

# **Sistema de pensiones en México**

**Presente y futuro**

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura  
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión, núm. 66  
Col. El Parque  
15969 México, D.F.

*Sistema de pensiones en México / Presente y futuro*  
Clara Brugada Molina (coordinadora)

México, abril de 2004

Cuidado de la edición  
*Renata Soto-Elizaga*

Diseño de interiores  
*María de Lourdes Álvarez López*  
*Irma Leticia Valera Jaso*

Diseño de portada y formación de interiores  
*María de Lourdes Álvarez López*

Corrección  
*Alberto Lara Castillo*  
*Renata Soto-Elizaga*

Asistencia editorial  
*Susana Nolasco Arano*

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:  
«<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».  
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando  
se cite la fuente.



Centro  
de Producción  
Editorial

# Sistema de pensiones en México

Presente y futuro

Clara Brugada Molina  
(Coordinadora)

DISTRIBUCIÓN  
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados  
Congreso de la Unión  
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD  
en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados  
del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

*Pablo Gómez Álvarez*, coordinador general; *René Arce Islas*, vicecoordinador general; *Adrián Chávez Ruiz*, presidente de Debates del Pleno; *Elpidio Tovar de la Cruz*, coordinador de Administración Interior; *Inti Muñoz Santini*, coordinador de Comunicación Social; *Horacio Duarte Olivares*, coordinador Jurídico; *Eduardo Espinoza Pérez*, coordinador de Proceso Legislativo; *Inelvo Moreno Álvarez*, coordinador de Desarrollo Económico; *María del Rosario Herrera Ascencio*, coordinadora de Desarrollo Rural y Medio Ambiente; *Marbella Casanova Calam*, coordinadora de Equidad Social; *Alfonso Ramírez Cuéllar*, coordinador de Finanzas Públicas; *Emilio Zebadúa González*, coordinador de Política Interior y Reforma del Estado; *Eliana García Laguna*, coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos; *Clara Brugada Molina*, coordinadora de Política Social; *Juan José García Ochoa*, coordinador de Relaciones Internacionales; *Marcela González Salas*, vicepresidenta de la Cámara de Diputados.

Centro Nacional de Promoción Social  
*José Merced González*, director

Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social  
*Alberto Briceño Ruiz*, presidente

# Índice

7 Presentación

**El nuevo sistema de pensiones del IMSS, a seis años de su entrada en vigor**

15 Alcances y dilemas del actual sistema de pensiones del IMSS

*Berenice P. Ramírez López*

33 Defensa del sistema solidario de pensiones

*Ricardo García Sainz*

41 Injusticia de las afores y propuesta de alternativa

*Alberto Briceño Ruiz*

**Revisión de distintos sistemas de pensiones nacionales**

53 Sistema de pensiones del ISSSTE

*Enrique Moreno Cueto*

69 Las pensiones, los contratos colectivos y el trato a los pasivos laborales de las empresas del sector energético

*Francisco Carrillo Soberón*

- 75 Por un sistema de pensiones  
libre de afores  
*Emilio Serrano Jiménez*
- 85 Sistemas de pensiones  
de los miembros de las Fuerzas  
Armadas Mexicanas  
*Pablo Franco*

**El régimen de financiamiento  
del sistema de jubilaciones  
y pensiones de los trabajadores  
del Seguro Social**

- 97 Seguir defendiendo el régimen  
de jubilaciones y pensiones de  
los trabajadores del IMSS / Cuatro  
breves apuntes  
*Gustavo Leal F.*

## Presentación

**E**n febrero de 2004, el Área de Política Social del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, el Centro Nacional de Promoción Social y la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social convocaron al foro “El Sistema de Pensiones en México: Presente y Futuro”. Tal evento tuvo como objeto abrir un espacio de diálogo, reflexión y análisis con sindicalistas, trabajadores, especialistas, académicos, funcionarios públicos y legisladores sobre el estado de los sistemas de pensiones en nuestro país, sus problemas actuales y retos futuros.

Actualmente, la seguridad social está colocada como uno de los asuntos centrales en el debate nacional. Desde la perspectiva oficial y patronal, es necesario concluir las reformas iniciadas en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la nueva Ley del Seguro Social de finales de 1995. Bajo este enfoque, es indispensable transitar a un sistema único de seguridad social cuyo pilar básico sea la capitalización plena mediante cuentas individuales y contribuciones definidas administradas por las administradoras de fondos para el retiro (afores) en sustitución de los sistemas de reparto vigentes para los trabajadores del Estado, de los

organismos y empresas de control presupuestario directo y de las universidades públicas. Lo anterior se justifica en razón de la crisis financiera en que se encuentran los sistemas de reparto, causada por los cambios demográficos, el lento crecimiento del empleo formal, la caída del salario real y las deficiencias administrativas de estos sistemas.

Sobre este tipo de reformas se ha cuestionado su altísimo y creciente costo fiscal; la incapacidad de las afores para garantizar la sustitución del ingreso en el retiro; la ausencia de propuestas para resolver la falta de cobertura de la seguridad social (que sólo protege a la tercera parte de la población económicamente activa) y sus posibilidades como mecanismo de ahorro interno e inversión productiva.

También se ha señalado que la administración privada de las pensiones, además de transferir a los trabajadores todos los riesgos que entraña el mercado, mantiene altísimas comisiones por el manejo de las cuentas individuales de los trabajadores y por la contratación de las

pensiones, situación que merma los fondos en perjuicio de los asegurados y del mismo presupuesto federal. Por otro lado, el que las afores manejen cerca de seiscientos mil millones de pesos constituye un riesgo para la soberanía y la estabilidad financiera del país, ya que dentro de algunos años pueden llegar a concentrar una cantidad cercana al cincuenta por ciento del producto interno bruto de la nación.

De igual forma se cuestiona que se pretenda acotar el debate en torno a este tema exclusivamente a valoraciones financieras que omiten u olvidan el carácter esencial de la seguridad social, cuyo objeto es la protección de todos los miembros de la sociedad contra las contingencias que pueden reducir o suprimir su capacidad de trabajo o sus medios de subsistencia y cuyo fin es el de alcanzar el bienestar individual y colectivo en los órdenes económico, social y cultural.

Otra de las dimensiones del debate actual, es la relativa a los regímenes contractuales de seguridad social y específicamente el caso del IMSS. Al respecto, los voceros del gobierno federal señalan como razón fundamental y casi única de la crisis financiera del Instituto los compromisos económicos futuros que tiene con sus trabajadores, derivados de su régimen de jubilaciones y pensiones, que ascienden, a la fecha, a 350 mil millones de pesos; sin considerar que en la formación de este pasivo ha influido de manera



decisiva el hecho de que las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), desde hace algunos años, no han realizado las aportaciones que deben efectuar a este régimen.

Por otro lado, el gobierno de Vicente Fox ha expresado su intención de aplicar a los trabajadores del Estado, afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el sistema de cuentas individuales impuesto a los pensionados del IMSS; esto, a pesar de que las administradoras de fondos para el retiro no han representado una solución al problema de los pasivos laborales y no se ha evaluado con seriedad el funcionamiento de la reforma privatizadora de 1995-1997.

Ante ello, consideramos imperativo enfrentar los problemas inherentes a la seguridad social como un problema de Estado, producto del más amplio de los consensos, a fin de aspirar a un modelo acorde con la actual situación económica, política y social, que genere las bases de una seguridad social universal, redistributiva, equitativa y justa, y que además sea social y financieramente viable.

Éste es el compromiso del Partido de la Revolución Democrática, y en el contexto de este esfuerzo se inscribe la realización del foro “El Sistema de Pensiones en México: Presente y Futuro”.

Tres apartados integran la presente memoria. El primero, “El nuevo sistema de pensiones del

IMSS, a seis años de su entrada en vigor”, está conformado por tres ponencias: “Alcances y dilemas del actual sistema de pensiones del IMSS” de Berenice Ramírez, investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. La autora identifica y analiza los aspectos más importantes del nuevo sistema de pensiones, sus implicaciones y tendencias. Asimismo, presenta una evaluación de la reforma del sistema de pensiones del IMSS, y señala algunos de los aspectos que debe incluir un sistema acorde a las necesidades y características de México.

Por otro lado, Ricardo García Sainz destaca, en su trabajo “Defensa del sistema solidario de pensiones”, la difícil situación por la que atraviesa el IMSS y propone una serie de medidas con el fin de recuperar la esencia de la seguridad social, que es el sistema solidario. Por último, en el trabajo “Injusticia de las afores y propuesta de alternativa”, Alberto Briceño hace una revisión de las reformas aprobadas al sistema de pensiones del IMSS, centrándose en la creación y evolución de las afores. Concluye que el

dinero de los trabajadores no puede ser objeto de especulación mercantil y propone legislar para que las afores cobren comisiones limitadas únicamente sobre las utilidades que producen las inversiones, entre otras propuestas.

En el segundo apartado, “Revisión de distintos sistemas de pensiones nacionales”, se recogen varios trabajos cuyo objetivo es examinar sistemas de pensiones específicos que son producto de contratos colectivos. Enrique Moreno Cueto, en “Sistema de pensiones del ISSSTE”, analiza esta institución. El autor parte de la idea de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado presenta graves distorsiones financieras, administrativas y de servicios acumuladas durante varias generaciones, por lo que es urgente su reforma. Para justificar su propuesta de cambio, el subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del ISSSTE revisa los antecedentes y cobertura actual del sistema, la problemática estructural del fondo de pensiones del ISSSTE, los retos de la

seguridad social en México y en el mundo, y, por último, propone una serie de ejes para la reforma estructural del Instituto.

En la misma lógica de llevar a cabo estudios de caso, el diputado Francisco Carrillo presenta un texto sobre “Las pensiones, los contratos colectivos y el trato a los pasivos laborales de las empresas del sector eléctrico”, donde revisa el manejo que el gobierno federal ha hecho del problema de los pasivos laborales con el fin de magnificar la crisis por la que atraviesan los sistemas de pensiones producto de los contratos colectivos, y ejemplifica con los casos del sistema de pensiones de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos. El autor concluye que es urgente plantear un marco desde el cual negociar un acuerdo para crear una política integral de seguridad social de parte del Estado, con compromisos para todos los actores involucrados.

Por otro lado, el diputado Emilio Serrano, en su trabajo “Por un sistema de pensiones libre de afores”, muestra que el nuevo sistema de pensiones, a más de un lustro de creado, no ha comprobado ser mejor que el anterior. Las afores, destaca el autor, cobran en México las comisiones más altas del mundo, no están obligadas por ley a otorgar rendimientos mínimos sobre los saldos de los ahorros de los asegurados, y las dimensiones de los fondos que manejan son tan

altas que pueden poner en riesgo la soberanía económica y política del país. Por ello convoca a seguir luchando por el sistema de pensiones, el cual es fundamentalmente una cuestión de justicia social.

Este apartado finaliza con la ponencia del diputado Pablo Franco, quien en su ponencia “Sistemas de pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas” analiza las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas. El autor muestra la superioridad tutelar de este sistema de seguridad social respecto de otros, en particular de aquellos que giran en torno a las afores, las cuales niegan los derechos más elementales a los trabajadores. En tal sentido, es fundamental lograr que el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas no se mantenga como una excepción, sino impulsar el retorno de la seguridad social integral.

El tercer apartado, “El régimen de financiamiento del sistema de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del Seguro Social”, incluye la ponencia de Gustavo Leal, “Seguir defendiendo el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del IMSS / Cuatro breves apuntes”.

El autor realiza un agudo análisis de la situación por la que atraviesa el régimen de pensiones de los trabajadores del IMSS.

Para finalizar esta presentación, deseo reconocer la participación de los trabajadores y sindicalistas, que fueron los principales promotores e impulsores de este encuentro; de los ponentes que aportaron sus ideas y propuestas; del personal técnico que hizo posible la realización del foro; de Gabriela Barajas, Norahenid Amezcua y Heidy Hellin, asesoras del Grupo Parlamentario del PRD y encargadas de la organización del Foro; y de Odilia Ulloa, secretaria técnica de la Comisión de Seguridad Social, por sus propuestas y recomendaciones en relación con este encuentro.

*Dip. Clara M. Brugada Molina*  
Coordinadora del Área  
de Política Social  
Grupo Parlamentario del PRD  
Mayo de 2004



El nuevo sistema de pensiones  
del IMSS, a seis años  
de su entrada en vigor



# Alcances y dilemas del actual sistema de pensiones del IMSS

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ\*

\* Investigadora titular del Instituto  
de Investigaciones Económicas de la UNAM.

**E**n diciembre de 1995 se aprobó la Nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, y se estableció como fecha de inicio de vigencia el 1º de enero de 1997, aunque después se aplazó su puesta en marcha hasta el 1º de julio de 1997.

En la exposición de motivos que dio lugar a esta ley, se señala que:

...la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro interno y al crecimiento del empleo, coincide con la necesidad de enfrentar las complejas circunstancias y de resolver urgentemente la crítica situación financiera por la que atraviesa el Instituto, de adecuarse a los cambios demográficos, de responder a las crecientes demandas de mayor eficiencia en el uso de los cuantiosos recursos que se le confían para convertirlos en servicios y prestaciones y de superar insuficiencias con la firme voluntad de dar plena vigencia a sus principios y filosofía original de la seguridad social.

Todo esto hace impostergable emprender los cambios indispensables para fortalecer al Instituto y darle viabilidad en el largo plazo; acrecentar su capacidad de dar mayor protección; mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios

de salud; así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas.<sup>1</sup>

Tomando como base lo anterior, así como las reformas introducidas en diciembre de 2001,<sup>2</sup> el objetivo del presente artículo es el de identificar y analizar los aspectos más importantes del nuevo sistema de pensiones, sus implicaciones y tendencias. En primer lugar, presentaré una evaluación de la reforma del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y posteriormente señalaré algunos de los aspectos que debería incluir un sistema de pensiones acorde con las características y necesidades de un país como México.

### ¿Qué son las pensiones?

Cabe recordar que el objetivo de las pensiones es proteger el flujo de ingresos presentes y futuros de

un trabajador y su familia ante un riesgo y ante la vejez. La situación óptima de un sistema de pensiones es que el ahorro previsional tenga una tasa de reemplazo que signifique que el monto de la pensión sea un ingreso promedio que permita resolver las necesidades básicas de un trabajador y resguardar al menos el nivel de vida alcanzado.

Al igual que en otros países, las pensiones son prestaciones que se derivan de las demandas y logros alcanzados por los trabajadores en su lucha por el respeto de los derechos laborales, por lo que tienen una relación directa con los asalariados del sector formal que cuentan con un contrato de trabajo.

El beneficio de la pensión y de la atención médico-hospitalaria, así como el seguro de riesgos de trabajo y otras prestaciones, constituyen los objetivos de los seguros sociales. La relación con el empleo formal y con los contratos laborales que otorgan este derecho conduce a que, para el caso de México, sólo 55 por ciento de la población económicamente activa esté cubierta por un seguro social y que 20 por ciento de los mayores de sesenta años cuente con una pensión o jubilación.

<sup>1</sup> Ley del Seguro Social, IMSS, México, 1995, p. 11.

<sup>2</sup> En diciembre de 2001, se aprobó un nuevo régimen presupuestario. El IMSS debe cumplir con una meta de acumulación de reservas fijadas anualmente por la Cámara de Diputados. En junio de 2002 se creó la Dirección de Inversiones Financieras para el manejo rentable de dichas reservas, cuyo rendimiento en el primer semestre de 2003 fue de 3.47 por ciento. *IMSS, Avance en el Programa de Acción*, México, 2003, p. 21.



### *¿Por qué se hizo la reforma del IMSS?*

La reforma del IMSS se instrumenta cuando ya se han llevado a cabo las reformas estructurales (después de 1982) que modificaron el modelo económico y de reproducción social del país, las cuales dan paso a la conformación de una economía abierta, sustentada en los principios de libre mercado, apoyada en la apertura comercial y financiera, la liberalización de bienes y servicios, la privatización de entidades estatales y paraestatales y las reformas en el Estado.

Por lo tanto, la reforma es parte de las denominadas reformas estructurales de segunda generación, las que persiguen que el crecimiento económico de los países se establezca sobre las bases de la competencia internacional, la liberalización comercial y financiera y la privatización, lo cual ha conducido a una mercantilización de los servicios que tradicionalmente proporcionaba la administración pública, como son los relativos a la salud y las pensiones. Asimismo estos ámbitos se van situando más como resultado de

responsabilidades individuales, es decir, las pensiones irán dependiendo más del ahorro de los individuos –quienes a su vez tienen la obligación de contar con un trabajo remunerado–, que del cumplimiento de una obligación del Estado, como constitucionalmente está asentado.

Las reformas en pensiones pretenden modificar las deficiencias financieras de las instituciones de seguridad social<sup>3</sup> y a la vez incidir en la formación de ahorro interno en el país. En algunos casos, las reformas a las pensiones se realizan junto con las reformas a los sistemas de salud, ya que ambos forman parte de los seguros que cubren las instituciones de seguridad social, y afectan la relación con los trabajadores asegurados por estas vías, pero también inciden en las definiciones que van

<sup>3</sup> Los seguros sociales cubren lo siguiente: pensiones, atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, por enfermedad o maternidad. Son beneficiarios de estos seguros los trabajadores formales amparados por un contrato. El financiamiento es con base en el salario y con aportaciones patronales y estatales. En el caso de México los institutos de seguridad social son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), los que otorgan Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (SM).

adoptando los sistemas de seguridad social,<sup>4</sup> los que orientados a una cobertura universal, vía financiamiento principalmente público, han ido adoptando orientaciones en la definición de política social que los acercan más a la asistencia social –al diseñar principalmente políticas focales de atención a la pobreza–, que a la protección social, sustento de la seguridad social.

En los motivos que dan lugar a la reforma del IMSS se hace un señalamiento en el que se asocia déficit actuarial con transición demográfica, concretamente con el aumento de la esperanza de vida. Para el caso de México, la esperanza de vida se ha duplicado en siete décadas,<sup>5</sup> ya que ha pasado de 35.9 años en 1930 a 74.6 años en 2002. Cuando se creó el IMSS, en 1943, la esperanza de vida era de 50 años y la edad de jubilación se estableció por tiempo trabajado

o al cumplir los sesenta años. Esta situación trasladada a la esperanza de vida que hoy tenemos, está significando que por tiempo de trabajo hay quienes se pueden jubilar a los 55 años o antes. Si existe una esperanza de sobrevivencia de al menos veinte años, la preocupación se ha centrado en cómo contar con recursos para afrontar las pensiones. La salida que se le ha dado al problema es la de tratar de eliminar las pensiones de jubilación por tiempo de trabajo y aumentar la edad de retiro de forma paulatina hasta los 65 años.

El aumento de la esperanza de vida presenta correspondencia también con los cambios en el perfil epidemiológico del país, la disminución de la mortalidad infantil, el desarrollo de la medicina preventiva, y tiene relación con haber contado con un sistema de seguridad social público que permitió los avances señalados, aunque, por la dinámica económica, laboral y social, el perfil de enfermedades que presenta México se asemeja cada vez más al perfil de enfermedades de los países desarrollados, principalmente por el aumento de enfermedades cardiovasculares, aunque las enfermedades infecciosas todavía

<sup>4</sup> La seguridad social abarca los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de cuidado a la salud; y pretende cobertura universal mediante financiamiento principalmente público. Estos servicios en México los brindan principalmente la Secretaría de Salud, IMSS-Solidaridad y los servicios médicos estatales y municipales.

<sup>5</sup> *La situación demográfica de México 2002*, Conapo, México, p. 12.

registren altos índices.<sup>6</sup> Indudablemente, estos cambios demográficos afectan a los sistemas de pensiones, pero, para el caso de México, esta afectación tienen que ver más con la dinámica económica, con el cambio de patrón de reproducción social efectuado en México hace veinte años y con la falta de creación de empleo asalariado. No obstante, una tendencia que debe tomarse en cuenta en la elaboración de políticas públicas es la del envejecimiento demográfico, ya que hay estimaciones oficiales que señalan que el grupo de personas mayores de 65 años tendrá un crecimiento muy dinámico, cercano a cuatro veces, entre 2000 y 2050. Dicho aspecto repercutirá necesariamente en los costos de atención a la salud de los mayores de 60 años.

Sin embargo, es necesario enfatizar que el factor que está teniendo más repercusión en los fondos de pensiones es la falta de crecimiento económico, así como las distorsiones de la economía mexicana, lo que por una parte se ha traducido en falta de creación de empleos formales, pero, por otra, en impulso al crecimiento de las actividades informales, así como de los empleos sin ningún tipo de seguridad social. Evidentemente que, con estas situaciones, si la relación entre

trabajadores activos y pensionados tiende a ser cada vez menor, los fondos no se habrían colapsado de forma tan radical si la creación de trabajo asalariado no se hubiera detenido, si el empleo público no se hubiera desplomado y si la caída de los ingresos no hubiera sido de la magnitud que se registra desde hace 20 años.

*Cuadro 1*  
*Trabajadores en activo*  
*por pensionado*

	1980	2003
IMSS	13.1	6
ISSSTE	19	4.4

*Fuente:* 3<sup>er</sup> Informe de Gobierno, Presidencia, México, 2003.

