



# Una bomba de tiempo: el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS

Tesis que para obtener el título de

LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

presenta

**Irma Janet Oropeza Eng**

Director de tesis: Dr. Carlos Alba Vega

El Colegio de México – Centro de Estudios Internacionales

México, Distrito Federal, a 4 de abril de 2008.

## **Agradecimientos**

Quisiera dedicar esta tesis, en primer lugar, a mis padres quienes son mi mayor ejemplo de tenacidad y que con su amor y apoyo me han guiado hasta aquí.

A mis hermanos Marco, Ray y Estefi por su cariño y compañía.

A mis otros hermanos, no de sangre pero si de corazón, Clau, Marce, Moni, Miriam y Fer por todos los momentos que han compartido conmigo y por ser parte de mi vida.

Muy especialmente quiero agradecer al Dr. Carlos Alba por asesorarme a lo largo de todo este trabajo de investigación. Las reuniones y charlas que tuvimos me mostraron que, además de un excelente académico, tiene una gran calidad humana.

También quisiera agradecer a los profesores que a lo largo de toda la carrera contribuyeron a mi formación. De forma especial a Fernanda Somuano, Mauricio Dussauge, Ernesto Velasco, María del Carmen Pardo, Gerardo Esquivel, Fernando Escalante y Soledad Loaeza por la huella que dejaron en mí.

Finalmente, siempre estaré en deuda con El Colegio de México, la institución que me formó y que me ha acogido siempre.

## ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS.....	5
ÍNDICE DE SIGLAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
I. EL CORPORATIVISMO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN.....	16
EL CORPORATIVISMO: APUNTES PARA SU DEFINICIÓN.....	17
EL CORPORATIVISMO MEXICANO: LA MARCA DE UN SIGLO.....	22
<i>El cardenismo y el establecimiento de las bases corporativas.....</i>	26
<i>La consolidación del corporativismo mexicano.....</i>	27
<i>El cambio en la visión de Estado y en el modelo económico.....</i>	30
<i>De cara al nuevo milenio: los intentos independentistas de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y la alternancia democrática.....</i>	33
EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SEGURO SOCIAL (SNTSS) Y EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES (RJP) DENTRO DEL SISTEMA CORPORATIVO.....	36
CONCLUSIONES.....	39
II. EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y DE LAS FINANZAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).....	40
EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES.....	41
<i>Principales Características del RJP.....</i>	44
<i>Financiamiento actual del RJP.....</i>	51
EL ORIGEN Y FUNCIÓN DEL IMSS.....	65
<i>El desarrollo del IMSS.....</i>	67
<i>Análisis de las finanzas del IMSS.....</i>	74
BALANCE.....	85
CONCLUSIONES.....	86

III. LAS REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL (LSS).....	89
LAS REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES.....	90
<i>Las opciones de reforma</i> .....	90
<i>Las reformas a la Ley del Seguro Social</i> .....	93
POSTURA DE LOS DIVERSOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO.....	97
<i>Los partidos políticos</i> .....	97
<i>El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS)</i> .....	99
<i>Las autoridades del IMSS</i> .....	102
<i>Los empresarios y obreros</i> .....	104
EL CONVENIO ADICIONAL PARA LAS JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DE BASE DE NUEVO INGRESO.....	104
CONCLUSIONES.....	107
IV. EXPERIENCIAS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES.....	109
LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES.....	110
<i>Las fuerzas de la reforma</i> .....	110
<i>Las opciones de reforma</i> .....	112
LAS VARIABLES DE LA REFORMA.....	122
EL PROCESO DE REFORMA EN MÉXICO: ALTERNATIVAS DE NEGOCIACIÓN.....	127
CONCLUSIONES.....	130
CONCLUSIONES.....	131
ANEXO.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	146

## ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS

Cuadro I. Antecedentes y evolución de las Prestaciones del RJP del IMSS.

Cuadro II. Comparación de conceptos que integran el sueldo pensionable adicionales al sueldo tabular.

Cuadro III. Comparación de las condiciones de jubilación de un empleado del IMSS y de un afiliado al IMSS.

Gráfica I. Fuentes de financiamiento del gasto en el RJP en 2004

Gráfica II. Distribución del financiamiento del RJP, 2004.

Gráfica III. Financiamiento del gasto en el RJP, 1966-2003

Gráfica IV. Recursos del IMSS-Patrón a RJP e Inversión, 1994-2003

Gráfica V. Evolución del número de camas y consultorios por cada mil derechohabientes

Gráfica VI. Gasto del IMSS en el RJP y en medicamentos, 2000-2004

Gráfica VII. Gasto de operación y gasto del IMSS-Patrón en el RJP en 2004

Gráfica VIII. Recursos disponibles para gasto de operación por derechohabiente después de pagar y fondar el RJP, nómina del personal y prestaciones económicas, 2003-2033

Gráfica IX. Recursos para el RJP sin acumulación de reservas para el fondo laboral, 2000-2010

Gráfica X. Tendencia demográfica en México en el último siglo y población asegurada en el IMSS, 1940-2005

Gráfica XI. Comportamiento de remanente del IMSS

Gráfica XII. Remanentes IMSS y deuda Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM)

Gráfica XIII. Magnitud de ingreso por seguro (en %)

Gráfica XIV. Modelo de reforma

Tabla I. Evolución de los Ingresos y Gastos del IMSS (millones de pesos a precios corrientes)

Tabla II. Evolución de los Ingresos y Gastos del SEM (millones de pesos a precios corrientes)

Tabla III. Evolución de los Ingresos y Gastos del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y muerte (SIVCM) (millones de pesos a precios corrientes)

Tabla IV. Reformas estructurales de pensiones

Tabla V. Reformas paramétricas de pensiones

Tabla VI. Paquete de reformas para la negociación entre las autoridades del IMSS y el SNTSS

## ÍNDICE DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
CT	Congreso del Trabajo
CCT	Contrato Colectivo de Trabajo
CNC	Confederación Nacional Campesina
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
CRT	Confederación Revolucionaria de Trabajadores
CTM	Confederación de Trabajadores de México
FDN	Frente Democrático Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LSS	Ley del Seguro Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido Acción Nacional

PIB	Producto Interno Bruto
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RJP	Régimen de Jubilaciones y Pensiones
SAR	Seguro de Ahorro para el Retiro
SEM	Seguro de Enfermedades y Maternidad
SGPS	Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales
SIV	Seguro de Invalidez y Vida
SIVCM	Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte
SME	Sindicato Mexicano de Electricistas
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNTSS	Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
SRCV	Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
SRT	Seguro de Riesgos de Trabajo
STERM	Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
STUNAM	Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNT	Unión Nacional de Trabajadores



## INTRODUCCIÓN

Ante un nuevo entorno global, caracterizado por la competencia entre países por atraer al mayor número de capitales, los sistemas de seguridad social han sido cuestionados por su incapacidad para responder a fenómenos contemporáneos tan complejos como el envejecimiento de la población o la transición epidemiológica,<sup>1</sup> y por la gran carga fiscal que suponen. Como en pocos momentos de la historia, dichos sistemas han llegado a un punto crítico en el que se deben elegir nuevos caminos que garanticen servicios de salud más modernos y eficaces para servir mejor a los usuarios.

El sistema de seguridad social en México no ha escapado a estos cuestionamientos, y en años recientes se ha convertido en foco de atención pública debido a su creciente déficit, a la baja calidad de sus servicios y a su falta de inversión.<sup>2</sup> Actualmente y como nunca en su historia, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) enfrenta diversos problemas como

---

<sup>1</sup> La transición epidemiológica se refiere a que, a medida que la esperanza de vida aumenta y las tasas de mortalidad disminuyen, como consecuencia de una mejora en las condiciones materiales y en las medidas de salud pública (reducción de epidemias por vacunación y una mejor higiene, avances en el diagnóstico y tratamiento de enfermedades, reducción de hambrunas, etc.), la población experimenta cada vez más complejas y costosas enfermedades crónico-degenerativas como son el cáncer, la diabetes, la artritis, el alzheimer, entre otras (Marta G. Vera Bolaños, *La Teoría de la Transición Epidemiológica*, Documento de Investigación N° 37, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 4). En el IMSS, por ejemplo, aunque los padecimientos cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las neuropatías afectan a sólo un dos por ciento de los derechohabientes, absorben 25 por ciento de los gastos médicos (Selene Álvarez Ochoa, “Análisis del sistema de pensiones mexicano financiado por medio de la capitalización individual”, *El cotidiano*, vol. 16, núm. 102 jul-ago, pp. 30-31).

<sup>2</sup> México destina cada año al sector salud 6% de su producto interno bruto, lo que de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es insuficiente, pues países similares como Argentina destinan poco más del 9%. El gasto *per cápita* en salud que reciben los mexicanos se limita a 662 dólares anuales, esto es, el segundo monto más bajo entre los miembros del organismo (*Informe Estadístico de Salud*, OCDE, 2006).

son: su desequilibrio financiero,<sup>3</sup> la mala calidad de la atención,<sup>4</sup> la gran centralización de recursos e insuficiencia en su cobertura,<sup>5</sup> la poca capacitación del personal médico y administrativo, etc.

Estos problemas se vuelven relevantes si consideramos que el IMSS es responsable de brindar atención médica a por lo menos 50 millones de derechohabientes, esto es, más de la mitad de la población mexicana.<sup>6</sup> Lo cierto, es que ante este nuevo y complejo entorno, el IMSS debe resolver estos graves problemas para brindar mejores servicios de salud a sus derechohabientes y cumplir con la misión social para la que fue creado. Sin embargo, para poder lograr esto, es necesario que como institución resuelva uno de sus problemas estructurales más graves: el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) o Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) de sus propios trabajadores. Esto, en razón de que históricamente una parte importante de los ingresos del IMSS -provenientes de aportaciones tripartitas- se ha destinado no a la inversión en infraestructura y capacitación médica, sino al pago de las pensiones y prestaciones de los propios trabajadores del IMSS.<sup>7</sup>

En los últimos años, esta situación se había agravado tanto que se corría el riesgo de que en 15 años las aportaciones obrero-patronales y gubernamentales (tripartitas), en lugar de ser destinadas a la atención a la salud de los derechohabientes, fueran canalizadas única y

---

<sup>3</sup> El pasivo laboral del IMSS -que es el valor total en pesos de los recursos que el Instituto como patrón estará obligado a erogar cuando sus trabajadores contratados se jubilen o pensionen- asciende a 775,975 millones de pesos, equivalente a 9.3 por ciento del Producto Interno Bruto de 2005 (S. A., *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2005-2006*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2006, p. 31; en adelante *Informe 2005-2006*).

<sup>4</sup> Algunos ejemplos de la mala calidad de la atención en el IMSS son las largas esperas para recibir consulta, la falta de medicamentos, la escasez y obsolescencia de equipos e insumos, la insatisfacción de los usuarios, el burocratismo, etc.

<sup>5</sup> Desde hace varios años y debido a la falta de inversión e insuficiencia de recursos, existe un rezago en el número de camas y consultorios por derechohabiente. Otro reflejo de esto se da en el abastecimiento de medicamentos, pues -aunque el abasto de medicamentos creció un 30% de 2000 a 2006- aún existe un desabasto del 20%.

<sup>6</sup> La cifra exacta de asegurados en el IMSS para diciembre de 2007 era de 50, 560, 924 millones de personas (Portal del Instituto Mexicano del Seguro Social, [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)).

<sup>7</sup> Baste sólo señalar que, en los últimos 10 años, el gasto del IMSS en pensiones de sus propios trabajadores ha sido 3.73 veces superior a la inversión total realizada en el mismo período a los servicios de salud. Desde 1966, el IMSS ha cubierto el 62% del RJP de sus propios trabajadores, destinando para estos propósitos 131,129 millones de pesos de 2005 de los presupuestos institucionales de todos esos años (*Informe 2005-2006*, p. 215).

exclusivamente al pago de la nómina de los trabajadores activos y pensionados del IMSS, convirtiéndolo en un organismo inoperante.<sup>8</sup>

Por esta razón, en agosto de 2004, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo aprobaron reformas a la Ley del Seguro Social (LSS) que buscaron otorgar estabilidad financiera al IMSS y resolver el problema del pasivo laboral.<sup>9</sup> Las reformas prohibieron al IMSS, en su carácter de patrón, hacer uso de las cuotas tripartitas para financiar las pensiones y jubilaciones de sus propios trabajadores. En concreto, las reformas establecieron que los nuevos trabajadores contratados deben tener un régimen de pensiones autofinanciable y prohibieron al IMSS utilizar las cuotas obrero patronales para el pago del RJP. Estas reformas, además, despojaron al Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) de muchas de sus prerrogativas al quitarle el control de las plazas y la facultad de contratar. Debido a esto, y aunque se respetaron los derechos adquiridos de los trabajadores en curso y jubilados, las reformas a la LSS se encontraron con la férrea oposición del SNTSS, la organización obrera representante de los trabajadores del instituto. Así, por más de un año, hubo una confrontación abierta entre las autoridades del IMSS y el SNTSS, que provocó que las contrataciones de personal se detuvieran y cualquier posibilidad de negociación se estancara. Finalmente, este conflicto se resolvió temporalmente con la firma de un Convenio en octubre de 2005. Sin embargo, es importante destacar que éste sólo tiene una temporalidad de cinco años, por lo que el problema del pasivo laboral del IMSS sigue latente y, con ello, la amenaza de un colapso en el sistema de seguridad social.

Es evidente que llevar a cabo una investigación sobre esta problemática es muy relevante por diversas razones. En primer lugar, porque el desequilibrio financiero del sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS pone en peligro no sólo la viabilidad de la institución, sino también compromete el desarrollo económico del país. En segundo lugar,

---

<sup>8</sup> Hoy en día el IMSS, después de cubrir las obligaciones del RJP y la nómina del personal activo, destina 606 pesos por derechohabiente para el pago de medicamentos, conservación, equipamiento y ampliación de la capacidad de atención. Esta cifra se reducirá dramáticamente a sólo 229 pesos en 2014; y a partir de 2019, si sigue esta tendencia, ya no habría ningún recurso disponible, imposibilitando la prestación de servicios e, incluso, el pago del RJP, puesto que los empresarios y trabajadores no estarían dispuestos a pagar al IMSS las aportaciones tripartitas.

<sup>9</sup> Como ya se señaló, el pasivo laboral es el valor total en pesos de los recursos que el IMSS como patrón estará obligado a erogar, de acuerdo con lo estipulado en el RJP, cuando sus trabajadores contratados se jubilen o pensionen.

porque el tema es muy reciente y no existen muchos estudios al respecto, lo que hace necesario que, desde la academia, se analice la problemática y se exploren diferentes opciones de reforma. Finalmente, el estudio del caso del RJP puede contribuir a la comprensión del problema financiero que actualmente enfrentan los sistemas de pensiones públicos mexicanos a todos los niveles.

