe hacer: "la elección de las bases biomédicas; la elección de la tasa actuarial de interés; así como la adopción de hipótesis sobre

el probable desarrollo demográfico y financiero del régimen de pensiones en el futuro ilimitado"<sup>60</sup>.

Lo que significa que se deben determinar las variables de la realidad del país, es decir, que de acuerdo a los cuadros epidemilógicos que presenta la población, así como la composición de los grupos de edad y de acuerdo al comportamiento económico del país se puede seleccionar y ocupar un sistema financiero para el ramo de pensiones y jubilaciones eficientemente.

Los principales sistemas de financiamiento de las pensiones que se han conocido en América Latina y que se han aplicado bajo las distintas particularidades de cada país, son los que se mencionan brevemente a continuación:

1) El sistema de la prima media general, predominó cuando la seguridad social se hizo extensiva en el mundo. En este sistema la prima o contribución representan un promedio entre el costo del seguro relativamente elevado de la población inicial y el costo relativamente bajo de las nuevas generaciones, lo que genera cierta solidaridad entre todas las generaciones. Esta es uniforme en dos sentidos; para todas las generaciones, la primeras y las nuevas, y durante un tiempo ilimitado.

Este sistema impide su uso de forma prolongada, sobretodo en una economía en crisis, ya que el dinamismo de las pensiones exige más del sistema de financiamiento.

2) Prima escalonada o periodo de equilibrio: este sistema divide el tiempo futuro en periodos de duración preestablecidos, fijando para cada periodo una tasa de prima constante y requiriendo una reserva de monto prescrito al final de cada periodo, el cual disminuirá si la tasa de la prima no aumenta en el periodo siguiente.

3) Sistema de Reparto Puro: la prima de un año dado se fija de tal modo que las aportaciones del año cubran exactamente los egresos del mismo año. Se prescribe la existencia de una reserva mínima para urgencias y fluctuaciones a fin de mantener una prima constante durante varios años.

En este sentido, el valor de la prima depende del resultado que da la operación del número de beneficiarios entre el número de asegurados activos o contribuyentes, a la cual se le llama carga demográfica; y en lo que se aprecia que la continuación de los pagos de las pensiones se hace mediante las

---

<sup>60</sup> Thullen, Peter, "El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias". La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, México, FCE, 1986, p. 185

contribuciones de los asegurados activos, con lo que se da una solidaridad entre generaciones.

4) Finalmente el sistema de reparto de capitales constitutivos: dentro de este sistema las contribuciones de un año dado deben cubrir la suma de los valores de capital de todas las pensiones nuevas otorgadas en ese año, aquí el valor de la prima depende del resultado que da la división del número de pensionados nuevos en el año de referencia entre el número de asegurados activos durante el mismo año.

En México se adoptó el sistema de la prima media general al inicio de operaciones del IMSS, el uso de este sistema se mantuvo activo hasta la reforma de la Ley de la institución en 1973, que por cierto integró el ramo de seguro de Guarderías, y asimismo sumó a las del IVCM las asignaciones familiares para la esposa y los ascendientes y la ayuda asistencial para el pensionado. Posteriormente se integra el pago de aguinaldo.

Esta Ley del IMSS de 1973<sup>61</sup> al implementar el ramo de Guarderías “promueve simultáneamente una nueva agrupación de los ramos de seguro, el cual perdura hasta la creación de otro ramo; el del Sistema de Ahorro para el Retiro (o Seguro de Retiro) en 1992, y donde éste “se adiciona a los seguros establecidos en el Seguro Social”<sup>62</sup>, la evolución de los ramos de seguro desde su creación hasta la última reforma, que entra en vigor en 1997 se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 9.  
Evolución de los Ramos de Seguro del IMSS.

Ramos	1943	1973	1992	1997
I.	Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	Riesgos de Trabajo	Riesgos de Trabajo	Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez
II.	Enfermedades no Profesionales y maternidad	Enfermedades y Maternidad	Enfermedades y Maternidad	Invalidez y Vida
III.	Invalidez, Vejez y Muerte	Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte	Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte	Enfermedades y Maternidad
IV.	Cesantía en edad avanzada	Guarderías	Guarderías	Riesgos de Trabajo
V.			Seguro de Retiro (SAR)	Guarderías y Prestaciones Sociales

Fuente: Bancomer, Los Seguros de Pensiones, derivados de las Leyes de Seguridad Social, 1997.

<sup>61</sup> Llorente G., Arturo, “La legislación del trabajo en México: Instrumento de integración, seguridad y justicia social”, Seguridad Social, México, Sria. de la Presidencia, 1976, p. 83

<sup>62</sup> Banamex, “SAR, Aspectos Generales”, Sistema Horizonte Banamex Accival, Sistema de Ahorro para el Retiro, México, núm. 1, noviembre-diciembre de 1992, p. 6



Cabe mencionar que de los distintos ramos del IMSS, solamente en los ramos de Enfermedad-Maternidad y en el de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte es donde se presenta la contribución tripartita, los ramos de Riesgo de Trabajo, Guarderías y Seguro de Retiro (1992) son de aportación exclusivamente patronal.

En esta ley de 1973 se determinó que los aumentos a las pensiones se harán con base en revisiones periódicas cada cinco años, lo cual nos manifiesta un cambio en el patrón de desarrollo de la institución, en la que se adopta el sistema de la prima escalonada.

En esta época el desarrollo de la institución fue constante y la extensión de las prestaciones y servicios de otros ramos se explica en función de las condiciones económicas y políticas prevalecientes.

Aunque cabe hacer mención que la extensión de las prestaciones y de los servicios de la institución fueron política y socialmente saludables no estuvieron sustentados en una fuente de financiamiento directa para estas mismas, por lo que éstas fueron financiadas con los ingresos normales de los ramos de guarderías y de pensiones y jubilaciones de la institución, generando a largo una crisis de recursos económicos en los ramos mencionados.

Si a lo anterior se suma el desequilibrio existente entre los contribuyentes y los beneficiarios del sistema; entonces para mantener las prestaciones y servicios en el futuro, el IMSS tiene que incrementar sus cuotas sensiblemente, e incluso cambiar el sistema de financiamiento de las pensiones.

De esta forma, gradualmente el IMSS se acercó al sistema de reparto puro, puesto que la reforma a la Ley del IMSS en 1982 determinó que la revisión y actualización de las pensiones se harían cada año tomando en cuenta el aumento del salario mínimo y la capacidad económica del IMSS, tal como opera el sistema de reparto puro.

En 1985, en el marco del financiamiento a través de los impuestos a la nómina, éstos se incrementaron, dado que "la aportación estatal disminuyó del 25 al 12.5% de la cuota, dándose después un incremento en las primas"<sup>63</sup>.

Para 1989 la Ley del IMSS nuevamente se reforma en materia de pensiones, determinando que éstas se indexarían al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

---

<sup>63</sup> IMSS, *Aportaciones al debate. La seguridad social ante el Futuro*, México, IMSS, 1996, p. 38

Finalmente en 1990 y 1992 se dan aumentos en los porcentajes de la pensiones mínimas y en 1995 se determinó que tendrían un valor equivalente a un salario mínimo.

Con ello podemos observar que las reformas que se dan desde 1949 hasta 1995 para mantener la capacidad adquisitiva de las pensiones, implican un esfuerzo de la institución por mantener actualizados sus montos. Es decir, que los cambios responden tanto a la intención de mantener la prestación por lo menos a la par del SMGDF, como a la escasez de recursos en el país derivado de la crisis económica en que se ve envuelto desde la década de los 80's.

En esta vertiente la formula actuarial que se utilizó para calcular los montos de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores desde 1973 hasta 1997 es la siguiente.

$SP \times 365 \times \text{factor} =$  Cuantía básica

$SP \times 365 \times \text{factor} \times \text{número de incrementos} =$  Cuantía básica de incrementos

Ambas cuantías se suman para obtener la Cuantía básica anual que se divide entre 12; al resultado se le aplican los porcentajes de las asignaciones familiares (art. 164 de la ley de 1973). Si esto da como resultado un valor menor a un SMGDF (incluyendo las asignaciones) entonces el resultado se iguala a éste último.

$SP =$  salario promedio del trabajador en los últimos 5 años

$SP / \text{SMGDF de la fecha en que inicia la prestación} = \text{factor}$  (art. 167 de la ley de 1973).

$\text{Semanas que cotizó el trabajador} - 500 \text{ semanas de cotización obligatoria} = \text{diferencia de semanas a favor que cotizó el trabajador} / 52 = \text{número de incrementos.}$

Donde los parámetros de ésta contempla el valor del salario del trabajador de los últimos cinco años, mismo que se ve deteriorado en el periodo de la crisis, y que se traduce por tanto en una carga financiera para la institución, por ser uno de los elementos que determinan el monto de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores.

Esta formula es sustituida por la de las cuentas individuales capitalizables, que determinan el monto de los ingresos de los trabajadores cuando éstos terminen su vida productiva en función de las aportaciones que se hagan durante un periodo de 24 años por lo que el nuevo cálculo se realiza de la siguiente manera:

$\text{Aportación} + \text{Intereses} - \text{Comisiones} = \text{Ingresos de los trabajadores}$

Por otra parte, los incrementos a las cuotas de los contribuyentes, que se suceden para mantener aquellas prestaciones que en su momento se otorgaron sin una ampliación de sus contribuciones y en el marco del financiamiento a

través de impuestos sobre la nómina, iniciaron en agosto de 1993 y el último aumento aplicó en 1996, en el siguiente cuadro se puede apreciar lo aquí mencionado:

Cuadro No. 10.  
Incrementos a las Primas de los Contribuyentes.

AÑO	ENFERMEDAD Y MATERNIDAD			RAMOS DE SEGURO INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE			GUARDE RÍAS	SUMA		
	DEL PATRÓN	DEL ASEGU RADO	CUOTA OBRERO- PATRO NAL	DEL PATRÓN	DEL ASEGU RADO	CUOTA OBRERO- PATRO NAL	DEL PATRÓN	DEL PATRÓN	DEL ASEGU RADO	CUOTA OBRERO- PATRO NAL
1993	8.40	3.00	11.40	5.32	1.90	7.22	1.00	14.72	4.90	19.62
08/93	8.75	3.125	11.875	5.32	1.90	7.22	1.00	15.07	5.02	20.09
1994	8.75	3.125	11.875	5.670	2.025	7.695	1.00	15.42	5.15	20.57
1995	8.75	3.125	11.875	5.810	2.075	7.885	1.00	15.56	5.20	20.76
1996	8.75	3.125	11.875	5.950	2.125	8.075	1.00	15.70	5.25	20.95

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 20/07/93

Lo que observamos en la tabla es que en un periodo de 3 años y 4 meses las primas en el ramo de Enfermedad y Maternidad tuvieron un aumento del 4.17%; el de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM) del 11.84%.

El aumento en promedio es del 7.14% en los ramos que son de participación tripartita, de esta forma los ramos restantes: Riesgos de Trabajo, Guarderías y S.A.R. son de responsabilidad totalmente patronal.

Lo anterior nos manifiesta un aumento relativamente importante que recae principalmente en el ramo de las pensiones y jubilaciones (IVCM), lo que es el reconocimiento de las dificultades financieras de estos ramos, que requieren por tanto incrementar sus primas de recaudación para actualizarlas a las erogaciones que generaban.

El importe total de la cuota de los ramos de Enfermedad y Maternidad y de IVCM tomando en cuenta los valores registrados en el Cuadro No. 10 son del 11.875 y 8.075 por ciento respectivamente. Valores que podemos ocupar para observar la distribución de la responsabilidad de cada uno de los participantes "las contribuciones tripartitas son: 70% patrón, 25% trabajador y 5% Gobierno"<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Vallés Hernández, Sergio, "La reforma de seguridad social en México", Segundo ciclo de Conferencias de alto nivel. La Seguridad Social en América al término del siglo XX, México, CISS, 1997, p. 316

Cuadro No. 11.  
Porcentajes de Participación por Contribuyente.

Contribuyente	Porcentaje de Participación	Enfermedad y Maternidad	IVCM
Estado	5%	0.625	0.425
Trabajador	25%	3.125	2.125
Patrón	70%	8.75	5.95
Total	100%	12.50	8.50

Fuente: Elaborado por el autor.

De esta manera los ramos de seguro objeto de los aumentos, fueron aquéllos que incrementaron sus prestaciones en tiempos anteriores, sin que lo hicieran en sus cuotas.

A lo anterior se agrega el hecho de que los altibajos económicos generados por las crisis, determinaron que la distribución efectiva de los fondos y el sistema financiero se desviaran de su plan original, aunque tal plan haya sido prescrito por ley. Esta es una desviación de fondos no contemplada por la propia Ley del IMSS, pero necesaria para mantener las funciones y prestaciones de la institución.

Esto se entiende si apreciamos que el ramo de Enfermedad y Maternidad absorbió más de lo que les correspondía de los salarios asegurables, porque los egresos superaron al ingreso asignado a esa rama por ley, esto sin contemplar las considerables inversiones realizadas en este ramo.

En tanto que el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte sólo absorbió un mínimo de los recursos recabados por éste, cuando su tasa de contribución legal era del 6%<sup>65</sup> era representativa respecto a las demás. Además de que esta tasa de contribución de las pensiones se calculó como una prima media general en sus inicios.