Tomando en cuenta que en México el patrón de acumulación de capital, el modelo de reproducción social y los indicadores demográficos han cambiado, coincidimos en que los

<sup>6</sup> El primer lugar de enfermedades infantiles (niños de hasta 4 años) corresponde a las enfermedades de origen perinatal y a accidentales (73%). En los mayores de 65 años las enfermedades cardiovasculares representan el primer lugar (35%). *Idem*, p. 20.

sistemas de pensiones requieren ser reformados, primordialmente porque no han generado cobertura universal, porque 90 por ciento de las pensiones representan un salario mínimo y porque se requiere estructurar sistemas fondeados. Si bien es cierto que la falta de recursos financieros en los institutos de seguridad social conduce a visualizar con qué y cómo se van a financiar los fondos de pensión, llama la atención que la salida que se ha encontrado para enfrentar este problema ha sido la adopción de otro sistema de pensiones basado en las contribuciones definidas, la capitalización individual, la administración privada con aumento en los tiempos de aportación y en la edad de retiro.

Una primera consideración es que efectivamente los sistemas de pensiones requieren adecuarse a la realidad económica y social actual, pero la pregunta principal es: ¿Por qué sustituir el modelo de beneficios definidos, mejor conocido como modelo de reparto solidario, por el de contribuciones definidas de capitalización individual y administración privada? ¿Era y es ésta la única opción?

¿Acaso contar con una cuenta individual que es administrada por el sector privado, sin garantía de rentabilidad y expuesta al riesgo financiero, nos permite pensar que el sistema de jubilaciones va a darnos mejores resultados?

### *Pensiones dignas y justas*

Otro beneficio que se destacó a favor de la reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social es que ésta se realizaba para otorgar pensiones dignas y justas. En este sentido, basta observar el comportamiento de los salarios relacionado con las remuneraciones reales y el salario mínimo, los que muestran una persistente caída en los últimos veinte años, junto con el crecimiento del desempleo, la informalidad y la polarizada distribución del ingreso.

#### *Cuadro 2*

*México: Remuneraciones medias reales y salario mínimo urbano (variaciones porcentuales)*

<b>Años</b>	<b>Rem. medias</b>	<b>Salario mín.</b>
1989-1994	36.2	-10.4
1994-1996	-21.6	-20.7
<b>1996-2000</b>	<b>8.8</b>	<b>5.1</b>
1989-2000	16.2	-25.3

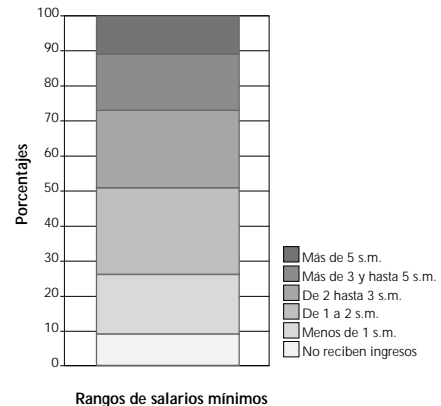
*Fuente:* CEPAL, Panorama Social 2001.

Si partimos de ingresos disminuidos, aunque se tenga una excelente rentabilidad y administración, las pensiones corresponderán al nivel de ingresos con el que se cotizó. Tomando en cuenta que no todos los trabajadores ocupados son trabajadores de la empresa privada y por lo tanto no cotizan en el IMSS, basta observar los niveles salariales que prevalecen en el país para darnos cuenta de cómo se ha ido estructurando el mercado de trabajo, de salarios e ingresos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, para finales de 2002, 9.4 por ciento de los ocupados no recibieron salario; 16.2 percibieron menos de un salario mínimo; 25.14, de uno a dos salarios mínimos; 22.2, más de dos y hasta tres salarios mínimos; 15.8, más de tres y hasta cinco salarios mínimos; y 11.14 por ciento recibió más de cinco salarios mínimos.

Si el conjunto de los ocupados fuera canalizado a un sistema de pensiones de contribuciones definidas, capitalización individual y administración privada, tendríamos que 25.6 por ciento de los ocupados o no cotizarían o sus aportaciones serían tan reducidas que no lograrían al final de su vida laboral cotizar para una pensión; por sus niveles salariales, 47.4 por ciento serían los candidatos a obtener una pensión mínima garantizada; y el 27.0 por ciento restante serían los que, en

escenarios más favorables de crecimiento económico, de recuperación del poder adquisitivo de los ingresos y altas tasas de rentabilidad de sus ahorros previsionales –considerando además que, de cada peso ahorrado, sólo se van a su cuenta 75 centavos y el resto se destina al costo de la administración–,<sup>7</sup> podrían obtener una pensión en forma de retiro programado o renta vitalicia.

Gráfica 1  
*Ingresos en rangos de salarios mínimos de la población ocupada*



<sup>7</sup> Las comisiones se cobran con relación al salario base integrado, por lo que las ganancias de las afores han sido muy altas en estos años. Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *Las afores*, Porrúa, México, 2002.

La pregunta pertinente es: ¿Para qué se hace una reforma basada en aportes definidos, capitalización individual y administración privada, si es muy alta la probabilidad de que en el largo plazo las pensiones que se otorguen sean en su mayoría pensiones mínimas garantizadas, lo cual significará mayor carga fiscal, y, con el peso de los pasivos laborales y el pago de bonos gubernamentales en los que se ha comprometido gran parte de los ahorros de los trabajadores, la deuda pública presenta y seguirá presentando un crecimiento muy fuerte? Y ¿por qué, en situaciones de requerimientos financieros para impulsar el crecimiento económico, recursos muy significativos, como son los ahorros forzosos de los trabajadores, pasan a ser administrados por empresas privadas, que, respondiendo a su naturaleza, obtienen una rentabilidad que supera toda proporción de ganancia en América Latina, y que sitúa la administración de las pensiones como una jugosa empresa que pareciera dejar pocos beneficios al mercado interno?

En el tiempo que se ha puesto en marcha el nuevo sistema de pensiones, la cuantía mínima de las pensiones del IMSS con relación al salario mínimo ha pasado de 1.01 a 1.03.

Asimismo la cobertura de los trabajadores afiliados refleja la falta de empleo. El nivel promedio de empleo observado durante los primeros 10 meses de 2003 asciende a 12'206 620 trabajadores permanentes y eventuales urbanos, cifra que es ligeramente inferior (0.2 por ciento, que equivale a 23 mil empleos) al promedio observado en 2002, y menor en 1.2 por ciento al promedio observado en el mismo periodo de 2001 (una diferencia de 150 419 empleos).<sup>8</sup>

#### *Impulso del ahorro interno y la inversión productiva*

Otro de los objetivos perseguidos con la reforma de pensiones en el IMSS está estrechamente ligado al comportamiento del mercado financiero y a las posibilidades de que la masa de recursos resultante del ahorro forzoso de los trabajadores fuera canalizada a la inversión productiva y con ello generar un círculo virtuoso de crecimiento económico, lo que se traduciría en el mediano plazo en un mejoramiento de los ingresos de los trabajadores y en la creación de trabajo asalariado.

<sup>8</sup> IMSS, *Avances del Programa de Trabajo 2003*, p. 15.

La realidad ha sido otra; el ahorro interno ha caído, pasando de 24 por ciento del PIB en 1997 a 18 por ciento en 2002, efecto que también se muestra en el comportamiento de la inversión, lo cual expresa que la recuperación económica todavía no tiene el impulso que requiere en cuanto a

crecimiento de la inversión bruta fija, entonces, ¿dónde se encuentra el ahorro forzoso de los trabajadores, los recursos financieros que están administrando las administradoras privadas de fondos de pensión (afores)?

*Cuadro 3*  
*Indicadores del panorama macroeconómico*  
*(tasas anuales medias de crecimiento)*

<b>México</b>	<b>1970-1980</b>	<b>1981-1990</b>	<b>1991-1999</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>PIB</b>	6.6	1.8	3.1	6.8	4.9	3.5	6.7	-0.3	0.8	1.2
<b>PIB per capita</b>	3.5	-0.3	1.3	5.1	3.2	1.8	5	-1.8	-0.7	-0.3
<b>Inversión</b>	9.1	-0.1	5	21.7	10.7	7.7	10	-5.9	-1.1	-0.4
<b>Exportaciones</b>	7.8	7.2	12.1	10.7	12.1	12.4	16	-4.9	0.83	2.7
<b>Importaciones</b>	12	4.4	13.5	22.8	10.6	13.8	21.4	-0.3	-0.41	1
<b>IED*</b>				12 830	11 311	11 915	16 405	26 535	14 435	11 000
<b>Deuda externa</b>				149 000	161 300	166 381	149 300	146 100	141 400	140 300

\* Inversión extranjera directa.

*Fuente:* CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, varios años.

*Cuadro 4*  
*Ahorro e inversión*  
*(Porcentaje del PIB a precios corrientes)*

<b>Concepto</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Financ. de la formación bruta de capital*	25.9	24.3	23.5	23.7	20.9	20.2
Ahorro externo	1.9	3.8	3	3.1	2.9	2.2
Ahorro interno	24	20.5	20.5	20.6	18	18

\* Incluye la formación bruta de capital más la variación de existencias.

*Fuente:* Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI), excepto las cifras correspondientes al ahorro del exterior, que corresponden al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, medida en pesos corrientes. Banco de México, Informe Anual, 2003.

Los recursos administrados por las afores se canalizan a las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (siefores), que son reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). Las regulaciones están orientadas a la protección de los ahorros de los trabajadores, aunque éstos no reciben ninguna garantía de rentabilidad. Hasta el momento estos recursos se distribuyen de la siguiente manera:<sup>9</sup>

a) De estos recursos, 82.4 por ciento se convierten en bonos gubernamentales, 10.8 se canaliza al crédito corporativo, 4.4 a las instituciones financieras y 2.3 por ciento a entidades estatales. De los recursos destinados a las corporaciones, más de 70 por ciento se dirigen a las empresas más grandes, vinculadas principalmente al sector servicios, y en segundo lugar a actividades de transformación. Éste es el caso de América Móvil, Telmex, Televisa, Grupo Carso, Telecom, Bimbo, Coca-Cola FEMSA, Cigarrera La Moderna, IMSA y Kimber. Con relación a los recursos que se invierten en el sector financiero, éstos representan 10

<sup>9</sup> Véanse anexos 1, 2 y 3.



por ciento del total de los recursos que están en las afores y las instituciones financieras que las absorben: Ford, General Motors Company, Casita, Crédito y Casa. Pareciera ser que hay una fuerte inclinación a financiar incentivos al consumo, más que a la inversión productiva. Entendiendo que esto es parte del diseño de política económica, de todas maneras, la Consar debiera no sólo promover la regulación de estas inversiones, sino principalmente abrir espacios de inversión que aseguren rentabilidad adecuada si ésta se dirige a promoción productiva y desarrollo de infraestructura, tomando en cuenta que en otros países el uso de estos recursos en la construcción ha tenido importantes resultados, especialmente en la creación de empleos.

*b)* Asimismo, si 82 por ciento de esos recursos pasan a financiar al Estado al constituirse en bonos gubernamentales, la gran paradoja es que el Estado absorbe el pago de las pensiones en curso y tendrá que responder por los pasivos laborales que el pago de las pensiones a futuro está significando; la deuda pública aumenta de manera muy significativa, mientras que dichos recursos han generado ganancias muy jugosas para las administradoras privadas.

*c)* Se ha demostrado que las administradoras de fondos para el retiro que operan en México son de las empresas con costos de administración más altos. Las comisiones por flujo tienen

un valor promedio de 1.60 por ciento, y las comisiones sobre saldo, 2.46 por ciento, calculadas sobre el salario base de cotización.

*d)* El monto acumulado de los recursos de los trabajadores, que asciende para enero de 2004 a la cifra de 403 668.8 mil millones de pesos, está significando seis por ciento del producto interno bruto. Lo paradójico de esta reforma es que se realiza para aliviar financieramente al Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual está reportando mayores complicaciones financieras; la deuda pública muestra un crecimiento geométrico que se puede transformar en un elemento más no sólo de perjuicio sino de inviabilidad financiera para la economía del país; y el monto de recursos –que son de gran significación– pasa a ser ya parte de la masa de recursos financieros que se han insertado en la dinámica del mercado financiero internacional.

*e)* La reforma, además, está contraviniendo los principios más elementales de una economía de mercado, ya que está generando procesos de concentración. A pesar de que con

ella se buscaba eliminar la instancia que desde su perspectiva generaba un monopolio, el IMSS, ahora dos afores están concentrando 44 por ciento de los recursos, Banamex y Bancomer.

Al observar la relación entre las tasas de interés pasivas y activas y encontrar que de acuerdo con el modo que opera la banca en México el ahorro es un castigo por la tasa de interés que se paga, los rendimientos nominales de las siefores son bastante atractivos. El rendimiento nominal se sitúa en 17.9 por ciento. El rendimiento real neto, que es el que se obtendría si se mantienen las condiciones y la rentabilidad de ahora a 25 años, sería de 7.88 por ciento. No obstante, y con la misma información de la Consar, se aprecia que el rendimiento neto observado –que es el que se cobra después de comisiones– está situado en 2.9 por ciento, y si se hace una relación entre las siefores que tienen mayores rendimientos y las que tienen menores, encontramos que los trabajadores

han dejado de ganar 6.97 por ciento por no haber sabido elegir bien.

#### *Algunas consideraciones y recomendaciones*

Por lo que se observa hasta el momento, podemos señalar que el modelo de pensiones que el IMSS ha adoptado desde 1997 no ha resuelto los problemas básicos relacionados con el financiamiento de la institución. Tomando en cuenta que las pensiones públicas también tendrán que ser reformadas y el contexto socioeconómico que el país tiene, considero que las propuestas de reforma en pensiones deben ser observadas en dos planos: uno referido a qué hacer con la población que hoy es mayor de sesenta años; y el segundo, qué proponer para dar viabilidad a las pensiones y seguridad a los pensionados del futuro.

En el primer caso hay que tomar en cuenta que la población mayor de sesenta años representa 7.3 por ciento de la población, cinco por ciento de la población económicamente activa, cinco por ciento de la ocupada, tres por ciento de la desocupada y ocho por ciento de la inactiva. Veintiuno punto siete por ciento de los hogares declaran tener un jefe de hogar mayor de 60 años, aunque sólo 17 por ciento de los mayores de sesenta años cuentan con una pensión.<sup>10</sup> Dados sus ingresos, 80 por ciento de estos hogares pueden

<sup>10</sup> Berenice Ramírez, “Envejecimiento demográfico, pensiones y desarrollo económico en México”, mimeo, 2003.

ser considerados en situación de pobreza. En este sentido, el Estado debe reconocer las aportaciones de aquellos que cotizaron en el pasado y proponer, para todos, mecanismos que conduzcan a ofrecer al menos una pensión básica.

En el segundo caso, hay que tener presente que si el financiamiento de los seguros sociales proviene de las aportaciones estatales, patronales y del trabajador, para que estas reformas conduzcan a resultados positivos es imprescindible un contexto de crecimiento económico sostenido.

Asimismo, y ya que ninguna reforma en pensiones lo ha considerado, toda propuesta de reforma en pensiones debe considerar incluir a todos aquellos que realizan una actividad productiva; en concreto, pensar en mecanismos de incorporación del sector informal.

Siguiendo a Andras Uthoff, la pregunta que debemos hacernos es si para el caso de México se puede conciliar un sistema que incluya aseguramiento, ahorro, retribución y solidaridad. Consideramos esta posibilidad siempre y cuando:

- Se vuelva a situar el significado de la protección social en el espacio de lo público y sacarlo del exclusivo interés de la rentabilidad financiera, trasladándolo al de la rentabilidad productiva

- Se homologuen los distintos modelos de pensiones
- Se estructure un sistema de pensiones que establezca un pilar obligatorio de pensión universal de financiamiento público
- Estructurar, además, un sistema nacional de pensiones fondeado, de administración pública, que establezca reglas transparentes, con inversiones adecuadas y a favor de impulsar los sectores productivos nacionales, con bajos costos de operación y libre de las interferencias políticas<sup>11</sup>
- Y un tercer nivel, que siempre ha existido, que estaría estructurado por ahorro previsional privado, para aquellos sectores de la población mexicana que hicieran aportaciones individuales voluntarias y que por su nivel de ingresos tuvieran la posibilidad de generarse una mejor pensión

<sup>11</sup> Modelo que se ha puesto en funcionamiento en 26 países; el ejemplo más cercano: la provincia de Quebec, en Canadá.

El tema es álgido, contiene diversas aristas, y la mayoría convergen en las características que adopta el modelo económico. Lo que hay que dejar en claro es que, si uno de los problemas básicos del país tiene que ver con el financiamiento del crecimiento económico, sería una lástima que una vez más se perdieran los recursos de los trabajadores, que su ahorro forzoso no tenga impacto en el establecimiento de una seguridad social viable, con pensiones que le den certidumbre, y que estos recursos no puedan ser canalizados a la actividad productiva del país.

### *Bibliografía*

CEPAL: *Panorama social*, Santiago, CEPAL-ONU, 2001-2002.

CONSEJO Nacional de Población: *La situación demográfica de México*, Conapo, México, 2002.

INSTITUTO Mexicano del Seguro Social: *Avance en el Programa de Acción*, México, 2003.

-----: *Ley del Seguro Social*, México, 1995.

PRESIDENCIA de México: 3<sup>er</sup> Informe de Gobierno, México, 2003.

RAMÍREZ, Berenice: "Envejecimiento demográfico, pensiones y desarrollo en México", mimeo, 2003.

-----: "La seguridad social en México, ¿qué ha sido?, ¿qué se reforma?: Tendencias" en Saúl Osorio y Berenice Ramírez (coords.), *Seguridad o inseguridad social: Los riesgos de la reforma*, Triana / UNAM-DGAPA-IIEC, México, 1997, pp.73-99.

RUIZ Moreno, Ángel: *Las afore*, Porrúa, México, 2002.

[www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)

*Anexo 1*  
*Fondos acumulados de los trabajadores por afore*  
*(Cifras en millones de pesos al cierre*  
*de enero de 2004)*

<b>Afore</b>	<b>RCV<sup>1</sup></b>	<b>Aportaciones</b>		<b>Total</b>
		<b>voluntarias</b>	<b>Vivienda<sup>2</sup></b>	
Actinver	510.8	2.5	291.8	805.1
Allianz Dresdner	12 160.0	13.9	6 190.8	18 364.7
Azteca	735.5	1.8	396.1	1 133.4
Banamex	93 249.3	601.2	49 118.3	142 968.8
Bancomer	85 086.6	552.7	45 039.8	130 679.1
Banorte Generali	25 105.2	135.4	12 767.9	38 008.6
Inbursa	29 580.1	171.9	15 851.8	45 603.8
ING	37 216.9	111.3	19 298.7	56 626.9
Principal	17 198.2	23.4	8 960.7	26 182.3
Profuturo GNP	41 432.3	226.5	22 520.2	64 178.9
Santander Mexicano	35 181.5	128.0	18 946.3	54 255.8
XXI	26 212.3	340.7	13 658.7	40 211.7
<b>Total</b>	<b>403 668.8</b>	<b>2 309.3</b>	<b>213 041.0</b>	<b>619 019.1</b>

<sup>1</sup> Subcuenta de retiro, cesantía y vejez.

<sup>2</sup> Los recursos de vivienda son registrados por las afores y administrados por el Infonavit.

Las cifras parciales pueden no coincidir con el total por razones de redondeo.

*Fuente:* Consar.

*Anexo 2*  
*Carteras de las siefores básicas*  
*(Cifras en millones de pesos al cierre*  
*de enero de 2004)*

Siefore	Valor	Porcentaje del total	Porcentajes de inversiones			
			Guberna- mentales <sup>1</sup>	Corpora- tivos	No gubernamentales	
					Instituciones financieras	Entidades <sup>2</sup>
Actinver	508.0	0.1	89.6	3.0	2.0	5.4
Allianz Dresdner I-1	12 162.0	2.9	70.8	15.6	8.2	5.5
Azteca	833.7	0.2	89.9	2.2	3.8	4.1
Banamex Núm. 1	94 902.2	23.0	88.1	7.0	2.8	2.1
Bancomer Real	87 359.4	21.1	85.9	10.5	2.7	0.8
Fondo Sólida Banorte Generali	26 525.5	6.4	73.6	10.3	9.0	7.2
Inbursa	30 485.3	7.4	82.7	16.1	0.5	0.7
ING	38 332.7	9.3	79.3	11.5	4.7	4.5
Principal	17 136.9	4.1	78.3	12.1	6.7	2.8
Fondo Profuturo	42 154.2	10.2	76.6	13.8	9.6	0.0
Ahorro Santander Mexicano	35 691.9	8.6	81.6	12.3	3.3	2.8
XXI	27 394.8	6.6	82.4	9.6	5.0	3.1
<b>Total</b>	<b>413 486.6</b>	<b>100.0</b>	<b>82.4</b>	<b>10.8</b>	<b>4.4</b>	<b>2.3</b>

<sup>1</sup> Incluye reportos e instrumentos avalados por el gobierno federal.

<sup>2</sup> Pareatales, estados y municipios.

La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total por redondeo.

*Fuente:* Consar.