La hipótesis central de esta tesis es que, a pesar de que se ha avanzado en la solución del problema financiero del RJP con medidas como las reformas a la LSS y el Convenio, éstas no han sido suficientes. Por esta razón, la solución definitiva dependerá de una negociación efectiva entre las autoridades del IMSS y el SNTSS de un nuevo paquete de reformas, mismas que deben aprobarse de manera bilateral y deben responder a los intereses de ambos actores.

El objetivo general de esta tesis es ofrecer un panorama sobre el problema que representa el RJP para el IMSS y analizar posibles opciones de reforma, que permitan avanzar en la negociación y solución del mismo. Los diversos capítulos que componen este trabajo de investigación tienen objetivos particulares.

El objetivo del primer capítulo es presentar el contexto político en el que el régimen de pensiones de los trabajadores del IMSS nació y evolucionó para comprender por qué nunca se incorporaron a este sistema los cambios económicos y demográficos que el país estaba viviendo. Por su parte, el objetivo del segundo capítulo es analizar el problema financiero que actualmente enfrenta el RJP, sus principales causas y la relación que guarda con el desarrollo del IMSS. El tercer capítulo tiene como objetivo estudiar las reformas a la LSS aprobadas en agosto de 2004, sus implicaciones y las medidas posteriores que se han llevado para avanzar en la solución del problema. Finalmente, el objetivo del cuarto capítulo es explorar algunas experiencias de reforma a los sistemas de pensiones en otros países, con la finalidad de extraer lecciones y proponer soluciones para el caso del IMSS.

Es importante destacar que el tema del RJP y las reformas a la LSS ha sido poco estudiado, por lo que no existen muchos trabajos al respecto y los que hay son bastante recientes. Acaso el más completo y serio que puede encontrarse es el de U. García Nieto y A. Pacheco Espejel titulado *El IMSS y la crisis del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*. Esta investigación analiza el desarrollo histórico del IMSS, así como las finanzas tanto del régimen de pensiones de los trabajadores como de los distintos seguros que conforman el sistema, para mostrar por qué se generó un desequilibrio. Por su parte, las autoridades del

IMSS han realizado diversos estudios actuariales para mostrar la evolución del pasivo laboral del RJP y su relación con el desarrollo de la institución.<sup>10</sup> Estos informes son anuales y públicos, y constituyen una fuente de información confiable para comprender las características estructurales del RJP y la situación histórica de sus finanzas. Finalmente, también se han publicado diversos artículos académicos que analizan el contexto histórico en el que el RJP surgió, su evolución y las reformas a la LSS de 2004.

Cabe señalar que mi trabajo de investigación se sitúa en la misma línea que muchos de estos estudios, sin embargo, tiene como característica primordial el que es multidisciplinario y, por lo tanto, permite comprender la problemática desde diversas perspectivas, como la económica, la política o la histórica. Además, estudia a profundidad las motivaciones e intereses de los diferentes actores involucrados en el conflicto. Por último, mi trabajo es innovador en cuanto a que no sólo expone las reformas que se han llevado a cabo en el caso del IMSS, sino que -con base en el estudio de diversas experiencias internacionales- propone un abanico de medidas que se pueden adoptar para resolver el problema del RJP.

Como ya se expuso, el IMSS enfrenta actualmente muchos problemas, sin embargo, esta tesis sólo se centrará en el del RJP y la relación que este sistema de pensiones guarda con el desarrollo de la institución. Cuando sea necesario se hará referencia a otras problemáticas o temáticas, empero, la investigación está acotada específicamente al estudio del pasivo laboral del sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS.

El enfoque que este trabajo adopta para estudiar la problemática planteada es el corporativista, que supone que es el Estado el que otorga el poder y la influencia a distintos grupos, entre ellos los sindicatos. El enfoque corporativista, que se desarrolla ampliamente en el primer capítulo, es el marco teórico que guía todo el trabajo. En cuanto a las técnicas de investigación, se recurrió al análisis documental de libros, artículos académicos, informes institucionales, leyes, fuentes hemerográficas, comunicados, memorias de asambleas sindicales, entre otros. También se realizaron entrevistas a dos funcionarios del IMSS y al Secretario del Exterior del SNTSS, para conocer sus posturas y opiniones y enriquecer el estudio.

---

<sup>10</sup> Estos estudios actuariales se envían cada año al Congreso de la Unión y llevan por nombre *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*.

Así pues, las preguntas centrales que guían este trabajo de investigación son las siguientes: ¿en qué régimen político se inserta el RJP y como ha evolucionado?, ¿cuál es la relación entre el sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS y la crisis financiera de la institución?, ¿en qué consistieron las reformas a la LSS del 2004 y qué medidas se han adoptado después de éstas?, ¿cuál fue la postura de los principales actores involucrados en el conflicto? y, por último, ¿qué opciones de reforma internacionales pueden ser más viables para el caso del IMSS?

Para responder a estas preguntas y cumplir con los objetivos generales y particulares antes señalados, este trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos, cada uno de los cuales pretende avanzar en la comprensión de la problemática.

En el primer capítulo se explora el contexto político en el que el RJP de los trabajadores del IMSS fue pactado y floreció: el corporativismo. Para ello, en primer lugar, se definen las principales características que el corporativismo adoptó en nuestro país. En segundo lugar, se hace un análisis histórico del corporativismo mexicano y de su evolución de 1940 a la fecha. Lo anterior, con el objetivo de mostrar que las reformas a la LSS aprobadas en 2004 obedecen a un cambio en las relaciones entre el Estado y el SNTSS, el cual está muy relacionado con la alternancia del partido en el poder a partir del año 2000 y con la reciente democratización.

En el segundo capítulo se estudian a profundidad las características estructurales del RJP y su desarrollo para evidenciar que, tal como se diseñó y financió históricamente, es insostenible en el largo plazo porque impediría al IMSS el cumplimiento de su misión social. En este capítulo también se hace un análisis histórico de las finanzas del IMSS con el objetivo de mostrar que una parte importante del desbalance actual del RJP tiene que ver con la manera en que se administró a esta institución de salud, ya que las reservas financieras para cumplir con las obligaciones derivadas del RJP y de algunos seguros que la institución maneja nunca fueron creadas, ni se constituyeron en un fondo, pues los ingresos derivados de los mismos se utilizaron para construir infraestructura o pagar servicios médicos.

En el tercer capítulo se analizan las reformas a la LSS aprobadas en agosto de 2004, sus implicaciones y las acciones posteriores que se han tomado para avanzar en la solución del problema, con el objetivo de evaluar en qué medida estas contribuyen a la solución del mismo.

En este capítulo también se analiza la postura de los principales actores involucrados en el conflicto.

En el cuarto capítulo se estudian experiencias de reforma en otros países y se identifican las variables o factores clave para lograr la aprobación y el éxito de las mismas, con la finalidad de proponer nuevas soluciones a la problemática del RJP.

Finalmente, este trabajo termina con un apartado de conclusiones que recoge los hallazgos de cada uno de los capítulos y ofrece argumentos para entender mejor el tema estudiado.

## I. EL CORPORATIVISMO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN

El RJP que el IMSS pactó con el SNTSS en 1966 y que actualmente se encuentra en crisis financiera surgió dentro de una visión de Estado corporativista. A partir de la década de los cuarenta, el régimen posrevolucionario mexicano se dio a la tarea de conducir al país al desarrollo y de lograr la estabilidad que requería después de varias décadas de conflicto político. Para lograr esto, el Estado mexicano creó y fortaleció a organizaciones sindicales, a las cuales otorgó Contratos Colectivos de Trabajo (CCT), los cuales funcionaron como una estrategia para establecer controles sobre los mismos y para asegurar su apoyo al régimen y al programa de los gobiernos priístas. Es importante destacar también que estos beneficios que se dieron a los sindicatos pudieron otorgarse porque la consolidación del corporativismo en México coincidió con un modelo de desarrollo económico hacia dentro, impulsado por los gobiernos posrevolucionarios: el de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI), que permitió por varios años mantener los aumentos salariales y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, pero que a partir los setenta comienza a mostrar claros signos de agotamiento.

Así, los CCT fueron en el pasado parte importante del corporativismo mexicano, pues la mayor parte de los gobiernos posrevolucionarios echaron mano del aumento de beneficios o prestaciones para tener el apoyo de los sindicatos. Sin embargo, como analizaremos en este capítulo, el cambio en el modelo económico, en la visión de Estado y la transición democrática llevaron a que poco a poco las relaciones corporativas se fueran deteriorando.

En el caso que nos involucra, el cambio más importante en la relación entre el Estado mexicano y el SNTSS llegaría con la alternancia democrática del año 2000, ya que ante la crisis financiera y la inviabilidad del RJP en el largo plazo, el nuevo gobierno, con la colaboración del poder legislativo, y dentro de él con el respaldo del PRI, llevó a cabo reformas a la LSS que



buscan establecer condiciones laborales diferentes para los trabajadores de nuevo ingreso -que tendrían CCT distinto al de los jubilados y trabajadores en turno-, y que despojan a la dirigencia sindical de muchas de las facultades que fue ganando a lo largo de las décadas, como el control de plazas de trabajo y la contratación de nuevo personal.

A la luz de lo planteado anteriormente, el objetivo de este capítulo es explorar el contexto político en el que el RJP nació y evolucionó: el corporativismo. El análisis del corporativismo mexicano permitirá comprender por qué nunca se incorporaron al RJP los cambios económicos y demográficos que el país estaba viviendo y, por el contrario, haya habido durante décadas un aumento de beneficios. En concreto, las preguntas que este capítulo intentará responder son las siguientes: ¿qué es el corporativismo y cuáles son sus rasgos principales?, ¿cómo evolucionó el corporativismo mexicano?, y ¿dónde se inserta el RJP y las recientes reformas a la LSS dentro de este régimen corporativo?

Para analizar la evolución del corporativismo en México y su relación con el problema financiero del RJP y las recientes reformas, en primer lugar, se analizará la definición clásica de Schmitter de corporativismo y sus rasgos esenciales, para mostrar por qué el régimen mexicano posrevolucionario puede ser clasificado como corporativista. En segundo lugar, se hará un análisis histórico del corporativismo mexicano y de su evolución de 1940 a la fecha. Por último, se estudiará el RJP y sus recientes reformas, a la luz del cambio que se ha dado en los últimos años en el régimen corporativo mexicano. Se demostrará que las recientes reformas a la Ley del Seguro Social obedecen a un cambio en las relaciones entre el Estado y el sindicato, el cual está muy relacionado con la alternancia del partido en el poder a partir del año 2000 y con la reciente democratización.

#### EL CORPORATIVISMO: APUNTES PARA SU DEFINICIÓN

El corporativismo es el enfoque mediante el cual analizaré a lo largo de la tesis la relación entre el Estado y las organizaciones sindicales, entre ellas el SNTSS. Este enfoque me parece pertinente porque, a diferencia de otros, entiende que es el Estado el que otorga poder y representación a las organizaciones sindicales. De esto deriva, que éstas organizaciones se encuentran subordinadas al poder del Estado, quien puede en un momento dado retirarles el poder y el monopolio de la representación que les había otorgado.

Philippe Schmitter, el autor que más ha abordado el tema del corporativismo, lo define como “un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos.”<sup>11</sup>

Otros autores corporativistas como Nedelman y Meier afirman que las características definitorias del corporativismo son: 1) el reconocimiento por el Estado de organizaciones; 2) los controles sobre la selección de dirigentes; 3) y sobre la articulación de intereses.<sup>12</sup> Los corporativistas como Schmitter, Nedelman y Meier ponen especial énfasis en la importancia del Estado como actor y no lo reducen, como hacen los pluralistas, a una “arena” en que intereses en competencia actúan para determinar las políticas. En cambio, al Estado se le acreditan iniciativas, intereses y políticas propias, al menos con autonomía relativa frente a toda actividad asociacional.<sup>13</sup>

Por lo tanto, el corporativismo se diferencia del pluralismo<sup>14</sup> por el papel predominante que el Estado juega en el primero, reconociendo a las organizaciones y ejerciendo algún control sobre ellas, y por la naturaleza de sus unidades constitutivas, que están jerárquicamente ordenadas y que no compiten entre sí, pues ejercen un monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías. Los pluralistas y los corporativistas ofrecen remedios políticos opuestos e imágenes divergentes de la forma institucional que asume el sistema moderno de representación de intereses. Los pluralistas sugieren una formación espontánea de organizaciones, una proliferación numérica de éstas, una extensión horizontal y una interacción

---

<sup>11</sup> “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo*, México, Alianza, 1992, p. 24.

<sup>12</sup> “Teorías de corporativismo contemporáneo ¿estática o dinámica?”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *op. cit.*, p. 124.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>14</sup> El pluralismo, según Schmitter, puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y auto-determinadas (en cuanto a su tipo o gama de intereses), que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o del algún modo controladas por el Estado en la selección de sus dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías (Schmitter, *art. cit.*, p. 27).

competitiva de éstas organizaciones que buscan influir y hacer representar sus intereses y demandas y que no están controladas de ninguna forma por el Estado. Por el contrario, los corporativistas como Schmitter defienden el surgimiento controlado, la limitación cuantitativa, la estratificación vertical y la interdependencia complementaria de las organizaciones.<sup>15</sup> Así, los pluralistas sugieren que las organizaciones surgen de la sociedad y compiten con otras para lograr representar los intereses diversos. Esto supone que son autónomas y que no son controladas por el Estado. En cambio, los corporativistas asumen que las organizaciones son creadas por el mismo Estado quien les otorga el monopolio de la representación en su respectiva esfera, al mismo tiempo que establece ciertos controles sobre ellas.

En el corporativismo se crea una relación simbiótica entre el Estado y las organizaciones. Éstas últimas aceptan ciertos controles de parte del Estado (selección de sus dirigentes, articulación de sus demandas, etc.), a cambio del reconocimiento estatal, el monopolio de representación dentro de sus respectivas áreas, o de la participación en las decisiones de política económica o laboral.<sup>16</sup> Lehbruch afirma que las políticas salariales corporativistas ocupan un papel central en las políticas económicas, y que hoy, por tanto, el corporativismo equivale a dar a las asociaciones de intereses dominantes una parte decisiva en la formación de políticas.<sup>17</sup> Los sistemas corporativistas han quedado particularmente asociados con una mayor participación del Estado en la administración de la economía capitalista avanzada, y se han centrado en la integración de organizaciones sindicales y de negocios, en la planificación económica nacional, y en los programas dedicados a las políticas de ingreso.<sup>18</sup>

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el corporativismo se consolidó como sistema de representación de intereses en muchos países (Suecia, Suiza, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, México, Chile, entre otros), anclado al estado de bienestar, con todas las diferencias que pueda haber entre los distintos países, y a políticas de redistribución del ingreso. Desde luego, el corporativismo no se desarrolló de la misma forma en todos los

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>16</sup> El Estado, por su parte, recibe el apoyo y legitimidad de estas organizaciones.