Se debe considerar que la rápida extensión de la población asegurada durante las primeras décadas de funcionamiento del IMSS permitió un excedente en este ramo, derivado de los egresos bajos en un prolongado periodo inicial; permitiendo que los fondos se invirtieran en infraestructura médica y establecimientos de apoyo, necesarios para la operación de los seguros de Enfermedades y Maternidad, al igual que en la construcción de centros recreativos y edificios para la administración.

Aunque estas medidas estaban consideradas dentro de la Ley del IMSS, ya que la institución estaba legalmente obligada a invertir el 85%<sup>66</sup> de los fondos

<sup>65</sup> Thullen, Peter, "El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias", La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, México, FCE, 1986, p. 185

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 208

disponibles de esta forma, ello provocó que no se desarrollara una política de inversión adecuada y que no se revaloraran los activos correspondientes en los balances contables, siendo por tanto éste uno de los elementos que se agregaron a la crisis del sistema.

De esta forma, recordamos que al aumentar la esperanza de vida, se genera una presión adicional sobre la institución, ya que el incremento de la permanencia en el sistema del pensionado o jubilado, combinado con una disminución de asegurados y un estancamiento en los salarios, derivado de la crisis económica en que se ve implicado el país, determina un aumento en la carga demográfica del sistema.

Esto se explica si consideramos que una tasa de crecimiento a la alta, puede ser absorbida en un modelo económico que genere empleos y por lo tanto afilie a los trabajadores al IMSS, lo que determinaría en buena medida el cociente de la carga demográfica, y ésta, a su vez definiría la prima por cobrar a los contribuyentes de la institución.

Así podemos entender que el modelo económico al no poder absorber en el empleo formal a toda la población que se integró a la PEA, generó que la carga demográfica del sistema fuera alta.

Esto provoca que aumente el costo de las pensiones y obliga a la elevación de las primas de contribución a largo plazo para sostener al sistema, sustitución que se vuelve contradictoria al no poderse aplicar por las mismas condiciones económicas del país.

Con lo anteriormente expuesto, apreciamos que la elevación de las primas de contribución no son la solución en una economía deprimida por las crisis económicas, ya que este aumento afecta el crecimiento del empleo y el incremento de los salarios, necesario para el aumento de las contribuciones, y asimismo de la productividad de la economía en general.

Esto nos hace reflexionar sobre el hecho de que el modelo económico es necesariamente quien determina el aumento del empleo, y por tanto de los contribuyentes. Y aunque la extensión de los servicios de la institución se da para agregar más grupos a los beneficios del IMSS y hacerlos partícipes de la redistribución de la riqueza, la sola ampliación legal no es suficiente para lograr una cobertura plena.

En los tiempos actuales, se observa que el empleo no ha crecido en la misma medida que lo hace la economía, en virtud de que se está dando un proceso de industrialización intensivo en capital. Es decir que la robótica es más palpable en el actual desarrollo de la economía y por lo tanto no se están generando

empleos y sueldos compatibles con los requisitos de manutención financiera de una creciente población de jubilados y pensionados.

Por lo que podemos agregar que la crisis de la institución es además una crisis de la concepción del Estado, respecto hasta dónde llega su función y responsabilidad dentro de la sociedad.

Toda vez que en la actualidad, en la generación de riqueza intervienen nuevos elementos, en consecuencia, la redistribución de la riqueza debe encontrar los mecanismos para llegar a la población, es ésta la condición que tiene que resolver el Estado.

Así, bajo dichas circunstancias se puede preguntar si el Estado está dispuesto a permitir que el capital determine el crecimiento y las funciones de la institución, ya que éste está dispuesto a frenarla y transformarla para que se desarrolle bajo sus términos.

El sistema de reparto puro que se modifica con la nueva Ley del IMSS de 1997, no podía sostenerse con los resultados del modelo económico, ya que el sistema requería que hubiese un aumento constante de afiliados al sistema con salarios reales para contrarrestar el incremento de pensionados y jubilados, ya que con sus contribuciones se podrían financiar sus percepciones, pero la economía no pudo incorporar a toda la PEA al empleo formal con lo que se determinó el cambio en el esquema.

Esto evidentemente era difícil de lograr, dado que nuestro país inició un receso económico en la década pasada que persiste hasta la fecha, lo cual no ha permitido que se genere el empleo formal necesario y que resulta indispensable para que aumenten los cotizantes al IMSS.

En virtud de lo anterior, reconociendo que el modelo económico actual no puede generar los suficientes empleos y además bien remunerados, se determina un cambio sustantivo en el financiamiento y otorgamiento de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores afiliados al IMSS.

El primer paso se da en mayo de 1992, cuando inician las adecuaciones para reformar la ley del IMSS. Derivado de dichas reformas se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro con el que se manifiesta la intención de transformar al ramo de pensiones delineándose una importante participación de la iniciativa privada y liberando de esta manera, gradualmente, al Estado de la responsabilidad del seguro de retiro de los trabajadores.

### 3.3 El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.

La reforma al IMSS no se puede descontextualizar del panorama que ha marcado a nuestro país en las últimas décadas: apertura comercial, privatización, crisis de la deuda, desarrollo económico fincado en las inversiones externas y condicionamientos de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

“Desde los centros hegemónicos de las finanzas mundiales...se definen las directivas a seguir por los gobiernos, supeditados a ellas por la deuda o la necesidad de recursos, bienes o técnicas externas”<sup>67</sup>.

En esta vertiente, a partir de la década de los 80's y hasta 1998 México ha tenido numerosos altibajos en su economía, lo que lo ha obligado a solicitar recursos y aceptar las condiciones que le determinen para recibir tales fondos.

Estos altibajos económicos, asimismo, han generado que al interior del país se de una escasez de recursos financieros, obligando a restringir el presupuesto público y afectar en consecuencia rubros importantes del gasto social.

Dicha afectación ha influido en la reforma del IMSS, que ha invertido la fórmula de financiamiento; aumento a la participación de los Fondos Fiscales Generales y disminución de los Impuestos sobre la Nómina, al no ser viable esta opción en una economía deprimida.

Al mismo tiempo se permite que el sistema financiero privado absorba de manera decisiva e integral el manejo del ramo de las pensiones, para permitir probablemente estabilidad y seguridad en el otorgamiento de este seguro a los afiliados a la institución en el futuro.

En 1973, la institución tuvo una reforma sustantiva ya que se realizó una evaluación de sus funciones, derivado de los resultados hasta ese momento obtenidos, se dieron incrementos de las cuotas para “el ramo de Enfermedades y Maternidad, dada la situación financiera del IMSS”<sup>68</sup>.

También se incluyó el ramo de Guarderías y se dio una nueva agrupación en los ramos de seguro (ver Cuadro No. 8). Asimismo se integró a los grupos sociales que no habían sido incorporados (a trabajadores de la construcción, de cooperativas, del medio rural y trabajadores independientes -esquemas modificados-) a la institución. Esta ley reguló a la institución hasta 1992.

<sup>67</sup> Chanes Nieto, José, “La reforma del estado y la seguridad social”, Opciones de reforma de la seguridad social, México, CISS, 1994, p. 81

<sup>68</sup> IMSS, Aportaciones al debate. La seguridad social ante el futuro, México, IMSS, 1996, p. 11

En febrero de 1992 se modifica la ley del IMSS, para establecer que a partir del mes de mayo de este mismo año se establezca una nueva prestación de seguridad social, adicional a las existentes denominada Seguro de Retiro o mejor conocido como Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual inicia el cambio en la estrategia para el pago de las pensiones y jubilaciones en el futuro.

En dicho sistema se determina la convivencia entre el sistema financiero y el Gobierno en el manejo de los fondos. De esta forma el sistema financiero será quien recaude los recursos y después de un periodo de cuatro días traspasará los fondos al Banco de México, para que el gobierno los administre.

En el contexto internacional, México celebra un Tratado de Libre Comercio con E.U.A. y Canadá que entra en vigor en enero de 1994, en diciembre de este mismo año el país cae en una aguda crisis económica, inaugurando un nuevo periodo en las finanzas mundiales por su impacto en la economía del mundo.

En 1995 también se genera una reforma en la ley del IMSS, que contempla la desconcentración operativa del instituto; derivado de lo anterior en 1996 se establecieron las Direcciones Regionales con sus Directores y Consejos Consultivos.

Con lo anterior se delega la facultad en las Delegaciones Regionales, que adquieren rango de órganos desconcentrados, para que tomen las decisiones relativas al servicio en la región donde se presente alguna dificultad para la institución.

En esta vertiente, la transformación gradual del IMSS es patente y en 1997 entra en vigor la nueva ley de la institución, la cual se adecua a las condiciones prevalecientes. Donde se separan y cambia el orden de los ramos de seguro, con lo que se distingue que el ramo de seguro de RCV será administrado por la iniciativa privada, y por otro lado los restantes ramos de seguro quedan bajo la jurisdicción de la institución afianzándose al interior del IMSS su fuente de financiamiento.

A partir del 1o. de julio de este año, se da un cambio sustantivo en el procedimiento para el financiamiento y pago de las pensiones y jubilaciones, se toman los recursos que el SAR acumuló desde el 1o. de mayo de 1992 al 30 junio de 1997, para depositarlos en las cuentas individuales que cada cotizante de la institución tendrá en el nuevo sistema, y se sumarán a los depósitos que se hagan en lo sucesivo para financiar las pensiones y jubilaciones futuras que se otorgarán a los afiliados de la institución.



En el periodo transitorio, entre la finalización del procedimiento anterior y entre el nuevo sistema, el Estado financiará la pensión de las personas que no alcancen a acumular los recursos indispensables para financiar con el mínimo su pensión, bajo los nuevos criterios; siempre que sean asegurados antes de que entre en vigor la nueva disposición (01/07/97).

Las personas que se integren a la institución a partir de esta fecha obligadamente se pensionarán bajo los nuevos lineamientos, toda vez que no generaron ningún tipo de derecho con el anterior procedimiento.

Se determina que para que los recursos que acumule el trabajador se puedan mantener invariablemente constantes, las pensiones serán administradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), y éstas se auxiliarán por Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) para que inviertan estratégicamente los recursos y puedan mantenerse constantes.

Para vigilar el desarrollo de estas empresas, se crea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) el 22 de julio de 1994<sup>69</sup>, como un organismo desconcentrado de la SHCP; la cual también tiene la facultad de regular, controlar y vigilar el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esta Comisión sustituye al Comité Técnico del SAR. Asimismo la SHCP, el Banco de México y la STPS se integran al Órgano Colegiado que es la CONSAR.

El nuevo procedimiento de financiamiento de las pensiones y jubilaciones queda asignado al sistema financiero privado, dado que se prevé que el manejo de los fondos por esta vía puede generar el desarrollo industrial del país, y canalizar los recursos en inversiones productivas.

En materia de pensiones y jubilaciones la ley del IMSS de 1973 contemplaba un mínimo de 500 semanas de cotización para poder disfrutar de una pensión o jubilación, con la nueva ley las 1,250 semanas que se requieren cotizar reúnen apenas los montos mínimos necesarios para financiar los ingresos de los trabajadores cuando éstos terminen su vida productiva equivalentes a un SMGDF.

El uso de este criterio suprime el principio solidario del ramo y de la institución, ya que los ingresos de los trabajadores en el futuro ahora se sujetarán a su permanencia en el empleo, a su capacidad de ahorro y al comportamiento que tengan las inversiones en el mercado de valores.

<sup>69</sup> Amezcuca Ornelas, Norahenid, "Decreto de Reformas al SAR", Prontuario de Actualización Fiscal, México, Año VI, No. 116, 1a. Qna. agosto de 1994, pp. 20-36.

A lo que se suma el hecho de que los trabajadores que hagan uso de sus recursos por condiciones extraordinarias restarán fondos y semanas de cotización que serán necesarias para que se retire de la vida productiva a la edad de 65 años, lo que quiere decir que para que cumpla con los requisitos tendrá que cotizar y trabajar por más tiempo, lo que necesariamente incrementa la edad de retiro del trabajador.

El carácter de contrato privado de inversión que adquieren los fondos para el retiro en el nuevo esquema atenúa la solidaridad del Estado con los trabajadores, toda vez que al permitirse la participación de la iniciativa privada en éste ámbito se le da un carácter mercantil a un espacio que anteriormente se consideraba social y estatal.

## CAPÍTULO IV.

### EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

#### 4.1 Los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

##### 4.1.1 El financiamiento del sistema.

Con la nueva Ley del IMSS vigente a partir del 1o. de julio de 1997, el ramo de seguro de IVCM se divide en dos, en el de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) y en el de Invalidez y Vida (IV).

El primero de éstos es el que fundamentalmente genera el cambio a la Ley del IMSS y es el que será administrado a partir de esta fecha por la iniciativa privada a través de las Afores.

Ahora bien, apreciamos que la misma proporción con la que se financió al anterior ramo de seguro de IVCM (el cual era igual al 8.5 por ciento del Salario Base de Cotización -SBC-) por parte del Estado, los patrones y los trabajadores, se conserva para financiar al nuevo ramo de seguro de RCV, el cual es igual al 4.5 por ciento del SBC (Cuadro No. 12).

Cuadro No. 12.

Comparativo de financiamiento entre el anterior y nuevo esquema.

Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM)			
Patrón	Trabajador	Estado	Total
70%	25%	5%	100%
5.950	2.125	0.425	8.500
Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV)			
70%	25%	5%	100%
3.15	1.125	0.225	4.500

Fuente: Elaborado por el autor.