### Anexo 3

#### Valores de corporativos en las carteras de las siefores básicas (Cifras en millones de pesos al cierre de enero de 2004)

Siefore	Valor	Porcentaje del total	Porcentajes de inversión				
			Servicios <sup>1</sup>	Transfor- mación <sup>2</sup>	Cementos <sup>3</sup>	Infraes- trutura <sup>4</sup>	Construc- ción <sup>5</sup>
Actinver	15.1	0.0	17.6	43.5	0.0	38.8	0.0
Allianz Dresdner I-1	1 891.7	4.2	28.4	36.0	13.6	18.9	3.1
Azteca	18.5	0.0	12.6	63.5	23.8	0.0	0.0
Banamex Núm. 1	6 674.1	14.9	36.2	37.9	24.6	1.3	0.0
Bancomer Real	9 177.6	20.5	32.8	32.0	21.7	13.5	0.0
Fondo Sólida Banorte Generali	2 730.7	6.1	17.5	38.3	9.2	34.2	0.8
Inbursa	4 910.1	11.0	72.5	16.8	3.1	7.2	0.4
ING	4 410.9	9.9	42.8	22.6	24.5	7.9	2.2
Principal	2 078.1	4.6	40.4	38.0	19.0	2.7	0.0
Fondo Profuturo	5 820.8	13.0	37.9	32.7	9.3	20.2	0.0
Ahorro Santander Mexicano	4 400.8	9.8	25.4	51.1	21.1	0.0	2.5
XXI	2 627.5	5.9	35.8	36.3	23.0	3.9	1.0
<b>Total</b>	<b>44 755.9</b>	<b>100.0</b>	<b>38.0</b>	<b>33.4</b>	<b>17.5</b>	<b>10.4</b>	<b>0.7</b>

La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total por redondeo.

<sup>1</sup> Incluye: América Móvil, Telmex, Televisa, Grupo Carso, Telecom, otros.

<sup>2</sup> Incluye: Bimbo, Coca-Cola FEMSA, Cigarrera La Moderna, IMSA, Kimber, otros.

<sup>3</sup> Incluye: Cemex, Grupo Cemento Chihuahua.

<sup>4</sup> Incluye: Autopista México-Toluca, Armec, otros.

<sup>5</sup> Incluye: Terminal Internacional del Aeropuerto de la Ciudad de México, Mundo E, otros.





## Defensa del sistema solidario de pensiones

RICARDO GARCÍA SAINZ\*

**L**a seguridad social es la expresión más grande de solidaridad humana organizada y colectiva que comprende una gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana, y cuyo principal propósito es proteger eficaz y oportunamente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia, la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte.

Para lograr sus objetivos es necesario que sea una responsabilidad colectiva de la sociedad, realizable sólo mediante la acción pública, y cuyo cumplimiento se convierte en obligación del Estado y del quehacer colectivo.

A finales de la primera mitad del siglo XX, se creó lo que en la actualidad es el instituto de seguridad social más grande de América Latina, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual protege a los trabajadores de la iniciativa privada y de algunas empresas descentralizadas del Estado. Más adelante se estableció el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual protege fundamentalmente a los servidores públicos y a algunos otros trabajadores cuya incorporación es obligatoria.

La seguridad social tuvo como suprema justificación cumplir uno de los más caros

\* Exdirector general del IMSS.

ideales de la revolución mexicana. Se trataba de “proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”.

En los últimos años las reformas aprobadas bajo el modelo económico neoliberal han atacado los principios básicos que dieron origen a la seguridad social, los cuales son: garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia a través de una pensión justa y suficiente y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, destacando que el valor básico de la pensión es el derecho a los servicios médicos más allá del valor monetario como tal.

La experiencia nos ha enseñado que la incorporación debe ser obligatoria. Inicialmente la seguridad social fue para aquellas personas que estaban sujetas a una relación de trabajo, el gradualismo se dio a partir de la incorporación de los

municipios urbanos y de otros sujetos, como los productores de caña de azúcar y los tabacaleros, entre otros. Dadas las condiciones actuales de la vida nacional, debemos destacar la importancia de la seguridad social en su concepción de obligatoriedad para todos.

Sin embargo, a partir de la década de 1980 el Estado, por la vía de la omisión, no dando recursos suficientes, ha provocado la ineficacia y ha instrumentado una serie de modificaciones legales para deslindarse de la obligación de proveer bienestar social, lo cual ha hecho mediante el desmantelamiento progresivo de las grandes instituciones, con la llamada “privatización silenciosa”.

Un giro radical fue convertir una institución social en una institución financiera. El primer paso en este sentido se dio en mayo de 1992, cuando se estableció un seguro de retiro complementario de jubilaciones y pensiones del IMSS y del ISSSTE, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), basado en el modelo chileno, que consistió en un ahorro de dos por ciento de la nómina de salarios, adicionado con la cuota existente de cinco por ciento para vivienda. Estos recursos se entregaron a la administración del sistema financiero a través de una cuenta bancaria, condicionando su disposición al momento en que el trabajador cumpliera 65 años. Este esquema, al no disponer de controles claramente definidos, favoreció que en diciembre de 2002

el gobierno dispusiera, sin derecho, de veinte mil millones de pesos, propiedad de los trabajadores, para canalizarlos al rescate de Banrural y a la creación de Financiera Rural, siendo que se debieron destinar al fortalecimiento de la seguridad social.

La difícil situación financiera por la que atraviesan las instituciones de seguridad social y la mayoría de los fondos de pensiones del país, se debe en gran parte a la pérdida del valor real de los salarios y, por tanto, de las contribuciones; todo ello acentuado por la disminución de la creación de empleos. Es decir, el hecho de que las cuotas sean una proporción de los salarios ha conducido a una insuficiencia financiera tanto en los fondos de pensiones como en los servicios médicos, lo cual se ha traducido en un deterioro constante de los mismos y en el desprestigio de la medicina social, situación que continuará hasta lograr la privatización silenciosa de los servicios médicos en el universo de los contribuyentes atractivos para el mercado privado y una mínima atención asistencial para el resto.

Debido a lo anterior, es importante destacar que el alza o disminución de cuotas no está relacionado con el comportamiento del empleo y por lo tanto del número de asegurados en el Instituto. En 1995 se disminuyeron las cuotas de los trabajadores y patrones, con el argumento de incentivar el crecimiento del empleo al fortalecer

el ahorro interno, lo cual a su vez se traduciría en un incremento de la inversión y provocaría el aumento en el número de empleos formales. Estas disminuciones se compensaron con el aumento de las aportaciones por parte del gobierno en casi 25 por ciento, sin obtener los resultados planteados.

En noviembre de 1995 el presidente Zedillo presentó al Congreso de la Unión una propuesta en conjunto con los empresarios: la nueva ley que sería aprobada en diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1º de julio de 1997, la cual dio inicio al proceso de privatización de los fondos de pensiones, pues éstos se entregaron sin reservas al sector financiero privado, y de igual forma se crearon las condiciones para la parcial privatización de los servicios médicos.

En cuanto a los servicios médicos, la nueva Ley del Seguro Social cambió el esquema de financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad, mediante la disminución en casi 30 por ciento de las aportaciones de los patrones, y cuya consecuencia para el presente y el futuro es la

apremiante situación financiera que ha impactado seriamente en la disminución de la calidad y oportunidad de los servicios de salud que debe proporcionarse a los trabajadores y a sus familiares derechohabientes. Además, la cuota patronal por cada trabajador se modificó a 17.8 por ciento de un salario mínimo, independientemente del salario base de cotización que tenga dicho trabajador.

Respecto al sistema pensionario del IMSS, éste trae aparejado un alto costo de transición, equivalente a 40 mil millones de pesos al año, con cargo al presupuesto federal, para cumplir con las obligaciones de completar el pago de una pensión mínima para un poco más de 70 por ciento del total de los trabajadores afiliados; el restante 30 por ciento recibirá una pensión proveniente de los recursos acumulados en su cuenta individual, que no reflejará, ni remotamente, su carrera salarial durante su vida activa.

La reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social confirmó el desmantelamiento del actual modelo de atención médica, al mantener una

cuota que no es suficiente ni siquiera para cubrir los costos directos de los servicios, lo que imposibilita cualquier tipo de inversión y pago de renta por el uso de clínicas, hospitales y centros médicos. Se canceló toda opción de inversión institucional o privada, impidiendo su crecimiento y vulnerando su permanencia.

Así pues, esta reforma, que abandona el modelo solidario intergeneracional y lo sustituye por el de ahorro individual, tiene las siguientes consecuencias para la población:

- Pensiones insuficientes
- Deja a los trabajadores a merced de su esfuerzo individual, con una gran vulnerabilidad ante los riesgos del mercado, el fraude y los bajos rendimientos financieros
- Compromete por los próximos cuarenta años un creciente monto de los recursos presupuestarios, para dejar libres los recursos que se entregaron a las afores
- Los recursos para brindar una atención eficiente y óptima son insuficientes, lo que a su vez provoca la caída real del ingreso por la pérdida de cotizantes, acelera la demanda adicional de servicios por reducción del ingreso familiar, estimula las jubilaciones para reducir las plantillas de trabajadores en las empresas, eleva los costos muy por encima de los incrementos salariales, particularmente en medicamentos, y hace

que, al perder liquidez en el mercado, disminuya la recaudación de cuotas

En el rubro de empleos, la reforma es totalmente inconsistente. No se puede culpar de la crisis financiera que vive el Instituto al sistema de pensiones.

El comportamiento del empleo, y por lo tanto de los asegurados en el Instituto, no está ligado en ningún sentido al alza de las cuotas. A través de la historia del IMSS se ha demostrado que una baja en la proporción de las contribuciones por parte de los patrones no tiene resultados directos en el incremento del empleo.

Todo lo anterior confirma que cuando se realiza la sustitución de un sistema solidario de beneficios definidos, por un sistema individualizado de aportaciones definidas, la responsabilidad social del Estado de proteger al trabajador en materia de salud y seguridad social es sustituida por un contrato entre particulares en el que el trabajador carga con todas las desventajas y riesgos.

En este mismo sentido, la medicina social ha probado sus beneficios sobre otros esquemas. La insuficiencia de recursos para las instituciones de salud pública ha provocado el constante deterioro de los servicios médicos. Asimismo se han tomado otras medidas en contra de la medicina social y para favorecer la transferencia de recursos a los negocios financieros de los seguros

médicos privados, como la deducibilidad fiscal de gastos médicos y seguros, el establecimiento de sistemas de aseguramiento privilegiados –para los burócratas de alto nivel– y mecanismos de reversión de cuotas a grupos de altos ingresos, como los banqueros o el grupo Monterrey. Ante el incremento de los costos de atención médica, es necesario distribuir los riesgos entre universos cada vez mayores.

La defensa del sistema solidario de pensiones y la medicina social para los trabajadores es la base para asegurar la función y el compromiso sociales del Estado en el mediano y largo plazos.

La reforma que sufrió el IMSS estuvo mal planteada desde sus orígenes, y lo que hoy día se presenta es resultado de decisiones inadecuadas que sólo favorecieron los intereses de los grandes grupos financieros.

### *Futuro de la seguridad social*

Hoy día estamos en el punto más lejano de poder aspirar a una seguridad social para todos. A las autoridades encargadas de garantizarla, se

les ha olvidado el principio básico de solidaridad humana organizada y colectiva que ésta implica.

Entonces, con este esquema, la visión del futuro en cuanto a seguridad social, parece ser muy oscura para la población mexicana y especialmente para los grupos más vulnerables, a menos de que se trabaje para retomar la esencia de la seguridad social, lo cual no es un trabajo sencillo, al contrario, realizar las reformas adecuadas implica costos sociales, económicos y políticos muy altos, que se deben enfrentar para garantizar el derecho y acceso a la seguridad social de todos los mexicanos.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, para revertir las modificaciones realizadas a la Ley del Seguro Social y fortalecer la seguridad social en general, se requiere un cambio radical en las políticas económicas y laborales del gobierno federal.

La política económica tiene que enfocarse en la creación de empleos con salarios dignos, que refuercen las cuotas y aportaciones a la seguridad social. Además, es preciso operar el

control de precios de medicamentos e insumos, y corregir la evasión y elusión de cuotas por parte de los patrones para los efectos del pago de obligaciones de seguridad social.

La política laboral tiene que enfocarse en la modificación de las leyes de seguridad social, incluyendo los sistemas de ahorro para el retiro, para darles un auténtico contenido de justicia social, eliminando los intermediarios financieros, quienes obtienen grandes ganancias por concepto de cobro de comisiones, sin arriesgar nada, y que generalmente transfieren las utilidades al extranjero y por lo tanto en nada benefician al desarrollo nacional.

Todas estas modificaciones a la Ley del Seguro Social deberían de contrarrestar el retroceso que significó la reforma de 1995, revisando el financiamiento de los diferentes ramos de seguro con objetividad; eliminando los privilegios que sin ninguna razón válida se otorgaron a los patrones al relevarlos de las obligaciones que tienen con sus trabajadores; eliminando las afores, cuya existencia no tiene objetivos de bienestar nacional, ya que la inversión de los recursos de los trabajadores puede correr a cargo de organismos del Estado.

Debemos actuar en defensa del sistema solidario; está comprobado que este tipo de sistemas basados en el principio de solidaridad y universalidad son un efectivo mecanismo de distribución

de la riqueza entre los trabajadores y entre las generaciones.

La defensa del sistema solidario de pensiones y la medicina social para los trabajadores es la base para asegurar la función y el compromiso sociales del Estado en el mediano y largo plazos. Tenemos

las muestras de las reformas que se han dado en otros países, como son los casos brasileño y francés, donde en lugar de atacar el sistema solidario se le reforzó, dándole viabilidad y sustentabilidad a la seguridad social.





# Injusticia de las afores y propuesta de alternativa

ALBERTO BRICEÑO RUIZ\*

\* Presidente de la Academia Mexicana  
de Derecho de la Seguridad Social.

**P**ermítanme iniciar con el famoso cuento “Alicia en el país de las maravillas” llevado al ámbito de la política. Esta ilusión que vivimos con nuestros hijos, nos invita a pensar en un mago implacable, todopoderoso, habitante de un palacio al que se llega por un camino sinuoso, lleno de peligros. El mago permanece oculto por cortinas y pantallas que, al recorrerse y dejarse a un lado, muestran a un personaje sin poder, incapaz de atender los anhelos de quienes creían en sus poderes, y, al final, todo resulta ser un sueño.

En la misma forma se ha planteado en el mundo, como una fórmula mágica, alejada y ajena a la realidad de las regiones, el imperativo de revisar, para los países pobres, sus sistemas de seguro social, y, para los países de primer mundo, sus disposiciones de seguridad social. Entre estos últimos, los intentos de reforma han tropezado con la resistencia de millones de personas.

En nuestro país, cuya condición es similar a la de otras naciones en condiciones económicas difíciles, se insiste en una crisis, que pone en riesgo el otorgamiento de las prestaciones y, sin planes ni programas, motiva la presentación de reformas, tanto a la Ley del Seguro Social, como a la

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y, con ideas similares, se intenta modificar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En atractivas presentaciones se plantea la condición que enfrentan las instituciones responsables de otorgar los servicios. De esta forma, se dice que carecen de recursos para atender en el plazo inmediato los servicios médicos y el pago de las pensiones. No se expresa el motivo real de la desatención: no haber constituido los fondos de reserva; ni se menciona la falta de cumplimiento, por parte de la administración pública, de su obligación de enterar las aportaciones que por ley les correspondían ni, menos aún, se ha determinado las cantidades que adeudan. Tampoco se habla de los desvíos en renglones ajenos a la seguridad social.

Se pretende, mediante reformas legales, atenuar los impactos de la crisis, en la misma forma como, en 1995, se aseguró que con la nueva ley estaría garantizado un seguro social que atendería sus prestaciones

y haría posible la recuperación financiera; tendríamos seguro social para el siglo XXI. Este ordenamiento, vigente desde 1997, ha acreditado a cinco años siete meses de vigencia no haber superado las deficiencias.

El antecedente mediato para la reforma lo encontramos en los planes y programas elaborados por el Banco Mundial y puestos en práctica en la República de Chile, el año de 1980, con las administradoras de fondos de pensiones. La situación económica, social y cultural de ese país tiene características propias, distintas a nuestro medio. La instrumentación que se dio en Chile atiende a sus peculiaridades. Sin embargo, vale recordar lo escrito por los actuarios chilenos Eduardo Miranda y Eduardo Rodríguez, quienes afirman que al nuevo sistema “le faltó una reflexión conceptual más profunda para prever las múltiples implicaciones riesgosas de orden social y financiero que el modelo adoptado conlleva”. Joseph Stiglitz apunta que el sistema propuesto responde a presiones y a cálculos elaborados en los laboratorios del Banco Mundial, sin atender a las condiciones reales de los pueblos.

Entre nosotros, el antecedente inmediato de las reformas aprobadas es el diagnóstico elaborado por el IMSS, en marzo de 1995, donde se apuntó, entre otros aspectos, que los fondos de pensiones y de guarderías se utilizaron en la atención del seguro de enfermedades y maternidad.

El Ejecutivo Federal insiste en una nueva reforma, tanto a la Ley del Seguro Social como a la Ley del ISSSTE, con el argumento reiterado de atenuar la crisis financiera.

El Congreso de la Unión, en cumplimiento de lo ordenado por la fracción XXIX del artículo 123 y por la fracción X del artículo 73 de la Constitución, ha expedido la Ley del Seguro Social; la fracción XXIX del artículo 123 dispone que este ordenamiento es de utilidad pública. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene su base en la Ley del Seguro Social; es una norma adjetiva que regula las disposiciones de la sustantiva, sin poder ir más allá. La Ley del Seguro Social conforma el nuevo sistema de pensiones y determina los aspectos que debe contener la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Por esta razón, hemos insistido en que el legislador analice que no se violenten las normas protectoras del derecho de los trabajadores; que las leyes que emanen del Congreso preserven los principios consignados, como un derecho humano a gozar de los beneficios, y que no sean las instituciones públicas y privadas las que obtengan las ventajas de la Ley.

Con posterioridad a la Ley del Seguro Social de 1997, se han llevado a cabo varias reformas, entre ellas, la publicada el 20 de diciembre de 2001. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se ha modificado en 1998, 1999 y 2000. En

esas modificaciones no se realizó una revisión integral del sistema, a pesar de lo cual se establecen fondos de reserva para los distintos seguros.

La Ley del Seguro Social y sus reformas han tenido dos objetivos: por una parte, dotar al Instituto Mexicano del Seguro Social de mayores elementos coercitivos y, por otra, integrar un fondo para las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez.

En el aspecto de la coercitividad, se confirma la intención de las reformas de 1992, 1993 y 1994, de que la institución de servicios se convierta en una entidad fiscalizadora.

En el segundo aspecto, se atienden recomendaciones del Banco Mundial, para que el fondo de pensiones sea administrado por organismos financieros. De las diecisiete afores inicialmente autorizadas por el organismo inconstitucional de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), en la actualidad existen once, todas ellas con capital accionario extranjero.

De acuerdo con el informe de la Consar, a diciembre de 2003, las afores acumularon la cantidad de 302 mil

millones de pesos, lo que les ha retribuido una suma de 98 mil millones de pesos por comisiones. Si adicionamos las cuotas del Infonavit, hablaríamos de 500 mil millones de pesos.

Estas afores forman parte del sistema de seguro social, emanan de la Ley y, por tanto, se debe cumplir con los objetivos establecidos por el legislador. Hasta la fecha, por la forma como se ha estructurado el sistema, éste no acredita beneficios para los 31'398 282 contratos reportados a diciembre de 2003, contra los 12 millones de trabajadores inscritos en el Seguro Social.

Los contratos, al convertir al trabajador en comitente, accionista y poderdante, varían la naturaleza protectora de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social; el fondo destinado a su pensión depende ahora del valor de las acciones en el mercado.

En la declaración primera, los trabajadores reconocen –a pesar de que la mayoría lo ignora– que los fondos pensionarios son capital de riesgo y, por tanto, sujetos a pérdidas o

utilidades. De esta manera, se atenta contra lo ordenado por la fracción XXVII, inciso *h*, del artículo 123 constitucional y tal declaración es nula de pleno derecho. Los beneficios establecidos a favor de los trabajadores en las leyes de protección y auxilio son irrenunciables.

No es cierto que las afores administren los fondos de los trabajadores; éstos son administrados por las siefores, como lo ordena el artículo 188 de la Ley del Seguro Social. Por el contrato ilegal que han celebrado, los trabajadores autorizaron a la afore, en la cláusula quinta, para que adquiriera acciones de la siefore en nombre y por cuenta de los propios trabajadores. Por ello, tampoco es cierto que el dinero de las pensiones se invierta en bonos y papel del gobierno federal; la verdad es que el dinero para el pago de las pensiones dependerá del valor que tengan las acciones en el mercado. Como puede verse, las leyes de protección y bienestar han conformado trampas legales en perjuicio de los derechohabientes.