<sup>17</sup> “Observaciones finales: problemas para la investigación futura de la intermediación corporativista y la formación de políticas”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *op. cit.* p. 282.

<sup>18</sup> Leo Panitch, “El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *op. cit.*, p. 143.

países, Schmitter distinguió dos tipos de corporativismo: el societal y el estatal. El primero se da en países con unidades territoriales relativamente autónomas; con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas de filiación ideológica variada y basadas en coaliciones, aún con subculturas políticas altamente estratificadas o fragmentadas. Por el contrario, el corporativismo estatal se da en países con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; las elecciones o no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partido están dominados o monopolizados por un partido único y débil; las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas de un círculo estrecho y, por lo tanto, no hay subculturas. Así, puede verse que el corporativismo es un sistema que es compatible con diversos tipos de régimen, con diferentes sistemas de partidos, variedades de ideología, entre otros.

El corporativismo logró permanecer vigente a pesar de las crisis económicas y sociales de la década de los setenta, del cambio de modelo económico, y de los efectos de la globalización. La cooptación de dirigentes; la compartimentalización vertical o sectorial; la mediación o legalización de los conflictos de grupos por medio de tribunales laborales y administrativos; la planificación y asignación de recursos económicos a estas organizaciones, fueron algunos de los mecanismos que contribuyeron a asegurar la persistencia y viabilidad de los sistemas corporativistas -aún durante periodos prolongados de cambio económico y social o de agudas crisis provenientes del exterior.<sup>19</sup>

El régimen que se estableció en México después de 1940 puede ser catalogado como corporativista, ya que cumple con muchas de las características que lo definen. El corporativismo mexicano fue estructurado a partir de las relaciones de las organizaciones sindicales con el Estado. Los sindicatos, que después de agruparían en confederaciones, fueron creados y fortalecidos por el mismo Estado, quien les otorgó el monopolio de la representación en sus respectivas áreas o sectores. Las principales centrales o confederaciones mexicanas fueron la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la Confederación Regional Obrera Mexicana

---

<sup>19</sup> Schmitter, *art. cit.*, p. 33.

(CROM), la Confederación Revolucionaria de Trabajadores (CRT), entre otras.<sup>20</sup> La presencia de estas organizaciones sindicales o centrales en los escenarios públicos se logró gracias a que los dirigentes afianzaron su influencia entre los trabajadores, a partir de ocuparse en facilitar el ingreso al empleo y en solucionar demandas laborales como el aumento salarial. Esta influencia trajo a los líderes sindicales varios beneficios: legitimaban su autoridad frente a los trabajadores, adquirían capacidad para movilizar a sus organizaciones, y hacían sentir su peso al propio Estado, al extremo de que este llegó a depender del respaldo que le otorgaban las organizaciones y sus dirigencias.<sup>21</sup>

A cambio de tener el monopolio de la representación en sus respectivas áreas y de mejorar sus condiciones laborales, los sindicatos aceptaron algunos controles por parte del Estado, entre ellos la pérdida de su autonomía -los lineamientos que guiaban las tareas de dichas organizaciones respondían fundamentalmente a los intereses definidos por el propio Estado-, la obligatoriedad de pertenecer a algún sector del PRI, y el control sobre la selección de sus dirigentes -los líderes tenían que contar con la aprobación “oficial” del Estado-. El gobierno creó divisiones dentro del movimiento obrero, alentando la competencia entre sindicatos; competencia que alimentó las preocupaciones de los líderes sindicales de perder su influencia política y poder de negociación.

A su vez, y como veremos en el próximo apartado dedicado a estudiar la evolución del corporativismo mexicano, el Estado mexicano fundó su poder político y su legitimidad a partir del respaldo de las organizaciones y sus dirigentes. Las organizaciones fueron pieza clave para llevar a cabo las políticas económicas y de desarrollo social de los gobiernos posrevolucionarios, incluso cuando fue necesario llevar a cabo un cambio de modelo económico. El corporativismo mexicano no sólo fue capaz de resistir la crisis del modelo de sustitución de importaciones, sino que fue pieza fundamental para instaurar a partir de 1982 el nuevo modelo económico neoliberal.

---

<sup>20</sup> Más adelante se abordará con más detalle el surgimiento y evolución de éstas confederaciones y sindicatos.

<sup>21</sup> Lorenzo Arrieta Ceniceros, “La prospectivas de la relación de las organizaciones sindicales con el Estado mexicano. El futuro del corporativismo”, *Estudios Políticos*, núm. 26, enero-abril, 2001, p. 187.

Los gobiernos posrevolucionarios contribuyeron de modo relevante al surgimiento y formación de los nuevos actores sociales, con quienes se fueron definiendo las peculiaridades de la organización y del juego político nacionales.<sup>22</sup> Las agrupaciones sindicales y gremiales fueron la espina dorsal del nuevo Estado mexicano y actores decisivos en el proceso de modernización que vivió México a partir de la década de los cuarenta del siglo XX.

De acuerdo con Ilán Bizberg, el régimen político mexicano que se constituyó después de la Revolución adoptó un proyecto de desarrollo económico y social nacional, que debía servir para integrar al pueblo en el sector moderno que se proponía construir. Este proyecto se sustentó en una alianza entre un Estado que buscaba un desarrollo nacional integrador y los sectores populares organizados. Hubo una alianza real en tanto que, en el régimen que se constituyó a partir del sexenio cardenista (1934-1940), el Estado se comprometió a redistribuir los beneficios del progreso económico a medida que se produjeran, mientras que los sindicatos y las organizaciones campesinas aceptaron subordinar sus intereses particulares a los más elevados de la nación.<sup>23</sup>

Los sindicatos oficiales, reconocidos por el Estado, se convirtieron desde entonces en el pilar fundamental del corporativismo mexicano. “En tanto organizaciones de masas, los sindicatos pasaron a representar el medio eficaz para disciplinar a sus integrantes, así como para respaldar los planes determinados por el Estado”.<sup>24</sup> Al recurrir a estas organizaciones de masas para llevar a cabo el programa nacional de desarrollo, los gobiernos posrevolucionarios lograron consolidar el poder político, a la vez que institucionalizaron las relaciones sociales que darían forma definitiva al Estado mexicano.

Así, se estableció una alianza mutua y permanente entre los representantes de las organizaciones y el Estado, en la que ambos obtenían beneficios. Por el lado del Estado, esta alianza le permitió asegurar el apoyo social necesario para emprender los programas de reformas. Esto, desde luego, significó que el Estado tuvo que aceptar el concurso de las

---

<sup>22</sup> David Ibarra, “Corporativismo, desmovilización popular y democracia”, *Nexos*, junio, núm. 318, 2004, p. 43.

<sup>23</sup> “Auge y decadencia del corporativismo”, en Francisco Alba *et al.* (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, pp. 313-314.

<sup>24</sup> L. Arrieta Cenicerros, *art. cit.*, p. 183.

organizaciones, pues sin éstas los gobiernos no hubieran contado con la legitimidad que el programa de modernización exigía.

Por el lado de los sindicatos, la decisión de los dirigentes de colaborar con el Estado correspondía a su interés de impulsar el programa social de la Revolución, el cual se esperaba que trajera beneficios a los trabajadores. “Conforme a ese propósito programático, cabía entonces dedicar en buena medida los esfuerzos para resolver las reivindicaciones laborales definidas en el artículo 123 de la Constitución; al mismo tiempo, los líderes se aseguraron que se establecieran los medios legales para alcanzar los objetivos trazados, lo que fue posible gracias al manejo y defensa de los CCT”.<sup>25</sup> Los CCT se establecieron en todo tipo de empresas, tanto públicas como privadas (en éstas últimas sobre todo en grandes y medianas), y en casi todos los sectores de la economía. Sobresale, en especial, el caso de las empresas públicas como el ISSSTE, el IMSS, PEMEX, entre otras que, debido al poderío de sus sindicatos y al importante número de agremiados, lograron convenir CCT.

Los CCT fueron medios eficaces para mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores. En el caso de las empresas públicas, por ejemplo, el liderazgo salarial ejercido conjuntamente por el gobierno y los sindicatos, creó un mecanismo esencial en el manejo de la distribución del ingreso y del mantenimiento de la paz social, aunque también sirvió de engranaje en la maquinaria electoral del gobierno. El aumento de salarios fue utilizado por los gobiernos ya fuera para regular los conflictos obrero-patronales y la evolución de los salarios, o con fines de manejo macroeconómico.<sup>26</sup> “La subordinación del sindicalismo al Estado fue compensada por salarios, contratación colectiva, seguridad social y prestaciones como servicios de salud y educación gratuitos.”<sup>27</sup>

Los dirigentes sindicales jugaron un papel muy importante dentro de este sistema corporativo como intermediarios entre los trabajadores y el gobierno. La fuerza política de estos líderes les venía precisamente de esa mediación o intermediación que jugaban entre la organización y el Estado. Al conseguir beneficios para los trabajadores, tales como empleos, aumentos salariales o prestaciones, los líderes sindicales adquirían legitimidad y apoyo de sus

---

<sup>25</sup> *Loc. cit.*

<sup>26</sup> D. Ibarra, *art. cit.*, p. 44. Este aspecto se abordará más extensamente cuando se describan las distintas etapas por las que el corporativismo mexicano atravesó.

<sup>27</sup> Francisco Zapata, “La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2005), *Foro Internacional*, 183, XLVI, 2006 (1), p. 87

agremiados. Más importante aún es que el respaldo de los trabajadores permitía a los dirigentes evitar los conflictos sociales que amenazaban la estabilidad del país. Prueba de ello es que los sindicatos oficiales nunca apoyaron al movimiento estudiantil en el 68 o a los movimientos de las clases medias, o que fueron pieza clave para que el Estado pudiera llevar a cabo un cambio en el modelo económico a partir de 1982.<sup>28</sup>

Desde el punto de vista político, un elemento a destacarse es el papel que los sindicatos jugaron dentro del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pues ello permitió que el gobierno asegurara el apoyo permanente, movilizara a su favor a las masas y resultara triunfante en los procesos electorales.<sup>29</sup> Los dirigentes sindicales instaban a sus agremiados a que votaran por el PRI. En muchos casos, incluso, los dirigentes sindicales ocupaban puestos en el aparato político-electoral o burocrático del PRI (senadurías, diputaciones, presidencias municipales, gubernaturas, direcciones, secretarías de Estado, etc.). Así, la relación entre el sindicalismo y el Estado tuvo como resultado una integración del primero al PRI, la creación de una burocracia sindical ligada a los funcionarios del Estado y la presencia de un sector organizado de la clase obrera con beneficios que lo separaron del resto de los trabajadores del país.<sup>30</sup>

Además, en muchas ocasiones, las dirigencias sindicales se sirvieron del respaldo estatal y hasta de medidas represivas para contener las inconformidades, en especial, las que originaban los grupos disidentes que cuestionaban la autoridad de los dirigentes dentro de los sindicatos.<sup>31</sup> Cuando algunos afiliados pretendían escindirse y formar un sindicato independiente, el Estado lo desconocía, reconociendo sólo como legítimo al sindicato y a la dirigencia oficial.

A cambio de este apoyo brindado a las dirigencias sindicales, el Estado se adjudicó algunos controles. Los principales mecanismos que se consagraron para controlar al sindicalismo, de acuerdo con Bizberg, fueron los apartados de la Ley Federal del Trabajo, que pedían que los sindicatos y los cambios de dirigencia se registraran ante la Secretaría del Trabajo. Aunque en el espíritu de la Ley no existía obligatoriedad alguna para llevar a cabo este

---

<sup>28</sup> Más adelante se explicará detalladamente la manera en que los sindicatos facilitaron el cambio de modelo económico.

<sup>29</sup> L. Arrieta Ceniceros, *art. cit.*, pp. 174-175.

<sup>30</sup> F. Zapata, *art. cit.*, p 87.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 190.



procedimiento, en los hechos se volvió forzosa, con lo que el Estado se arrogaba la facultad de negar el registro a los sindicatos o a las mesas directivas que no simpatizaran con el régimen. Complemento fundamental de este mecanismo era la cláusula de exclusión en sus tres modalidades: la de inclusión, según la cual para obtener el empleo era necesario formar parte de un sindicato; la de salida, que implicaba que un obrero que era expulsado del sindicato perdía su empleo; y el hecho de que un solo sindicato firmara el CCT en cada empresa o paraestatal. Esta cláusula fue utilizada por los sindicatos y por el gobierno para obstaculizar la emergencia de la disidencia sindical y para apoyar a los dirigentes que convenían a sus intereses.<sup>32</sup> Graciela Bensusán señala que la ley laboral dio (da) numerosas facultades de intervención en la vida sindical y reivindicativa.<sup>33</sup> Así, al cobijo de la ley, el Estado fue capaz de controlar la vida interna de los sindicatos y el alcance de sus demandas.

Sin embargo, los mecanismos de control (legales o políticos) no siempre fueron suficientes y en algunas ocasiones el Estado tuvo que recurrir a la represión, aunque cuando pudo recurrió a la cooptación. El corporativismo no dejó de enfrentar los retos de grupos que buscaban la autonomía y la democratización sindical. Como veremos más adelante, las tendencias representadas por Demetrio Vallejo, líder de los ferrocarrileros; por Rafael Galván, líder de los electricistas; Othón Salazar, líder del magisterio, y tantos otros, fueron enfrentados con represión, pero también indujeron respuestas políticas a las demandas laborales y reformas jurídicas, altamente protectoras del trabajo.<sup>34</sup>

Desde luego, el corporativismo -predominante en México desde la década de los cuarenta- ha evolucionado de acuerdo a los cambios económicos, políticos y sociales por los que el país ha atravesado. Esta evolución ha ido transformando la naturaleza de la relación entre el Estado y los sindicatos y el poder de éstos. Graciela Bensusán y Arturo Alcalde señalan que desde el periodo de 1978 a 1999, la tasa de sindicalización ha descendido respecto a la población activa de 10.4% a 7.4%. Bensusán sugiere incluso que la reforma laboral que se

---

<sup>32</sup> *Art. cit.*, p. 317.

<sup>33</sup> Graciela Bensusán, “La Reforma de la legislación laboral (1988-2001)”, disponible en [www.unt.org.mx](http://www.unt.org.mx).