Los recursos que en suma administrará la Afore son los siguientes:

- 1) El 4.5% correspondiente al ramo de seguro y que es una aportación tripartita.
- 2) El 2% correspondiente al concepto de Retiro, que es de aportación patronal.
- 3) Una aportación estatal llamada Cuota Social, que es equivalente al 5.5% de un Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal (SMGDF).
- 4) La aportación del Infonavit que es del 5% sobre el SBC y que también es patronal.
- 5) Las aportaciones voluntarias que se hagan a la cuenta, y que pueden ser por parte del patrón o del trabajador.

La aparición de la aportación estatal llamada Cuota Social, se entiende como un instrumento de política social, y que cubre una función en dos vertientes. por un lado, se hace innecesaria la formación de reservas técnicas asociadas al pago de pensiones mínimas, que habían sido necesarias en los anteriores sistemas de pensiones; y por otro lado "hace transparente el objetivo redistributivo de la seguridad social"<sup>70</sup>.

De esta manera, la Cuota Social es el instrumento mediante el cual el Estado redistribuye entre los trabajadores parte del ingreso que recibe a través de impuestos y que es equitativo al ser una aportación igual para todos los trabajadores, del 5.5% de un SMGDF para cada uno de los trabajadores activos, independientemente de su salario.

Dado que la Cuota Social redistribuye las ganancias de la productividad de la economía de jóvenes a viejos y entre clases socio-económicas de una misma generación, permite una distribución intrageneracional e intergeneracional siendo por tanto equitativo para las clases sociales del país.

De lo anterior se determina que la Cuota Social es un pago igual para todos los trabajadores independientemente de su salario, y que por esta misma razón busca incrementar especialmente el ahorro de los trabajadores con menos ingreso.

Derivado de lo anterior apreciamos la mayor participación de los Fondos Fiscales Generales en el nuevo esquema de financiamiento de las pensiones y jubilaciones.

Por lo que toca al ramo de seguro de Invalidez y Vida (o Muerte) que complementa al ramo de seguro anterior, éste "cubre contra los riesgos de pérdida del ingreso que se derivan de una enfermedad o accidente no laboral, y proporciona el seguro médico para el incapacitado, su familia y eventualmente su viuda, descendientes y ascendientes"<sup>71</sup>. Dicho ramo de seguro, contrariamente al de RCV, sigue administrativa y financieramente bajo el control de la institución.

#### 4.1.2 La normatividad.

La normatividad que rige al sistema de pensiones es un elemento central para delinear las reglas de participación de Estado, empresa privada (patrones y banca) y trabajadores. En este sentido, se requiere de una legislación muy precisa que además se cumpla efectivamente, razón por la que debe aplicarse toda la autoridad del Estado para verificar su aplicación efectiva.

<sup>70</sup> IMSS, Aportaciones al debate. La seguridad social ante el futuro, México, IMSS, 1996, p. 85

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 77

En el capítulo anterior se mencionó que previamente a la reforma del sistema de pensiones del IMSS, en febrero de 1992 se modifica el artículo 11 de la Ley del instituto dando origen con esto al Sistema de Ahorro para el Retiro. Asimismo se modifican la Ley del Infonavit y la Ley del Impuesto Sobre la Renta para establecer el marco normativo sobre el cual debe ponerse en funcionamiento el SAR.

En tanto que para los trabajadores al servicio del Estado, se publica el 27 de marzo de 1992 el decreto mediante el cual se determina que los trabajadores que estén sujetos al régimen del ISSSTE también se les establezca un Sistema de Ahorro para el Retiro.

Con esto se aprecia el primer intento por homogeneizar los criterios para el retiro de los empleados de ambos sectores.

El sistema estuvo funcionando cuatro años y acumuló recursos por un monto de \$103,698.2 millones (ver Cuadro No. 13) los cuales estaban constituidos por las aportaciones del SAR y por las aportaciones del INFONAVIT y del FOVISSSTE; tales fondos eran depositados por las empresas y las dependencias en los bancos que estimaban convenientes y, después de cuatro días los bancos transferían el dinero del Ahorro para el Retiro al Banco de México quien era finalmente el que los administraría. Por su parte, los recursos destinados a la vivienda se transferían a las instituciones correspondientes<sup>72</sup>.

Cuadro No. 13.  
Monto acumulado por el SAR durante su vigencia.

Año	Monto	Fondo de Retiro
1992	\$ 5,503.0 millones	
1993	15,987.8 millones	\$ 6,325.6 millones
1994	28,820.1 millones	11,093.6 millones
1995	48,449.6 millones	21,709.1 millones
07/1996	70,459.4 millones	30,096.5 millones
06/97	103,698.2 millones	43,230.0 millones

Fuente: Consar Boletín No. 13 Jul.-Ago./97.

Cabe mencionar que durante la vigencia del SAR se presentó el problema de la multiplicación de cuentas por trabajador, dado que de 9 millones de trabajadores que estaban registrados al IMSS<sup>73</sup> en estos años, se generaron 30 millones de cuentas, lo que dio como resultado una dispersión de recursos y de información.

<sup>72</sup> El rendimiento para el SAR en este periodo fue del 2% real y se le cobró al trabajador el 0.5% del saldo administrado por parte de los bancos SAR.

<sup>73</sup> Rodríguez J., Israel. "Con las nuevas Afores, recursos por 95 mil mdp en el primer año", *El Economista*, México, 28 de agosto de 1996, p. 10

Esto como resultado de una definición de criterios inadecuados, ya que la inexperiencia así como la ausencia de una base de datos que respaldara el buen funcionamiento del sistema implicaba que se cometieran este tipo de errores.

El SAR es el precursor del cambio en la administración de las pensiones de los trabajadores que se dará en 1997, ya que se establece bajo el sistema de capitalización individual, criterio bajo el cual se manejarán las pensiones a partir de julio de 1997.

En este sentido, en mayo de 1996 se expide la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, normatividad sobre la cual se debe desenvolver el nuevo sistema de pensiones propuesto en la Ley del IMSS a partir de julio de 1997. Esta ley y su reglamento dictan las reglas bajo las cuales se deben crear y funcionar las Afores, las Siefores, las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, así como las empresas receptoras de las aportaciones al nuevo sistema de pensiones del IMSS.

De esta manera, en las reglas se establece que para evitar una concentración peligrosa de recursos, las Afores solamente podrán cubrir el 17% del mercado de las cuentas individuales. Sin embargo, con esta medida no se puede evitar que las empresas busquen contratar con las cuentas mas redituables, con lo cual pueden administrar el 17% del mercado reglamentario pero concentrando la administración del 25% de los fondos o más.

En materia de inspección, vigilancia y punitiva la ley le confiere a la Consar las siguientes facultades:

Imponer las multas correspondientes a las instituciones de crédito y entidades financieras participantes por un monto que podrá "ascender al 5% del capital pagado y reservas de capital de la institución, sociedad o persona responsable"<sup>74</sup>. Como se observa en el Cuadro No. 14 el monto de las sanciones es exiguo considerando las cifras de recaudación de las Afores.

Una de las sanciones a la que se le dio mucha atención al inicio de la operación del sistema fue la posibilidad de que las Afores ocultaran información a las autoridades y carecieran de la documentación necesaria para individualizar cuentas. Ello considerando que al principio las Afores no cumplían con los requisitos para operar. Sin embargo, con el desarrollo del sistema, este aspecto se fue diluyendo en la medida en que las Afores fueron consolidando sus mecanismos de trabajo para cubrir los requisitos establecidos por la Consar.

---

<sup>74</sup> Amezcua Ornelas, Norahenid, "Decreto de Reformas al SAR", Prontuario de Actualización Fiscal, México, Año VI, No. 116, 1a. Qna. agosto de 1994, pp. 20-36.

Otras de las sanciones tiene que ver con las empresas que no cumplan con los topes discrecionales en instrumentos de renta variable, deuda privada o acciones de otras sociedades, las cuales estarán obligadas a recomponer su cartera en menos de seis meses, de lo contrario cubrirán las minusvalías con cargos a una reserva especial o con cargo al capital social en última instancia.

Cuadro No. 14.  
Sanciones a que son sujetas las Afores.

Infracción <sup>75</sup>	Multa
Se multará a la empresa que no utilice toda la documentación oficial requerida para abrir una cuenta individual.	Con 200 o 500 días de salario mínimo
Se sancionará por cada cuenta individual que no proporcione información al trabajador titular sobre el estado de la misma, de forma periódica.	Entre 10 a 100 días de salario mínimo
Cuando no cumplan con las operaciones y servicios que ofrecieron a los trabajadores al depositar los recursos.	Con una sanción de 1,000 a 4,000 días de salario mínimo
Las empresas que no lleven en su contabilidad el registro de las operaciones en que intervengan, mediante sistemas automatizados.	Tendrán una multa de entre 1,000 a 6,000 días de salario mínimo
La administradora que retenga el pago de rentas vitalicias o retiros programados no cobrados por el pensionado.	Se le multará entre 2,000 a 20,000 días de salario mínimo
Los bancos o administradoras que se nieguen a abrir cuentas individuales relacionadas con los sistemas de ahorro para el retiro, así como a recibir cuotas y aportaciones destinadas a cualquiera de la subcuenta	Se harán acreedores a una multa entre 2,000 y 10,000 días de salario mínimo
A la institución de crédito, administradora, sociedad de inversión o empresa operadora, que falseen, oculten, o disimulen sus registros contables y estados financieros, independientemente de las responsabilidades civiles o penales que resulten aplicables.	Se le multará entre 2,500 o 5,000 días de salario mínimo

Fuente: Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En esta vertiente, en el artículo 104 de la ley, se determina que serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de 5,000 a 20,000 días de salario, los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito que participen en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, así como los miembros del consejo de administración y las personas que desempeñen funciones directivas, empleos, cargos o comisiones en administradoras, sociedades de inversión o empresas operadoras, que intencionalmente dispongan u ordenen la disposición de los fondos, valores o documentos que

<sup>75</sup> Las multas se registran en el artículo 100 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

manejen los trabajadores con motivo de su objeto, aplicándolos a fines distintos de los contratados, y a los establecidos en la ley.

La anterior exposición representativa de las sanciones que señala la legislación, nos manifiestan que éstas son superficiales, al considerar que la máxima de las sanciones no podrá ser superior al 5% del capital pagado y reservas de capital de la institución que incurra en infracciones, así como que también la pena máxima que se impondrá a las personas participantes en el sistema y que incurran en infracciones no excede los diez años de prisión.

La laxitud de la ley en este sentido puede afectar el funcionamiento del sistema en el futuro.

Otra de las fallas importantes que se detectan en la normatividad, estriba en que el trabajador que entre en controversia con las empresas (Afores) se tendrá que sujetar para su solución a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero si las empresas hacen caso omiso de esta instancia, que seguramente así será, el trabajador tendrá que recurrir al juicio civil o mercantil para solucionar la controversia (capítulo VIII de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro).

El juicio representa un proceso tardado y oneroso para el trabajador, que evidentemente lo perjudica, por lo que se considera que éstos deben ser eliminados del sistema para beneficio de los trabajadores y obligarse a las empresas a que las controversias se resuelvan solamente en la Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro está compuesta de 9 capítulos los cuales son: I. Disposiciones preliminares; II. De la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; III. De los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro; IV. De la Cuenta Individual y de los Planes de Pensiones Establecidos por Patronos o Derivados de Contratación Colectiva; V. De la Supervisión de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro; VI. De las Sanciones Administrativas; VII. De los Delitos; VIII. Del Procedimiento de Conciliación y Arbitraje; IX. De las Disposiciones Generales.

Se aprecia que de los nueve capítulos que componen la ley, solamente el capítulo VIII aborda el procedimiento con el que un trabajador se puede defender de una empresa que lo defraude (y que como se explicó poco lo ayuda), con lo que se percibe un vacío en lo relativo a los trabajadores.

Es decir, que se aprecia que no se ha desarrollado un capítulo específicamente para el trabajador; en el que se registren con precisión sus derechos y sus responsabilidades; es decir, en el que se apunten las distintas variables que lo



pueden afectar y que por tanto trastocan las prerrogativas a que tiene derecho cuando está afiliado al sistema.

La ley debe abordar este punto para impedir que las empresas participantes interpreten este vacío como un error del sistema, lo que sumado a lo poco severa que es la ley, empeora la situación del trabajador.

Derivado de lo anterior, se observa que la normatividad debe resaltar su compromiso social antes que el financiero o el económico (que es el que actualmente se aprecia), dado que los fondos del sistema son producto del trabajo de la clase trabajadora y están destinados para financiar su manutención cuando terminen su vida laboral, por lo que el uso que se les dé debe estar totalmente controlado para impedir cualquier quebranto en el bienestar futuro de los trabajadores del país.

#### 4.1.3 La organización del sistema.

En el plano administrativo se dispone la organización y los instrumentos con los cuales se desarrollará el nuevo sistema. De esta manera "en marzo de 1995 se crea Procesar. Es una empresa propiedad de los bancos...(que) nació con la finalidad de actuar como cámara de compensación para el traspaso de cuentas entre los bancos SAR...entre los objetivos que se plantearon para la constitución de Procesar se encontraba el desarrollar...una base de datos nacional del SAR y poder administrarla. Además de crear un servicio de red de telecomunicaciones entre los participantes"<sup>76</sup>, con lo que se facilitaría el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones.