Para la constitución de las afores, los bancos se apoderaron del mercado de los trabajadores y, por las operaciones que realizaron en la venta de sus acciones, a Banco Bilbao Vizcaya, a Citigroup y a otras instituciones financieras internacionales, las decisiones con relación al dinero pensionario de los trabajadores se toman en España, Nueva York, Londres o Suiza. Lo más

grave es que estos organismos, ajenos a los problemas de los trabajadores, han recibido los miles de millones de pesos por comisión de la gente con menores recursos de nuestro país. Es un dinero que se ha ido y seguirá saliendo de México para robustecer las carteras de esas instituciones. Así lo escribe Norahenid Amezcua, cuando de manera enfática sostiene que “el SAR entrega una enorme llave de voracidad para las afores, quienes en adelante podrán recibir los ahorros, heridos de muerte con altísimas comisiones, de prácticamente todas las personas”.

En la práctica vemos que estas empresas no cumplen con el mandato del artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el sentido de que “el régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores” y deberá fomentar la actividad productiva nacional, la generación de empleos, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional. Nada de esto se cumple. Los beneficios de la reforma contenida en la Ley son muy grandes, pero a favor de las instituciones financieras internacionales, y han producido un perjuicio grave y muy serio a los trabajadores.

Esta situación, delicada de por sí, se incrementa cuando la Ley del Seguro Social dispone que todas las pensiones, derivadas de riesgo de

trabajo, invalidez, viudez, orfandad, de ascendientes, por cesantía en edad avanzada y vejez, serán pagadas por las aseguradoras. Para que el pago se efectúe, es necesario, como condición y requisito inconstitucional, que el asegurado o su beneficiario contraten con la aseguradora de su elección, la que más ventajas bur-sátiles pueda producirle. La aseguradora recibe los fondos del IMSS o de la afore y, sin correr algún riesgo ni sufrir demérito en las utilidades de las inversiones que realice, paga la pensión hasta el monto en que alcancen las partidas que le fueron entregadas. Las utilidades que se deriven de las inversiones que la aseguradora lleve a cabo del capital pensionario recibido, son para ésta, sin que exista obligación legal de incrementar las pensiones.

Las aseguradoras, las afores y las sifores son instituciones financieras internacionales y, en muchos casos, los mismos bancos extranjeros tienen estas tres figuras. Como puede verse, y así se anuncia en una publicidad, estas empresas ajenas a nuestro país hacen un negocio redondo

con el dinero de los doce millones de trabajadores inscritos en el IMSS y con el dinero de más de treinta millones de contratos celebrados. Sólo 40 por ciento de los contratos corresponden a cuentas activas, pero la Consar ha autorizado a las afores el cobro de las comisiones sobre las cuentas inactivas.

El dinero de los trabajadores no puede ser objeto de especulación mercantil; al ser parte de su salario, la propiedad les pertenece, como lo reconoce el artículo 169 de la Ley del Seguro Social, y los descuentos están limitados en el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo, sin considerar en el mismo el pago de comisiones, en cumplimiento de la fracción VIII del artículo 123 constitucional.

Qué oportuno es recordar las palabras de la exposición de motivos del presidente Ávila Camacho, que acompañó a la primera Ley del Seguro Social, en 1942:

[El salario es] la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos necesarios para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo

hecho que implica pérdida o disminución del mismo causa perjuicios trascendentales (...) El régimen del Seguro Social representa un complemento del salario (...)

En otra parte afirma:

...como la protección impartida por el Seguro Social entraña una función de interés público, **no puede ser encomendada a empresas privadas**, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento, porque quien sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera.

Es lamentable que el legislador, atendiendo las presiones del Ejecutivo Federal, no hubiera reflexionado en estos conceptos y dejara en manos de las instituciones privadas extranjeras, la delicada responsabilidad de administrar y pagar las pensiones. Las empresas privadas se han dedicado a lucrar con el dinero de los trabajadores.

Es imperativo que insistamos en la acción de los legisladores para que las afores cobren comisiones limitadas en ley, únicamente sobre las utilidades que produzcan las inversiones; que se determine la supresión de las siefores que reciben una enorme utilidad derivada de las inversiones que llevan a cabo y se elimine a las aseguradoras del pago de las pensiones; que las pensiones

las pague el IMSS en los seguros que administra, y las afores sólo en los casos de cesantía en edad avanzada y vejez.

Existen serias confusiones legislativas en la Ley del Seguro Social y en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con las que, entre otras, se da base para los cientos de disposiciones administrativas de carácter general emitidas por la Consar y para que en la práctica, por las contradicciones legales, se tome como base para el cálculo y pago de las diversas pensiones, el monto acumulado en la cuenta individual. Deben llevarse a cabo, en forma urgente, las reformas necesarias, donde se hagan las precisiones a favor de los trabajadores.

El orden normativo no puede quedar supeditado a las consideraciones financieras, ya que estaríamos frente a un gran peligro. La Ley del Seguro Social deriva del artículo 123 constitucional, como un ordenamiento de protección y bienestar; así se consigna en la fracción XXIX. Las disposiciones que el artículo 123 contiene a favor de los trabajadores son válidas para todos los derechohabientes; el salario base de cotización recibe la misma protección que el salario de los trabajadores y está tutelado por diversas fracciones. En la misma forma se tutela el derecho a la habitación y la garantía de salud.

Las instituciones públicas sólo pueden existir en la medida en que se instituyan para beneficio

del pueblo. No puede existir un renglón del gasto público en el Presupuesto, autorizado por la Cámara de Diputados, que no tenga como destino único el beneficio de la sociedad. Esto justifica la existencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Para la realización de cualquier plan o programa, las instituciones de seguridad social, que son organismos de servicio, deben contar con trabajadores identificados con los principios de solidaridad. Los cerca de 400 mil trabajadores del Seguro Social llevan a cabo un gran esfuerzo para atender un millón de consultas diarias y los trámites administrativos para el pago de las prestaciones en dinero, donde se incluye a 1'400 000 pensionados. El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, en las revisiones del contrato colectivo de trabajo, ha logrado en los 60 años de vida de la

institución prestaciones laborales que permiten a sus trabajadores tener condiciones decorosas para el desempeño de sus labores.

Desde hace meses se ha llevado a cabo una campaña para desprestigiar los alcances logrados en ese contrato colectivo; se llegó a afirmar que los médicos familiares recibían un salario elevado de cinco mil pesos mensuales, el cual se incrementaba en diez mil pesos adicionales. El tabulador, anexo al contrato colectivo de trabajo, señala para el médico el salario de \$5 558.82; y, con las prestaciones del contrato, esa cantidad podría llegar al doble. La enfermera general recibe \$3 194.46, y la enfermera jefe de piso, \$4 432.68. Estas cantidades sirven de base para la pensión. No existen salarios superiores para los trabajadores del IMSS.

En la cláusula 110 del Contrato Colectivo de Trabajo, se consigna el derecho a la jubilación, para las mujeres a los 27 años de servicio y para los hombres a los 28, con salario íntegro. Los trabajadores han aportado y aportan una cuota al Instituto para su pensión; el Instituto está

obligado a otorgar las cantidades necesarias, así como a elegir el sistema financiero que cubra el costo de las jubilaciones y pensiones; el fondo es administrado y valuado actuarialmente por una comisión mixta, donde interviene el sindicato. No es válido decir que el pasivo laboral sea una causa de la crisis financiera ni, menos, revisar de modo regresivo este derecho, lo que violentaría las disposiciones del artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo.

Lo delicado es que en situación similar se encuentran los contratos colectivos de trabajo de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, y Luz y Fuerza del Centro. Es de llamar la atención que los trabajadores de Teléfonos de México y de las instituciones financieras, con pensiones al último salario y dinámicas, no enfrenten problemas financieros.

El secretario de Hacienda, Gil Díaz, en declaración publicada el 4 de septiembre de 2002, afirmó que:

No es un problema de suficiencia de recursos, es un problema de administración de la operación y de planeación de las inversiones y de supervisión de las inversiones. No han tenido una astringencia de recursos. Al contrario, han tenido a su disposición una enorme abundancia de recursos y lo que necesitamos es aprovecharlos más.



De las personas mayores de sesenta años de edad, que son siete millones, únicamente 10 por ciento recibe alguna pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, y más de 85 por ciento apenas alcanza un salario mínimo. Se ha hecho responsables a quienes rebasamos los 60 años de edad, por las expectativas de vida, del costo de las prestaciones médicas y el valor de las pensiones; somos uno de los motivos para la inestabilidad económica de las instituciones. Esta afirmación es una falacia: hemos contribuido durante la vida laboral, junto a los patrones y el gobierno, a la conformación de un fondo que garantice las pensiones. El dinero cuidadosamente invertido, como lo ordena la Ley, en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, debe ser la base para la determinación de las pensiones. Miles de personas que efectuaron aportaciones no generaron derecho a pensión por no alcanzar la edad o las semanas de cotización.

El sistema de seguridad social, cualquiera que sea la forma que cada lugar adopte, debe ampliar los niveles de bienestar; reducirlos ocasiona un riesgo mayor, al provocar, necesariamente, intranquilidad social. Es mayor el costo del malestar, cuyas consecuencias son impredecibles. Recuérdese lo afirmado por Bismarck en 1873, “sería más elevado el gasto de una revolución”, con lo que convenció a los reticentes patrones de aquella época.

Ese beneficio debe ser tangible, traducible en prestaciones que le aseguren y garanticen educación, salud, medios de subsistencia para hacer factible no sólo mantener su nivel de vida, sino mejorarlo en forma incesante. Esto no es demagogia, es la justificación de un sistema de vida. No implica participar en la lucha entre un Estado benefactor y el neoliberalismo; es simplemente hacer efectivos los mandatos de la Constitución, que da vida a las instituciones públicas y privadas. Es respetar el orden jurídico, no como un capricho, una entelequia o satisfacción a requerimientos de fuerzas internacionales.

Somos y seguiremos siendo, a pesar de los intentos en contra, un país de instituciones generadas para beneficio de sus habitantes. Somos un país con una población pobre, donde muchas personas se sostienen con un ingreso promedio de un dólar por día; las fuentes de trabajo se cierran ante la competencia desleal de las grandes empresas transnacionales y muchos trabajadores son despedidos, como los 50 mil servidores

públicos que se anuncia quedarán sin empleo mediante el disfrazado sistema de retiro voluntario. El seguro social, cualquiera que sea el sistema que se adopte, resiente el desempleo, así como también los bajos salarios, que afectan sus ingresos.

No podemos trasladar programas elaborados por financieras internacionales, ni aplicar los del primer mundo. Avanzaremos cuando elaboremos programas para un país pobre y, sobre estudios científicos, usemos racionalmente los recursos naturales y estimulemos el potencial

humano. Confiamos en que, en este sentido, la Ley General de Desarrollo Social, aprobada por consenso en el Congreso de la Unión, garantice el acceso a educación, salud y seguridad social.

La población reclama su acceso al seguro, ya sea social o popular, por la urgencia de contar con una atención. Podremos ir superando la crisis económica cuando exista la voluntad política de entender que no podemos aplicar recetas internacionales ni las derivadas de los sistemas de otros países; y que debemos mantener la filosofía política contenida en la ley fundamental, para ir alcanzando los niveles adecuados de seguridad social que el pueblo demanda.

# Revisión de distintos sistemas de pensiones nacionales



# Sistema de pensiones del ISSSTE

ENRIQUE MORENO CUETO\*

\* Subdirector general  
de Prestaciones Económicas,  
Sociales y Culturales del ISSSTE.

**E**l Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) surge en el marco de la política social del Estado mexicano que emana de la revolución, en el que la Constitución establece el derecho de los trabajadores a los seguros populares, de invalidez, de vida, médicos, etcétera.

## *Antecedentes y cobertura actual*

En 1925 se genera una iniciativa para crear el Instituto Nacional de Seguridad Social y se expide la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro que atiende a los trabajadores al servicio del Estado.

En 1929 se consigna en la Constitución como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Para 1943 se expide esta ley, se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y también surge la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En 1947 se establece una primera reforma a la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que ya comenzaba a presentar desajustes respecto a su diseño original.

En 1959 se expide la Ley del ISSSTE.

En 1960 se establece en la Constitución general de la república el apartado *B*, que establece los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, independientemente

de los que tienen los del apartado A, que son los trabajadores del sector privado.

En 1972, como parte de los esquemas de seguridad social, se crea el Infonavit y el Fovissste. En 1976 se crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Posteriormente, en 1992, se establece el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), del cual el Instituto tiene una parte que se llama SARISSTE. En 1995 y 1997 tiene lugar la reforma del IMSS.

El ISSSTE no es solamente un sistema de pensiones, es un sistema amplio, complejo, de seguridad social, que incluye 21 seguros y prestaciones agrupadas en diferentes fondos: Fondo de Pensiones, Fondo Médico, Fondo de Riesgos de Trabajo, Fondo de Préstamos Personales, el Sistema de Ahorro para el Retiro –que no es propiamente un fondo, pero que se presenta como tal para fines de supervisión y seguimiento–, el Fondo de Servicios Sociales y Culturales y el Fondo de la Vivienda.

Este conjunto de servicios y fondos operan en un esquema de coti-

zaciones bipartita. No es igual que en el Seguro Social, en donde aportan los patrones privados, el trabajador y el Estado. Esto hace del sistema del IMSS un sistema tripartita. En el ISSSTE opera un sistema dual, en donde solamente aportan el trabajador y el patrón, que en este caso es el Estado.

Para servicios médicos se asigna 9.5 por ciento del salario básico de cotización, a diferencia del IMSS, donde se trabaja con salarios integrados, y solamente algunas prestaciones –particularmente las que son en especie– se excluyen de su conformación.

El concepto de salario básico de cotización es, en el ISSSTE, la base no sólo de las aportaciones sino también, como lo veremos más adelante, del otorgamiento de los beneficios. Entonces, 9.5 por ciento de este salario se dirige a los servicios médicos; el trabajador aporta 2.75, y el resto lo aportan las dependencias. Para pensiones y jubilaciones se asigna siete por ciento de ese salario básico de cotización; para prestaciones sociales, uno por ciento; para préstamos personales, uno por ciento; para riesgos de trabajo, 0.25 por ciento. Para vivienda se asigna cinco por ciento, igual que en el IMSS. Los patrones aportan dos por ciento para el Sistema de Ahorro para el Retiro, y cargamos una cuota de dos por ciento para gastos de administración. En total obtenemos 27.75 por ciento del salario básico de cotización. Si partimos del promedio de ingresos de

un trabajador en la burocracia, que es de 5 mil pesos, éste aporta aproximadamente 400 pesos para todo este sistema de seguridad social; las dependencias le aportan, a su vez, 988 pesos, lo que suma un total mensual de alrededor de 1 400 pesos.

*Cuotas y aportaciones  
(porcentaje del sueldo básico)*

	<b>Trabajador</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Total</b>
Servicios médicos	2.75	6.75	9.50
Pensiones y jubilaciones	3.50	3.50	7.00
Prestaciones sociales	0.50	0.50	1.00
Préstamos personales	0.50	0.50	1.00
Seguro de riesgos de trabajo	–	0.25	0.25
Vivienda	–	5.00	5.00
Gastos de administración	0.75	1.25	2.00
SAR		2.00	2.00
<b>Total</b>	<b>8.00</b>	<b>19.75</b>	<b>27.75</b>
Sueldo medio = \$5 mil	\$400	\$988	\$1 388

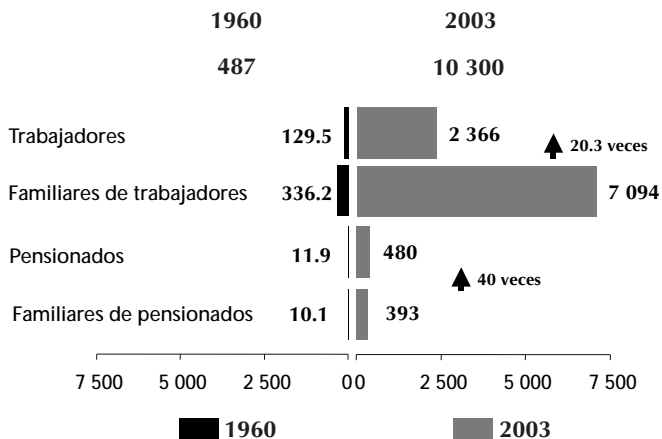
La población derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha crecido muchísimo a lo largo de su historia. Actualmente existen millones de derechohabientes, un salto realmente espectacular si se tiene en cuenta que a lo largo de poco más de

40 años hemos pasado de 487 mil derechohabientes a 10.3 millones.

El número de trabajadores cotizantes ha crecido de 129 500 a 2'300 000; los familiares de éstos, de 336 mil a más de 7 millones; los pensionados, de 12 mil a 480 mil; y sus familiares, de 10 mil a cerca de 400 mil. Pareciera que el número de pensionados y sus familiares ha tenido un crecimiento menor, o de menor peso, comparado con el de los cotizantes y sus familiares; sin embargo, desde la formación del Instituto, el grupo de estos últimos ha crecido veinte veces, mientras que el de los pensionados y sus familiares ha crecido cuarenta veces. Éste es un dato muy importante para comprender la dinámica del Instituto, que es muy diferente desde el punto de vista demográfico a la que ha experimentado el Seguro Social respecto a su población derechohabiente.

Nuestra población, por tipo de derechohabientes, se divide más o menos como sigue: trabajadores cotizantes, 23 por ciento, y sus familiares, 70 por ciento; pensionistas, cuatro por ciento, y sus familiares, tres por ciento.

### *Derechohabencia del ISSSTE (miles de personas)*



En cuanto al tipo de dependencias públicas para las que trabaja la población derechohabiente, 39.5 por ciento se desempeña en los gobiernos estatales y 26.5 por ciento en las dependencias federales; en la administración paraestatal tenemos a 26.3 por ciento y en los gobiernos municipales a 1.2 por ciento.

#### *Problemática estructural del Fondo de Pensiones*

Mucho se ha escrito al respecto y los funcionarios del ISSSTE han hecho

constantes declaraciones. La propia institución ha realizado diagnósticos y los ha difundido.

El ISSSTE presenta graves distorsiones financieras, administrativas, organizacionales y de servicios, acumuladas durante varias generaciones.

El Instituto tiene un déficit financiero creciente en sus fondos médico y de pensiones que presiona severamente sus finanzas y provoca un deterioro cada vez mayor de la calidad de todos sus servicios.

Estos problemas se han acumulado a través de muchas generaciones, prácticamente desde la fundación del Instituto (1960), el cual arrastra



problemas desde su antecedente, la vieja Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. En materia de pensiones, cuando aún no existían de manera transparente y clara los derechos al fondo médico, ya el nuevo Instituto de 1960 arrastraba los problemas de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que se creó en 1925.

La dimensión de los problemas financieros de estos dos fondos es grave. El año pasado la nómina de pensiones del ISSSTE llegó a representar 30 mil millones de pesos en números redondos, de los cuales, 20 mil millones fueron aportados por el gobierno federal, vía subsidio, y sólo 10 mil millones provenían de los propios ingresos del Instituto a través del esquema de aportaciones. Es decir, la nómina de pensiones absorbe la totalidad del subsidio que ofrece el gobierno a la institución.

Con el fondo médico sucede algo similar. No es tan grande el desequilibrio en términos absolutos, aunque realmente sus finanzas están muy presionadas por ello. Como la nómina de pensiones absorbe el subsidio general que ofrece el gobierno, para resolver los problemas del déficit que tiene el fondo médico se tiene que recurrir a la descapitalización de otros fondos, con el consecuente deterioro de los servicios.

Por ejemplo, las contribuciones totales que están dedicadas por ley a préstamos personales

se transfieren de manera íntegra a sacar adelante los servicios de salud, y prácticamente sucede lo mismo con 80 por ciento de lo que corresponde al fondo de prestaciones sociales y culturales. ¿Qué sucede? Descapitalizamos unos fondos, reducimos la calidad de los servicios en ese ámbito y aun así no resolvemos los gravísimos problemas que tenemos en materia de salud.

La problemática ha llegado a un nivel de complejidad imposible de afrontar inercialmente o de superar mediante soluciones parciales o simplistas. La solución que ofrecen las correcciones administrativas es limitada. El problema del Instituto es estructural.

Escuchamos con cierta recurrencia, alrededor de septiembre de cada año, cuando se discute el presupuesto, la importancia de que el ISSSTE reduzca sus gastos. Efectivamente, se trata de una estrategia necesaria. Uno de los problemas importantes, a cuya resolución tenemos que abocarnos, y al que nos hemos abocado, es la modernización administrativa y la reducción del gasto corriente

en el Instituto. Sin embargo, eso no resuelve por sí solo los problemas. Si suprimiéramos el gasto corriente del Instituto o hiciéramos un recorte presupuestario el año próximo, para reducir los gastos a su mínima expresión, el problema financiero continuaría vigente. O sea, no resolveríamos el problema del déficit en salud ni el déficit en pensiones.

A esto nos referimos cuando afirmamos que esta problemática no admite soluciones simplistas, parciales o administrativas. Estamos hablando de un problema financiero y estructural de otra dimensión.

¿Cómo se explica que se haya llegado a esta situación? Básicamente por dos razones: por la dinámica demográfica del Instituto, y por la estructura de beneficios que éste ofrece.