<sup>34</sup> D. Ibarra, *art. cit.*, p. 44.

discute actualmente no es un mero ajuste técnico, sino debe verse como un replanteamiento de la relación de los sindicatos, las empresas y el Estado.<sup>35</sup>

En el caso del IMSS, la alternancia democrática y la crisis financiera del RJP, llevaron a la aprobación de reformas legales que intentan despojar al sindicato de muchas de sus antiguas atribuciones y modificar las condiciones laborales de los nuevos trabajadores, con lo que atentaría contra el CCT pactado en 1966.

Por esta razón, a continuación haremos un breve recuento de la evolución del corporativismo en México. Hemos identificado cuatro etapas. La primera que abarca el periodo cardenista, donde se sentaron sus bases. La segunda va de 1940 a 1982, años en que el corporativismo se consolida y que coincide con el surgimiento, el auge y la crisis del modelo ISI. La tercera cubre el periodo de 1982 al año 2000 y coincide con el inicio de la crisis económica, con el cambio de modelo, con la lenta democratización mexicana y con el intento de democratizar la vida sindical. Finalmente, la cuarta etapa comprende de 1997 a la actualidad y coincide con la alternancia democrática en el gobierno y con el primer intento de sindicalismo independiente, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

#### *El cardenismo y el establecimiento de las bases corporativas*

El gobierno de Cárdenas consideró que para consolidar al régimen surgido de la Revolución era necesario institucionalizar la participación de las masas, coadyuvando a su organización y luego movilizándolas.

Durante el cardenismo y con la fundación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se trazó una política de masas en la que el gobierno apoyó la formación de las grandes centrales y sindicatos para agrupar a todos los trabajadores. La Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE) pronto formaron parte de la base social del partido.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> G. Bensusán, *op. cit.*

<sup>36</sup> Lorenzo Meyer y Jose Luis Reyna, “México el Sistema de Partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, 1989, p. 306.

Este hecho fue fundamental, ya que permitió que las masas se insertaran en el escenario político por un largo periodo, hecho que suscitó la instauración de relaciones corporativistas en el país, a fin de garantizar que las agrupaciones o sectores se condujeran bajo la dirección del Estado. De acuerdo con Arnaldo Córdova, fue precisamente en el desarrollo de esta alianza entre trabajadores y gobierno, como Cárdenas fue imponiendo las condiciones que llevarían a la dominación institucional de los trabajadores por parte del Estado.<sup>37</sup> Cárdenas estableció las bases del corporativismo mexicano, que se consolidaría en las décadas siguientes y que formaría parte importante del sistema político mexicano, a través del establecimiento de instituciones laborales, que fueron el resultado de los cálculos, las opciones y las estrategias que, en un contexto histórico, social y culturalmente determinado, tomaron quienes participaron en su construcción y consolidación.<sup>38</sup>

#### *La consolidación del corporativismo mexicano*

La estabilidad y consolidación del corporativismo en México se dio en las siguientes cuatro décadas, que coinciden con el establecimiento, auge, y crisis de un modelo de desarrollo hacia adentro y con el posterior intento de mantener el gasto público con base en los ingresos petroleros. Durante estos años el Estado logró imponer al corporativismo como el sistema de representación de intereses dominante en el sistema político mexicano. Por medio de los aumentos salariales y del control de algunos aspectos de su vida interna, el Estado logró dominar a los sindicatos, encauzando sus demandas y sus movilizaciones, o cooptando, cuando fue posible, a sus dirigentes. Cuando estos mecanismos no fueron efectivos, el Estado recurrió a la represión como sucedió en 1958 con los maestros y ferrocarrileros, o dio su apoyo a organizaciones independientes. A continuación haremos un breve recuento de la consolidación del corporativismo mexicano.

Durante el periodo posterior a la segunda guerra mundial, México siguió un modelo de desarrollo hacia adentro. La industrialización acelerada tuvo lugar protegiendo el mercado interno con barreras arancelarias y no arancelarias frente a la competencia de productos del exterior y con apoyos estatales. Aunque la agricultura y otras actividades primarias también

---

<sup>37</sup> Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974, p. 15.

<sup>38</sup> G. Bensusán, *op. cit.*

fueron promovidas, el desarrollo se concentró, sobre todo, en el sector industrial. Esto favoreció la urbanización y el empleo se desplazó de la agricultura a los servicios y la industria. Todo esto vino acompañado del aumento de la población.<sup>39</sup>

Es así que, desde 1940, el Estado decidió promover un modelo de industrialización por sustitución de importaciones que tenía como tarea primordial la industrialización y el fortalecimiento del mercado interno. Este modelo permitiría modernizar al país y llevar el desarrollo a amplios sectores.

Sin embargo, para poder llevar a cabo este proyecto modernizador, se requería de estabilidad social, misma que se aseguró con el apoyo de los sindicatos. El Estado logró mantener la paz social a lo largo de más de cuatro décadas, atendiendo adecuadamente las demandas económicas de los trabajadores. Por este motivo, la función gestora cobró un papel primordial: negociando buenas prestaciones sociales durante la revisión de los CCT para compensar los salarios estacionarios, y atendiendo en forma conveniente los conflictos obrero-patronales.<sup>40</sup>

En aquellas ocasiones en que la negociación no fue suficiente, o cuando los líderes sindicales desafiaron al Estado, negándose a aceptar su control en la vida interna de las organizaciones, el Estado mostró su poder represor. Dos claros ejemplos de esto son el movimiento ferrocarrilero de 1958 y el electricista de 1970.

En el primer caso, el intento del sindicato ferrocarrilero de independizarse de la red corporativa del Estado en 1958 terminó con la intervención del ejército y el encarcelamiento de sus líderes sindicales Demetrio Vallejo y Valentín Campa en 1959. La demanda de salarios que debía negociarse en 1958 fue la ocasión que utilizaron los grupos disidentes del sindicato ferrocarrilero para movilizar a los trabajadores en contra del grupo dirigente impuesto en el golpe de diez años atrás y para negarse a seguir posponiendo sus demandas salariales.

Al movimiento ferrocarrilero lo había antecedido el de los maestros, que en el mismo año de 1958 demandaron el aumento que había quedado pendiente desde hacía dos años. Expresaron sus exigencias en una manifestación reprimida por los granaderos, que en vez de calmarlos atizó sus demandas. Tras una serie de paros a los que convocó el Movimiento

---

<sup>39</sup> Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 307.

<sup>40</sup> L. Arrieta Ceniceros, *art. cit.*, p. 190.

Revolucionario del Magisterio (MRM), liderado por Othón Salazar, lograron el aumento salarial. Todo terminó con la encarcelación de Othón Salazar y de Encarnación Pérez Rivero.<sup>41</sup>

Y aunque tanto Demetrio Vallejo, líder de los ferrocarrileros, como Othón Salazar, líder de los maestros, fueron liberados años después y reconocidos como líderes sindicales, en su momento, su encarcelación fue un ejemplo para los demás líderes sindicales que quisieran desafiar al Estado y a su monopolio de poder político. Del mismo modo, el Estado recurrió a la cooptación (brindando, por ejemplo, puestos políticos a disidentes), o cuando esta no fue suficiente, a la represión de las organizaciones independientes que cuestionaron el liderazgo sindical oficial. Estas estrategias de represión y control de la vida interna de los sindicatos permitieron al Estado mantener el régimen corporativista. La fundación del Congreso del Trabajo (CT) en 1966 permitió controlar aún más cercanamente a los sindicatos, ya que en esta central se agruparon todas las organizaciones obreras, mismas que eran controladas por el partido en el poder.

En la década de los setenta, el modelo ISI comienza a mostrar claros signos de agotamiento con la crisis de la agricultura. La política de distribución de bienes intermedios y de capital del modelo ISI requería, para poder seguir avanzando, de enormes cantidades de inversión adicionales, que era imposible obtener con un sector exportador estancado y con un sector primario en crisis.<sup>42</sup>

La crisis del modelo de desarrollo no afectó las relaciones corporativistas, ya que la respuesta del gobierno a la desaceleración de la economía de principios de los setenta fue la expansión del gasto público y la intervención estatal.

Tanto el gasto público como el número de empresas en manos del Estado y los mecanismos regulatorios se expandieron. Se invirtió en infraestructura, salud y educación pública. Se creía que así se podrían superar los obstáculos del crecimiento y mejorar los niveles de vida. Y aunque esto benefició a los sindicatos, pues permitió que hubiera aumentos salariales y mejora en sus condiciones de trabajo, el resultado en términos macroeconómicos

---

<sup>41</sup> I. Bizberg, *art. cit.*, p. 318.

<sup>42</sup> Enrique Cárdenas, *La política económica en México 1950- 1994*, México, El Colegio de México, 1996.

fue un aumento del déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo.<sup>43</sup>

Cuando esta estrategia se volvió insostenible, el gasto público se intentó mantener con los ingresos del petróleo. Y aunque en principio el auge petrolero multiplicó la capacidad de gasto del sector público, al final, el país terminó con un monto de endeudamiento externo enorme y una crisis económica que obligó al Estado a llevar a cabo un cambio en el modelo económico.

El cambio en el modelo económico y en la visión de Estado, desde luego, produjo un cambio en las relaciones corporativistas, pero no en el sentido en que se hubiera esperado. En el siguiente apartado analizaremos las implicaciones que el cambio de modelo económico tuvo en la relación entre el Estado y los sindicatos.

#### *El cambio en la visión de Estado y en el modelo económico*

En 1982, ante la grave crisis económica, y empujado por presiones externas e internas, el Estado lleva a cabo un cambio en el modelo económico, que deja de estar orientado hacia la sustitución de importaciones. Se adoptó un modelo neoliberal que buscaba favorecer a los mecanismos de mercado en actividades económicas, reduciendo la participación y el tamaño del Estado. La apertura económica, que inició con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, quedó consolidada con la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994.<sup>44</sup>

El cambio de modelo significó que el Estado abandonara su papel de agente de desarrollo. La crisis de los años ochenta inhabilitó el cumplimiento de demandas laborales legítimas, a la par que desequilibró el mercado de trabajo, produjo inflación alta y deterioró los servicios sociales de los que eran beneficiarios los trabajadores. Más importante fue la imposibilidad de sostener el viejo pacto social ante el cambio de estrategia económica que se empezó a instrumentar desde comienzos de esa década. La liberalización de mercados, el

---

<sup>43</sup> N. Lustig, *op. cit.*

<sup>44</sup> En 1986, México entra al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), mismo que fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir de 1995.

modelo de crecimiento hacia afuera, la austeridad presupuestaria y los ajustes de personal impidieron brindar la protección laboral que se otorgó durante más de cuatro décadas.<sup>45</sup>

Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se encargaron de iniciar un proceso de reformas económicas, que implicó una importante reducción del papel del Estado en la economía. De acuerdo con Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas, en las últimas décadas “la política económica ha abandonado la inversión productiva pública y el fomento industrial por el combate a la inflación, y el término de las políticas de desarrollo por la de equilibrio macroeconómico.”<sup>46</sup>

El cambio de modelo ocasionó que las relaciones sociales y económicas se vieran afectadas. Los acuerdos firmados por el gobierno con los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) obligaron a aplicar una política de austeridad, y de ajuste estructural, cuyo eje principal fue la restricción salarial, que afectó a los sindicatos. Desde hace casi dos décadas, la política salarial ha sido manejada con miras a contener la inflación; en esta medida los incrementos salariales han sido en general menores al crecimiento de la inflación.<sup>47</sup>

Algo a destacar es que el cambio de modelo económico impulsado por el Estado requirió, más que nunca, el apoyo de los sindicatos. Para poder implementar los topes salariales, fue crucial no sólo aplacar al sindicalismo independiente, sino reafirmar la alianza con el sindicalismo oficialista.<sup>48</sup> Es curioso como el Estado acudió, como en la etapa anterior, a las organizaciones sindicales para legitimarse, aunque esta vez para fines diferentes. Si en la etapa anterior, el Estado se apoyó en las organizaciones para llevar a cabo un proyecto de desarrollo y un proceso de expansión, en esta ocasión, lo hizo para llevar a cabo un retraimiento.

Así, podemos ver que el cambio económico no conllevó un cambio político profundo, pues el corporativismo no desapareció, sino que se adaptó a las nuevas condiciones. Como Lorenzo Arrieta ha argumentado, “resulta paradójico que los cambios promovidos por los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo basaran su cristalización en el respaldo que las burocracias obreras les otorgaron: los programas de reconversión industrial, los pactos

---

<sup>45</sup> D. Ibarra, *art. cit.*, p. 45.

<sup>46</sup> Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México 2003*, México, Instituto de Estudios del Trabajo, 2003, p. 360.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 349.

<sup>48</sup> I. Bizberg, *art. cit.*, p. 335.

económicos y los objetivos de adelgazar al Estado seguramente no hubieran podido llevarse a cabo sin el concurso de los viejos dirigentes obreros”.<sup>49</sup> Sin el apoyo sindical, es claro que el Estado no hubiera podido llevar a cabo el cambio en el modelo económico. Las reformas económicas y el establecimiento de pactos que contrajeron patrones, líderes sindicales y gobierno pudieron lograrse con el apoyo de las organizaciones.

La solución al problema de la inflación, el derrumbe del PIB, la enorme deuda externa, entre otros, fue el establecimiento de una serie de acuerdos tripartitas, los pactos, entre el gobierno, las organizaciones de trabajadores y el sector privado. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987 y los sucesivos pactos a los que recurrieron, entre 1987 y 1997, los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, controlaron la inflación y reestructuraron la economía mediante el desarrollo de una estrategia que integraba un conjunto de políticas de ingresos, fiscal y monetaria, así como un proceso de liberalización comercial.<sup>50</sup>

Por ejemplo, de acuerdo con Juan Manuel Ortega, el PSE proponía una “concertación” como mecanismo para la coordinación de tarifas públicas, precios y salarios según el cálculo de la evolución del índice inflacionario a partir del análisis de una canasta de productos de consumo básico.<sup>51</sup> Las políticas de ingresos y la concertación salarial permitieron la estabilización de la economía. Las continuas renovaciones del pacto durante la década siguiente proporcionaron la oportunidad de realizar ajustes en la dirección de la economía, al permitir el congelamiento de precios y la introducción de políticas de crecimiento, productividad y desregulación económica.<sup>52</sup>

Lo que sucedió es que el sindicalismo oficial no tuvo la fuerza para resistir el proceso de flexibilización que se acentuó a partir del sexenio de Salinas. Por una parte, imperó el pragmatismo de este sindicalismo que, como de costumbre, aceptó subordinarse a las políticas del gobierno a cambio de mantener su poder. Por la otra, a partir del golpe al liderazgo petrolero, estuvo claro el riesgo en que incurrían los dirigentes que osaran pasarse abiertamente a la oposición.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> *Art. cit.*, p. 193.