También, en febrero de 1997 se crea la Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), que tiene como propósito velar por los intereses de los grupos financieros participantes; en esta vertiente su función es supervisar y analizar los problemas comunes que afecten a las distintas administradoras; asimismo promover el intercambio de información y experiencias, lo que servirá para unificar criterios en la materia.

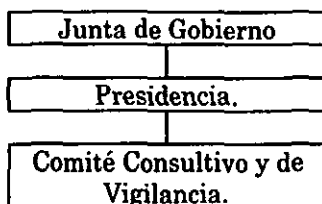
De esta manera llegamos a la estructura orgánica de la Consar, que es cuestionable en virtud de que es muy parecida a la de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que también es un órgano desconcentrado de la SHCP. En este sentido se percibe que la Consar es una institución con una orientación estrictamente financiera, en lugar de cumplir propiamente una función de seguridad social.

---

<sup>76</sup> Vázquez, Mayela, "Terminará en un mes base de datos de SAR", El Nacional, México, 17 de octubre de 1996, p. 32

Se percibe que la estructura de gobierno de la Consar es de naturaleza financiera, dado que sirve como instrumento de ahorro interno y de fomento al mercado de valores, por lo que la intervención de los patrones y trabajadores es simbólica antes que efectiva en la protección y decisión de sus respectivos intereses.

Los órganos de que se sirve para funcionar la Consar son los siguientes: Junta de Gobierno, Presidencia y Comité Consultivo y de Vigilancia, los cuales se articulan de la siguiente forma:



Fuente: Elaborado por el autor.

En lo referente al Comité Consultivo y de Vigilancia, la participación del sector obrero y patronal es manifiesto, aunque sin preponderancia, dado que en su constitución y en la de la Junta de Gobierno se percibe que:

La Junta de Gobierno está integrada por el Secretario de Hacienda, que es el que la preside; el Presidente de la Comisión (que es designado por el secretario de hacienda), dos vicepresidentes y once vocales, los cuales son; el Secretario del Trabajo y Previsión Social; el Gobernador del Banco de México, el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del IMSS, el Director General del INFONAVIT, el Director General del ISSSTE, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de las correspondientes a los patrones.

Por su parte, el Comité Consultivo y de Vigilancia está integrado por 19 miembros, de los cuales 6 son representantes de los trabajadores (uno de los cuales será designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado), 6 son representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión, la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del IMSS, del ISSSTE, del INFONAVIT, y del Banco de México.

En esta instancia el presidente será alternativo y por periodos anuales, entre las organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones. Cabe señalar que

aunque dichas organizaciones presidan, en caso de empate, el representante de la Secretaría de la Hacienda y Crédito Público tendrá voto de calidad.

Esta situación evidencia la capacidad que se abroga el Ejecutivo Federal, vía la SHCP para la toma de decisiones cuando exista controversia entre patrones y trabajadores.

Haciendo a un lado la preeminencia que lógica y jurídicamente tiene el presidente de la comisión, el peso de la representación de los trabajadores es insuficiente, si consideramos que los recursos sobre los que se trabaja pertenecen precisamente a éstos.

En virtud de lo anterior, la estructura de la Consar debería amparar íntegramente los derechos y prerrogativas de los trabajadores en el sistema. Es decir, que el Comité Consultivo y de Vigilancia debe ser un órgano con un soporte normativo trascendente para que los intereses de los trabajadores se protejan adecuadamente.

Toda vez que con las actuales facultades de órgano desconcentrado, aunque puede supervisar las operaciones de las instituciones financieras que participan en el nuevo sistema de financiamiento de la pensiones y jubilaciones de los trabajadores afiliados al IMSS, y puede sancionarlas cuando infrinjan la normatividad, solo castiga superficialmente a quienes incurran en estas acciones; lo que se puede corregir con un desarrollo más amplio de la normatividad sobre los derechos y responsabilidades de los trabajadores en el sistema.

En virtud de lo anterior, se puede fortalecer a la Consar para que desarrolle los mecanismos más eficientes que corrijan las desviaciones y vicios del sistema en su formulación y consolidación, ya que por ejemplo se observan inconsistencias en la legislación y en la organización, que combinadas con el compromiso que se percibe por fortalecer al sistema financiero pueden anteponer éste último propósito a los de los intereses de los trabajadores.

#### 4.1.4 Procedimiento del sistema.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley del IMSS, inician operaciones las Afores para que administren las pensiones y sus fondos, auxiliándose de Siefores, que se encargarán de invertir los recursos en instrumentos financieros que incrementen el valor del dinero que se destinará al pago de las pensiones y jubilaciones futuras.

De esta forma se requerirá que los trabajadores elijan una empresa para que administre sus recursos a partir de febrero de 1997, y en el caso de que no lo

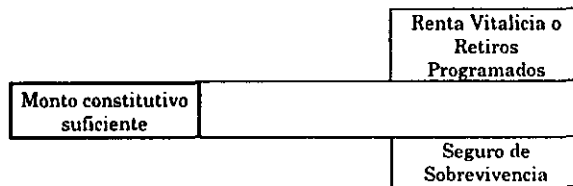
hagan sus fondos serán canalizados a una cuenta concentradora administrada por el Banco de México<sup>77</sup>. Estas cuentas se podrán encontrar aquí hasta por cuatro años, después de este tiempo la Consar determinará la distribución de estos fondos entre las empresas que mejor desempeño hayan tenido en el periodo.

En el nuevo sistema el trabajador básicamente deberá cubrir los siguientes requisitos para ser sujeto del nuevo sistema de pensiones; para percibir una pensión por Cesantía en edad avanzada (SRCV) el trabajador deberá tener 60 años de edad y haber cotizado 1,250 semanas, para percibir una pensión por Vejez deberá tener 65 años de edad y haber cotizado 1,250 semanas.

Para el caso del seguro de Invalidez y Vida (SIV), para percibir una pensión de Invalidez el trabajador deberá tener por lo menos 250 semanas de cotización, en el caso de fallecimiento deberá cotizar previamente 150 semanas.

De lo anterior podemos observar que para el SRCV, es necesario cotizar por lo menos 24 años ininterrumpidamente, toda vez que la Afore podrá cobrar comisión sobre la cuenta inactiva lo que disminuirá los fondos del trabajador, además de que éste se tardaría mas tiempo en acumular el monto constitutivo suficiente para ser sujeto a esta percepción, en el caso de que no trabajara permanentemente durante 24 años.

De esta forma, el trabajador al reunir el monto constitutivo suficiente, después de cotizar 1,250 semanas y cumplir 60 o 65 años de edad (según sea el caso) podrá disponer de una pensión de Retiro, Cesantía o Vejez, y para lo cual deberá elegir entre: la Renta Vitalicia (siendo este el caso deberá contratar a una compañía aseguradora para que ésta retire de la Afore los fondos y se los proporcione al pensionado o jubilado mensualmente) y los Retiros Programados, o en su defecto, mediante un seguro de sobrevivencia. Lo anterior se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborado por el autor.

Aunque cabe hacer mención que el trabajador que haya cotizado menos de 1,250 semanas, pero que tenga los fondos suficientes para adquirir una renta

<sup>77</sup> Ómelas, Andrea, "Inician SHCP y Consar road show en EU para promover inversión extranjera en Afores", El Economista, México, 8 de octubre de 1996, p. 12

vitalicia por un monto igual o superior al 130% de la pensión mínima, podrá retirarse antes de cubrir este mínimo y también antes de los 65 años.

Si el trabajador no logra reunir el monto suficiente, después de elegir el nuevo sistema teniendo derecho a pensionarse o jubilarse de acuerdo con los criterios del viejo sistema, "el IMSS lo apoyará con una suma asegurada como renta vitalicia mínima garantizada por el gobierno, por lo menos de un salario mínimo"<sup>78</sup>.

De esta manera, se puede explicar que "en la renta vitalicia, la inversión se forma por la liquidación que se hace de las acciones con que contábamos en la Siefore y se contrata con una aseguradora. La aseguradora tendrá que actualizar en febrero de cada año el monto, de acuerdo con la inflación (Índice Nacional de Precios al Consumidor). En este caso se obtiene una mensualidad garantizada por el tiempo de vida del trabajador, por tal motivo no es heredable, para estos efectos todos los recursos se entregarán como pago de prima. La aseguradora, en esta alternativa, corre el riesgo financiero y de sobrevivencia y por tal motivo es una operación irrevocable"<sup>79</sup>.

En "el retiro programado, se ingresa en la Afore y se invierte por la Siefore, en este caso el trabajador asume el riesgo financiero al que está sujeto el mercado en donde invierta la Siefore. Se tomarán en cuenta los rendimientos probables de acuerdo con una esperanza de vida, conservando la propiedad de sus recursos, los retiros se hacen mensualmente para lo cual la Afore *cobrará\** una comisión, en caso de querer cambiar a renta vitalicia se podrá realizar en cualquier momento"<sup>80</sup>.

"En ambos casos, si el asegurado cubre los requisitos de edad y semanas de cotización, deberá contratar un seguro de sobrevivencia que garantice las rentas a los beneficiarios, hasta la terminación legal de las pensiones"<sup>81</sup>.

Asimismo para los dos casos, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas expedirá las bases biomédicas que servirán para calcular los retiros que puede hacer el trabajador o las primas que puede cobrar la aseguradora.

Las pensiones y jubilaciones que se otorgaban con el anterior esquema le proporcionaban al trabajador un ingreso mínimo equivalente a un SMGDF,

<sup>78</sup> Ortiz, Alberto, "La gran revolución en el sistema de pensiones: las Afores", *El Universal*, México, miércoles 30 de octubre de 1996, p. 7. La cantidad mínima garantizada por el gobierno puede ascender a \$200 mil o 250 mil pesos.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Idem.

\* El subrayado es mío por considerar que esta es una parte importante del nuevo sistema, es decir el cobro de comisiones por administrar los fondos.

mismo que resultaba insuficiente para sufragar sus necesidades, sin embargo para tener derecho al mismo era suficiente cotizar 500 semanas, si llegaba a cotizar más semanas éstas se tabulaban para incrementar los ingresos de los trabajadores. En el nuevo esquema el monto de sus ingresos puede ser mayor, sin embargo para que esto suceda el trabajador debe participar activamente en el proceso para garantizárselos, ya sea a través de aportaciones voluntarias a su cuenta o a través del conocimiento detallado, puntual y permanente de los rendimientos, términos y condiciones de cada una de las Afores existentes.

En el nuevo esquema, la administración de los fondos de su retiro le implican un costo que repercute negativamente en el monto de los mismos; es decir el carácter privado y mercantil que ahora existe en el ramo de Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez hace la diferencia entre el anterior sistema y el vigente.

Ahora bien, las Afores que fueron autorizadas en 1997 y que actualmente operan pueden cobrar comisiones sobre los siguientes servicios:

Cuadro No. 15.  
Estructura de comisiones de las Afores.

AFORE	Conceptos sobre los que se puede cobrar										
	Sobre flujo SBC	Sobre Saldo	Sobre Rendimiento Real	Estados de Cuenta Adicional	Consulta Adicional	Reposición Documentos	Pagos Retiros Programados	Sobre saldo de Ahorro Voluntario	Sobre Retiro de Ahorro Voluntario	Cuentas Inactivas	Descuentos Antigüedad
Banamex	1.70%(1)									2.00%	Antigüedad
Bancomer	1.70%										Antigüedad
Banorte	1.00%	1.50%						1.50%		1.50%	Antigüedad s/saldo
Bital	1.68%										Antigüedad
Garante	1.68%										
Génesis	1.65%			7.5 UDIS		7.5 UDIS					
Inbursa			33.00%	\$10.00		\$10.00		33.00%		33.00%	
Previntar	1.55%										
Profuturo GNP	1.70%	0.50%						0.50%	\$5.00	0.50%	
Santander-Mexicano	1.70%	1.00%						1.00%		1.00%	
Tepeyac	1.17%	1.00%		\$3.00		\$3.00		1.00%		1.00%	
Atlántico Promex	1.40%		20.00%					20.00%		20.00%*	
Confía Principal	0.90%	1.00%						1.00%		1.00%	Antigüedad
Afore XXI	1.50%	0.90%						0.99%		0.99%	
Zurich	0.95%	1.25%					\$7.00/ \$10.00	1.25%	\$50.00	1.25%	Antigüedad s/saldo
Banerecer/ Dresdner	1.60%			10 UDIS		10 UDIS					Antigüedad
Capitaliza	1.60%										

(1) Banamex cobra a partir de marzo de 1998 una comisión sobre flujo del 1.70% sobre el SBC

\* Porcentajes sobre rendimiento real

Fuente: Consar. Estructura de comisiones de las Afores vigente al 15 de mayo de 1998.

En el cuadro se puede observar la estrategia aplicada por las Afores para aumentar y conservar a sus clientes; se aprecia también que aunque no se aplican muchas de las opciones de cobro que la ley les confiere todas cobran el concepto de flujo del SBC, lo que se explica por la cuantía de los recursos que las Afores pudieron captar vía las aportaciones que se realizaron al inicio del sistema a cada una de las cuentas individuales de los trabajadores.

Asimismo, algunas Afores adicionalmente están cobrando sobre el saldo de las cuentas y sobre el saldo del ahorro voluntario, lo que puede disminuir el monto de los fondos si éstos no generan intereses sobre la inflación que se registre en el país.