### Factores demográficos

En materia de factores demográficos: los servicios del ISSSTE son sumamente caros, más caros, incluso, que los que ofrece, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social a sus derechohabientes. ¿Por qué? Porque nuestra población es más

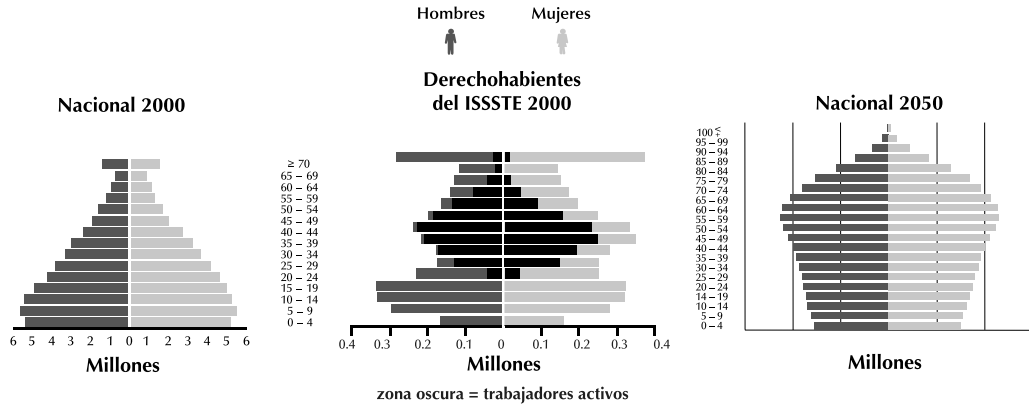
vieja, de mayor edad. Es una población en un universo cerrado.

La población que atiende el Seguro Social es una población que evoluciona, que crece conforme crece la economía; puede, en un momento dado, estancarse o crecer mucho, pero sigue los vaivenes de un universo, de un grupo abierto de población.

Y el del ISSSTE es un grupo cerrado, es el grupo de la burocracia; entra muy poca gente al sistema y sale cada vez más gente. Entonces, el efecto producido es el de una olla de presión, el provocado por el muy acelerado envejecimiento de la población. El ISSSTE no tiene los ciclos del Instituto Mexicano del Seguro Social; las entradas que permiten renovar demográficamente las edades y la población misma.

De acuerdo con la pirámide de población del país, elaborada con datos del Consejo Nacional de Población, para el año 2000 la base es todavía ancha, es decir, los grupos de menos edad conforman esa base, que se va adelgazando conforme aumenta la edad de la población. Para el año 2050, la pirámide nacional mostrará una tendencia en sentido inverso, esto es, hay un notable adelgazamiento en la base hasta llegar a una población más envejecida. Ésta es la manera como se espera que la población crezca en el país, y éstos son los parámetros con los que opera el ISSSTE.

## Gráficas de factores demográficos



Si se observa la pirámide de derechohabientes del ISSSTE, parece todo menos una pirámide. Tiene una gran cintura, con el segmento que corresponde a las mujeres mucho más grande que el correspondiente a los hombres. Tiene muy pocos niños. La mancha interior oscura representa a la población cotizante, la cual sostiene económicamente con sus aportaciones a toda la pirámide.

Estos datos bien podrían ser los de un país en guerra: pocos niños, muchas mujeres, pocos hombres y una estructura por edades muy desordenada. Y, además, con una tendencia al envejecimiento muy pronunciada.

Hay otros datos que explican esta pirámide de edades: en 1975 la esperanza de vida al nacer

de los derechohabientes del ISSSTE era de, más o menos, 65 años. La edad promedio de retiro, en cambio, era de 62 años. Para 2002 la esperanza de vida ya había aumentado a 75 años, y nuestra población derechohabiente ahora se retira a los 55 años. Es decir, se retira más joven y vive más.

Esto da como resultado que el tiempo de disfrute de la pensión ha pasado de dos y medio años, en 1975, a 21 años en la actualidad: veintún años durante los que se debe pagar a cada pensionado.

Por otra parte, de 1980 a 2002 la población pensionista creció 527 por ciento, mientras que la población cotizante solamente creció 49.7 por ciento; es decir, la velocidad de crecimiento del número de los pensionistas es diez veces mayor que la de la población que aporta, la población activa. Esto ha llevado a que los cotizantes por pensionado hayan pasado, en 20 años, de 21 cotizantes por cada pensionista, a menos de cinco cotizantes por cada pensionista.

Las aportaciones en un sistema como el nuestro, que es de tipo solidario, deberían conformar también un sistema piramidal, en donde los cotizantes estuvieran en la base, la parte más ancha, pues son quienes aportan para pagar las pensiones y los beneficios que disfrutan quienes están en la punta de la pirámide, los que van envejeciendo y jubilándose. Ahora solamente hay cinco trabajadores cotizantes por cada pensionista.

#### Estructura de beneficios

Los beneficios, desde un punto de vista contable, representan los gastos de un sistema de seguridad social.

En 1983 se crea la pensión por cesantía en edad avanzada. Además, se fija en 100 por ciento la pensión indirecta, que es la pensión que reciben las viudas. Se le llama beneficiario directo al pensionista que fue trabajador; los beneficiarios indirectos son las viudas, los hijos, etcétera. Y esto, antes no era así. Por lo general, cuando se retiraba una persona y posteriormente fallecía, le dejaba a su viuda la pensión. El primer año la viuda cobraba 100 por ciento de la pensión, después se le iba reduciendo gradualmente 10 por ciento hasta llegar a 50 por ciento y ahí se estabilizaba. En 1983 se fija de inicio hasta el fin el 100 por ciento de la pensión.

En 1986 se reduce, además, de tres a un año la base de cálculo de pensión. Ahora, en el ISSSTE, el cálculo del beneficio que le corresponde a cada pensionista se hace considerando el promedio de sueldo que tuvo durante el último año. Antes éste se realizaba sobre el promedio de los tres últimos años y todavía antes era sobre los últimos cinco años. Esto aumentó las pensiones de manera muy significativa.

También en 1986 se establece para las pensiones un piso de un salario mínimo; y la jubilación para las mujeres a los 28 años de servicio, en lugar de 30, la edad dispuesta para el hombre.

Además, en 1992 se exime a los pensionistas del ISSSTE de pagar la contribución de cuatro por ciento por servicios de salud. En 2000

se establece el derecho de las trabajadoras a registrar a sus parejas. (Éste era un sistema diseñado y calculado para que el hombre registrara a su esposa.) Eso multiplica enormemente el tipo de pensiones que tiene el Instituto.

Y, por último, en 2001, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se hace una reforma al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que dispone la manera en que se elevan y se ajustan las pensiones año con año para que se establezca la pensión conocida como *dinámica*. Se protege magníficamente al pensionista, porque su pensión, a partir de esta reforma, subirá, ya sea de acuerdo con lo que haya subido el salario de la plaza que tuvo cuando se jubiló, o bien, de acuerdo con el índice inflacionario, lo que sea mayor. Esto protege de cualquier problema inflacionario el poder adquisitivo de las pensiones.

Lo más importante de estos esquemas de beneficio es la parte social; son logros importantísimos para la población pensionaria y derechohabiente del Instituto.

El problema es que todos estos beneficios se definieron y se establecieron sin calcular el monto de las aportaciones o contribuciones, o los costos financieros que esto representaba. Se comenzaron a otorgar beneficios sin buscar mecanismos para que su administración fuera financieramente sana.

### Pasivo pensionario

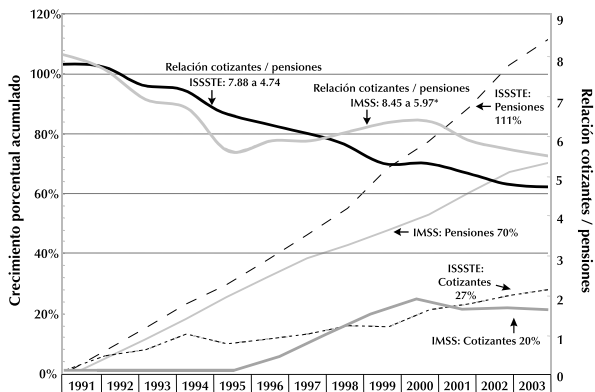
Mencionamos antes dos factores: el factor de los beneficios y el factor demográfico. El factor demográfico ha influido para que en el IMSS, la proporción de trabajadores cotizantes por pensionista pasara de 8.5 a casi seis; mientras que en el ISSSTE pasó de 7.8 a 4.7 cotizantes por pensionista.

Si se compara el crecimiento del número de los cotizantes con el de los pensionistas, la inclinación de la curva de los cotizantes es mucho más pronunciada que la inclinación de la curva de los pensionistas, que es prácticamente plana. La inclinación es el ritmo con que crecen las pensiones. La desproporción es evidente: el número de pensionistas crece cada vez más, mientras que el de trabajadores cotizantes se mantiene prácticamente estable.

Hablando de pensiones, los ingresos del Instituto, si bien han crecido año con año, lo han hecho en menor proporción que los gastos, por lo que tenemos un déficit en el saldo de las pensiones.

Hasta 1992 se sobrevivía con los últimos recursos que aportaba la

### Crecimiento porcentual acumulado de cotizantes y pensiones en el ISSSTE y el IMSS, 1991-2003



\* Relación trabajadores permanentes y eventuales *versus* pensiones totales.

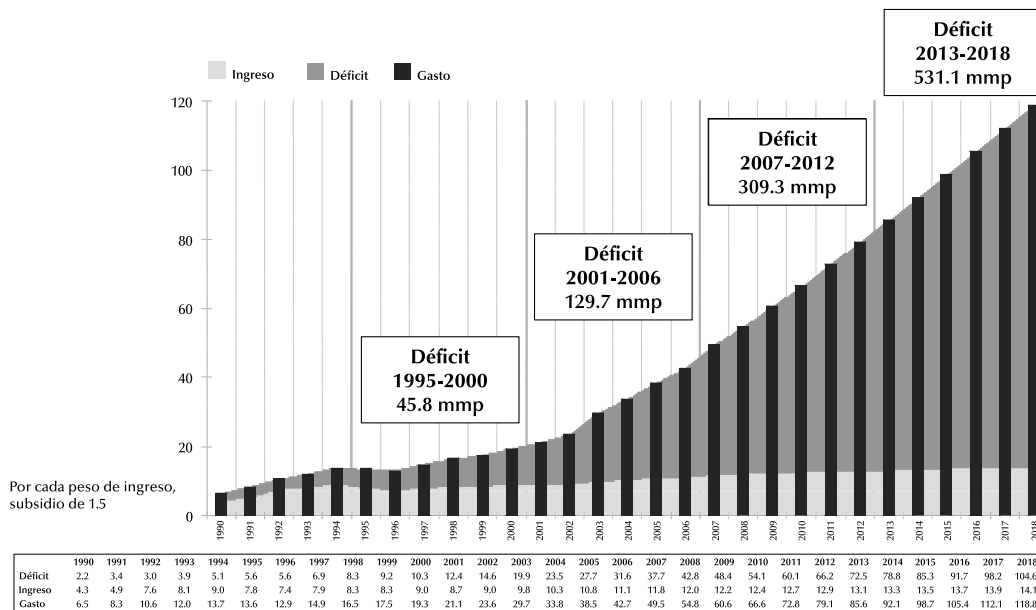
Fuentes: ISSSTE-Afiliación y vigencia / Pensiones e IMSS, *Reporte de gestión* núm. 29, julio de 2003.

reserva de pensiones del Instituto, y a partir de ese momento se comienza a recurrir al subsidio. En aquel año, el gobierno aportó sus primeros mil millones de pesos –un billón de viejos pesos– para pagar la nómina de pensiones.

Si dividimos este gasto, este déficit, por sexenios, observamos cómo de 1995 a 2000, es decir, el sexenio pasado, teníamos un gasto de 45 mil

millones de pesos. En este sexenio, este gasto casi triplica al del sexenio pasado, 129 mil millones de pesos. El próximo sexenio va a ser de 209 mil millones de pesos, y el siguiente de 531 mil millones de pesos. Son números muy grandes. Es difícil imaginar lo que significan. Lo que sí es fácil apreciar es que el número de jubilados de este sexenio, que son alrededor de 280 mil, equivale a todos los jubilados que hubo de 1985 a 2000. Esto explica el ritmo de crecimiento de la población pensionaria.

## Ingreso, gasto y déficit del Fondo de Pensiones del ISSSTE, 1990-2018 (millones de pesos constantes 2002)



De 1989 a 1992, el déficit se cubrió con la reserva del fondo de pensiones. 2003-2010, datos proyectados.

El número estimado de jubilados para este sexenio (283 000) equivale al número de jubilados en el periodo de 1985 a 2000 (264 435).

¿Qué significan estas cifras? Hay que tener un referente para poder estimar de qué estamos hablando. El déficit de 2001 a 2006 es igual al presupuesto combinado de todo el sector eléctrico del país. El déficit del próximo sexenio, de 2007

a 2012, será igual al presupuesto educativo o al del ramo 33 en 2003. De 2001 a 2012, dos sexenios, el déficit se equipararía con las reservas del Banco de México en 2003. Y si

sumamos tres sexenios, de 2001 a 2018, sería igual a la deuda externa del sector público en 2002. Éste es el referente que tenemos para darnos una idea del peso que tienen los déficit en materia de pensiones en el ISSSTE.

Veamos el problema desde otro enfoque. Desde un punto de vista individual, una persona entra a trabajar a los 25 años de edad, en promedio, y se retira después de 30 años de cotización; a los 55 años recibe su pensión directa, y, como su esperanza de vida es de más o menos 75 años (77 en el ISSSTE), si fallece al cumplir esa edad, transfiere su pensión a sus beneficiarios, quienes todavía la reciben durante 10 años más; es decir, se disfruta este beneficio hasta el equivalente a los 87 años de edad.

El monto promedio que aporta una persona al Fondo de Pensiones es de 216 815 pesos, ya capitalizados. Al final de una vida laboral de 30 años de cotización, la cuota del siete por ciento del salario base más los intereses generados suman 216 000 pesos. Pero este trabajador

disfruta la pensión 32 años, y no sobre siete por ciento del salario básico de cotización, sino 100 por ciento del mismo, lo cual significa un costo de 1.5 millones de pesos: en números redondos, un déficit de 84 por ciento.

El problema de pensiones del ISSSTE es complejo y requiere una solución estructural. Si quisiéramos resolver el problema exclusivamente con las cuotas, ¿a cuánto tendríamos que aumentarlas? Haciendo una simulación, tendríamos que subir las cuotas 40 por ciento y apenas alcanzaría para que el déficit fuera menor. Pero eso es simplemente inviable.

También podríamos manejar exclusivamente la variable edad. Por ejemplo, ahora en el ISSSTE no tenemos edad de retiro; tenemos años de servicio, años de cotización. El trabajador hombre se retira a los 30 años de cotización y a los 28 las mujeres, independientemente de la edad que tengan. Esto quiere decir que una maestra o una médica que entre a los 18 años de edad, a los 46 se retira, y realmente está en la plenitud de su vida.

Otro ejemplo: a una persona que entre a trabajar a los 25 años de edad tendríamos que subirle la edad de retiro a 75 años para que el tiempo de cotización permitiera un equilibrio financiero. Como es evidente, no se puede pensar en soluciones de este tipo, tiene que darse una combinación de factores. Desde luego hay que



pensar en cómo puede modificarse la edad de retiro, cómo puede modificarse el tiempo de servicios, cómo se tiene que modificar el nivel de contribución, pero de manera combinada, además de otro tipo de medidas para encontrar realmente una solución óptima.

### *Retos de la seguridad social en México y el mundo*

#### La previsión social en el mundo

Los problemas del ISSSTE no son privativos del Instituto ni del país. En todo el mundo se revisan los sistemas de seguridad social. Los principales problemas sobre los que se reflexiona son:

- Cómo garantizar el financiamiento futuro de la previsión social mediante el equilibrio financiero y actuarial de todos los fondos
- Cómo reformar la estructura de beneficios de los sistemas para responder a la realidad social, epidemiológica y demográfica de cada país
- Cómo transformar las estructuras organizativas y los modelos de gestión de los sistemas, para adecuarlos a la nueva realidad
- Cómo aprovechar el potencial de la seguridad social para generar ahorro interno, promover el empleo y contribuir al desarrollo económico
- Cómo propiciar que los sistemas de seguridad social operen bajo esquemas nacionales

integrales tanto en materia de salud como de pensiones, para potenciar recursos e infraestructura y para garantizar la portabilidad de derechos entre diversos sistemas

Sobre este último punto, en el caso de México se gasta en las clínicas del apartado B, en las clínicas del apartado A y en las clínicas que no corresponden a un apartado, en vez de integrar el sistema nacional de salud para potenciar estos recursos y aprovecharlos al máximo. Lo mismo sucede con las pensiones. Ésta es una de las partes más injustas de los sistemas de pensiones vigentes en México. Si un trabajador cotiza menos de 10 años en el ISSSTE, por ejemplo nueve años, y por alguna razón decide cambiarse al sector privado y cotiza 14 años en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en ninguna de las dos partes se puede pensionar. Éste es un problema muy grave. Es una de las cuestiones que competen a esta falta de comunicación de nuestros sistemas previsionales y que resulta terriblemente injusta.

## Tipos de reforma en el mundo

Las reformas a la seguridad social abarcan a países de todos los continentes y con los más diversos regímenes políticos y económicos. En la última década se han registrado más de 100 reformas en todo el mundo:

- *Paramétricas.* Se registran más de 60 reformas para fortalecer los sistemas de reparto mediante incremento de contribuciones y reglas más estrictas para la acreditación y acceso a los beneficios (Brasil, Francia, Guanajuato).
- *Capitalización individual.* Se conocen más de 10 reformas que cambiaron el sistema de reparto por un esquema obligatorio de cuentas individuales de ahorro para el retiro, básicamente en América Latina (Chile, El Salvador, Nicaragua y México-IMSS).
- *Mixto multipilar.* En más de 30 países se han incorporado en un modelo las cualidades de la solidaridad del sistema de reparto con la eficiencia del ahorro de las cuentas de capitalización

individuales, principalmente en países europeos (España, Gran Bretaña, Italia, Suiza), así como en los estados mexicanos de Coahuila, Aguascalientes y Estado de México.

Todos tienen sus ventajas y desventajas. Para el caso del Instituto, el sistema tiene que ser revisado a la luz de su situación particular. No se puede adoptar un modelo puro, ni desde el punto de vista académico, ni tomando en cuenta exclusivamente la experiencia de otro país. Se tienen que revisar sin prejuicios todos los modelos que se han experimentado en el mundo para saber de qué manera se pueden adaptar a las realidades particulares de nuestro país y, en este caso, de cada institución, del sistema ISSSTE.

En América Latina han prevalecido los modelos de capitalización individual; en Europa han prevalecido los modelos multipilares. Los modelos de reparto ya son cada vez más escasos; se están modificando por las presiones mencionadas.

En todos los casos hay dos premisas que se discuten en los países al emprender las reformas, porque este tipo de reformas son procesos políticamente complejos. Primero, cómo lograr la garantía plena de los derechos adquiridos respecto a las condiciones de retiro, para no afectar los derechos de los trabajadores. Segundo, cómo incentivar al trabajador activo para lograr una mayor permanencia de él en los sistemas de

seguridad social y por lo tanto mayores ingresos que solventen la presión financiera que tienen los sistemas.

### *Los ejes estratégicos de la reforma del ISSSTE*

En el ISSSTE hablamos de la necesidad de considerar ejes estratégicos para la reforma. Los comento brevemente:

1. En todo el mundo se revisan y reforman los sistemas de seguridad social para resolver problemas estructurales y actualizarlos a nuevas condiciones sociales. Tenemos que insertarnos en esta dinámica mundial para revisar nuestros sistemas de seguridad y previsión social, y con ello evitar que nos alcancen las presiones y se provoque un problema que después las finanzas públicas no puedan afrontar.

2. Existe la imperiosa necesidad de transformar el ISSSTE. La grave situación y el conjunto de problemas no se van a resolver mediante políticas inerciales o parciales (presupuestarias). Hacer nada no es opción.

3. La transformación del ISSSTE debe fortalecerlo como institución social del Estado, como patrimonio de los trabajadores y como garante de sus derechos.

4. La transformación debe ser integral. Las reformas parciales pueden ser contraproducentes y más costosas. Debe revisarse los procesos y estructuras de 21 seguros, prestaciones y servicios.

5. La transformación del ISSSTE supone una complejidad extraordinaria. Impacta en las finanzas públicas, a nuevas generaciones de cotizantes y rebasa el ámbito institucional. Es un asunto de Estado, de manera que las decisiones más importantes, a propósito del Instituto, para su presente y su futuro, necesariamente deben pasar por organismos como la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

El tamaño de los problemas financieros, por otra parte, también nos señala que la reforma no la puede emprender el Instituto por sí solo. El tamaño de las deudas es tan grande, que éstas comprometen recursos públicos por varias generaciones. Estamos hablando de un problema de finanzas públicas cuya solución el ISSSTE no puede decidir por sí solo, porque no tiene ni siquiera la visión completa, macroeconómica, que se requeriría para hacerlo. Es una reforma en la que deben participar necesariamente varias dependencias públicas: la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Hacienda, la Presidencia, la Secretaría de Gobernación,

desde luego el ISSSTE, la Secretaría de Salud, el Congreso. Es por eso necesariamente una reforma de Estado, con todo lo que implica.