<sup>50</sup> Juan Manuel Ortega Riquelme, “Acuerdos Tripartitas y Gobernanza Económica en el México de fin de siglo”, *Foro Internacional*, 184, XLVI, 2006 (2), pp. 227-228.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 236.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, pp. 243-244.

<sup>53</sup> I. Bizberg, *art. cit.*, p. 346.



Esto muestra como el Estado, aún con el cambio de modelo económico, nunca renunció a sus mecanismos de control y represión. El encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia, la Quina, por haber apoyado al Frente Democrático Nacional (FDN) en las elecciones de 1988 dejó en claro que el Estado aún impondría castigos severos a aquellos líderes que osaran desafiar al Estado.

*De cara al nuevo milenio: los intentos independentistas de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y la alternancia democrática*

Desde la mitad de la década de los noventa, los intentos de crear un sindicalismo independiente comenzaron a cuestionar los fundamentos del corporativismo mexicano. El punto culminante de esta nueva ola sindicalista quedó plasmado en la creación de la UNT, de la que el SNTSS es miembro. La alternancia democrática que vivió el país a partir del año 2000 y que significó la entrada de un gobierno perteneciente a un partido distinto del PRI, transformó de forma sustancial las relaciones entre el Estado y los sindicatos. A continuación exploraremos estos dos cambios y sus implicaciones para el futuro del corporativismo.

Los efectos de la crisis (disminución constante del poder de compra, los despidos, el desempleo), la falta de capacidad de las viejas burocracias sindicales para enfrentar los problemas de los trabajadores -y por lo tanto su pérdida de legitimidad-, así como los controles excesivos en las organizaciones trajeron consigo que en la última década se presenten serios intentos por reformar al sindicalismo.

Lorenzo Arrieta ha señalado que, a partir de 1995, importantes sindicatos, con una vieja trayectoria de lucha social, como los telefonistas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) se dieron a la tarea de convocar a diferentes reuniones a fin de discutir el panorama laboral, social y económico por el que el país atravesaba. La ideología de estas reuniones se enmarcó en el nacionalismo y su mayor interés estuvo dirigido a convencer a los representantes del Estado que debían aceptar un nuevo acuerdo nacional. Otras preocupaciones consistían en implantar prácticas democráticas en los sindicatos, en reestructurar el Congreso del Trabajo y en defender la independencia de las organizaciones respecto al Estado.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> *Art. cit.*, p. 196.

Para 1997, se da una ruptura entre aquellos dirigentes que sólo deseaban transformar las prácticas anquilosadas del Congreso del Trabajo y que deseaban permanecer dentro de él (SNTE, SME, entre otros), y los que deseaban romper con el mismo Congreso (SNTSS, Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), entre otros), hecho que culminó con la creación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el 28 de noviembre de 1998.

La UNT fue la primera central después del Congreso del Trabajo y la única que surgió sin el apoyo del gobierno. Tuvo una dirección tripartita, formada por sus principales sindicatos: el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM). Francisco Zapata señala que la UNT y sus propuestas tienen una visión diferente de las relaciones sindicalismo-Estado que no tiene mucho en común con la visión corporativa. Más bien se sugiere una autonomía del sindicalismo para negociar condiciones colectivas de trabajo que se derivaría tanto de una reducción de la intervención gubernamental en las relaciones laborales como del establecimiento de relaciones directas entre los sindicatos y los dueños de capital.<sup>55</sup>

Y aunque la creación de la UNT fue un hecho trascendental en la historia del corporativismo mexicano, la transición democrática que ha vivido el país en los últimos años contribuyó también en buena medida a la transformación de las relaciones corporativistas.

El avance democrático invalida muchos de los mecanismos autoritarios de la vieja alianza. En particular, el corporativismo tradicional parece incompatible con la alternancia política en el gobierno.<sup>56</sup> La dirigencia sindical entendía como única forma de aumentar su poder el volverse interlocutor del gobierno, más que acumular poder desde la base.<sup>57</sup> Francisco Zapata menciona que “el sindicalismo mexicano, al definirse como parte de ese sistema político, no se ha desempeñado como un actor autónomo que defina alternativas o proyectos fuera del marco general fijado por el Estado”.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> *Art. cit.*, p. 84.

<sup>56</sup> D. Ibarra, *art. cit.*, p. 45.

<sup>57</sup> I. Bizberg, *art. cit.*, p. 361.

<sup>58</sup> *Art. cit.*, p. 81.

Y en este punto, habría que hacer referencia a una situación particular. El gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) no apoyo o promovió el sindicalismo independiente como hubiera sido lógico. Por el contrario, mantuvo sin alteración los acuerdos con el liderazgo corporativo de los grandes sindicatos, especialmente con el de la CTM, con la que pactó la continuación de la relación entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el aparato sindical corporativo.<sup>59</sup> Lo que pareció ocurrir fue que el gobierno de transición no quiso enfrentar al sindicalismo corporativo, pues no había interés en generar conflictos laborales que pudieran poner en entredicho al nuevo régimen. Esta es la razón por la que Francisco Zapata sostiene que el PAN marginó a la UNT de la negociación y discusión de la reforma laboral. Las propuestas y planteamientos de esta central fueron ignoradas. Incluso este autor va más allá y señala que el desmantelamiento del corporativismo no se dará hasta que se de un cambio profundo en la estructura del régimen político mexicano y de sus instituciones.<sup>60</sup>

Por todo lo mencionado anteriormente, no es de extrañar que detrás de las reformas a la LSS haya habido también una razón política muy clara. Como se verá en el siguiente capítulo, es verdad que el RJP de los trabajadores del IMSS se encuentra en quiebra, sin embargo, las reformas se vieron muy favorecidas por el hecho de que el SNTSS pertenece a la UNT y al sindicalismo independiente.<sup>61</sup>

Las reformas a la LSS buscan cambiar las condiciones del CCT para los trabajadores de nuevo ingreso, y minar algunas de las atribuciones políticas de los dirigentes sindicales, afiliados a la UNT.

Después de haber analizado la evolución del corporativismo mexicano, es necesario ubicar al SNTSS y al RJP dentro de este continuo. Es evidente que la relación entre el SNTSS y el Estado fue cambiando a lo largo de las décadas, respondiendo a los cambios económicos y políticos que se presentaban, hasta llegar a la situación actual, en que hay un claro enfrentamiento entre ambas partes. Por esta razón, a continuación analizaremos el papel que el SNTSS y más específicamente el RJP jugó dentro del corporativismo mexicano.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 101-102. Cabría mencionar que algunos mecanismos institucionales que aseguraban el corporativismo permanecen. Por ejemplo, la Secretaría del Trabajo mantiene intacto el poder de decidir si otorga el registro a los sindicatos, a las mesas directivas, a los contratos colectivos, así como la declaratoria de legalidad o ilegalidad de las huelgas

<sup>61</sup> Este argumento se analiza más extensamente en el capítulo 3.

Desde la década de los cuarenta, el SNTSS se consolidó como una de las organizaciones sindicales más importantes por su tamaño y por su influencia.<sup>62</sup> La expansión de los servicios de salud y, por ende, el aumento de sus agremiados, pronto aseguró al SNTSS un papel predominante frente a otras organizaciones sindicales. Respondiendo a la política del corporativismo, en cada negociación salarial, los beneficios del RJP y otras prestaciones del CCT de los trabajadores del Seguro Social, fueron aumentando.

Sin embargo, como se explorará en el capítulo dos, el RJP nunca incorporó los cambios demográficos y epidemiológicos que se estaban presentando en país. Esto ocasionó que en el largo plazo hubiera un desfase entre las contribuciones de los trabajadores y sus beneficios. Este desfase se agudizó con el cambio de modelo económico y con la visión de Estado que se orientó más al mercado y menos a la redistribución del ingreso. Las reformas de 1995, las cuales transformaron el sistema de reparto de los trabajadores afiliados al Seguro Social por uno de capitalización individual, pusieron en evidencia el viraje que el Estado mexicano estaba tomando, al abandonar la visión de justicia social que había predominado por varias décadas. Finalmente, la alternancia democrática y el nuevo partido en el poder transformarían la relación imperante entre el Estado y el SNTSS. Con el apoyo del legislativo, se aprobaron reformas legales a la Ley de Seguro Social que pretenden despojar a la dirigencia sindical de muchas de sus atribuciones y que aspiran a resolver el problema financiero, a través del establecimiento de condiciones laborales menos favorables para los trabajadores de nuevo ingreso. A continuación, analizaremos con más detalle esta situación.

Los trabajadores del IMSS se rigen por el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual implica que poseen la doble calidad de asegurados y empleados del IMSS. Como asegurados, tienen derecho a las

---

<sup>62</sup> En 1946, apenas tres años después de la firma del primer Contrato Colectivo, surgió el primer conflicto salarial que culminó con la primera huelga en octubre de ese mismo año, en la que participaron todos los trabajadores de las distintas dependencias del IMSS con una marcha de protesta en la Ciudad de México. Esto demostró al gobierno que el SNTSS era un sindicato fuerte y organizado. Y aunque inició con apenas 36 miembros, actualmente el SNTSS cuenta con una membresía de más de 300 mil trabajadores, lo que lo caracteriza por ser el sindicato más numeroso del país con contratación colectiva y diversificado en todos los estados de la república (Portal del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, [www.sntss.org.mx](http://www.sntss.org.mx)).

prestaciones del Seguro Social, particularmente a los servicios de salud y a las pensiones establecidas en la Ley. Como trabajadores del Instituto acceden al RJP, un plan jubilatorio establecido en el CCT del IMSS en octubre de 1966, el cual establece las primas de antigüedad y pensiones a las que tienen derecho los trabajadores de base del Instituto que alcanzan el retiro laboral. Es importante destacar que el plan jubilatorio del RJP complementa al determinado en la Ley del Seguro Social y establece cuantías de pensiones superiores a las que corresponderían a los trabajadores si sólo fueran asegurados del IMSS.<sup>63</sup>

Las modificaciones hechas al RJP a lo largo a de las décadas, y que coinciden con el auge del modelo ISI y con la visión desarrollista del Estado, siempre implicaron aumentos de beneficios a los trabajadores del IMSS que por ley favorecían no sólo a los trabajadores en turno sino a los futuros. Empero, este aumento de beneficios no tuvo aparejadas modificaciones al RJP que respondieran a los cambios demográficos y económicos que se estaban gestando en el país. Esta situación tuvo que ver con el hecho de que durante muchos años el Estado corporativo sostuvo estas prestaciones en aras de no perder la lealtad sindical. El RJP debe entenderse como parte importante del corporativismo mexicano que se analizó en páginas anteriores. Como ya se vio, al controlar a los trabajadores con protección laboral y con beneficios sociales, el PRI y el Estado tuvieron a su favor una de las estructuras de poder más importantes: el sindicalismo mexicano.

Sin embargo, la crisis económica que el país ha enfrentado desde 1982,<sup>64</sup> la transición democrática, y el fuerte pasivo laboral que actualmente enfrenta el IMSS han permitido ver que, tal como se construyó, el RJP es insostenible en el largo plazo porque impediría al IMSS el cumplimiento de su misión social. Todo lo anterior, llevo a que el Estado intentara transformar unilateralmente esta relación simbiótica que predominó durante varias décadas.

La reforma a la seguridad social de los trabajadores del sector privado llevada a cabo en 1995 es quizá el antecedente más evidente de lo que se avecinaba para los CCT de los sindicatos, incluido el RJP. La reforma del sector privado de pensiones fue la labor más

---

<sup>63</sup> Las diferencias entre los montos que recibe un trabajador afiliado al IMSS, es decir, de la iniciativa privada y un trabajador del IMSS que accede al RJP se explorarán en el segundo capítulo.

<sup>64</sup> Como ha señalado Leonardo Lomelí Vargas, “el RJP entró en crisis con la economía en su conjunto en 1982. Durante el largo periodo previo de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios y generación creciente de empleos en el sector formal de la economía, el RJP conoció su época de mayor expansión (“La seguridad social en México: el reto de los próximos cincuenta años”, *Economía Informa*, 2002, núm. 311 oct., p. 48).

importante de ajuste de mercado; a un gran costo social y económico buscó incrementar la eficiencia y la competitividad. Con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, la privatización de los fondos de pensiones y la creación de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFORES) en 1995, el Estado ha transformado el sistema de seguridad social y la visión desarrollista y de justicia social que imperó por varias décadas.<sup>65</sup>

Finalmente, las reformas a los sistemas públicos de pensiones y a sus CCT deben interpretarse como un paso lógico dentro de este cambio en la visión de Estado. En este punto, es fundamental colocar a las reformas a la LSS aprobadas en agosto del 2004 por el Congreso de la Unión y que buscan resolver el problema financiero del RJP, quitando algunas de sus atribuciones al SNTSS.

Al quitarle al Sindicato el control de las plazas futuras y con ello recursos económicos y políticos, las reformas pretenden obligar a los líderes del Sindicato a negociar con las autoridades del IMSS una modificación al RJP,<sup>66</sup> de manera que pueda encontrarse un balance entre las contribuciones y las pensiones de los trabajadores y se incorpore de una vez por todas al RJP la transición demográfica que el país ha experimentado en las últimas décadas. Las reformas también son un duro golpe al sindicalismo independiente, representado por la UNT y del que el SNTSS es miembro.

Es importante señalar que las reformas no afectan los derechos adquiridos de los 380 mil trabajadores activos ni de los 120 mil pensionados sino sólo aplican a los futuros trabajadores, quienes deberán incorporarse al IMSS con un CCT autofinanciable.

Estas reformas transformaron las relaciones corporativas entre el SNTSS y el Estado. Con la aprobación de las reformas, inicia un proceso contrario al que imperó durante más de cuatro décadas, cuando se incrementaban continuamente las prestaciones de los trabajadores y las atribuciones de los sindicatos, con el objeto de asegurar su control. Las reformas limitan las prestaciones y cancelan las atribuciones de los sindicatos en materia de definición de las condiciones internas de trabajo (sobre la movilidad de los trabajadores, sobre su avance en la

---

<sup>65</sup> Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Instituto de Estudios del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, 2004.

<sup>66</sup> En el tercer capítulo de este trabajo se ampliará y desarrollará esta afirmación.

jerarquía ocupacional), y externas (referidas a la contratación y el despido),<sup>67</sup> con lo que transforman radicalmente las relaciones corporativas, por lo menos entre el SNTSS y el Estado.