Por otra parte, diez de las empresas están cobrando sobre las cuentas inactivas, es decir que si el trabajador se encuentra sin empleo y no existe aportación patronal o voluntaria sobre su cuenta, aún así son sujetos de cobrárseles una comisión.

Por último, de "las comisiones que cobrarán las aseguradoras contempladas dentro de los gastos de administración se ubicarían entre 0.7% y 1.2%. Esta comisión...puede considerarse como el pago a un asesor, porque las cantidades no son importantes. Si hablamos de 200 mil pesos en promedio, la compañía de seguros cobrará entre 1,400 y 2,400 pesos"<sup>82</sup>.

En lo que respecta a las Siefores se estima que existirán tres tipos de ellas después del segundo año de funcionamiento del sistema: en el primer año funcionará la Siefore indizada, después lo harán la Siefore de deuda y la Siefore común.

"Las Siefores de deuda invertirán los recursos en títulos y valores de deuda, tanto del Gobierno Federal como de las empresas y bancos. Como instrumentos de deuda se conocen a los Cetes, bonos bancarios, aceptaciones, pagarés bancarios, papel comercial, obligaciones, papel de mediano plazo, entre otros...La Siefore común...podrá invertir los recursos tanto en instrumentos de renta variable (acciones de empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores), como en los de deuda. La combinación de ambos instrumentos dentro de la cartera de Siefores, presupone la obtención de rendimientos más altos en el largo plazo... Por lo que se refiere a la Siefore indizada, los instrumentos que se incluyan en la cartera buscarán ofrecer al trabajador rendimientos reales positivos. Esto significa que los instrumentos estarán ligados al Índice Nacional de Precios al consumidor, es decir, a la inflación"<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Montes, Connie, "Ahorro, inversión y empleo", El Economista, México, lunes 7 de octubre de 1996, p. F-11

<sup>83</sup> Montes, Connie, "Las alternativas en Siefores. Rendimientos por arriba de inflación", El Economista, México, 3 de agosto de 1996, p. 17

Aunque es necesario mencionar que el dinero invertido en cualquier Siefore será totalmente independiente de la situación financiera y del capital de la Afore que la opera.

Por lo que se ha podido apreciar, la privatización del sistema de pensiones del IMSS refuerza el pago del monto de las pensiones siempre y cuando se reúnan los requisitos de cotizar 1,250 semanas y que éstas se den ininterrumpidamente. Toda vez que esto implica cubrir el mínimo necesario actuarial para generar un fondo que, administrado e invertido por un periodo de 25 años, genere una utilidad tanto para el trabajador como para la empresa que lo haga.

El trabajador que llegue a la edad de 60 o 65 años sin cotizar las 1,250 semanas necesarias para ser sujeto de percibir un ingreso mínimo equiparable al SMGDF podrá retirar los fondos que haya acumulado, menos el monto de las comisiones que genera la administración de su cuenta por parte de las Afores. Bajo este criterio trabajará más tiempo para acumular las 1,250 cotizaciones necesarias, por lo que se amplía notoriamente la edad del trabajador para jubilarse.

Además de que para el trabajador que se ve integrado a la reforma, la capitalización individual de los fondos destinados para su pensión o jubilación implica un esfuerzo por mantenerlos constantes y con un valor agregado, por lo que su propensión al ahorro se incrementa en el sistema, y no por que pueda tener un buen salario producto del bienestar de la economía sino porque el diseño del sistema estimula y/o fuerza al ahorro.

Ahora bien, por la forma en que se está implementando el nuevo sistema de pensiones se puede considerar que para el sistema financiero privado, que se ve fortalecido con la operación del nuevo sistema de pensiones del IMSS, le resulta atractivo administrarlo, dado que lo puede usufructuar cobrando comisiones sobre las 14 millones 819 mil 93 cuentas<sup>84</sup> existentes en el mercado.

Toda vez que la administración de un buen número de éstas por parte de las Afores, les garantiza una utilidad proporcional al número de cuentas administradas. Por lo que la inversión de los fondos se puede hacer de la forma reglamentaria sin que se pretenda rebasarla. De esta forma, el verdadero negocio puede estar en usufructuar las cuentas.

De esta manera la reforma al sistema de pensiones al ser parte del modelo económico, refuerza la liberación de la economía y la justifica en la misma medida que propicie el logro de los objetivos ideológicos del Estado.

<sup>84</sup> Tomado del Boletín No. 3 de la Consar. Mercado potencial estimado por el IMSS para el cálculo de la cuota de mercado publicada en el D.O.F. el 16/03/98



**En virtud de lo anterior, se percibe un desafío para la Administración Pública vía la Consar, puesto que debe armonizar los propósitos del nuevo sistema de pensiones con, precisamente, el bienestar de los pensionados y jubilados del país. Por lo que es necesario que la Consar sea una institución administrativa y legalmente fuerte que sustente los objetivos del Estado frente a los del capital.**

#### 4.2 El nuevo sistema de pensiones y su relación con el sistema financiero.

La forma en que se diseñó e implementó la reforma al sistema de pensiones estuvo directamente enfocada a fortalecer el sistema financiero privado mexicano. En el apartado anterior se cuestiona la estructura de la Consar, por estar orientada justamente a este propósito, lo cual desvirtúa su función social. Esto significa que el nuevo sistema de pensiones se orienta en un sentido más financiero y se abandona gradualmente la función de seguridad social integral que proporciona el Estado.

Con la reforma, se apoya al sistema financiero a pesar de los problemas que ha manifestado, en particular la banca nacional, por la presencia de una elevada cartera vencida, la falta de captación de recursos y el otorgamiento de créditos con alto riesgo no fundamentados en una correcta administración.

Se le trata de fortalecer con la administración de los fondos de pensiones de los trabajadores para que participe en el desarrollo del país, lo cual está sujeto a cuestionamiento considerando los problemas de capitalización que la banca ha manifestado durante los últimos años y que se refleja en su asociación con grupos financieros extranjeros.

Es evidente que el esquema de pensiones se orientó sustancialmente como un mecanismo para fortalecer el ahorro interno y ofrecerlo a la inversión en condiciones de crédito suficiente y con tasas de interés que promuevan la actividad económica.

La utilización de los fondos del nuevo sistema de pensiones del IMSS para favorecer el desarrollo del país, a través del sistema financiero privado mexicano necesariamente implica un reto para este último.

Dado que se debe desarrollar un mercado financiero para invertir los fondos que ahora tiene disponibles y que por su particularidad de disposición en el largo plazo así como por el incremento constante de su volumen, deberá canalizarse a áreas de la economía que propicien el desarrollo, es decir que sean productivas y no especulativas.

Dichas inversiones se pueden dirigir a la infraestructura para ampliarla y fortalecerla; o sea a los servicios de los que hace uso la industria como las vías de comunicación, los energéticos como la luz y los combustibles que no abastecen todas las plazas de la república por falta de recursos para ampliar su red; así como lo referente al agua y el drenaje necesarios para el establecimiento de las industrias, para que de esta manera la inversión dinamice la economía.

En esta vertiente, la Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE) hace la siguiente propuesta para invertir los recursos durante el primer año, así como la tentativa de su evolución:

Cuadro No. 16.  
Inversión de Fondos de Pensiones.

Fondos de Pensiones*		
% de Ingresos Invertidos		
	Papel Gubernamental	Papel Bancario
Bimestre	Mínimo	Máximo
I.	90%	10%
II.	80%	20%
III.	70%	30%
IV.	65%	35%
V.	55%	45%
VI.	50%	50%
I. 2o. año	40%	60%

Fuente: *El Economista*, del 7/04/97.

En tanto, la Consar al arranque del sistema determinó que las Siefores inviertan tanto en la deuda del Estado como en la de las empresas mexicanas, sin que se destinen recursos para comprar papel de deuda de empresas extranjeras. Es éste, por tanto, uno de los objetivos gubernamentales de la reforma.

Instrumentos como los Udibonos, Cetes, Bondes y Ajubonos son en los que se están invirtiendo actualmente la mayoría de los fondos, sin embargo aún se deben diseñar instrumentos dirigidos a dinamizar al sector productivo, el cual es el objetivo del nuevo sistema de pensiones.

Por otra parte, se debe precisar que la forma en que se desarrollen en el sistema los grupos económicos participantes, es vital y esto depende de que el reglamento sea severo, para que en relación a esto se puedan obtener los resultados deseados.

Toda vez que dichos grupos financieros pueden concentrar las cuentas y los recursos permitiendo la manipulación de los rendimientos de los fondos e impidiendo que la inversión cumpla la función que se le está asignando.

En esta vertiente, cabe destacar que una economía emergente como la nuestra, que tiene aún un mercado de capitales poco desarrollado, puede dirigir la acumulación de fondos en comprar oro, tierras o divisas; por lo que necesariamente, insistimos, se tiene que desarrollar al actual mercado de valores para que absorba y dirija la inversión de los recursos, impidiendo concentración y "manipuleo" de los fondos.

Si esto llegara a suceder, el Estado tendrá que tomar en préstamo buena parte de los fondos de pensiones, para impedir que su rendimiento sea mínimo, con lo que se contradiría la propuesta del cambio a la Ley del IMSS.

Es decir, en el plano ideológico y económico: en el primero se encuentra la necesidad de demostrar la efectividad de la libre participación de la iniciativa privada en el mercado para su propio bienestar y por lo tanto en el logro de los objetivos económicos del Estado; y en el segundo, demostrar que los resultados de la participación de la iniciativa privada en este proceso pueden sustentar la liberación de la economía mexicana por los beneficios que genera.

Sin embargo encontramos hoy, que de las 17 Afores que operan en el país en 7 (41% del total) se concentran el 70.9% de las cuentas existentes en el mercado<sup>85</sup> así como el 77.05% de los fondos (véase Cuadro No. 17).

Cuadro No. 17.

Administración de cuentas, fondos y rendimientos actuales de las 7 principales Afores.

Afore	% de administración de cuentas	% de administración de recursos	Rentabilidad Nominal	Lugar por rendimiento de los fondos
Bancomer	13.8%	28.03%	21.51%	3
Santander Mexicano	12.4%	4.29%	18.84%	6
Profuturo GNP	10.4%	5.8%	21.68%	2
Banamex	9.8%	21.95%	20.32%	5
Garante	9.6%	7.72%	20.32%	5
Bitel	7.8%	5.63%	22.03%	1
Sólida Banorte	7.1%	3.63%	21.43%	4
Total	70.9%	77.05%		

Fuente: Boletín Informativo SAR Año 3/Junio 1998

Los dos grupos financieros más importantes del país, que son Bancomer y Banamex, en conjunto manejan el 23.6% de las cuentas existentes en el mercado así como el 49.98% del total de los fondos.

Asimismo, en este grupo encontramos a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) Chilenas que participan en México y que son socios de la Afore Bancomer, de la Afore Profuturo GNP y de la Afore Garante con lo que enriquecen al grupo predominante, aunque son indicativos de una problemática que más adelante explicaremos.

Ahora bien, del cuadro anterior observamos que a pesar de que Bancomer administra el mayor número de cuentas (2,047,723) y asimismo administra la

<sup>85</sup> Consar, Boletín Informativo SAR, México, Año 3, No. 3, Junio de 1998, pp. 1-40

mayor cantidad de fondos (\$ 8,867.39 millones), la rentabilidad que ha obtenido por su administración lo ubica en el tercer lugar de entre todas las Afores participantes.

En segundo término se encuentra Santander Mexicano, que administra 1,832,227 cuentas, así como \$1,358.41 millones de fondo y que sin embargo ocupa el sexto y último lugar (el rendimiento más bajo) entre el grupo de las 7 Afores más importantes del país.

Por su parte, Banamex administra 1,453,052 cuentas así como \$6,942.23 millones y derivado de los resultados obtenidos por la administración de los fondos, se ubica en el lugar número cinco de entre las Afores más importantes del país.

Finalmente, apreciamos que Bital administra 1,162,092 cuentas y por tanto \$1,781.68 millones, ocupando el primer lugar en cuanto a rendimiento obtenido por la administración de los fondos entre las 17 Afores participantes en el sistema.

Lo anterior nos manifiesta que en el desempeño de las empresas, no ha tenido nada que ver que éstas se encuentren respaldadas por un grupo financiero importante con experiencia en materia de inversiones, porque ello no se ha reflejado en los rendimientos obtenidos por la administración de los fondos de pensiones.

De esta manera, del cuadro anterior observamos tres condiciones que ya se han comentado y que perjudican el funcionamiento del sistema, los cuales son los siguientes:

a) Las Afores que están respaldadas por una infraestructura bancaria importante, y por tanto de un sistema de información, han buscado contratar con las cuentas más rentables, es decir con aquéllas en la que las personas perciben salarios altos, por los fondos que estas cuentas pueden acumular.

b) Se está dando una concentración de cuentas y fondos en pocas Afores.

c) Las empresas que poseen una gran infraestructura así como experiencia financiera, no se distinguen por ser las que mejores rendimientos estén dando por administrar los recursos.

Los puntos señalados nos manifiestan que usufructuar las cuentas es rentable y seguro; por lo que dichas Afores están desarrollando y aplicando las estrategias más adecuadas, en materia de comisiones por la administración de

las cuentas, que les garantice la permanencia de las cuentas y fondos en sus Afores (véase Cuadro No. 15).

Bitel, Bancomer y Banamex se encuentran entre las primeras siete Afores que menos comisiones cobran por la administración de las cuentas y fondos.