6. En pensiones, se deben evaluar todas las experiencias para decidir la mejor opción que garantice una pensión digna, así como sustentabilidad financiera y que contribuya a un sistema nacional de pensiones. La gente se queda en un solo empleo porque no tiene la garantía de que se le respeten sus derechos si se cambia de empleo. Por ello no existe la movilidad de fuerza laboral que exige el desarrollo económico. Ésa debe ser una de las condiciones primordiales de la reforma de pensiones.

7. En materia de salud, impulsar un nuevo modelo institucional de anticipación al daño y de medicina

familiar, acorde al perfil demográfico y epidemiológico; administración basada en la separación de financiamiento y provisión de servicios; y contribuir a un sistema nacional de salud.

8. En cuanto a vivienda, será necesario efficientar la administración, generar mayor equidad y transparencia en la asignación de los créditos, y diseñar esquemas que garanticen un mayor valor a los recursos de retiro.

9. En el ámbito organizacional, es indispensable diseñar un modelo de gestión de acuerdo con las diferentes líneas de servicio del Instituto.

10. La transformación del ISSSTE debe ser resultado de un proceso democrático y participativo: diálogo social y pacto en favor de la reforma.

La transformación del ISSSTE no puede ser un acto unilateral ni de una institución, ni del gobierno. Necesariamente será un proceso participativo en el que tendrán que involucrarse decididamente todos los sectores sociales y políticos.

Las pensiones,  
los contratos colectivos  
y el trato a los pasivos  
laborales de las  
empresas del sector  
energético

FRANCISCO CARRILLO SOBERÓN\*

\* Diputado federal por el PRD, secretario de la Comisión de Energía e integrante de las comisiones de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados.

**H**acer referencia al sistema de pensiones de un país es hacerlo a la calidad de vida que esa sociedad ofrece a sus trabajadores, y a la fuerza social adquirida por el capital humano a lo largo de sus años de trabajo.

Quiero empezar por reivindicar mi condición de sindicalista. Como persona que ha vivido en la lucha sindical, estoy convencido de que es una necesidad, una urgencia, que nuestra sociedad ratifique el sustento socioeconómico de los sistemas de pensiones y jubilaciones.

Una sociedad que se niega la posibilidad de construir sistemas viables de pensiones y jubilaciones es una sociedad que está renunciando a parte sustancial de su calidad de vida y de su desarrollo social. Podemos comprobar un avance social y económico sustantivo en las sociedades cuando éstas ofrecen un sistema de retiro digno y viable para su fuerza de trabajo.

Un principio que debemos reivindicar frente a la sociedad, como trabajadores, es el derecho a un sistema de pensión y jubilación digno. En este sentido, y ya que estoy abordando el tema de los contratos colectivos, es importante mencionar que se trata de una conquista social que rebasa los marcos de la prestación laboral.

El asunto de la jubilación es eminentemente social, es decir, se vincula con la estructura económica de las empresas, con la productividad de un país que debe y puede asumir un compromiso con el retiro de sus trabajadores.

Los grandes contratos colectivos de nuestro país nacieron en la década de los treinta; por ejemplo, el de los electricistas, el de los ferrocarrileros, el de los petroleros, el de los telefonistas, y posteriormente, ya con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el contrato colectivo de los trabajadores del IMSS.

Éstos son resultado, indudablemente, de importantes movilizaciones y luchas obreras y sindicales. En nuestro caso, el del Sindicato Mexicano de Electricistas, data de julio de 1936. En esa fecha nuestros compañeros se fueron a una huelga de 10 días, una huelga real, por dos prestaciones fundamentales: las vacaciones y la jubilación. Nuestros viejos líderes, hoy desgraciadamente desaparecidos, comentaban que, cuando llegaron a la asamblea para presentar el resultado de la negociación,

informaron que los principales logros habían sido las vacaciones y la jubilación, mientras que el aumento al salario no alcanzó la expectativa de la mayor parte de los trabajadores. Al principio recibieron muchas protestas, pero cuando esos grandes dirigentes explicaron la trascendencia de haber conquistado y consolidado una jubilación y la prestación de las vacaciones, la asamblea aceptó el marco de la negociación.

¿En qué consistió esa negociación? Consistió en que los trabajadores aceptaron ceder un porcentaje de su salario para constituir un fondo que permitiría el pago de la jubilación de los trabajadores que fueran cumpliendo las condiciones para obtenerla.

Esto funcionó adecuadamente durante unos 20 años. El fondo se constituyó con parte del salario de los trabajadores y fue suficiente hasta los años cincuenta. A partir de entonces, las empresas comenzaron a hacer aportaciones para cubrir el monto del pago de las jubilaciones. Hay que señalar que desde esos años no se tuvo la capacidad de previsión para entender las presiones que generaría el crecimiento de la población jubilada.

La crisis económica en nuestro país ha dejado muy claro que hubo una gran irresponsabilidad histórica de toda una generación gubernamental en el manejo de los fondos de las pensiones y en la previsión de la constitución del sistema de pensiones.

En el caso de los fondos contractuales, no se buscaron mecanismos para ir estableciéndolos. En el caso de los fondos para pensionados del ISSSTE y el Seguro Social estamos ciertos de que nunca hubo claridad respecto a su manejo.

A la fecha, la sociedad no tiene certeza sobre cuál fue el manejo de esos recursos durante tres décadas. Hoy, por supuesto, frente a una economía estancada, frente a un empleo que no crece, frente a un salario que no se incrementa, frente a una política de disminución de plazas en el sector público, el régimen de pensiones y jubilaciones es como una presa que va bajando su nivel de agua, y comienzan a surgir los problemas, las dificultades que estaban debajo, ocultas.

Sin duda, el asunto de las pensiones y jubilaciones es la primera gran llamada de alarma. Una alerta de que si no se recompone el proyecto económico en este país, si no se establece un modelo donde haya empleo, aumento de la productividad, en síntesis, desarrollo y crecimiento económico, no sólo el sistema de pensiones entrará en crisis, sino que el sistema de seguridad social en su conjunto resultará inviable.

Es una simpleza plantear que la única alternativa es la de privatizar, individualizar las prestaciones y los fondos de seguridad social, es decir, “que cada quien se las arregle como pueda”.

El caso chileno es un buen ejemplo. En Chile, luego de 20 años de que se privatizaron los

fondos de pensiones y después de una gran acumulación de capital por parte de la banca, ahora resulta que los fondos también son insuficientes.

La reflexión que requerimos hacer los trabajadores, los legisladores y los funcionarios, en relación con este tema, supone una visión de amplio espectro. Sin una propuesta que implique un fuerte impulso a la productividad de las empresas y elevación consistente de los salarios, obviamente el ingreso del Seguro Social no tiene posibilidades de incremento.

Las industrias energéticas tenemos un mercado seguro. La electricidad se vende invariablemente; la gasolina, el petróleo y el gas se siguen vendiendo. Somos empresas en expansión, nuestras ventas crecen año con año. Así, el costo de la jubilación respecto al ingreso total de la empresa sigue representando un porcentaje que, en términos reales, no significa algo demasiado inquietante. Lo anterior, sin considerar el manejo y la manipulación que se hace hoy del concepto denominado “pasivo laboral de las empresas”.

No perdamos de vista que un país que no invierte en educación, en desarrollo tecnológico, en capacitación, en investigación y, por lo tanto, en productividad de su economía y de sus empresas, no es viable, y no sólo en las pensiones sino en general en su sistema de seguridad social.

El único marco posible de discusión de este tema debe involucrar compromisos del gobierno para hacer viable la economía del país porque ésta, en su conjunto, es la que debe darle sostén a sus pensionados y jubilados. Es una reivindicación de elemental justicia social a la cual los trabajadores y el país en su conjunto no estamos dispuestos a renunciar.

Ahora bien, una cuestión central para los contratos colectivos y las empresas públicas son los pasivos laborales.

Hasta el año de 1994, el registro de los pasivos laborales en empresas como Luz y Fuerza del Centro implicaban el pago por antigüedad, los costos financieros de las prestaciones –en particular préstamos que tienen un costo financiero– y las pensiones y jubilaciones. Esto representó para

el mes de abril de 1994, para Luz y Fuerza del Centro, cerca de 900 millones de pesos respecto a un ingreso total de la empresa de cerca de 15 mil millones de pesos. Esto es, una cifra que no llegaba a 10 por ciento de los ingresos de la empresa. Ése era el costo de su pasivo laboral.

Sin embargo, para diciembre de ese mismo año, por instrucciones de Pedro Aspe Armella, se emite una circular para recalcular los pasivos laborales. Ese mismo pasivo laboral para Luz y Fuerza del Centro se elevó a poco menos de 6 mil millones de pesos, es decir, prácticamente 600 o 700 por ciento. Se generaron nuevos conceptos de cálculo, mismos que estamos revisando con un grupo de especialistas en la Cámara de Diputados. Lo anterior no es una tarea sencilla, ya que revisar estudios actuariales requiere un trabajo técnico especializado muy serio, pero estamos trabajando bajo la hipótesis de que hay una manipulación de las cifras en la constitución de los pasivos laborales.

En el caso, por ejemplo, de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en 2001, el fondo de pasivos laborales obtenido con estas fórmulas era de 86 mil millones de pesos y para 2002 se elevó a 123 mil millones de pesos. Esto es, de un año a otro se elevó más de 50 por ciento.

El día de hoy los estados financieros de Petróleos Mexicanos indican que su pasivo laboral es de 280 mil millones de pesos. En el caso de



Luz y Fuerza en ese mismo año, 2002, es de 49 mil millones de pesos. Los ingresos de la CFE y de Luz y Fuerza, en conjunto, en 2002, alcanzan la cifra de 124 mil millones de pesos; es decir, tendríamos que invertir todo el ingreso de todos los pagos de energía eléctrica del país para constituir lo que se ha llamado el pasivo laboral del sector eléctrico.

Cuando, según nuestros cálculos, el pago de las jubilaciones, en el caso de la Comisión Federal de Electricidad era de 4 mil millones de pesos, el pasivo oficial era de 123 mil millones de pesos. La pregunta obligada es, ¿cuál es el escenario en el que están calculando que se requiere un fondo de 123 mil millones de pesos?

En el caso de Luz y Fuerza, en 2002, el pago de jubilaciones fue de 5 mil millones de pesos. Es decir, el pasivo laboral que se nos pide considerar es diez veces superior; es el pago de 10 años de los jubilados actuales. Nos parece que esos montos no son racionales. Hemos discutido con nuestros compañeros especialistas que el peor escenario que se puede plantear es el de una empresa en quiebra que desapareciera, que se viera forzada a la venta de sus activos para pagar todas sus obligaciones laborales.

Aquí se está pretendiendo algo imposible: constituir esos fondos, que son virtuales, puesto que sólo existen en los libros, no existen en la realidad. Lo que realmente tenemos que elucidar es

cuál es el monto real de las obligaciones laborales que efectivamente se tiene que asumir. Por supuesto, el pasivo laboral es real y se tiene que constituir, se tiene que garantizar el pago de las jubilaciones, de las antigüedades, de las prestaciones; pero insistimos en que esto será posible en la medida en que hagamos a nuestras empresas efectivamente productivas, propiciando su desarrollo. Si empezamos a trasladar la renta eléctrica, las ganancias del sector eléctrico, al sector privado, por supuesto que será imposible la constitución de fondos y el pago de prestaciones a los jubilados, y no sólo a los jubilados sino incluso a los trabajadores activos.

De los gastos de la CFE en 2004, con un ingreso previsto de 141 mil millones de pesos, 22 por ciento de ese dinero, es decir, poco más de 30 mil millones de pesos, representa el pago de energía que le vende el sector privado a la CFE. De forma creciente vamos a tener que pagar a este sector, el cual no ha asumido este tipo de compromisos laborales con sus trabajadores, sino que establece otro

tipo de contratos colectivos, menos favorables para los trabajadores.

En Pemex pasa algo semejante. En la medida en que se fortalece la presencia privada en la realización de las operaciones de Pemex, se está empobreciendo a la sociedad en su conjunto, estamos perdiendo un gran recurso que a todos nos interesa. Con la privatización se está pasando por alto, ocultando, el gran costo social que van a implicar estos proyectos.

Nosotros planteamos que hay que exigir la creación de un marco donde

podamos discutir y negociar diversos temas, pero debe haber un compromiso, una política integral de seguridad social de parte del Estado, hacia el trabajador y el desempleado. Debe existir un compromiso de inversión productiva por parte del Estado, para fortalecer el desarrollo económico y la creación de empresas, para promover la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico del país. Los trabajadores, con su labor, en su centro de trabajo, en la calidad de su servicio, tienen una corresponsabilidad en esta tarea. Es un compromiso que los trabajadores nunca deberemos eludir, sino asumir plenamente.

Por un sistema  
de pensiones libre  
de afores

EMILIO SERRANO JIMÉNEZ\*

\* Diputado federal por el PRD. Secretario  
de la Comisión de Atención a Grupos  
Vulnerables de la Cámara de Diputados.

**E**n diciembre de 1995 el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley del Seguro Social, no sin antes enfrentar una férrea negativa de los empleados, obreros, especialistas y, en general, de un sector mayoritario de la población, que se opusieron a un nuevo ordenamiento en detrimento de sus conquistas en materia de seguridad social.

La constitucionalidad de la nueva Ley del Seguro Social se encuentra en entredicho desde el momento en que la fracción XXIX del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la Ley del Seguro Social constituye un ordenamiento de utilidad pública, es decir, la seguridad social es un servicio público que debe ser proporcionado exclusivamente por el Estado. Por tanto, son anticonstitucionales la nueva ley y, más específicamente, sus disposiciones privatizadoras como son: entrega de los fondos de pensiones a las administradoras de fondos para el retiro (afores), las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (siefores) y las aseguradoras; las que abren las puertas para que los particulares presten los servicios médicos, así como los relativos a guarderías y prestaciones sociales.

Igualmente son anticonstitucionales las disposiciones que obligan a lanzar los fondos de pensiones al mundo del riesgo, a la bolsa de valores, pues reducen los derechos de los trabajadores y contradicen la esencia de la seguridad social que, como marca la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, debe estar encaminada “a la protección y bienestar de los trabajadores”.

La nueva ley tuvo como eje central el establecimiento de las afores para operar el sistema de pensiones, el cual partía de la experiencia chilena, impuesto y patrocinado por el Banco Mundial. Se pretendía terminar con la crisis de las pensiones. Se argumentó que los cambios demográficos habían aumentado la esperanza de vida y roto el equilibrio entre el número de personas de la tercera edad en relación con las personas en activo. El esquema permitiría reducir el déficit estatal y abrir al mercado la oportunidad de mostrar su potencialidad como proveedor de mayor y mejor atención en salud y mejorar las condiciones de vida de las personas que se retiran de la vida laboral activa.

Ante esto, los opositores sostuvieron, en primer lugar, que el problema no era tanto de carácter demográfico, sino del proyecto económico neoliberal que desde Miguel de la Madrid venía siendo impulsado por el gobierno federal y que se traducía en merma del apoyo de la planta productiva nacional y el mercado interno, provocándose disminución de empleo, empleos informales, salarios a la baja, y economía subterránea, lo que irremisiblemente implicó una importante reducción de los flujos de cuotas recibidas por el IMSS; en segundo lugar, que no se hicieron las reservas legalmente procedentes en apoyo al sistema de pensiones, sino que los recursos de los anteriores sistemas de pensiones se aplicaron a sufragar los gastos de inversión y gasto corriente del seguro de enfermedades y maternidad; y en tercer lugar, que los manejos corruptos de los funcionarios del IMSS representaban una importante sangría.

Nada garantizaba que una administración privada resultara más eficiente, sino que lo importante era realizar los cambios que la realidad exigía pero en apego a los principios esenciales de la seguridad social, plasmados en nuestra carta magna.

A casi siete años de que entró en vigor la llamada nueva Ley del Seguro Social, las razones que se expresaron para justificar su creación no han demostrado en los hechos que este nuevo

sistema de pensiones sea superior al anterior, toda vez que:

1. Las comisiones que cobran las afores y que representan en promedio las dos terceras partes de lo que periódicamente se deposita en las cuentas individuales de los trabajadores, además de su inconstitucionalidad –que ya aclaré– impiden que el trabajador al concluir su vida laboral reúna los recursos necesarios para contar con una pensión digna. En tal virtud, en un futuro mediato el gobierno federal será quien, con nuestros impuestos, en 99 por ciento de los casos cubrirá la llamada “pensión garantizada” (equivalente a un salario mínimo general del Distrito Federal) en sustitución de las afores. Esto proyecta lo que podríamos llamar un Fobaproa de la seguridad social, de consecuencias sociales, económicas y políticas catastróficas. En suma, las afores no sólo no han resuelto la emergencia que se pretendió con su constitución, sino que están creando una problemática aún mayor que la que se vivía en 1995.

El propio gobierno federal está preocupado por la insolvencia de las cuentas individuales, ocasionada por las elevadas e injustificadas comisiones, por lo que urge la intervención del Poder Legislativo para que se suprima cualquier pago de comisiones, o bien, en última instancia, su cobro se sujete a un porcentaje mínimo sobre los rendimientos reales obtenidos. Los legisladores

federales representan al pueblo, y no pueden ni deben permanecer indiferentes al despojo que actualmente están llevando a cabo las afores en contra del sector productivo más pauperizado y mayoritario de la población, es decir, obreros, empleados, y, en general, la clase trabajadora.

En síntesis, las afores cobran las comisiones más altas del mundo, lo que les permite obtener rendimientos de hasta 50 mil millones de pesos anuales, es decir, muchísimo dinero, que, entregado al IMSS, permitiría, con un manejo honesto, sano y transparente, cumplir sus objetivos en su carácter público de integración tripartita con una orientación decidida hacia la solidaridad social y el bienestar de la población. Tomemos además en cuenta que las afores manejan por concepto de cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) un monto aproximado de 600 mil millones de pesos que serían manejados de manera más eficiente y barata en un esquema solidario.

En contraste, el Banco de México, cuando operó la inversión de los fondos del SAR no cobró comisión

alguna, lo que muestra el carácter mercantilista y alejado de toda sensibilidad social del nuevo sistema de pensiones. Es más, la comisión que cobraban los bancos, que hasta el 30 de junio de 1997 administraban las cuentas individuales del anterior SAR, siempre rondó apenas el 0.50 por ciento anual, es decir, nada en comparación con la exacción que actualmente realizan las afores en contra del trabajador.

2. Las afores no están obligadas por ley a otorgar un rendimiento mínimo real sobre los saldos de los ahorros de los asegurados, sino que están autorizadas incluso a entregar saldos rojos en perjuicio de los trabajadores. Si a esto sumamos que las siefores pueden llevar a cabo inversiones de riesgos cada vez mayores, incluso en valores extranjeros, se pone de manifiesto la poca seguridad financiera de la administración que llevan a cabo las afores.

En contrapartida, cuando el Banco de México manejó la inversión del anterior SAR, sí estaba obligado a otorgar a las cuentas individuales de cada trabajador un rendimiento real

de un mínimo de dos por ciento. ¿Cómo es posible que ahora las afores, con muchos más recursos, no tengan ninguna obligación al respecto, más que la de lucrar financieramente para provecho propio con dinero ajeno, que sólo pertenece a los trabajadores y a la patria misma? Se debe, en todo caso, transparentar su manejo y usarse para proyectos productivos, empleo, infraestructura, vivienda y, en general, de desarrollo social, tal y como lo ordena la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y no como sucede actualmente, cuando se dedica a fines especulativos en beneficio de un grupúsculo que en nada atiende los intereses nacionales y de los trabajadores.

Recordemos que para que fuera aprobada la nueva Ley del Seguro Social en 1995, sus impulsores falsamente sostuvieron que, de manera permanente, las afores sólo serían autorizadas a entrar en inversiones seguras y nunca especulativas. Pero cuál sería la sorpresa cuando al revisar el texto ya aprobado, se descubrió que de manera subrepticia se había introducido el derecho de las afores a invertir en valores riesgosos, incluidos los extranjeros, lo que descubierto por los entonces legisladores del PRD fue suprimido.

Sin embargo, en la pasada reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de diciembre de 2002, nuevamente se insistió en los valores extranjeros, autorizando la inversión en

ellos aunque con esto se contradiga la letra expresa del artículo vigésimo octavo transitorio, párrafo segundo, del decreto del 21 de diciembre de 1995 promulgatorio de la nueva Ley del Seguro Social.

De tal manera, los fondos de los trabajadores sin conocimiento ni participación directa de éstos se encuentran sujetos a juegos de la bolsa de valores que financieramente son más peligrosos.

En este punto es necesario recalcar que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece que los trabajadores son accionistas de las siefores, sin que en la práctica se les respete su derecho a participar en las asambleas en las que se definen las políticas de inversión por seguir. Por lo que también el Congreso de la Unión debe tomar cartas en el asunto para que se democratice la autoridad en las afores y siefores. Es totalmente inconcebible que los dueños del dinero y accionistas mayoritarios no tengan ni voz ni voto, sino que estén sujetos a las decisiones tomadas en su nombre y justificadas dizque para su beneficio por un puñado de supuestos expertos que al final de cuentas se pliegan a las reglas del mercado; si se llega a perder capital de inversión, su responsabilidad es prácticamente nula, lo cual no es ciencia ficción sino que en algunos países ya ha sucedido, como en Argentina y Albania, entre otros, para no referirnos al reciente caso de pérdidas millonarias que sufrieron grupos de

trabajadores en los propios Estados Unidos.