## CONCLUSIONES

Como se analizó a lo largo de este capítulo, el sistema de pensiones que las autoridades del IMSS pactaron con el SNTSS en 1966 y que actualmente se encuentra en crisis financiera surgió dentro de una visión de Estado corporativista. A partir de la década de los cuarenta, el estado mexicano creó y apoyó a organizaciones sindicales con las cuales pactó CCT, mismos que sirvieron para controlar a los trabajadores y para asegurar su apoyo al régimen y al programa de los gobiernos priístas. De esta manera, se creó una relación simbiótica entre el Estado y los sindicatos donde ambos obtenían beneficios. Por un lado, a cambio de tener el monopolio de la representación en sus respectivas áreas y de mejorar sus condiciones laborales, los sindicatos aceptaron algunos controles por parte del Estado. Por otro lado, el Estado aceptó fortalecer a estas organizaciones y otorgarles aumentos salariales y prestaciones para que legitimaran las políticas económicas y de desarrollo social del gobierno. No obstante, el cambio en el modelo económico, en la visión de Estado y la transición democrática que el país enfrentó ocasionaron que las relaciones corporativas entre el Estado y los sindicatos, entre ellos el SNTSS, se fueran deteriorando.

Como se analizó en este capítulo, las reformas a la LSS aprobadas en 2004, que despojan al SNTSS de algunas facultades como el control de plazas o la contratación y que imponen condiciones laborales menos favorables para los trabajadores de nuevo ingreso, son parte de un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y los sindicatos. Finalmente, también se demostró que estas reformas contaron con el apoyo tanto del gobierno como del partido de oposición más importante, el PRI, debido a que el SNTSS pertenece a la UNT y al sindicalismo independiente, que propugna por una autonomía frente al Estado.

Una vez descrito el enfoque corporativista, en el siguiente capítulo analizaré a profundidad el problema financiero que actualmente enfrenta el RJP y sus principales causas.

---

<sup>67</sup> I. Bizberg, *art. cit.*, p. 345.

## II. EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y DE LAS FINANZAS DEL IMSS

El problema financiero del RJP tiene múltiples causas. Como se vio en el capítulo anterior, algunas están relacionadas con el hecho de no haber incorporado al RJP los cambios demográficos y epidemiológicos que las sociedades en general experimentaron en las últimas décadas. Las relaciones corporativas que el estado mexicano estableció con los sindicatos no permitieron llevar a cabo las modificaciones que se necesitaban y, más aún, condicionaron que se dieran aumentos salariales y de beneficios que no tenían respaldo financiero en el largo plazo. Hoy en día, sin embargo, las presiones financieras y la transición democrática que el país ha experimentado exigen soluciones al problema y, por ende, un conocimiento a fondo de las causas del mismo.

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar el problema financiero que actualmente enfrenta el RJP, sus principales causas y la relación que guarda con el IMSS. En concreto, las interrogantes que este capítulo busca responder son las siguientes: ¿qué es el RJP y cuáles son sus características estructurales?, y ¿cuál es la relación entre el RJP y la crisis financiera del IMSS?

Para ello, en una primera parte estudiaremos a fondo el RJP; su origen, desarrollo, y algunas de sus características estructurales. Se demostrará que, tal como se diseñó y financió históricamente, el RJP es insostenible en el largo plazo. En una segunda parte, haremos un análisis histórico de las finanzas del IMSS con el objetivo de mostrar que una parte importante del problema del RJP también tiene que ver con la manera en que se administró a esta institución de salud, ya que las reservas financieras para cumplir con las obligaciones derivadas del RJP y de todos los seguros que la institución maneja nunca fueron creadas, ni se constituyeron en un fondo, pues los ingresos derivados de los mismos se utilizaron para financiar otros seguros y para construir infraestructura médica. Este doble análisis ayudará a



comprender cuáles son las principales causas del problema financiero del RJP y como se inserta éste en la crisis más general que el IMSS enfrenta como institución.

A continuación estudiaremos el RJP, sus orígenes, financiamiento actual y sus implicaciones para el funcionamiento del IMSS, con el propósito de mostrar aquellas características estructurales que lo han hecho inviable financieramente.

## EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES

El RJP es un estatuto que crea una protección más amplia para los trabajadores del IMSS, y que complementa el plan de pensiones determinado por la LSS en el ramo de invalidez, vejez, cesantía, muerte y riesgos de trabajo.<sup>68</sup> El RJP es un plan jubilatorio, establecido en el CCT en octubre de 1966, que otorga a los trabajadores beneficios superiores a los que establece la LSS.<sup>69</sup> Es importante mencionar que esta diferencia entre la pensión determinada en la LSS y en el RJP ha sido cubierta, desde sus inicios, por el IMSS en su carácter de patrón.<sup>70</sup>

El RJP es un plan de pensión definido donde se conocen los beneficios que los trabajadores obtendrán al jubilarse y contempla un método de reparto, es decir, lo que aportan los trabajadores activos sostiene a los pensionados actuales.<sup>71</sup> Desde su creación, el RJP ha tenido importantes modificaciones (ver Cuadro I.), casi todas ellas han implicado un aumento de beneficios a los trabajadores del IMSS. Esta continua modificación del RJP ha permitido a la gran mayoría de los trabajadores del IMSS, mismos que ingresaron a laborar con unas determinadas condiciones de plan de pensiones, jubilarse o hacerlo en un futuro con prestaciones superiores. Esto tiene que ver con el esquema de pensión dinámica establecido en el RJP, que permite que tanto los pensionados como los trabajadores en turno tengan derecho

---

<sup>68</sup> Marlen Osorio Martínez, “Modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones en el IMSS: la reflexión debe continuar”, *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 136, mar-abr, p. 41.

<sup>69</sup> Estos beneficios superiores serán explorados en este mismo capítulo más adelante.

<sup>70</sup> *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2004, p. 115. pp. 470; en adelante *Informe*.

<sup>71</sup> Claudio Jones y Coral Macías, “La reforma en el IMSS: la inevitable solución política”, *Bien Común*, vol. 11, núm. 132, 2005, p. 60.

a disfrutar de igual forma de los aumentos salariales.<sup>72</sup> Empero, es relevante hacer notar que el aumento de beneficios que se dio a lo largo de décadas, no tuvo aparejadas modificaciones al propio sistema de pensiones que respondieran a los cambios demográficos y económicos que se estaban gestando en el país (transición epidemiológica,<sup>73</sup> aumento en la esperanza de vida, crisis económicas, etc.).

Como puede verse en el Cuadro I, la aportación de los trabajadores aumentó sólo .25% en más de una década, no así los beneficios.<sup>74</sup> Esta situación está relacionada con el sistema corporativo que se estableció en nuestro país. Los gobiernos prefirieron sostener por décadas las prestaciones de los trabajadores del IMSS a perder la lealtad del SNTSS.

---

<sup>72</sup> La pensión dinámica establece que las jubilaciones y pensiones aumentarán en las mismas fechas y porcentajes en que se incrementen los sueldos y prestaciones de los trabajadores en activo. Este beneficio no excluye a los trabajadores que se jubilaron antes de 1988, pues en el artículo 25 se aclara que también a ellos se les incrementaría su pensión mensual (M. Osorio, *art. cit.*, p. 41).

<sup>73</sup> Como se mencionó en la Introducción de esta tesis, la transición epidemiológica se refiere a que, a medida que la esperanza de vida aumenta y las tasas de mortalidad disminuyen, como consecuencia de una mejora en las condiciones materiales y en las medidas de salud pública, la población experimenta cada vez más complejas y costosas enfermedades crónico-degenerativas como el cáncer, la diabetes, la artritis, entre otras (Marta G. Vera Bolaños, *La Teoría de la Transición Epidemiológica*, Documento de Investigación N° 37, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 4).

<sup>74</sup> José Luis Carazo ofrece un recuento de las principales modificaciones. El RJP inicia durante la revisión del CCT de 1967-1969, cuando se pacta la jubilación para aquellos trabajadores con 30 años de servicio y 58 de edad. Éstos se jubilan con el 90% de su sueldo integrado con ocho prestaciones, y los trabajadores que ganan más de 90 pesos diarios (salario base) aportan el 1% para generar un fondo. Durante la revisión del CCT de 1969-1971, se establece que los trabajadores se pueden retirar con 30 años de antigüedad pero ya sin límite de edad. Para 1975-1977 se reducen los años de servicio, 27 y 28 mujeres y hombres, respectivamente, sin límite de edad. En 1982-1987 sube la aportación del trabajador a 1.25% de su salario. En 1987-1989 se pacta lo que se conoce como el nuevo RJP, en el cual a lo ya otorgado se suma la jubilación con el 100% del último sueldo, un aguinaldo adicional del 25% del monto de la pensión por encima de lo que marca la ley, el pago de un fondo de ahorro, incrementos a la pensión conforme al aumento salarial de los trabajadores activos y otro aguinaldo anual de 15 días. En esta revisión bianual, la aportación se incrementa del trabajador al 2.75%. En 1989-1991 el número de prestaciones que integran el salario para el cálculo de la pensión sube de 8 a 11. Para 1992-1997 se incrementa la aportación de los trabajadores al 3%. En 1992-1997 el cálculo del 3% que aportan los trabajadores se integra por el salario base y el fondo de ahorro. En 1997-1999, se integran dos prestaciones más para el cálculo de la pensión quedando en el salario actual, que se integra con 13 prestaciones (“IMSS, una lección costosa para México”, *La Crónica*, 14 de octubre de 2005).

**Cuadro I.**

**Antecedentes y evolución de las Prestaciones del RJP del IMSS**

<b>Contrato Colectivo</b>	<b>Principales modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP)</b>	<b>Conceptos integrados al salario para determinar la pensión</b>	<b>Aportación de los trabajadores</b>
1955-1957	Cláusula 110: establece que un trabajador separado por vejez recibirá prestaciones de Ley más otro tanto a cubrir por el Instituto, más un finiquito.		
1967-1969	Inicio del RJP: trabajador con 30 años de servicio y 58 años de edad se jubila con el 90% de su sueldo.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	1% sobre salarios base mayores a 90 pesos diarios.
1969-1971	El trabajador con 30 años de servicio y sin límite de edad se jubila con el 90% de su sueldo.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	1% sobre salarios base mayores a 90 pesos diarios.
1975-1977	Se reducen los años de servicio a 27 y 28 para mujeres y hombres, respectivamente, para jubilarse con el 90% del sueldo.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	1% sobre salarios base mayores a 90 pesos diarios.
1982-1987			1.25% de salario base
1987-1989	Nuevo RJP: jubilación con el 100% del último sueldo, un aguinaldo adicional de 25% del monto de la pensión por encima de la que marca la Ley, pago de un fondo de ahorro, incrementos a la pensión conforme al aumento salarial de trabajadores activos y otro aguinaldo anual de 15 días.	Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida.	2.75% del salario base
1989-1991		Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida, infecto contagiosidad, compensación por docencia, atención integral continua, zona aislada.	2.75% del salario base
1992-1997			3% del salario base y del fondo de ahorro.
1997-1999		Sueldo tabular, ayuda de renta, antigüedad, aguinaldo, sobresueldo a médicos, horario discontinuo, despensa, alto costo de vida, infecto contagiosidad, compensación por docencia, atención integral continua, zona aislada, ayuda para libros, riesgo por tránsito vehicular.	3% del salario base y del fondo de ahorro.
1999-2003			3% del salario base y del fondo de ahorro.

Fuente: IMSS

La reforma al RJP fue pospuesta por muchos años y por sucesivos gobiernos, en parte, por las relaciones corporativas que el Estado había establecido con el SNTSS, las cuales aseguraron el apoyo político de esta organización sindical al régimen priísta. Sin embargo, como ya se mencionó, la transición que el país experimentó en el año 2000 permitió al nuevo gobierno tomar una posición más crítica del manejo que se había hecho del IMSS y, en particular, de la relación que se había establecido con el SNTSS. A partir del año 2000, el gobierno de Vicente Fox, a través del entonces director del IMSS, Santiago Levy, se dio a la tarea de esclarecer la situación financiera del IMSS y de tomar medidas para resolver el fuerte pasivo laboral que la institución tenía con sus propios trabajadores. En el caso particular del RJP, estos estudios financieros evidenciaron que, tal como se construyó, el RJP es insostenible en el largo plazo.<sup>75</sup> Dicho esto, parecería conveniente estudiar algunas de las principales características del RJP que han hecho inviable su permanencia, hasta el punto de representar el principal obstáculo para la supervivencia y funcionamiento del IMSS. Los rasgos que se describirán a continuación son lo que podríamos llamar las características estructurales del RJP. Es importante mencionar que los datos que se presentan son los de 2003. Esto, con el propósito de mostrar las cifras (el diagnóstico) que las autoridades del IMSS presentaron al Congreso de la Unión para justificar la necesidad de una reforma. La mayoría de los datos fueron tomados del *Informe al Ejecutivo Federal sobre la situación financiera del IMSS de 2003*.

### **Principales Características del RJP**

#### *Edad y condiciones de Jubilación*

El RJP no requiere una edad mínima para la jubilación, lo que contrasta con la situación de los trabajadores afiliados al IMSS (del sector privado), donde la jubilación sólo es posible al alcanzar los 65 años. Los hombres y las mujeres sometidos al RJP, al llegar a los 28 y 27 años de servicio respectivamente, se pueden retirar independientemente de su edad con el 100% de su salario más prestaciones. Hoy en día, los trabajadores del IMSS se pensionan con una edad promedio de 53 años, y la tercera parte de ellos, de hecho, alcanza el retiro antes de los 50.<sup>76</sup> Si

---

<sup>75</sup> En el siguiente capítulo se hablará un poco más de los estudios que las autoridades del IMSS llevaron a cabo y de la institucionalización de los mismos.

<sup>76</sup> *Informe*, pp. 117-118

bien en 1966, con una esperanza de vida de 61 años y un periodo de disfrute de pensión de 14 años, no hubiera sido necesario establecer una edad mínima para la jubilación, en la actualidad en que la esperanza de vida es de 75 años y el periodo de disfrute de una pensión del RJP es de aproximadamente 29 años en promedio, es necesario establecerla. La mayor esperanza de vida, combinada con una edad promedio de retiro de 53 años, implica que cada pensionado disfruta de una pensión por mucho más tiempo del que fue pensado en un principio. Así, podemos ver que el RJP nunca ha incorporado los impactos de la transición demográfica a las proyecciones financieras del CCT, pues no se ha establecido una edad mínima de retiro que se revise al alza conforme aumenta la expectativa de vida de los pensionados.