A lo anterior se agrega un problema medular y que es de vital importancia, y es el hecho de que 14 de las Afores participantes están asociadas con grupos financieros extranjeros, las tres empresas que son la Afore Inbursa, la Afore XXI (IMSS) y la Afore Zurich son las únicas que no están ligadas con grupos financieros extranjeros.

Entre este grupo se distingue a la Afore Zurich por ser la que administra el menor número de cuentas de entre todas las Afores participantes, en tanto que las otras dos se encuentran casi en las mismas condiciones.

La asociación con grupos extranjeros implica una problemática importante porque, por una parte, los rendimientos originados de la usufructuación del nuevo sistema de pensiones pueden no quedarse en el país; por otra parte, si los grupos financieros extranjeros participantes rebasan la barrera del 49% sobre las acciones que hoy tienen sobre las Afores, y por lo tanto dominan al sistema, pueden entonces decidir invertir los fondos como la normatividad lo dispone y hacerlo sobre los instrumentos que más utilidades les genere.

Por esta razón nos preguntamos si el sistema financiero privado mexicano tiene la capacidad para hacerse responsable del nuevo sistema de pensiones sin perder su control, y sin que se lleguen, por tanto, a cumplir los objetivos que el Estado ha determinado con la implementación de esta reforma.

La tendencia de la mayor participación de los grupos extranjeros en el sistema se puede corroborar con la autorización que se otorgó el 20 de mayo de 1998 a Profututo GNP, S.A. de C.V. Afore y a Grupo Nacional Provincial Pensiones S.A. de C.V. para la adquisición de la totalidad de las acciones representativas del capital social de Afore Previnter, S.A. de C.V. sustituyendo como propietarios de la empresa a Inverlat, Bank of Nova Scotia y Boston Aig Company.

Este incremento de la participación extranjera se percibe toda vez que, en este caso, se duplica la participación de la AFP Provida Internacional, S.A. y del Banco Bilbao Viscaya en el mercado por ser socios de la empresa compradora.

Si se fusionaran las empresas se mantendría la barrera del 49% sobre las acciones de la empresa, pero al mantenerse las Afores por separado técnicamente estos dos socios extranjeros de la Afore compradora se convierten

en accionistas mayoritarios de la Afore comprada. Este tipo de acciones se pueden repetir en el futuro, situación que debe servir como guía para evitar su reproducción sucesiva.

En este sentido el gobierno debe ser más participativo, por medio de la Consar, en la formación y consolidación del nuevo sistema de pensiones para garantizar el logro de sus objetivos.

Además de lo anterior, se observa que la composición de la cartera de inversiones de las Siefores está constituida por papeles de deuda gubernamental, con lo que hasta el momento no se está dirigiendo al sector productivo para dinamizarlo.

De esta forma, del total de los fondos disponibles que son \$31,632 millones (que no contempla a \$26,780.1 millones del SAR que aún se encuentran en los Bancos-SAR) solamente el 3.81% se ha canalizado a financiar al sector privado y el 0.10% para financiar al sector bancario, el resto de los fondos se han invertido en deuda del gobierno en sus distintos instrumentos (véase Cuadro No. 18).

Cuadro No. 18.  
Composición de la cartera de las Siefores.

Siefore	Cartera Total	% Cetes	% Bondes	% Bonde91	% Ajustabonos	% Udibonos	% DEPBMX	% Privado	% Bancario
AP Index	359.39	43.12	2.3%	54.58%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Banamex No. 1	6,942.23	34.10%	3.15%	49.23%	0.00%	10.55%	0.00%	2.98%	0.00%
Bancomer Real	8,867.39	37.63%	1.20%	49.39%	0.00%	7.49%	0.00%	4.29%	0.00%
Bancrecer Dresdner I-1	757.17	48.41%	0.00%	38.94%	0.00%	12.65%	0.00%	0.00%	0.00%
Bital S1 de Renta Real	1,781.68	31.41%	0.00%	45.72%	0.00%	16.43%	0.00%	6.44%	0.00%
Capitaliza	87.27	36.68%	0.00%	33.81%	0.00%	29.51%	0.00%	0.00%	0.00%
Confia Principal	210.85	41.45%	0.00%	42.17%	0.00%	16.38%	0.00%	0.00%	0.00%
Garante 1	2,442.69	41.12%	0.00%	51.44%	0.00%	7.44%	0.00%	0.00%	0.00%
Génesis Metropolitan	167.31	35.57%	3.04%	36.74%	0.00%	22.23%	0.00%	2.42%	0.00%
Inbursa	3,111.92	22.95%	0.00%	50.53%	5.98%	18.27%	0.01%	2.27%	0.00%
Previnter	550.39	23.22%	0.00%	54.38%	0.00%	9.96%	0.00%	12.45%	0.00%
Fondo Profuturo	1,835.74	23.30%	0.00%	54.90%	0.00%	9.92%	0.02%	11.85%	0.00%
Ahorro Santander M.	1,358.41	43.19%	0.00%	21.55%	0.00%	28.64%	0.00%	4.25%	2.38%
Fondo Sólida Banorte	1,148.86	38.31%	0.86%	43.74%	0.00%	11.78%	0.01%	5.30%	0.00%

Siefore	Cartera Total	% Cetes	% Bondes	% Bonde91	% Ajustabonos	% Udibonos	% DEPBMX	% Privado	% Bancario
Tepeyac	133.29	31.33%	2.62%	40.11%	14.67%	11.26%	0.00%	0.00%	0.00%
XXI	1,773.06	26.53%	0.00%	66.95%	0.00%	5.12%	0.03%	1.37%	0.00%
Zurich	104.31	41.41%	0.00%	40.74%	0.00%	17.57%	0.28%	0.00%	0.00%
Total	31,631.05	34.21%	1.11%	48.99%	0.65%	11.12%	0.01%	3.81%	0.10%

Fuente: Boletín Informativo SAR. Año 3/Junio 1998

El 3.91% que se ha dirigido al sector privado hasta el momento no es suficiente para impulsar industria alguna, pues representa \$1,236.81 millones de los \$31,631.95 existentes en los fondos.

De esta manera, podemos considerar que las disposiciones de la Consar en materia de inversión que determina que el 100% de los fondos se pueden invertir en instrumentos gubernamentales y 35% en títulos emitidos por empresas privadas, controlan las propuestas de la iniciativa privada que considera que en el transcurso de un año (julio/97-julio/98) 40% de los fondos se destinen a deuda gubernamental y 60% se destine a la iniciativa privada.

Aunque como ya lo mencionamos, nuestro país debe desarrollar aún más su mercado de valores, así como los instrumentos financieros que se dirijan a la inversión productiva. En este sentido, los participantes deben negociar los instrumentos, las reglas y los procedimientos, con lo que el sistema debe pasar por un proceso de formación para que el nuevo sistema de pensiones se consolide y logre los propósitos del Estado.

Con lo anteriormente expuesto se percibe que el actual desarrollo de las Afores, parte integrante de los grupos financieros, no ha sido como se había proyectado, es decir que aún no consolida los objetivos de la reforma.

Se observa, por los reportes de la Consar, que las Siefores no están invirtiendo en áreas de la economía que la dinamizen, además de que las prácticas que están desarrollando como son la concentración de cuentas y fondos vician al sistema, por lo que la normatividad debe ser más severa para evitar este tipo de prácticas.

A lo anterior se agrega el hecho de que los grupos financieros que las respaldan han mostrado dificultades durante los últimos años, lo que los ha obligado, en algunos casos, a asociarse con grupos extranjeros lo que pone en riesgo el propósito de generar el crecimiento económico mediante el uso de estos fondos.

Por lo anterior se duda sobre su capacidad para operar al sistema y consolidar los propósitos de la reforma, la cual es parte del diseño de la estrategia para sustentar al modelo económico que está aplicando nuestro país.



**Además de que se puede cuestionar sobre si los pensionados y jubilados de la país saldrán beneficiados con la reforma, cuando ésta se está apoyando en un sistema financiero con dificultades y asociado con grupos extranjeros que pueden explotar al sistema y destinar los fondos y las utilidades a proyectos distintos a los inicialmente considerados por el gobierno mexicano.**

#### 4.3 El nuevo sistema de pensiones y el desarrollo nacional.

El debilitamiento de la concepción del Estado Benefactor desde la década de los 70 ha generado que se den cambios sustantivos en la economía, orientados fundamentalmente a la liberación de mercados.

En este contexto, la reforma que se da al sistema de seguridad social de los trabajadores de la iniciativa privada, responde a la necesidad del país de aplicar un modelo económico neoliberal en el que se da una fuerte restricción del presupuesto público y se afectan rubros importantes del gasto social.

El cambio en el sistema de pensiones del IMSS, se refuerza con la crisis financiera que manifestó la institución por la forma en que se administraron los fondos del ramo de seguro de IVCM. Además, con el cambio se define una nueva estrategia para que el sentido redistribuidor de la riqueza que tiene la institución, sea apropiado a las nuevas políticas del Estado.

En virtud de lo anterior, el gobierno le cede a la iniciativa privada la administración de las pensiones y sus fondos, y a partir de este momento su financiamiento será responsabilidad de la iniciativa privada, que se encargará de que cada trabajador perciba un ingreso al término de su vida laboral.

Lo anterior se encuentra ligado a los resultados de las investigaciones que han realizado organismos como el Banco Mundial y el FMI, en las que se manifiesta que las instituciones de seguridad social, por el presupuesto que requieren para operar, generan presión sobre las finanzas del gobierno, existiendo de esta manera una influencia directa sobre la inflación que presiona a la economía. De acuerdo con las recomendaciones, estas instituciones deben desligarse del presupuesto del Estado para aligerar las responsabilidades del erario.

En este sentido, también se encontró que "cuando el sector público manejó las reservas de los fondos de pensiones, los rendimientos reales resultaron en general negativos. De un estudio del Banco Mundial sobre 15 países (once de Administración Pública y cuatro de privada) se desprendió que los seis casos de rendimiento negativo correspondían a los de administración centralizada (de menos 37% en Perú a menos 3.4% en Kenia), mientras que los cuatro de administración privada presentaron rendimientos positivos (de 6.7 por ciento en los Países Bajos a 9.2 en Chile, descontadas en este último las comisiones), superiores a los cuatro planes del sector público que también tenían resultados positivos"<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Venegas, Rodrigo. "Las Afore en el desarrollo del mercado de capitales", El Financiero. México, 10 de abril de 1997, p. 6A

Por lo que se desprende señalar que, al no existir incentivos adecuados en los administradores de los fondos (cuando éstos los administra el Estado), así como cuando existe una escasa libertad para invertir los recursos, se contribuye a la debacle financiera de los sistemas de seguridad social en el largo plazo.

Derivado de la descripción anterior, observamos cómo las condiciones internas del país y de la institución asociados a las propuestas que hacen organismos internacionales, con los que está relacionado México, consolidan el cambio al sistema de pensiones del IMSS.

Lo que se apega a las tendencias de privatizar la seguridad social y cristalizar en este sentido la liberación de la economía. Esta reforma es clave para nuestro país, toda vez que su éxito servirá para justificar el modelo económico aplicado por nuestro país al ser parte integral del modelo económico neoliberal.

Su éxito se sustentará en la proporción que las pensiones sean suficientes para garantizar un ingreso adecuado al trabajador cuando éste llegue al término de su vida laboral, así como en su capacidad para propiciar el desarrollo que proyecta el gobierno a través de la vigorosa participación de la iniciativa privada en la economía.

Con la reforma se capitaliza al sistema financiero privado del país, ya que el sistema arrancó en julio de 1997, con un fondo de \$34,997.9 millones de pesos<sup>87</sup> (y hoy es de \$58,412.1 millones).

Este monto hubiera sido más alto si se hubiese contemplado a los trabajadores del sector público, sin embargo ello no fue posible toda vez que considerarlos significaría para el gobierno incurrir en un déficit mayor al alcanzado contemplando solamente a los trabajadores de la iniciativa privada.

Cabe mencionar que este déficit fiscal se origina por el financiamiento que se da en la transición del viejo al nuevo sistema de pensiones, el cual no pudo contemplar a los trabajadores del sector público y privado ya que la crisis de 1994 dejó desprovisto al Estado de los recursos necesarios para arrancar el nuevo sistema de pensiones considerando a los empleados de ambos sectores.

A pesar de los esfuerzos que ya había realizado el gobierno (la implementación del SAR en 1992) por homogeneizar los criterios para proporcionar las pensiones de los trabajadores del país.

---

<sup>87</sup> Boletín Informativo SAR, No. 13 Jul.-Ags. 1997, pp. 1-35

El déficit que mencionamos fue en 1997, según estimaciones del IMSS, del 0.5 por ciento del PIB y éste (según) crecerá al 1.3 por ciento en el transcurso de la próximas cinco décadas<sup>88</sup>.

A lo anterior se debe agregar, que el arranque del nuevo sistema se aplazó de enero a julio de 1997, debido a que si hubiera iniciado en la fecha que se tenía contemplada se hubiera generado un déficit fiscal del 1% del PIB:

“debido a que durante el primer año, el nuevo sistema requeriría 25,000 mil millones de pesos por parte del gobierno federal, por su responsabilidad de aportar un peso diario (Cuota Social) a la cuenta individual de cada trabajador. Con el aumento del 17%, (que se da en este periodo a los salarios) el gobierno aportará ahora 1.45 pesos diarios”<sup>89</sup>.