3. A esto debe sumarse que en los planos nacional e internacional el cúmulo de recursos en busca de inversión rentable es cada vez más amplio respecto a la oferta existente de instrumentos de renta fija, por lo que irremisiblemente hay una tendencia a la baja de los rendimientos de las inversiones de los fondos de pensiones, lo que fortalece la dificultad para que el trabajador al final de su vida laboral obtenga un ingreso suficiente y digno en remplazo de su salario.

Cuando se inició el sistema en Chile, existía un amplio mercado de valores a la disposición de las administradoras recién creadas, lo que permitió que, por un tiempo, se obtuvieran importantes rendimientos reales, además del factor político que impuso medidas dictatoriales sobre la clase trabajadora y que por tanto no tuvo capacidad de opción. Sin embargo, a la fecha, las condiciones han cambiado, y el mercado internacional está inundado de fondos de pensiones golondrinos desesperados por obtener un mínimo de

rendimiento, pero van a la baja, y algunos países ya tienen resultados negativos.

4. Sumemos a esto la leonina administración que llevan a cabo las afores, que se traduce en:

- el manejo monopólico de las cuentas individuales en contra de la ley y de los intereses de los asegurados
- contratos fraudulentos, ya que fueron realizados sin el consentimiento del trabajador
- la inadecuada información a los trabajadores sobre el sistema de pensiones, que lo hace tortuoso y falto de interés para ellos
- la obstaculización de los traspaños, ya que en la práctica no resulta sencillo cambiar de afore o de siefore
- el viacrucis para conseguir la devolución de los ahorros
- la duplicidad monstruosa y deshonestas de cuentas que obviamente va a dificultar en su momento que el trabajador recupere su dinero y en su caso reciba una renta vitalicia

En suma, cobran comisiones de excelencia y dan un servicio paupérrimo.

Remarcamos lo relativo a la duplicidad de cuentas individuales, lo que induce a que cada trabajador tenga un promedio de más de dos cuentas individuales, situación que provoca que, de un total aproximado de doce millones de trabajadores afiliados al IMSS, existan sin embargo unos 28 millones de cuentas individuales, lo que constituye un nudo gordiano prácticamente imposible de desenredar, de acuerdo con opiniones de expertos.

5. Destaquemos que la gran mayoría del capital manejado por la banca mexicana es esencialmente extranjero, lo que explica por qué no se ocupa de impulsar un crecimiento económico nacionalista y a favor de las clases más desprotegidas, sino que se rige, en el marco de la llamada globalización, por el principio de la maximización de ganancias.

Esto, traducido al sistema de pensiones, nos ilustra la poca importancia que le dan al cumplimiento de los principios de la seguridad social, ya que hacen mayor énfasis en la maximización de sus utilidades y en la defensa de los intereses extranjeros que representan.

6. Por otro lado, se está permitiendo que las afores tengan en sus manos una cantidad enorme de recursos que actualmente son ya más de 600 mil millones de pesos, y se proyecta que en



unos años éstas lleguen a administrar más de 50 por ciento del producto interno bruto. Tamaña desmesura puede llegar a poner en jaque la misma soberanía económica y política del país, por lo que deben ponerse límites y controles por parte del Poder Legislativo en este aspecto.

7. Contrariamente a lo ofrecido por quienes impulsaron y bendijeron la reforma, el costo fiscal del sistema de pensiones ha resultado sumamente oneroso para el país. Baste señalar que en el presente ejercicio fiscal el gobierno federal dedicará a cubrir a las pensiones en curso de pago un monto de alrededor de 48 mil millones de pesos, además de los casi 13 mil millones de pesos para sufragar las aportaciones estatales al IMSS en el seguro de retiro, cesantía y vejez, incluida la llamada cuota social.

En tal virtud, hubiera resultado más barato financieramente apoyar la rehabilitación del anterior sistema de pensiones, eso sin contar los costos sociales.

8. Actualmente, ante la falta de instrumentos de inversión en cartera, las siefores están invirtiendo la mayor parte de los saldos de las cuentas individuales en bonos y valores gubernamentales, lo que nos lleva a preguntarnos si en un futuro no lejano, el Estado tendrá la capacidad económica para no caer en insolvencia y, por ende, en un problema social que puede romper el equilibrio político nacional.

No hay que perder de vista que es a través de la inversión en acciones, como se canalizan los recursos a la inversión productiva de un país y por tanto a la creación de empleos; pero, si actualmente el sector productivo no ha desarrollado tecnología ni ha incrementado la competitividad y productividad, entonces no resulta atractivo invertir en valores accionarios. Esto sin contar los riesgos que ello puede representar para los ahorros de los trabajadores, a lo que ya me referí con anterioridad.

9. En cuanto a la pensión que adopte la forma de retiro programado, sabemos que esto se traduce en la entrega de lo ahorrado según la esperanza de vida del pensionado, por lo que, si una persona llega a vivir más años que los proyectados, quedará sin apoyo económico los últimos y más difíciles años de su vida. De ahí que es urgente una reforma a la Ley del Seguro Social para que a estos pensionados también se les respete el derecho a una pensión mínima garantizada una vez agotados los recursos de su cuenta individual. En próximo periodo de sesiones

presentaré una iniciativa de ley para una reforma en este punto.

10. Esto nos lleva a reflexionar sobre el hecho de que, con las indebidas y abultadas ganancias anuales de las afores, se podría hacer realidad la pensión universal para los adultos mayores en todo el país, al igual que en el Distrito Federal, por la que hemos pugnado y seguiremos luchando. En relación con lo anterior, también estamos por presentar en el próximo periodo de sesiones una iniciativa para reformar la Ley de Adultos Mayores, que creará la infraestructura legal que, aunque sea de manera progresiva, permita el otorgamiento de tal pensión universal a todo el que la necesite y por el solo hecho de ser una persona de la tercera edad que con su preparación, su trabajo, la formación de su familia y su entrega en múltiples formas, ha hecho posible el México del que gozamos todos actualmente.

11. Ahondando en los abusos de las administradoras, es necesario destacar que, aun cuando el trabajador deje de laborar y por tanto de aportar a su cuenta individual, se

le siguen cobrando las comisiones, hasta, si es necesario, dejar la cuenta en ceros. Lo procedente en todo caso sería que al dejar de trabajar el asegurado ya no se invirtiera su dinero y, consecuentemente, no se le cobraran comisiones.

12. Nuestra postura es que las afores dejen de cobrar comisiones y, en todo caso, de los rendimientos obtenidos, las afores se queden con el porcentaje preciso y justo que les autorice la ley. De lo contrario, sería más ventajosa cualquier cuenta bancaria, e indudablemente sería mucho más barata y favorable la administración llevada a cabo por el IMSS o cualquier otra entidad pública de seguridad social.

13. A pesar de que las afores ya han recuperado a estas fechas sus costos de instalación, siguen cobrando altísimas comisiones o, más bien, *confiscando* los recursos de los trabajadores.

14. Frente a todas las injusticias referidas, se esperaba que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) jugara un papel, si no de abierta tutela a los intereses de los trabajadores, por lo menos imparcial; sin embargo, la experiencia que se tiene hasta ahora muestra que dicha institución siempre ha estado en franco apoyo a los intereses de los grupos financieros. También es necesario destacar la inconstitucionalidad de su facultad de dictar disposiciones de carácter general, lo que además se ha traducido en la expedición de una telaraña

de circulares que cambian constantemente, lo cual dificulta la información y muestra la falta de un mínimo de conciencia a favor de los trabajadores. Por otro lado, es necesario destacar la ilegalidad de algunas de las reglas de tales circulares.

Si hablamos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), nos encontramos con casi la misma historia, especialmente desde que su director dejó prácticamente en manos de las afores la atención de las quejas presentadas por los trabajadores en contra de las administradoras. ¿Entonces para qué sigue existiendo esta dependencia y gastando un presupuesto que se podría aplicar para mejores fines?

15. Respecto a las pensiones de invalidez y vida y riesgos de trabajo encontramos que su contratación ante las aseguradoras ha conllevado la entrega de cantidades millonarias a estas instituciones de seguros por parte del gobierno federal. Con el afán de evitar al máximo tales dispendios, el IMSS se vio obligado a dictar el Acuerdo 385/2002 a efecto de mantener prácticamente como temporales las pensiones de invalidez, impidiendo su carácter definitivo y tener que entregar las fuertes cantidades aludidas a las aseguradoras, las que además también viven del

riesgo en las inversiones. En el mismo sentido, respecto a las pensiones de riesgos de trabajo, el Instituto sigue con la política de negar el carácter de profesional de los accidentes y enfermedades, o bien, da de alta indiscriminadamente a los trabajadores, con riesgo para su vida y salud, también con el propósito de no cubrir las abultadas sumas aseguradas a las instituciones de seguros.

Seguir peleando por pensiones justas es defender el Estado de derecho que parte del respeto a la Constitución general de la república, es pugnar por que la equidad se haga realidad para los más humildes, es velar por la soberanía nacional en materia de seguridad social y, en general, económica y política. Es impedir que se siga impulsando de modo irresponsable un sistema de pensiones que no sólo no ha solucionado la problemática existente en 1995, sino que nos muestra un aberrante y gris panorama, que dará resultados catastróficos si no se atiende con valor y oportunidad.



# Sistemas de pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas

PABLO FRANCO\*

\* Diputado federal por el PRD. Integrante de  
la Comisión de Defensa Nacional de la  
Cámara de Diputados.

**E**l 29 de junio de 1976 se expidió la primera Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM), misma que fue renovada apenas el 9 de julio de 2003, fecha en la que el *Diario Oficial de la Federación* dio a conocer la nueva ley. Ésta, aunque mejor sistematizada, conserva en esencia el mismo marco protector de seguridad social de la ley anterior. Es decir, contiene una serie de prestaciones muy superiores a las que prevén las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Así, este marco protector es una meta para la clase trabajadora.

Esto cobra especial relevancia en la actual coyuntura, en la que, mientras que se desmantelan y se cuestiona la propia existencia del resto de las instituciones de seguridad social, los derechos de seguridad social de las Fuerzas Armadas se mantienen intocados e incluso en ciertos aspectos se mejoran. Ojalá que esto no sea la excepción sino ejemplo para el resto del pueblo de México; que en suma haya dinero y justicia para todos. Es obvio que las mejores prestaciones de las Fuerzas

Armadas –en comparación con la seguridad social que otros grupos de trabajadores obtienen en el marco de contratos colectivos e individuales– buscan motivar el ingreso, permanencia, disciplina y un mejor desempeño de sus miembros.

En consecuencia, a los miembros de las Fuerzas Armadas no se les agravió con el sistema de las afores, sistema financiera y administrativamente quebrado, que no otorgará a los trabajadores, en la casi totalidad de los casos, ni una “pensión mínima” (es decir, por un salario mínimo general del Distrito Federal), y cuyo único objeto es la obtención de inmorales e inconstitucionales comisiones para el capital usurario extranjero, que es el que monopoliza las afores, las que después del despojo retornarán al gobierno federal la responsabilidad del pago de las pensiones. En suma, las afores son caras, riesgosas e ineficientes: ¡un fraude!

A los militares no se les oprimió con la inscripción forzosa a las afores como se hizo con los trabajadores afiliados al IMSS, y como ahora se pretende con los trabajadores del ISSSTE,

el personal del Seguro Social y todo lo que huela a fondos de pensiones.

Para hacer un comparativo entre el marco tutelar del ISSFAM y el de las otras instituciones públicas de seguridad social, enunciemos las prestaciones que se otorga a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas:

Tienen derecho a: haber de retiro, pensión, compensación, pago por defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, seguro colectivo de retiro, venta de casas y departamentos, ocupación temporal de casas y departamentos mediante cuotas de recuperación, préstamos hipotecarios y a corto plazo, tiendas, granjas y centros de servicio, servicios turísticos, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicios funerarios, becas y créditos de capacitación científica y tecnológica, centros de capacitación, desarrollo y superación para derechohabientes, centros deportivos y de recreo, orientación social, servicio médico integral y farmacias económicas.

Abordemos ahora específicamente algunos de los derechos que otorga el sistema de seguridad social del ISSFAM:

**1. Haber de retiro.** Por la propia naturaleza del servicio militar, el Estado (por medio de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina) se arroga la “facultad de retiro”, es decir, de separar del activo a los militares. La primera causa

para obtener el retiro es alcanzar la “edad límite” (algo similar a la cesantía en edad avanzada). El único cambio que implica una reducción de derechos respecto a la anterior LISSFAM consiste en que ahora se incrementa la edad límite requerida para el retiro en los grados inferiores; por ejemplo, en la tropa pasa de 45 a 50 años, en los subtenientes de 46 cambia a 51 años, etcétera. Sin embargo, a partir de los coroneles y hasta los generales de división se mantiene la misma edad requerida por la derogada LISSFAM. No obstante los incrementos aludidos, la edad de retiro de los grados inferiores sigue siendo sumamente favorable para los militares en relación con la de los derechohabientes de otras instituciones de seguridad social (quizá porque sus labores son muy desgastantes en términos físicos y psicológicos y en ciertas condiciones afrontan un alto grado de riesgo).

Otras causas de retiro son: quedar “inutilizado” (sinónimo de incapacitado) en acción de armas o a consecuencia de las lesiones recibidas en ésta, y en general quedar “inutilizado” en otros actos de servicio o a consecuencia de ellos (equiparable a los riesgos de trabajo, incluidos los accidentes en el trayecto); también la “inutilización” fuera del servicio (enfermedad general), concretamente la “inutilización” por enfermedad de más de seis meses, prorrogable a otros tres más; a solicitud de los militares con 20 o más años de

servicio o con licencia ilimitada. Son evidentes las mejores condiciones de este tipo de pensión, llamada haber de retiro; baste recalcar que con sólo 20 años de servicio se tendrá derecho a ella.

Sin embargo, en este punto quiero referirme a la injusticia que se comete contra los militares infectados con VIH/sida, a quienes se les da de baja al cumplir seis meses de este padecimiento y sin que estén “inutilizados” por este solo motivo (y menos con carácter definitivo) para el servicio ni representen ningún riesgo para sus compañeros de armas, por lo que se aplican criterios prejuiciosos y discriminatorios que incluso constituyen delitos, para no hablar de la flagrante violación de derechos humanos. En tal virtud debe modificarse la LISSFAM para evitar esos abusos.

Siguiendo con el haber de retiro, precisemos que es una prestación similar a la pensión de cesantía y que tiene el carácter de prestación económica vitalicia. La novedad es que hay un importante incremento en el monto de esta pensión: pues además

del ascenso al grado inmediato superior sólo para fines del cálculo de este haber; lo que ya sucedía conforme a la anterior ley, se integrarán con este mismo objeto los siguientes conceptos:

- Haber del grado inmediato superior (como queda dicho)
- Setenta por ciento del haber antes mencionado (esto es una novedad representativa de una importantísima mejora económica; imagínense que a los trabajadores pensionados por el IMSS se les otorgue como pensión 170 por ciento del salario base de cotización de la categoría inmediata superior de su empresa)
- Primas complementarias: del haber por condecoraciones de perseverancia, por asignaciones de técnico (es decir, por estudios de licenciatura y por estar desempeñando funciones específicas de su profesión), asignaciones de vuelo, salto, entre otras primas
- En cuanto a los militares con más de 45 años de servicio

efectivo, su haber se incrementará con otro 10 por ciento, es decir, se les entregará el haber del grado inmediato superior más 80 por ciento de este ingreso o haber

Por lo que hace a los incrementos de los haberes de retiro, éstos se aumentan al mismo tiempo y en igual proporción que los incrementos de los militares en activo. Este mecanismo que ayuda a que estos haberes mantengan en lo posible su poder adquisitivo se conserva para los miembros de las Fuerzas Armadas, mientras que se proyecta suprimirlo de otros sistemas de pensiones al considerársele una “excesiva” carga financiera.

**2. *Compensación.*** A diferencia del haber de retiro, la compensación (cuyo monto total se integra con los mismos conceptos que el haber de retiro) es una prestación económica que se entrega a los militares en “situación de retiro” en una sola exhibición (tiene pues similitud a la “indemnización global” que se prevé tanto en la Ley del Seguro Social como en la Ley del ISSSTE). Esta prestación de retiro se entrega a los militares que tengan entre cinco y menos de 20 años de servicio y es por un monto de seis a 32 meses de haber en proporción a los años de servicio.

Además de los años de servicio requeridos, estas personas deberán cumplir con la edad límite, o bien, que se “inutilicen” fuera del servicio, o se encuentren imposibilitadas para el



cumplimiento de las obligaciones militares por enfermedad que se prolongue más de seis meses, o por baja en el activo y alta en la reserva de los soldados, marineros y cabos y no hayan sido “reenganchados”, o se trate de personal de la milicia auxiliar separado del activo por ya no ser necesarios sus servicios.

3. *Pensión.* Es una prestación económica vitalicia pero que se entrega a los familiares de los militares fallecidos. Entiéndase por familiares a:

- Viuda o viudo (antes se requería a los viudos su incapacidad física para trabajar o permanente o tener más de 55 años)
- Los hijos menores de edad (menos de 18 años) o mayores hasta los 25 si son solteros, no tienen trabajo remunerado, estudian en instituciones oficiales o con reconocimiento de validez oficial (antes bastaba que las hijas fueran solteras); los hijos mayores incapacitados; concubina o concubinario (libres de matrimonio durante cinco años o con hijos); madre y padre; hermanos menores o incapacitados; hermanas solteras (se protege más a las hermanas que a las hijas)
- Hijos adoptivos, sólo adquirirán derecho si el militar los adoptó antes de los 45 años; ¿acaso una persona a partir de los 45 años es incapaz?, estamos frente a una aberración jurídica y social insostenible

El pago de la pensión a los familiares procede respecto a los militares que fallezcan en activo o mueran estando en “situación de retiro” (o no hayan cobrado la compensación).

Retomando lo hasta aquí expuesto, esto significa que los militares y sus beneficiarios conservan a plenitud el derecho a una pensión: es decir, cubiertos ciertos requisitos, tendrán acceso a la pensión a cargo del ISSFAM sin la exigencia de requisitos adicionales y ajenos a la seguridad social, como el relativo a la suficiencia de recursos ahorrados en la cuenta individual, tal y como sucede en relación con los trabajadores afiliados al IMSS, y como se pretende para los maestros y demás derechohabientes del ISSSTE y trabajadores al servicio del IMSS. De esta manera, se mantiene un estado de franco beneficio a favor de los militares.

Si más adelante, como se proyecta ante la insuficiencia de recursos, el gobierno federal suprime el otorgamiento de “pensiones garantizadas” a favor de los asegurados del IMSS que no tengan el saldo suficiente para una renta vitalicia al término

de su vida laboral (sobre todo partiendo de que éstas, contra toda la proyección legal, que no actuarial, serán la regla general), las pensiones serán una absoluta excepción, trocándose de pensiones en simple derecho a retirar una cada vez más reducida cantidad de ahorros (si es que no se los hacen perdedizos como sucedió en el marco del anterior SAR, también llamado SAR 92). Una situación similar a lo que sucede a los trabajadores de bajos ingresos que en lugar de créditos de vivienda tienen acceso a montos mínimos que operan como simples enganches. En esta circunstancia la situación de los militares sería un verdadero privilegio. Pero, sobre todo, si las afores son la solución y un régimen muy superior al de reparto solidario, ¿por qué no se aplica a un sector como el de los militares, tan cercano a la esencia estatal?

Abordemos el monto de la pensión referida que recibirán los familiares –resulta innecesario destacar que supera con mucho lo que reciben los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE–:

- Por muerte del militar en activo en actos de servicio o como consecuencia de ello o por fallecimiento en el trayecto de su domicilio al lugar donde prestaba sus servicios (equiparable a la muerte por riesgos de trabajo): 100 por ciento (sí, leyó usted bien, 100 por ciento) del haber del grado superior, más los otros conceptos del “haber de retiro integrado” que ya precisamos renglones antes, salvo que el incremento adicional sea sólo de 60 por ciento de su haber
- Por muerte del militar en activo fuera de actos de servicio (por accidente o enfermedad profesional): también 100 por ciento del haber de su grado con los demás conceptos integrantes
- Militar muerto en “situación de retiro”: 100 por ciento del haber de retiro

*4. Reparto de la pensión o compensación.* A diferencia de la Ley del Seguro Social, que fija porcentajes perentorios de reparto de la pensión entre los familiares del asegurado o pensionado fallecido, y que puede provocar que a éstos no se les entregue 100 por ciento de la pensión, con más sentido de justicia la LISSFAM indica que si hay varios familiares con derecho a pensión o compensación, su monto de 100 por ciento se dividirá en partes iguales entre los beneficiarios. En virtud de lo anterior, cuando se suspenda o extinga

el derecho de uno de los pensionados, “su parte acrecentará proporcionalmente la de los demás”.  
**5. Pago por defunción.** Esta prestación se entregará a los beneficiarios del militar fallecido y será equivalente a cuatro meses de haber y del sobrehaber, más otros cuatro meses de asignaciones, en su caso (asignación de técnico, vuelo, salto, etcétera); tratándose de militares en situaciones de retiro, los familiares tendrán derecho a cuatro meses de su haber de retiro. En el IMSS los beneficiarios reciben en el caso análogo sólo dos meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Si el militar no afilió familiar alguno, o los deudos del militar fallecido no hacen acto de presencia para atender la inhumación, la autoridad militar o aval se encargará del sepelio dentro del límite del pago por defunción.