A esto debiéramos agregar que algunas de las condiciones para pensionarse de los trabajadores sometidos al RJP promueven un retiro temprano. El RJP permite que, con sólo 10 años de antigüedad, los trabajadores puedan retirarse con una pensión del 50% del salario más prestaciones cuando el trabajador cumpla los 60 años. Además, al llegar los hombres y las mujeres a los 28 y 27 años de servicio respectivamente, se pueden retirar independientemente de su edad con el 100% de su salario más prestaciones. Así, a pesar de que la esperanza de vida ha crecido en las últimas décadas, la edad del RJP nunca ha sido modificada ni revisada.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> De acuerdo con proyecciones de la Secretaría de Salud, de continuar la tendencia de estas décadas, se estima que para el 2050, las mujeres tendrán una esperanza de vida de 84 años y los hombres de 80 años (Portal de la Secretaría de Salud, [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)).

**Cuadro II.**  
**Comparación de conceptos que integran el sueldo pensionable adicionales al sueldo tabular**

IMSS-RJP	Planes mexicanos más comunes
1. Ayuda de renta	1. Aguinaldo
2. Antigüedad	2. Prima vacacional
3. Sobresueldo a médicos	3. Fondo de ahorro
4. Ayuda de despensa	4. Previsión social
5. Alto costo de vida	5. Comisiones
6. Zona aislada	6. Bono anual
7. Horario discontinuo	7. Otros
8. Infecto contagiosidad	
9. Compensación por docencia	
10. Atención integral continua	
11. Aguinaldo	
12. Ayuda para libros	
13. Riesgo por tránsito vehicular	

**Fuente:** Contrato Colectivo de Trabajo, IMSS; Encuesta de Beneficios para Empleados 2002 y Asociación Mexicana de Actuarios Consultores A. C.

El salario pensionable de los trabajadores incluidos en el RJP se integra por trece prestaciones adicionales al sueldo tabular (ver Cuadro II.), un número muy superior a los conceptos más comúnmente incluidos en los demás planes de pensiones en México, que son el aguinaldo, la primera vacaciones, el fondo de ahorro, la previsión social, las comisiones, el bono anual, entre otros).<sup>78</sup>

<sup>78</sup> El *aguinaldo* es un monto al que los trabajadores tienen derecho cada año, que debe pagarse antes del 20 de diciembre y que equivale a quince días de salario (artículo 87, *Ley Federal del Trabajo*). La *prima vacacional* es la cantidad, no menor al 25% del salario, que los trabajadores reciben en su periodo vacacional (artículo 80, *Ley Federal del Trabajo*). El *fondo de ahorro* se refiere a una cantidad que los trabajadores ahorran en cajas, siempre y cuando manifiesten expresa y libremente su conformidad (artículo 110, *Ley Federal del Trabajo*). Finalmente, los gastos de *previsión social* son las aportaciones que las empresas o patrones hacen a favor de los trabajadores para situaciones no previstas como accidentes, invalidez o para acciones tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia (artículo 141, *Ley Federal del Trabajo* y artículo 8, *Ley del Impuesto Sobre la Renta*).

### *Cálculo del monto de la pensión*

Una tercera característica importante del RJP se refiere al cálculo del monto de la pensión. Esta se determina con base en los años de servicio prestados por el trabajador al IMSS, y con el último salario que disfrute al momento de la jubilación, con excepción de aquellos que se encuentran en una categoría de pie de rama<sup>79</sup> y que se pensionan con el salario de la categoría inmediata superior. Esto representa una diferencia importante con más del 90 por ciento de los esquemas existentes en el país, que toman como base para el cálculo de la pensión el promedio de los sueldos percibidos por el beneficiario a lo largo de su vida activa, o por lo menos los últimos diez años.<sup>80</sup> Esto provoca un problema financiero a largo plazo debido a que los trabajadores del IMSS que se jubilan reciben una pensión que no se corresponde ni está relacionada -en la medida en que es muy superior- con las contribuciones que realizaron durante su vida laboral.

### *Tasa de reemplazo insuficiente*

Una cuarta característica es que la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje promedio que representan los ingresos del jubilado o pensionado frente al trabajador activo, es superior al 100 por ciento del salario y prestaciones, ya que al momento de la jubilación el aguinaldo se integra a la pensión.<sup>81</sup> Al considerar estas percepciones adicionales tenemos que un pensionado del IMSS sometido al RJP recibe un ingreso mensual que es en promedio 30 por ciento superior a su último salario líquido base de pensión.<sup>82</sup> Así, de acuerdo con la valuación actuarial

---

<sup>79</sup> Por puesto de pie de rama se entiende aquel que tiene un carácter básico o que ocupa la última categoría dentro de la escala de puestos de una rama o grupo. En el IMSS, cuando un trabajador se jubila y se encuentra en un puesto de pie de rama, se le pensiona con el salario del puesto superior.

<sup>80</sup> *Informe*, p. 119.

<sup>81</sup> Un ejemplo de la tasa de reemplazo es el siguiente: supongamos que una persona trabaja en el IMSS y gana 10,000 pesos al mes. Cuando llega la edad de jubilarse, este trabajador que como activo ganaba 10,000 pesos, se jubilará con 13,000 pesos, ya que su pensión se integra por su sueldo y por su aguinaldo. De esta forma, el pensionado tendrá una tasa de reemplazo superior a la de un trabajador activo, ya que ganará 30% más. La tasa de reemplazo del IMSS es *sui géneris*, ya que en la mayor parte de los sistemas de pensiones la tasa de reemplazo es inferior y no superior al salario que el trabajador recibía cuando estaba activo.

<sup>82</sup> Además, se sigue recibiendo el fondo de ahorro que se paga a los trabajadores activos, el cual asciende a 45 días de salario. En el caso de los trabajadores que se benefician por estar en un pie de

del RJP al 31 de diciembre de 2003, en general la pensión promedio del Instituto equivalía a 131.7 por ciento del salario líquido base de pensión promedio del personal activo.<sup>83</sup> Esta situación, de nuevo, contrasta fuertemente con la situación de los trabajadores afiliados al IMSS (o del sector privado) que al final de su vida laboral reciben en promedio una pensión que representa el 60% de su salario, es decir, en un trabajador afiliado al IMSS la tasa de reemplazo es inferior al salario promedio que recibió durante su vida activa.<sup>84</sup>

Otro problema adicional es que hay un desfase entre el incremento de la población jubilada o pensionada y el bajo crecimiento en las nuevas contrataciones. Así, en 1976 había una relación de 16 trabajadores activos por 1 jubilado; actualmente, la relación es de 3 activos por 1 jubilado, situación muy alejada del ideal, que es de 8 activos por un pasivo, y se prevé que, para el 2020, la relación será de 1.7 activos por 1 jubilado.<sup>85</sup> Esta situación tiene que ver con el rápido aumento en el número de trabajadores que se han jubilado por haber cumplido con los años de servicio necesarios para ello y el bajo crecimiento de las contrataciones.

#### *Baja aportación de los trabajadores al RJP*

Desde 1988, el RJP obliga al IMSS, en su carácter de patrón, a cubrir las aportaciones al Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez; aportaciones que, de acuerdo con la LSS, correspondería cubrir a los trabajadores en su calidad de afiliados al IMSS.<sup>86</sup> Es así que, a pesar de que la Ley obliga al trabajador afiliado al IMSS a aportar el 3% de su salario para estos seguros, los trabajadores sometidos al RJP en la realidad sólo aportan el 1.875% de su salario, ya que el otro 1.125% es cubierto por el IMSS por la concesión que se hizo al SNTSS en 1988. Como se verá más adelante, actualmente aún ese 3% sería insuficiente para cubrir el alto pasivo laboral que hoy en día padece el IMSS. Además, es importante hacer notar que han

---

rama y se pensionan de acuerdo con el salario de la categoría inmediata superior, sus ingresos como jubilados pueden ser superiores en otro 10 ó 15 por ciento adicional.

<sup>83</sup> *Informe*, 119

<sup>84</sup> Por ejemplo, en el caso de un trabajador afiliado al IMSS, si durante su vida laboral percibía un sueldo de 10,000 pesos, al momento de la jubilación recibirá una pensión de sólo 6,000, por lo que su tasa de reemplazo será inferior al salario que recibía cuando estaba activo.

<sup>85</sup> M. Osorio, *art. cit.*, p. 44.

<sup>86</sup> Los trabajadores afiliados al IMSS (de empresas privadas) sí tienen que cubrir las cuotas que se establecen en la LSS, pues no cuentan con un CCT que obligue al patrón a cubrirlas como sí lo hace el RJP.



transcurrido 20 años sin que se hayan revisado o aumentado las aportaciones y, en general, las condiciones generales de jubilación de los trabajadores del IMSS.

#### *Aumento de las pensiones*

Una última característica del RJP es que las pensiones que se otorgan a los trabajadores del IMSS se incrementan conforme a los aumentos salariales de los trabajadores en activo y no conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, como en el caso de los trabajadores afiliados al Instituto. Esto provoca un desfase, pues las pensiones de los trabajadores del IMSS no toman en cuenta las fluctuaciones en la inflación. Esta fue otra de las concesiones que las autoridades del IMSS hicieron en 1966 cuando se pactó el RJP.

\*

La revisión anterior de las características del RJP permite concluir que muchas de ellas otorgan a los trabajadores del IMSS beneficios que no se corresponden con las aportaciones que hacen, lo que provoca un desfase importante. La revisión también permitió ver que el RJP ofrece condiciones de retiro sustancialmente mejores que las que gozan los trabajadores afiliados al IMSS (del sector privado). Por ejemplo, al hacer una comparación entre la pensión que le correspondería a un trabajador del IMSS —por el RJP— con la que recibiría un trabajador afiliado al Instituto de conformidad con lo establecido en la Ley<sup>87</sup> (ver Cuadro III.) tendríamos que al final de su vida laboral, el trabajador sometido al RJP trabajaría en promedio 12 años menos que un trabajador afiliado al IMSS y obtendría una pensión del 130 por ciento de su último sueldo; mientras que el afiliado al IMSS recibiría una pensión equivalente al 42 por ciento de su sueldo. En ambos casos, la pensión sería apoyada con recursos que no aportó el trabajador a lo largo de su vida activa (pues ésta se complementa con las aportaciones del patrón y del gobierno), pero para los empleados del IMSS este apoyo ascendería a 2, 449, 765 pesos, mientras que el del afiliado al Instituto sería de 450,451. Este desfase entre las pensiones de los trabajadores del IMSS y los afiliados al IMSS (del sector privado) es

---

<sup>87</sup> Para facilitar la comparación, el cuadro supone que ambos tienen el mismo sueldo -5,000 pesos al mes-, comienzan a trabajar a los 25 años de edad y viven hasta los 78 años (*Informe*, p 122).

paradójica y está en el centro del debate respecto a la necesidad de una reforma pues, como veremos más adelante, son los segundos los que con sus aportaciones cubren en su mayor parte el costo del RJP.

**Cuadro III.**  
**Comparación de las condiciones de jubilación de un  
empleado del IMSS y de un afiliado al IMSS**

Concepto	Trabajador del IMSS (RJP)	Afiliado al IMSS (Ley)
1. Salario mensual como activo	5,000 pesos	5,000 pesos.
2. Años de trabajo	27 mujeres / 28 hombres	40 hombres y mujeres.
3. Edad de jubilación	52 ó 53 años en promedio	65 años.
4. Ingreso mensual como pensionado	6,450 pesos	2,106 pesos.
5. Ingresos durante su vida pensionada (incluyendo pensión de viudez)	2,557,425 pesos	506,415 pesos.
6. Monto de la pensión financiada con recursos que no son del Trabajador	2,449,765 pesos	450,451 pesos.
7. Aumento anual de la pensión	Conforme a los aumentos salariales de los activos, más que la inflación	Conforme a la inflación.

**Fuente: IMSS**

Asimismo, el análisis hecho permite concluir que el RJP no ha tomado en consideración los cambios demográficos y económicos que la sociedad mexicana ha experimentado, pues no ha habido modificaciones al mismo desde 1988. Esto adquiere relevancia si consideramos, como han señalado Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez A., que en la medida en que las sociedades cambian su estructura demográfica, muchos de estos aspectos -como son las condiciones de retiro favorables, la inexistencia de una edad mínima de jubilación, etc.- generan diversos problemas que obligan a una revisión de su estructura, a riesgo de tornarse inviable y ser una carga para el erario público<sup>88</sup> o, como en este caso, para las finanzas del

<sup>88</sup> *La seguridad social en México*, México, CIDE-FCE-CONSAR, 1999, p. 104

IMSS. Es por eso que a continuación expondremos cuál ha sido y es la fuente de financiamiento actual del RJP.

### **Financiamiento actual del RJP**

Actualmente, el RJP se financia de tres fuentes diversas. La primera fuente de financiamiento del RJP son los recursos del *IMSS-Asegurador*, que son las pensiones a las cuales los trabajadores del Instituto tienen derecho por Ley y que son cubiertas por el Gobierno Federal. A partir de la modificación de la LSS en 1997, el Gobierno Federal se hace cargo de la parte de las pensiones que le correspondería pagar al IMSS como asegurador para aquellos trabajadores que habían contribuido al esquema antes del primero de julio de ese año. En 1997, el sistema de reparto establecido en la mayor parte de los sistemas de pensiones fue cambiado por uno de capitalización individual. Es así que las pensiones de los trabajadores que empezaron a cotizar después de la reforma de 1997 se encuentran financiadas completamente mediante cuentas individuales. El gobierno federal asumió casi por completo los costos de este nuevo esquema de pensiones. Cabe destacar que este esquema de capitalización individual también aplicó para los trabajadores del IMSS que están sujetos a la LSS. Así, si el trabajador del IMSS cotizó antes de 1997, el Gobierno Federal le transfiere al IMSS una pensión conforme al régimen de 1973 (esta es la situación más común porque la mayor parte de los trabajadores fueron contratados antes de 1997). Si el trabajador del IMSS cotizó antes de 1997, el Gobierno Federal le transfiere al IMSS una pensión conforme al régimen de 1973 y se lleva los recursos de la cuenta individual (esta es la situación más común porque la mayor parte de los trabajadores fueron contratados antes de 1997). Si el trabajador comenzó a cotizar después de la reforma, el IMSS se lleva la cuenta individual y el Gobierno Federal no le transfiere al IMSS ningún recurso adicional. Sin embargo, es necesario destacar que en el caso de los trabajadores sometidos al RJP, el sistema por capitalización individual no es muy relevante porque no importa la cantidad de dinero que los trabajadores del Instituto acumulen en su AFORE a lo largo de su vida, el IMSS en su carácter de patrón está obligado a cubrir la diferencia entre lo acumulado en sus

AFORE y las prestaciones señaladas en el CCT (el RJP).<sup>89</sup> Esto se ve agravado, como ya vimos, por la diferencia tan grande que hay entre las aportaciones que hacen los trabajadores del IMSS y los beneficios que reciben.