Por lo que, en este sentido el gobierno federal hizo una transferencia al IMSS por \$18,237 millones en este año para solventar las erogaciones generadas por la implementación del nuevo sistema. Esta transferencia comparada contra las que se dieron en los años anteriores manifiesta una variación del 414.1% real (véase Cuadro No. 19):

Cuadro No. 19.  
Transferencia de Fondos del gobierno federal al IMSS (millones de pesos).

Año	1994	1995	1996	1997
Monto	3,124	3,821	2,970	18,238

Fuente: El Universal, 11/11/1996

Con lo anterior se precisan las condiciones financieras que fueron necesarias para arrancar el nuevo sistema, así como también se manifiesta cómo se pretendió establecer un esquema que pudiera pensionar a los trabajadores del sector público y privado, cuestión que no se logró por la crisis de 1994 y que incluso aplazó el inicio del nuevo sistema de pensiones.

Esto quiere decir que para dar inicio al sistema, el gobierno mexicano necesitaba sentar las bases para la formación de las reservas que sustentarían cada una de las cuentas, lo cual implicaba la necesidad incurrir en un déficit público para financiar la transición, déficit que finalmente capitalizaría al sector financiero, y que de acuerdo a las posturas más extremistas podría prolongarse por siete décadas<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Amaya C., Augusto. “Las Afore, el robo del siglo”, *El Universal*, México, 5 de marzo de 1997, p. 3

<sup>89</sup> Lozano, Alberto. “Genaro Borrego Descarta que la demora de seis meses afecte la integración de Afores”, *El Economista*, México, 7 de octubre de 1996, p. 15

<sup>90</sup> González Amador, Roberto, et al. “Por 70 años, 0.85% del PIB anual será para la operación de las Afore”, *La Jornada*, México, 13 de junio de 1997, p. 12

Este déficit se compone por la aportación estatal denominada Cuota Social que se hace en el nuevo sistema y por el pago correspondiente a un millón 600 mil pensionados y jubilados que reporta el IMSS para 1997.

Se puede señalar que la reconfiguración del sistema de pensiones tiene que pasar por un periodo de consolidación en el que no solamente se definirán aspectos financieros, sino también legislativos y administrativos que en última instancia definirán la capacidad de las Afores y del Estado para garantizar el pago de las pensiones.

Es decir, el pago de las pensiones a los trabajadores se puede lograr cuando las empresas participantes administren y ocupen los fondos de la manera que reditúen las ganancias necesarias para que su administración se haga atractiva para las empresas participantes y que, además, el uso de estos fondos se apegue a las directrices que marque el gobierno.

La sola acumulación de riqueza o capital no propicia por si mismo el desarrollo, pues para que los fondos den resultados deben ser parte constitutiva de toda una estrategia económica, política y social del Estado para aprovechar al máximo dicho ahorro.

Lo anteriormente expuesto nos confirma la tendencia mundial de aceptar la participación consistente y vigorosa de la iniciativa privada en la economía para generar por esta vía crecimiento y desarrollo.

El nuevo sistema de pensiones sustenta esta tendencia y además, corrobora el compromiso internacional asumido por México de hacer del sistema financiero la palanca del desarrollo económico, vía cuestionable por las dificultades que ha manifestado desde su reprivatización y por las sucesivas crisis de la banca nacional que todavía hoy no muestra signos vigorosos y por el contrario, su debilidad estructural la deja sujeta de forma abierta al comportamiento errático de la economía nacional e internacional.

## CONCLUSIONES

La concepción institucional de la seguridad social solo se comprende en el proceso de producción capitalista, el cual sirve de marco para que se formulen las demandas de la clase trabajadora. Su lucha se traduce en una presión sobre el Estado y sobre los propietarios de los medios de producción para que mejoren sus condiciones de vida, en este sentido la seguridad social surge y se concibe como una actividad que debe ejecutar el Estado.

Atender la demanda de la clase trabajadora significa disminuir la fuerza de su lucha, evita que se de un radicalismo en sus demandas y permite organizarla para propiciar el desarrollo del sistema en un clima de estabilidad, toda vez que armoniza la relación entre el capital y el trabajo. El Estado no puede dejar de atender la demanda de la clase trabajadora pues hacerlo significa negarse a sí mismo ya que de la sociedad emana.

Para el capital la seguridad social se traduce en un insumo de la producción, pues reconoce que preservar la salud de la fuerza de trabajo es necesario para mantener la producción. En este contexto, la seguridad social se comprende como parte del capital, aunque con ésta la clase trabajadora solamente es reivindicada pero no resuelve su condición frente al capital.

La seguridad social es limitativa ya que abarca sólo a una parte de la fuerza de trabajo; a la que se emplea en el sector secundario y en el terciario, no considera a la que se ocupa en el sector primario o en la economía informal. Esta situación conduce a una desagregación de la clase trabajadora, que además convierte en privilegiado a un sector de los trabajadores.

De las contradicciones del modo de producción capitalista emerge una concepción de Estado Benefactor o asistencial, quien a través de su intervención impide que la crisis del sistema degenera en un cambio de orden político-económico, en este marco resalta el papel de la seguridad social.

La ampliación de la distribución de la riqueza que fomenta el Estado Benefactor es política y socialmente benéfica, ya que hace llegar a los distintos grupos que componen a la sociedad los recursos de la nación. En esta vertiente, se puede decir que la seguridad social en un periodo de estabilidad económica posibilita una redistribución de la riqueza más amplia y justa, pero en periodos de inestabilidad económica tiene como reto minimizar sus estragos.

Las crisis periódicas producto del desarrollo del capital cuestionan la ampliación de la cobertura de la seguridad social. En este sentido, al ser el garante de los derechos de los trabajadores, el Estado se ve cuestionado en su

concepción y en sus límites: sobre hasta dónde llega su función y responsabilidad dentro de la sociedad.

De esta forma, las crisis presupuestales dificultan la función estatal de la seguridad social, pues la ampliación de su cobertura no se sustenta en una fuente de financiamiento adecuada, que sea suficiente para absorber sus erogaciones.

Desde fines de la década de los 70's los desequilibrios financieros del IMSS impiden su ulterior desarrollo, por lo que se plantea la necesidad de formular un cambio en la estrategia para el otorgamiento de sus servicios.

Los problemas que sustentan su reconfiguración e impiden su funcionamiento como hasta entonces se estaba realizando, se pueden ubicar: a) al interior de la institución y en el periodo anterior de la crisis del modelo económico que es donde se originan estructuralmente los problemas de la institución; y b) en el marco de la crisis del modelo económico y en relación con las tendencias en esta materia en el ámbito internacional.

Del primer punto se puede comentar que la prima de financiamiento que se aplicó sobre el Salario Base de Cotización del trabajador, se calculó sobre la proyección de que la economía tendría un desarrollo estable y sostenido, con un empleo creciente, lo que garantizaba que la prima y su monto fueran suficientes para costear las erogaciones de la institución.

Por otra parte, la prima estaba ligada al SBC del trabajador, sin tener relación directa con la economía, lo que impedía que los montos de las aportaciones se incrementaran en forma proporcional al monto de los costos de los insumos que requería la institución para operar. A ello se debe agregar que la prima se calculó para solventar solamente los servicios del asegurado, sin considerar que los programas y servicios de la institución se extenderían a sus familiares.

Los bajos egresos de la institución en un prolongado periodo inicial, generaron grandes reservas para el desempeño de la institución, lo que estimuló la extensión de los servicios de la institución a grupos discriminados inicialmente por la seguridad social.

Con lo anterior también se propició que el ramo de seguro de Enfermedad y Maternidad ocupara recursos del ramo de las pensiones y jubilaciones, para crear de esta manera la infraestructura necesaria que le permitiera otorgar sus servicios adecuadamente. Esto permitió dar cumplimiento a la normatividad del IMSS, que establecía invertir parte de los fondos en la creación de bienes inmuebles que generaran la infraestructura médica necesaria para apoyar el desarrollo de la institución.

Ya en el contexto de la crisis del modelo económico en el país, observamos que la ampliación de la cobertura de los servicios de la institución sin una fuente de financiamiento que la sustentara, así como la administración que se dió en los fondos aunado a la esperanza de vida al nacer de la clase trabajadora, son los factores que influyeron de forma decisiva para fraguar la crisis financiera del IMSS, la cual se expresó con la propia de la economía nacional.

Puesto que la prima que se aplicó sobre el SBC del trabajador para financiar la operación del IMSS, implicaba una forma de financiamiento del ramo de las pensiones y jubilaciones denominado de *Reparto Puro*, con ello el grado de financiamiento del ramo estaba en relación a la proporción entre el número de contribuyentes y el número de pensionados. Este esquema entra en una aguda crisis ya que sus variables fundamentales (cotizante/pensionado) registran cambios importantes que complican estructuralmente el desarrollo financiero del IMSS.

En esta vertiente, observamos que la crisis del modelo económico fue decisiva para mostrar las dificultades de la institución, ya que propició el cambio en las variables y en las proyecciones aplicadas por el IMSS. En este sentido la institución se encontró ante la problemática de resolver su déficit financiero.

A lo anterior se agrega la tendencia prevaleciente en el ámbito internacional, que propone la privatización del sistema de pensiones de la seguridad social en el marco de una economía neoliberal. Organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial sustentan la propuesta, ya que derivado de sus investigaciones se formula el paradigma de que la iniciativa privada puede hacer que esta función se convierta en un valioso instrumento para la economía en su conjunto. Lo que en términos ideológicos justifica al modelo económico neoliberal, toda vez que considera que la libre participación de la iniciativa privada en los procesos económicos revitaliza el crecimiento, suprimiendo la participación del Estado.

En este sentido, en el marco del modelo económico neoliberal se determina que el IMSS cederá la administración de las jubilaciones y sus fondos a la iniciativa privada, misma que se responsabiliza de que el trabajador al terminar su vida laboral perciba un ingreso adecuado para cubrir sus necesidades.

Cabe mencionar que este nuevo planteamiento del sistema ha sido ideado para homologar los criterios relativos a la jubilación de los trabajadores del sector público y privado ya que la instrumentación del SAR en 1992, contempló a ambos trabajadores siendo por tanto el primer paso para cristalizar este objetivo.



La concepción de un sistema de seguridad social que registre a los trabajadores de ambos sectores puede minimizar los costos de operación, y por tanto aligerar el presupuesto del Estado. En este sentido el SAR es el precursor para que la conversión de la seguridad social en el país se dé en el futuro sin grandes cargas financieras.

En el nuevo sistema se requiere cotizar 1250 semanas y cumplir 60 años para pensionarse por cesantía en edad avanzada y 65 años para jubilarse por vejez, sin embargo las aportaciones a las cuentas capitalizables de los trabajadores equivalen al 6.5 por ciento del SBC del trabajador, más un 5.5 por ciento de un SMGDF que es la Cuota Social que aporta el Estado a la cuenta del trabajador.

Esta aportación total, más la aportación voluntaria que puede hacer el trabajador, pueden ser suficientes para reunir los fondos necesarios para percibir un ingreso adecuado, ya que la administración y los resultados de la inversión a los que se sujetan los fondos pueden generar un interés que incremente su valor. Adicionalmente, el principio de "tanto aportas tanto recibes" estimula o aumenta la propensión al ahorro por parte del trabajador, ya que esta condición implica un esfuerzo por mantenerlos constantes y con un valor agregado que garantice un fondo considerable y suficiente para proporcionar un ingreso decoroso cuando se deje de trabajar.

Sin embargo, el planteamiento del nuevo sistema de pensiones es discutible en tres aspectos fundamentales: a) su organización, orientada casi de manera exclusiva al fortalecimiento del sistema financiero mexicano; b) los vacíos que se detectan en la normatividad y; c) el carácter lucrativo y mercantil del esquema que se manifiesta sobre todo en la estructura de las comisiones.

Del primer aspecto, se determina que el nuevo esquema está diseñado para fortalecer al sistema financiero ya que lo capitaliza con la administración de los fondos que están destinados para pagar las pensiones y jubilaciones de los trabajadores. Aunque ante la debilidad del mercado de valores que se manifiesta en las pocas empresas mexicanas que tienen posibilidad de participar en el mercado accionario y la dependencia de las inversiones extranjeras que lo hace sumamente endeble y dependiente ante el comportamiento de otros mercados, el sistema mexicano de pensiones tiene escasa oportunidad de convertirse en el eje del crecimiento económico. Esto se traduce en el hecho de que en la actualidad el mayor porcentaje de inversión de las pensiones esté canalizado a deuda pública.

Adicionalmente, pueden existir rubros que queden fuera del control del Estado, toda vez que la normatividad aún está en proceso de consolidación por lo que sus vacíos pueden propiciar interpretaciones y aplicaciones inadecuadas por los

grupos financieros participantes, además de la incapacidad legal o administrativa del Estado para aplicarla.

Derivado de las dificultades que ha manifestado el sistema financiero mexicano en los años recientes, se ha tenido que asociar con grupos financieros extranjeros los cuales, por una de las inconsistencias de la legislación relativa al rescate o compra de Afores en las que participe capital extranjero, permite que técnicamente éste último participe en más de una Afore, con lo cual puede poseer más de un 49% de acciones del límite que marca la ley al respecto y además cuenta con mayores recursos y estrategias para manipular al mercado<sup>91</sup>.