**6. Fondo de trabajo:** Junto con el fondo de ahorro, el seguro de vida militar y el seguro colectivo de retiro, es una de las prestaciones de gran beneficio, sin parangón en las leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se constituye a favor de los elementos de tropa y personal de tripulación, mediante una aportación a cargo del gobierno federal de 11 por ciento de los haberes de éstos, desde la fecha en que causen alta o sean “reenganchados” hasta su licencia ilimitada, su separación del activo o su ascenso a oficial.

La administración de este fondo queda a cargo del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (conocido popularmente como Banco del Ejército).

**7. Fondo de ahorro.** Contrariamente al fondo de trabajo, que es para la tropa y se integra con la exclusiva aportación estatal, el fondo de ahorro opera para los generales, jefes y oficiales (y sus equivalentes en la Armada) en servicio activo. Se constituye mediante aportaciones quincenales de seis por ciento de sus haberes, que realizan los propios militares, y por otra aportación del gobierno federal de igual monto. Lo administra el banco mencionado.

**8. Seguro de vida militar.** Es una prestación económica equivalente a 40 meses de haber y sobrehaberes, o haber de retiro que se entrega a los beneficiarios (persona o personas designadas por voluntad expresa del militar) o a los familiares (sólo a falta de beneficiarios) del militar fallecido, cualquiera que sea la causa de la muerte; igualmente la reciben en vida los militares que hayan entrado en “situación de retiro” por “inutilidad”

clasificada en primera o segunda categoría en actos de servicio o a consecuencia de ellos. El fondo de este seguro es administrado por el ISSFAM.

Sujetos con derecho al seguro de vida militar: los militares en activo y en “situación de retiro” con percepción de haberes de retiro, los cadetes y alumnos de los planteles militares que no perciban haberes, los soldados del servicio militar nacional, personal de los cuerpos de defensas rurales que mueran en actos del servicio o a consecuencia de ellos y los militares procesados o sentenciados que no hayan perdido su personalidad militar.

Además de las otras prestaciones que se entregan a los deudos, éstos gozarán de esta prestación de un monto significativo; o bien (como ha sido el sueño de los trabajadores de algunos sectores), los militares recibirán en vida no sólo una parte sino la totalidad de su seguro. Por si esto fuera poco, la prima de 1.8 por ciento sobre los haberes y sobrehaberes es cubierta de manera completa por el gobierno federal.

A este seguro se podrán acoger de manera potestativa o voluntaria los militares en “situación de retiro” que reciban sólo compensación.

*9. Seguro colectivo de retiro.* El monto de esta prestación va de 16 a 50 meses de haber y sobrehaber mínimo vigente conforme al último grado militar y de manera progresiva según los años de servicio.

Su financiamiento es cubierto con la prima pagada por cada militar de tres por ciento del total del haber y sobrehaber mínimo vigente mensual y con la cuota complementaria de 0.5 por ciento sobre el total de los haberes mensuales de todos los militares en activo, a cargo de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Tienen derecho a este seguro los militares con 20 años de servicio efectivo que soliciten su retiro, los que se retiren por cumplir la edad límite y con 20 años o más de servicio, los militares “inutilizados” por actos dentro del servicio o a consecuencia de ellos, los militares “inutilizados” en actos fuera del servicio (en los dos últimos casos el pago se podrá cubrir a los beneficiarios de los militares).

No tendrán derecho a este seguro: los militares que hayan solicitado su baja definitiva por mala conducta; los que hayan permanecido prófugos de la justicia militar; los que hayan sido dados de baja o destituidos por sentencia ejecutoriada.

Como si lo anterior no fuera suficiente, a los militares que no alcancen a cubrir los requisitos para la entrega del seguro colectivo de retiro, les serán devueltas las aportaciones hechas para el fondo de este seguro más 20 por ciento adicional de las mismas, en los siguientes casos: los militares que causen baja definitiva a su solicitud, los que causen baja por cumplimiento de su contrato de servicios, los militares con licencia ilimitada con sólo derecho a compensación, los militares “inutilizados” por actos fuera del servicio con menos de 20 años de servicio, los que causen baja definitiva por mala conducta o por sentencia que condene a la baja o destitución (en este último caso, sólo se les devolverán sus aportaciones), entre otras hipótesis.

*10. Servicio médico integral.* Los militares en estado de retiro (a la par de los militares en activo) y sus familiares tienen acceso al llamado “servicio médico integral”, conceptuado como “el sistema por el cual se trata de conservar la salud de las personas, entendiéndose por este concepto no sólo la ausencia de enfermedad sino también el bienestar físico y mental”. Comprende los siguientes servicios: médico, quirúrgico, asistencia hospitalaria y farmacéutica necesaria, obstetricia, prótesis, ortopedia, rehabilitación, medicina preventiva y social, educación higiénica.

Como podemos apreciar, el “servicio médico integral” comprende un abanico muy completo

de servicios, para los accidentes y enfermedades por actos tanto dentro como fuera del servicio (equiparable a los riesgos de trabajo y enfermedad general). Para ambos casos se incluyen la rehabilitación y los aparatos de prótesis y ortopedia, los cuales serán facilitados tanto al militar como a sus familiares en todos los casos. Esto representa un enorme progreso para la seguridad social y un gran beneficio para estas personas. Sobra decir que las leyes del IMSS y del ISSSTE sólo otorgan las prótesis y ortesis a los asegurados y exclusivamente tratándose de riesgos de trabajo.

*11. Casas hogar.* El ISSFAM establecerá estos espacios para los militares retirados, esto mediante una cuota mensual que cubra los gastos de administración y asistencia.

Estas casas se establecerán de preferencia en lugares de buen clima, medios de comunicación y con servicios diversos.

*12. Préstamos hipotecarios.* Los militares retirados podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria, preferentemente sobre inmuebles

urbanos. En este tiempo, cuando es prácticamente imposible la adquisición de estos créditos, resulta un gran apoyo para los militares

*13. Préstamos a corto plazo.* El banco antes mencionado podrá otorgar este tipo de crédito a los militares en activo, pero también a los que se encuentren en situación de retiro o pensionistas.

A grandes rasgos he expuesto los elementos fundamentales del sistema de pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, y, pese a la separación e incluso contradicción que suele existir entre la letra de la ley y su cumplimiento, no cabe duda de que este sistema es

muestra de la viabilidad y superioridad tutelar de los sistemas públicos y solidarios de seguridad social. Esto, a diferencia del sistema que gira en torno a las afores, el cual niega los derechos más elementales a los trabajadores y deja un cúmulo de deudas al erario federal, pero, sobre todo, en lugar de ser un sistema distributivo, aumenta la acumulación de la riqueza nacional en unas cuantas manos, orillando a la clase trabajadora a la miseria y a la desigualdad, y poniendo en entredicho la paz social, además de justificar el despojo y no la inversión productiva del capital extranjero.

Ojalá que el sistema enunciado no se conserve como excepción, e impulse el retorno, con los cambios necesarios, de los principios de la seguridad social integral. ¡Nuestra opción es por el pueblo y la justicia!

El régimen de financiamiento  
del sistema de jubilaciones  
y pensiones de los trabajadores  
del Seguro Social





Seguir defendiendo  
el régimen  
de jubilaciones  
y pensiones de los  
trabajadores del IMSS /  
Cuatro breves apuntes

GUSTAVO LEAL F. \*

\* Profesor investigador  
de la Universidad Autónoma  
Metropolitana-Xochimilco.

*Primer apunte*

**L**a propuesta del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) distribuida desde el 15 de enero de 2004 e intitulada *Reformas 2004: Modernización del Régimen de Jubilaciones y Pensiones / Decisiones con futuro*, firmada por el doctor Vega y Galina, secretario general, junto con Federico Arellano, el doctor Joaquín Castillo González y el doctor Miguel Ángel Van-Dick Puga, coincide con la versión patronal para “fortalecer” el régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) difundida por el Instituto desde el 16 de octubre de 2003.

La propuesta del CEN renuncia a establecer las responsabilidades patronales del IMSS y de sus autoridades (actuales y anteriores) en el desfinanciamiento histórico del RJP; renuncia a la tarea de identificar las causas y orígenes de ese desfinanciamiento; y también, lo que es de extrema gravedad, renuncia a señalar –con nombre y apellido– a los responsables directos e indirectos de ese estado del RJP, para entonces proceder, inmediatamente, a fincarles las responsabilidades legales del caso.

Antes de difundir cualquier propuesta, el CEN del SNTSS pudo haber recurrido a las

causas históricas del desfinanciamiento. Ello evitaría que los trabajadores en activo, así como jubilados y pensionados, tuvieran que asumir con sus bolsillos aquello que, tal vez, les pudo haber sido restituido *antes* de tocarle un sola coma al actual RJP.

Además, la propuesta del CEN acepta que el patrón IMSS sólo administre un cuadro –de por sí optimista– del nuevo régimen de jubilaciones y pensiones (NRJP) y no lo obliga, como patrón, a que con independencia de los fondos inexplicablemente ausentes, contribuya también sólida y solidariamente al NRJP, tal como ha planteado reiteradamente en sus diversos documentos el grupo Sigma-Delta.

Finalmente, la propuesta busca hacer artificialmente más complejo el asunto para proponer que por su naturaleza “multifactorial”, el CEN doble las manos frente a su actual patrón y “modifique” para “mejorar” el actual RJP.

Por tanto, la propuesta del CEN abdica de las responsabilidades sindicales y, a cambio, propone una estrategia defensiva de miedo: pactar

para “defender” la fuente de trabajo. Y ello sin considerar que ni la propuesta del CEN, ni la del patrón IMSS junto con los apocalípticos informes sobre la situación financiera del IMSS, se asoman siquiera al portal de las grandes expectativas y problemas del IMSS que, con el mandato del cambio que recibió en las elecciones presidenciales del año 2000, Vicente Fox debió haber empezado a enfrentar desde entonces.

En mi opinión, la propuesta del CEN es inadmisibles. Frente a ella convendría que los trabajadores del Instituto evaluaran:

- Exigir una auditoría independiente de la actual Dirección y CEN sobre la situación del IMSS; ella debería cubrir los últimos 30 años y, de ser el caso, debería fincar responsabilidades
- Operar un marcaje a presión sobre el CEN y su congreso extraordinario, con vistas a evitar que pacte con el patrón sin haber consultado a los trabajadores de las 37 secciones que integran el sindicato
- Lanzarse a una gran movilización nacional que defienda el actual RJP hasta que la auditoría muestre la verdad sobre la situación del Instituto

Con más de tres años de continuidad y no cambio en el poder, es claro que el foxismo carece de la legitimidad social para emprender cualquier cambio en el actual RJP. El estado de los servicios

institucionales habla elocuentemente de la calidad de su trabajo y de sus respectivas responsabilidades.

Con los resultados de esa auditoría, es preciso exigir al foxismo que reserve al gobierno que emane de los comicios presidenciales de 2006 la evaluación y propuesta de cualquier solución del asunto. En una palabra: que se lo dejen a otros, dado que, hasta ahora, todos ellos han probado con suficiencia su incapacidad social para resolverlo.

### *Segundo apunte*

Fue el periodista Alberto Barranco Chavarría quien el 16 de octubre de 2003 escribió en el diario *Reforma* que:

...lo cierto es que del plato a la boca se le cayó la sopa al gobierno foxista, cuando el secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, Roberto Vega y Galina, se **rajó** [en negritas en el original] de un acuerdo pactado con el organismo para iniciar de inmediato la revisión del Contrato Colectivo en su aspecto más álgido: el capítulo cuarto, referente a pensiones y jubilaciones.

Desde entonces, corre la voz popular de que el 4 de octubre de 2003 la Comisión Revisora del SNTSS firmó algo, hasta ahora desconocido, con el Instituto.

Y fue también Barranco Chavarría quien, en la misma fuente, escribió el pasado 28 de enero que:

Los brotes de rebeldía al interior del SNTSS contra su dirigente Roberto Vega y Galina, a quien se le endilgan desde ya los calificativos de “vendido” y “traidor”, auguran que no será fácil el cumplimiento de la promesa de la instancia de entregar al organismo una propuesta de reestructura del capítulo correspondiente a pensiones y jubilaciones del Contrato Colectivo en vigor (...)

Como comentamos el lunes 26 de enero, la amenaza del Seguro Social, en caso de vencerse el plazo sin respuesta, es plantear ante la autoridad laboral un conflicto de orden económico, lo que en el papel le daría el derecho de actuar unilateralmente (...)

Lo cierto es que de lo delicado del asunto habla el que el dirigente sindical se haya **rajado** [en negritas en el original] en octubre pasado del compromiso que había firmado de aceptar un nuevo escenario para el retiro, en paralelo a la revisión contractual. El jaque está en la mesa.

¿“Conflicto de orden económico”? ¿“Autoridad laboral”? ¿“Le daría el derecho de actuar unilateralmente”?

Es claro que de cara a las enormes dificultades que muestra la aceptación de los trabajadores frente a la “mejora” del RJP que comunica el CEN, la Dirección del Instituto pretende, ahora, abrir otro flanco: el de la declaración de quiebra institucional.

De optar por ese camino, la eventual sanción de los tribunales laborales brindaría una nueva oportunidad para ubicar con precisión las causas del desfinanciamiento histórico del RJP, sus responsables directos e indirectos, así como el tipo de responsabilidades que ellos deberían enfrentar ante la justicia.

Hay que tener presente que todavía en los tiempos de Zedillo, hace apenas tres años, se publicitaba profusamente la salud financiera del IMSS.

En efecto, sólo dos años después de la “reforma” de 1995-1997, la revista *Solidaria*, número 134 (correspondiente a los meses febrero-marzo de 1999), editada por el IMSS para sus trabajadores, consigna las siguientes

palabras de Genaro Borrego, entonces director del Instituto:

...el IMSS es hoy más fuerte, más seguro y más social; tiene plena garantía futura y está preparándose para atender, con calidad y plena satisfacción, a los usuarios de la seguridad social en el siglo XXI. Están garantizados los recursos de las pensiones para las actuales y las nuevas generaciones.

Pero, inexplicablemente, con la llegada del foxismo, el cuadro financiero institucional se tornó turbio y sombrío. ¿Quién miente?

La intervención auditada de los tribunales laborales y, por qué no, también de la propia Suprema Corte de Justicia, podría contribuir decisivamente a que los ciudadanos, usuarios, pacientes, médicos, enfermeras y todos los mexicanos pudiéramos contar con información calificada para empezar a despejar esta incógnita.

### *Tercer apunte*

En la comparecencia de Santiago Levy ante la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 2003, el diputado Vega y Galina le planteó los “errores” cometidos en su administración y en las pasadas.

Le reclamó, por ejemplo, que el seguro de enfermedad y maternidad (SEM) cambiara su mecanismo de financiamiento a raíz de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social,

“disminuyendo las cuotas patronales en más de 30 por ciento y aumentando las del gobierno, señalándose que con este camino se resolvería en definitiva el déficit con el que estaba operando”.

Pero en junio de 2003, agregó Vega y Galina, se informó que el seguro de enfermedad y maternidad “estaba desfinanciado y operaba con un déficit cada vez mayor, porque no se compensó con el aumento de la aportación del gobierno”.

Y Vega y Galina agregó otros errores de Levy: en el seguro de guarderías, la nueva Ley “también disminuyó la aportación patronal para su financiamiento de 1 a 0.8 por ciento sin ninguna justificación”, y, “aunque la demanda no está satisfecha”, el Instituto tiene más de nueve años “de no construir o poner en funcionamiento guarderías operadas, como legalmente deber ser, por el mismo Instituto”.

Y, entonces, Vega y Galina preguntó directamente a Santiago Levy:

¿Por qué, a sabiendas de que había un desfinanciamiento importante en el SEM, en lugar de ajustar las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del gobierno, se optó demagógicamente por hacer precisamente lo contrario, al disminuir las cuotas de los patrones y trabajadores, en el supuesto de que crecerían más los empleos y se mejorarían los salarios, cosas que no sucedieron?

¿No considera que este error de cálculo, de consecuencias gravísimas para el SEM y para el IMSS en general, debería corregirse regresando a las cuotas patronales y a los porcentajes sobre salarios base de cotización que tenía la ley anterior, antes de buscar otras causas cuyos orígenes están también en errores de quienes ocupaban la dirección institucional?

Es claro que estos “errores” están en la base del estado de los servicios que hoy día presta el IMSS.

Por su impacto sobre las finanzas institucionales, si de problemas financieros se trata, las decisiones tomadas por Ernesto Zedillo, Luis Téllez, Genaro Borrego y Gabriel Martínez, para el financiamiento del SEM y el seguro de guarderías, adquieren un lugar preponderante en la situación del IMSS.

Además de la política económica responsable del actual desempleo formal, éste es el *saldo* de la reforma de 1995-1997 y no de los problemas del RJP.

Todos los autores de esta “reforma” están vivos. Por sus decisiones

de entonces, y antes de tocar el RJP de los trabajadores que sostienen y han sostenido en pie al IMSS, todos ellos deben responder, ahora, ante la sociedad.

Pero esto no fue todo. Vega y Galina también planteó el, hasta ahora, irresuelto problema institucional del abasto de medicamentos. Dijo:

...este problema es añejo y es causa del deterioro de la calidad de los servicios de salud en el IMSS y el incremento de sus costos, sin ningún control oficial, los cuales inciden en forma seria en el gasto del SEM, como también han de incidir, en el caso de ser ciertas, las informaciones sobre la corrupción que se han venido publicando en los últimos meses.

¿Se tiene calculado en qué porcentaje el costo de los medicamentos está afectando el financiamiento del SEM?, ¿se tiene algún programa o proyecto que busque disminuir estos costos?, ¿se ha considerado el impacto que tendrá en las finanzas institucionales, de aprobarse, el proyecto de gravar las medicinas con el impuesto al valor agregado, cuando el mayor

comprador de medicinas en el país es precisamente el IMSS?

Y remató, advirtiendo a Levy:

Ante estos problemas de financiamiento, la actitud de la patronal –para desviar la atención de la disminución de las cuotas patronales, que la ha beneficiado enormemente– ha sido la de culpar al RJP y al contrato colectivo de trabajo de sus trabajadores en general.

El IMSS no tiene desde 1998 la obligación de cubrir la prima correspondiente al RJP de sus trabajadores. Sus trabajadores han cumplido desde esa misma fecha con la parte de las cuotas que les corresponde, aumentándose en dos ocasiones cuando se ha planteado como una necesidad para el financiamiento del RJP, y siempre han estado dispuestos al diálogo y a la búsqueda de consensos para encontrar la solución más justa a esta problemática.

#### *Cuarto apunte*

Ante este cuadro resulta más que oportuno recordar que el IMSS es una pieza clave en el tejido de la cohesión social.

Como alguna vez apuntara Felipe González, expresidente del Gobierno del Reino de España:

...el presidente de la primera potencia mundial puede enviar 850 000 soldados al Golfo Pérsico,

pero no puede reformar el sistema de salud. Saben mucho sobre la política de gran potencia, pero no tienen ningún proyecto para la cohesión social.

Como en el caso del ISSSTE, hoy por hoy, cualquier decisión sobre el IMSS está obligada –más aún en un gobierno del “cambio”– a respetar las siguientes cuatro convergencias que garantizan una correcta operación de la política pública: la búsqueda imparcial del interés público, el empeño por diseñar políticas prácticas, satisfacer las necesidades de la gestión pública y ofrecer recomendaciones viables.

La verdadera cohesión social demanda, además, solidaridad y humanismo efectivos. Partiendo de la consulta a todos los actores de la arena de la política pública, cualquier propuesta de “mejora” institucional está obligada a partir del consenso de sus trabajadores y su sindicato.

Por su parte, la urgente modernización de las propuestas del Sindicato está igualmente

obligada a trabajar sobre la especificidad de los servicios que presta la institución.

Como en los tiempos, no muy remotos, del Programa Integral de Calidad del IMSS, vale recordar que el corazón de la calidad reposa en los equipos humanos que hacen posible la atención médica resolutive.

Junto con un verdadero cambio capaz de diseñar las políticas clínicas que demanda el Sistema Nacional de Salud; junto con la elaboración de un proyecto incluyente que proponga una salida integral –no episódica, como la propuesta de Levy para el RJP del IMSS– a los regímenes de pensiones públicos y privados del país, ese corazón de la calidad es, también, el reto del nuevo gobierno que emane de los próximos comicios de 2006.

*Sistema de pensiones en México /  
Presente y futuro* fue impreso en  
mayo de 2004 en Offset Univer-  
sal, S.A., bajo el cuidado de Jo-  
sefina Fajardo Arias. Tiraje: 2 000  
ejemplares.