Lo anterior es un aspecto que afecta de forma muy clara al sistema de pensiones en su conjunto, dado que propicia menores márgenes de autoridad del Estado y que éste tuviera que realizar, en un momento determinado, una maniobra de rescate para impedir la concentración de cuentas y recursos en solo unos grupos, por el manejo inadecuado de los rendimientos de los fondos y las comisiones que éste favorece.

En esta vertiente, observamos que en la integración actual del esquema de pensiones el compromiso social es soslayado por el compromiso económico o financiero, lo que propicia que las sanciones que se aplican a los grupos participantes que infrinjan la normatividad no sean tan severas.

En consecuencia, se observa que la normatividad debe ser objeto de un proceso de consolidación y perfeccionamiento que tienda a cubrir los vacíos que entraña y a corregir sus imperfecciones dado que, de no hacerlo, no solamente se puede afectar desfavorablemente al trabajador, sino que un resquebrajamiento del sistema de pensiones implicaría una fuerte crisis del Estado, por los recursos económicos en él implicados. En este sentido, la legislación, además de ser precisa, rígida y minuciosa, debe contar con toda la autoridad del Estado para verificar su efectiva aplicación.

La actual legislación determina un tope del 17% sobre el número de cuentas que puede administrar una Afore, sin embargo esta acción no impide la concentración de fondos, por lo que en los hechos se da una acumulación de recursos en solo unas empresas, propiciando el control y manipulación de los fondos y de los rendimientos que éstos generan.

Asimismo, la normatividad es sumamente superficial en lo relativo a los derechos y responsabilidades de los trabajadores en el sistema. Esto permite, por ejemplo, que las empresas diriman sus controversias con los trabajadores

---

<sup>91</sup> Nos referimos a la adquisición de la Afore Previnter por la Afore Profuturo GNP el 20/05/98 que tiene por socio a la AFP Chilena Provida Internacional.

en los juzgados civiles o mercantiles y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje lo que es tardado, costoso y perjudicial para el trabajador.

Por lo que toca a las sanciones que determina la normatividad se advierte que éstas son superficiales y blandas lo que permite que las Afores omitan sus disposiciones o incurran nuevamente su transgresión lo cual debería implicar una revisión de las mismas.

Al observar las inconsistencias más relevantes del nuevo planteamiento del sistema se concluye que la Consar, como instancia de gobierno responsable de regularlo, administrarlo, supervisarlos y sancionarlo, debe realizar un trabajo vigoroso de regulación y control, que le permita corregir las actuales y futuras imperfecciones del sistema que desfavorecen al trabajador.

El hecho de ceder estos espacios a la iniciativa privada no implica que la responsabilidad del Estado disminuya, dado que ahora su trabajo es emprendedor por lo novedoso del sistema con lo que debe ejecutar un trabajo dinámico y transparente; en este sentido la Consar, como organismo de la administración pública, debe estar sustentada en una normatividad que le de amplias atribuciones de regulación y control y orientada con un sentido social, es decir que garantice que el trabajador se beneficie con la instrumentación del nuevo sistema.

En lo que respecta al carácter lucrativo y mercantil del sistema, este aspecto se observa al estudiar la estructura de comisiones, las cuales en principio requieren ser elevadas por toda la infraestructura que se instala para que inicie el sistema, es decir que su funcionamiento genera grandes erogaciones que deben ser cubiertas por el mismo trabajador a través del pago de excesivas comisiones por el manejo de sus cuentas.

Dentro de las once comisiones autorizadas por la norma destacan dos, por los conceptos que contemplan, y se pueden considerar como excepcionales por la oportunidad lucrativa que representan para la Afore. La primera de ellas se presenta cuando la Afore puede cobrar comisión por las aportaciones voluntarias que realiza el trabajador, lo que aprovecha la propensión al ahorro que genera el sistema y, por lo mismo, es una contradicción que perjudica al trabajador.

La segunda se genera por la administración de las cuentas, y considerando que éstas se encuentran cautivas en el sistema, las Afores pueden cobrar comisión por administrar los fondos aunque el trabajador tenga o no empleo. Dichas comisiones se suman a otras que se pueden cobrar cuando el trabajador comience a percibir sus fondos al término de su vida productiva.

Del análisis del nuevo sistema, se determina que éste está diseñado e instrumentado en términos del mercado, ya que si bien el anterior esquema generó consumidores con baja propensión al ahorro y al consumo; con el nuevo sistema se trata de formar un consumidor que revierta esta tendencia. En este sentido la seguridad social cumple la función de preservar consumidores en el mercado.

En esta vertiente se puede decir que la seguridad social se replantea porque el esquema anterior responsabilizaba totalmente al Estado, el presupuesto que requería para operar generaba presión sobre las finanzas del gobierno lo que tenía consecuencias directas sobre la economía del país.

En este sentido, la seguridad social se rediseña en función del modelo económico neoliberal, o lo que es lo mismo, en términos del mercado. Su reconfiguración disminuye la acción del Estado pero no su responsabilidad, ya que éste no solamente debe allanar el camino para que el capital se desarrolle sin dificultades, sino que debe garantizar que este proceso vaya aparejado de un bienestar económico general en el país.

Con el cambio del sistema se define una nueva estrategia para que el sentido redistribuidor de la riqueza que tiene la seguridad social sea apropiado a las nuevas políticas del Estado y a las condiciones del capital.

En la nueva concepción de la seguridad social su función se diseña bajo los términos que le plantea el capital, propiciando su privatización en aquellas funciones que le son atractivas. La forma en que los trabajadores obtienen sus recursos cuando terminan su vida productiva cambia conceptualmente, dado que las Afores no proporcionan pensiones o jubilaciones, sino el ingreso que es resultado de un ahorro capitalizable que el trabajador acumuló mediante aportaciones que generaron un interés sujeto al mercado. En este sentido las anteriores pensiones y jubilaciones que otorgaba el Estado se transforman en un acto privado y mercantil que se rige por las normas del capital.

## Apéndice

Cuando elaboramos ésta investigación en el artículo 21 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se establecía que el capital foráneo podía participar con el 49% en las Afores, sin embargo la Consar ha otorgado permisos especiales con los que el margen de participación por parte de los capitales foráneos ha sido rebasado en varias de las Afores del sistema.

Asimismo, sólo existía la fusión de la Afore Profuturo GNP a la Afore Previnter, ahora se suman las fusiones de Afore Inbursa a Afore Capitaliza y la de la Afore Principal a la Afore Atlántico-Promex, lo que manifiesta la debilidad del sistema financiero mexicano.

Por último, el 18 de enero de 1999 se publica la "Ley de protección y defensa al usuario de servicios financieros" con lo que se crea el organismo público descentralizado denominado Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con lo que se refuerza el sistema de control y vigilancia para la operación de las Afores. Esta ley manifiesta el interés del gobierno porque el nuevo sistema de pensiones funcione adecuadamente.

## GLOSARIO

**IMSS.** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**OIT.** Oficina Internacional del Trabajo.

**CTM.** Confederación de Trabajadores de México.

**CROM.** Confederación Regional Obrera Mexicana.

**PEA.** Población Económicamente Activa.

**IVCM.** Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.

**SMGDF.** Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal.

**SAR.** Sistema de Ahorro para el Retiro.

**CONSAR.** Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

**AFORE.** Administradora de Fondos para el Retiro.

**SIEFORE.** Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro.

**SRCV.** Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.

**SIV.** Seguro de Invalidez y Vida.

**SBC.** Salario Base de Cálculo.

**INFONAVIT.** Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores.

**AMAFORE.** Asociación Mexicana de Afores.

**ISSSTE.** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**AFP.** Administradora de Fondos de Pensiones.

**FMI.** Fondo Monetario Internacional.

**PIB.** Producto Interno Bruto.

## ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro	Nombre	Pág.
1.	Tasa Poblacional	40
2.	Ocupación de la PEA	41
3.	Incremento de la esperanza de vida al nacer	42
4. y 4-A.	Tendencia en los grupos de edad	43
5.	Histórico de afiliados y derechohabientes al IMSS (miles de personas)	44
6.	Histórico de Pensionados por el IMSS (miles de personas)	45
7.	Estado de operación y de cambios en la situación financiera en base al flujo de efectivo para 1995	49
8.	Incremento de la esperanza de vida	50
9.	Evolución de los Ramos del Seguro del IMSS	58
10.	Incrementos a las Primas de los Contribuyentes	61
11.	Porcentajes de Participación por Contribuyente	62
12.	Comparativo de financiamiento entre el anterior y nuevo esquema	69
13.	Monto acumulado por el SAR durante su vigencia	71
14.	Sanciones a que son sujetas las Afores	73
15.	Estructura de comisiones de las Afores	80
16.	Inversión de Fondos de Pensiones	85
17.	Administración de cuentas, fondos y rendimientos actuales de las 7 principales Afores	86
18.	Composición de la cartera de las Siefores	89

19. **Transferencia de Fondos del gobierno federal al IMSS 94**  
**(millones de pesos)**

### **ÍNDICE DE GRÁFICA**

1. **Relación de cotizante-jubilado por año** 45



## BIBLIOGRAFÍA

Amezcuca Ornelas, Norahenid, "Decreto de reformas al SAR", *Prontuario de Actualización Fiscal*, México, 1994, Año VI, No 116, 1a Qna. de agosto, 208 pp.

Banamex, *SAR Aspectos generales. Sistema Horizonte Banamex Accival. Sistema de Ahorro para el Retiro*, México, 1992, No 1, 32 pp.

Beveridge, William, *Las Bases de la Seguridad Social*, 1ª ed. en Biblioteca de la Salud, México, FCE, 1987, 271 pp.

Bustamante, Miguel E., et al, *La salud pública en México 1959-1982*, México, SSA, 1982, 850 pp.

Conferencia Internacional de Seguridad Social, *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, México, 1994, Colección Estudios N° 14, 169 pp.

Consar, *Boletín Informativo SAR*, México, 1998, Año 3, Número 3, Junio/98

Consar, *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, mayo/1996

Cosío Villegas, Daniel, et al, *Historia General de México*, 3a ed., México, El Colegio de México, 1981, vol. I y II, 1585 pp.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 24ª ed., México, 1985, 506 pp.

García Sámano, Federico, et al, *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS-FCE-ISSSTE, 1992, 497 pp.

Gettel, Raymond G., *Historia de las ideas políticas*, 2ª ed., México, Editoria Nacional, 1979, tomo II, 415 pp.

Guerrero Orozco, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, 1ª ed., España, Ed. Fontamara, 1981, 277 pp.

Hegel, G. W. F., *Filosofía del derecho*, 2ª ed., UNAM, 1985, Nuestro Clásicos 51, 340 pp.

Hernández, Salvador, *La clase obrera en la historia de México*, 3a ed., México, S XXI, 1985, 248 pp.

Hobswam, E.J., *Las Revoluciones Burguesas*, México, Ed. Quinto Sol, tomo I y II, 568 pp.

- IMSS, *Aportaciones al debate. La Seguridad Social ante el Futuro*, México, IMSS, 1996, 117 pp.
- IMSS, *Memoria Estadística 1995*, México, Dirección de Finanzas y Sistemas-IMSS, 1996, 459pp.
- Lamas, Adolfo, *Seguridad Social en la Nueva España*, México, UNAM, 1964, 273 pp.
- Larios Díaz, Enrique, "Seguridad Social", *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994, pp. 403-406, Biblioteca SSA.
- Llorante González, Arturo, et al, *Seguridad Social*, México, Sria. de la Presidencia, 1976, Colección Seminarios N° 2, 318 pp.
- Malloy, James M., et al, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*, 1a ed., México, FCE, 1986, Lecturas 58, 443 pp.
- Marx, Carlos, Engels, Federico, *Obras Escogidas*, URSS, Ed. Progreso, 831 pp.
- Mena K, Hugo, "Reforma previsional y ahorro interno: la experiencia chilena", *Este País*, México, 1997, Número 80, 70 pp.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, 1ª ed., México, INAP, 1984, tomo I, 352 pp.
- Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, 1ª de., España, S. XXI, 1987, 156 pp.
- Pirenne, Henri, *Historia económica y social de la Edad Media*, 19ª ed., México, FCE, 1989, 267 pp.
- Rojas Soriano, Raúl, *Capitalismo y Enfermedad*, 4ª ed, México, Ed. Plaza y Valdes, 1988, Colección Folios Universitarios, 299 pp.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 1976, tomo I, 671 pp.
- Sigerist, Henry E., *Civilización y Enfermedad*, 1ª ed., México, FCE, 1946, 287 pp.
- Treviño García Manzo, Norberto, et al, *Opciones de reforma de la seguridad social*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, Estudios 13, 270 pp.

Valls Hernández, Sergio, et al, *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, México, CISS, 1994, Estudios 14, 120 pp

Valls Hernández Sergio, et al, *Segundo ciclo de conferencias de alto nivel. La seguridad social en América al término del siglo XX*, México, CISS, 1997, Estudios 35, 330 pp.

Zertuche Muñoz, Fernando, et al, *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 1ª ed., México, IMSS, 1980, 319 pp.

## HEMEROGRAFÍA

El Economista	marzo/96	octubre/98
Excélsior	marzo/96	octubre/98
El Financiero	marzo/96	octubre/98
La Jornada	marzo/96	octubre/98
El Nacional	marzo/96	octubre/98
Novedades	marzo/96	octubre/98
Reforma	marzo/96	octubre/98
El Sol de México	marzo/96	octubre/98
El Universal	marzo/96	octubre/98
Uno mas Uno	marzo/96	octubre/98