La segunda fuente de financiamiento del RJP son las *aportaciones de los trabajadores activos* que contribuyen con un porcentaje de su salario base –1.25% como ya se señaló– para el financiamiento de sus pensiones. Es importante destacar que, dado que el RJP es un sistema de reparto,<sup>90</sup> las aportaciones de los trabajadores en activo no se ahorran, ni son canalizadas en un fondo, sino que son utilizadas para financiar las pensiones de los ya jubilados. Desde luego, en los primeros años del RJP, cuando aún no había un gran número de jubilados, hubo remanentes, mismos que –como se verá en la segunda parte de este capítulo– no fueron canalizados en un fondo para pagar las pensiones futuras, como debió haber sido, sino que, por decisiones institucionales, fueron invertidos en infraestructura médica. Esto es muy relevante para el análisis y se explorará a fondo en la segunda parte de este capítulo, cuando se analicen las finanzas del IMSS.

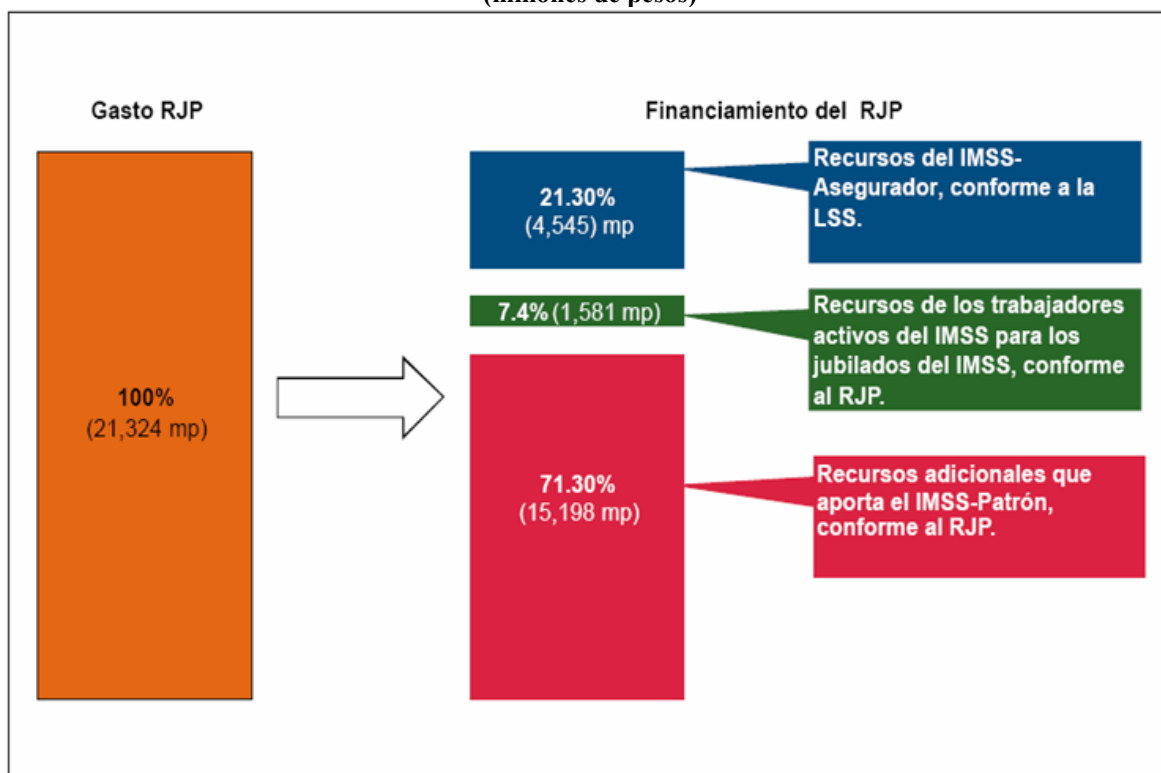
La tercera fuente de financiamiento del RJP proviene de los recursos adicionales que el IMSS en su calidad de patrón tiene que aportar, a partir de su presupuesto para complementar el RJP, esto es, la parte del *IMSS-Patrón*. Esta tercera fuente de recursos proviene de las aportaciones tripartitas que patronos, gobierno y trabajadores hacen al Seguro Social, que son las únicas fuentes de ingreso del IMSS.

---

<sup>89</sup> Esto contrasta con la situación de los trabajadores afiliados al Instituto, quienes sólo disponen de lo acumulado en sus AFORES al momento de su retiro, excepto para aquellos de ingresos menores quienes tienen una Pensión Mínima Garantizada.

<sup>90</sup> El RJP se diseñó como un sistema de reparto, en donde los trabajadores actuales pagan las pensiones de los jubilados y así sucesivamente. Esta característica es lo que se ha llamado solidaridad intergeneracional.

**Gráfica I.**  
**Fuentes de financiamiento del gasto en el RJP en 2004**  
**(millones de pesos)**

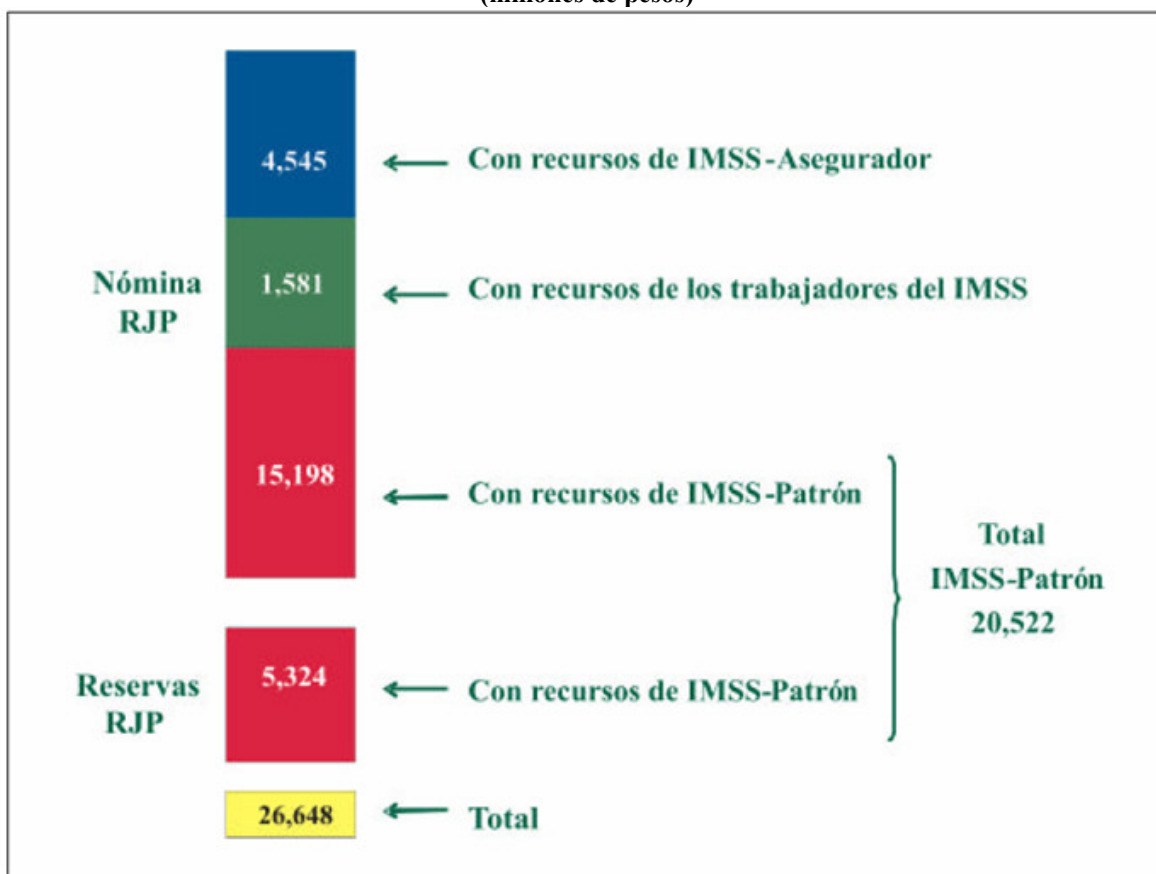


**Fuente: IMSS**

En la Gráfica I se puede observar que en 2004, año en que se hicieron las reformas a la LSS, los recursos del IMSS-Asegurador ascendieron a 4,545 millones de pesos, las aportaciones de los trabajadores activos sumaron 1,581 millones de pesos, y las contribuciones del IMSS-Patrón llegaron a 15,198 millones de pesos. A partir de estas tres fuentes se financiaron los 21,324 millones de pesos que se gastaron en 2004 en el RJP.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> En el año 2003, la nómina del RJP ascendió a 18,272 millones de pesos, de los cuales el IMSS-Asegurador aportó 3,803, las contribuciones de los trabajadores activos sumaron 1,386 millones, y el IMSS-Patrón cubrió la diferencia, por 13,083 millones de pesos (*Informe*, p.123).

**Gráfica II.**  
**Distribución del financiamiento del RJP, 2004**  
 (millones de pesos)



Fuente: IMSS

Sin embargo como se puede apreciar en la gráfica II, a las cuotas que el IMSS-Patrón está obligado a cubrir se suman aquellos 5,324 millones de pesos que el IMSS destina para el Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, establecido en el año 2001 para el pago futuro de pensiones de los hoy trabajadores del IMSS.<sup>92</sup> Sumando

<sup>92</sup> En 2001 fue modificada la Ley del Seguro Social para crear un Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual. Al día de hoy, este fondo tiene un saldo de 28,637 millones de pesos. Sin embargo, ese monto no proviene de las aportaciones de los trabajadores del Instituto al RJP que, como ya se señaló, son y han sido utilizadas en un esquema de reparto para contribuir al pago de las pensiones de los ya jubilados (a excepción de los primeros años en que hubo remanentes y estos se utilizaron para financiar infraestructura en servicios de salud). A pesar de no provenir de aportaciones de los empleados del IMSS, sino de las aportaciones tripartitas, estos recursos de acuerdo a la Ley sólo podrán ser utilizados en el futuro para pagar prestaciones del RJP. A la fecha

estas dos contribuciones tenemos que en el 2004 las aportaciones totales del IMSS-Patrón al RJP ascendieron a 20,522 millones de pesos.

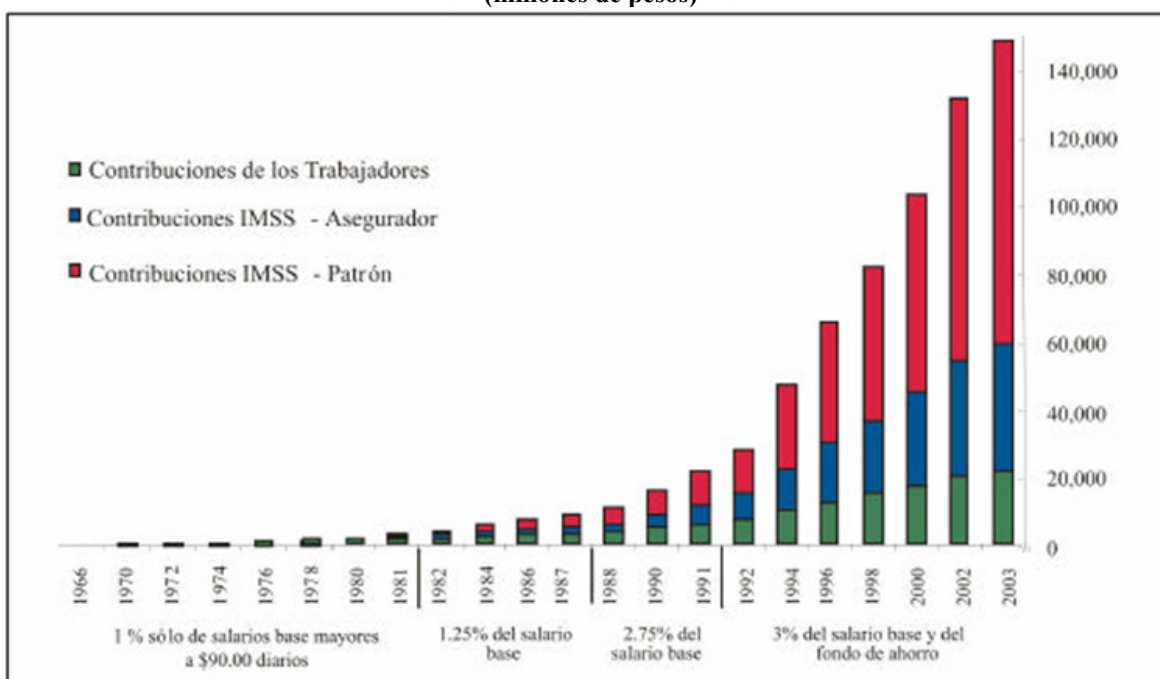
Es necesario señalar que la mayor parte de los recursos que el IMSS-Patrón destinó al RJP en el 2004 (76.4%) fue financiado por las aportaciones de los más de 12 millones de trabajadores afiliados al Instituto en ese año y las más de 800,000 empresas que los emplearon (ver Anexo-Gráfica I). Las aportaciones del Gobierno Federal a los ramos de aseguramiento significaron el restante 23.6%.

Como puede verse, la mayor parte de las contribuciones al RJP son y han sido financiadas con las aportaciones tripartitas de empleados y empresas afiliadas al IMSS. Esto, si bien en un principio no constituyó un problema por la cantidad tan pequeña de jubilados que se tenían, en la actualidad se ha convertido en un grave problema para el IMSS, en razón, también, de que el RJP es un sistema de reparto y no de ahorro. Es así que desde la instauración del RJP, los trabajadores del IMSS han financiado sólo el 14.6% del total de gasto del RJP y el IMSS-Asegurador el 25.4%; el IMSS-Patrón, con las aportaciones tripartitas de las empresas y trabajadores afiliados al IMSS, ha cubierto el 60%, destinando 88,740 millones de pesos al RJP. Así, podemos señalar que, de 1966 y hasta el 31 de diciembre de 2003, los trabajadores del IMSS habían aportado 21,625 millones de pesos al RJP, pero se habían pagado pensiones por 147,890 millones de pesos, todo en pesos de 2003 (ver Anexo-Gráfica II). Si a esta suma agregamos los recursos destinados al Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual creado desde el 2001 (28,637 millones de pesos) veremos que durante el período 1966-2003 el IMSS había destinado al pago del RJP 176,527 millones de pesos, de los cuales la aportación del IMSS-Patrón ascendió a 117,377 millones de pesos, y representó el 66.5 por ciento del total de recursos dedicados al RJP (Ver Anexo-Gráfica II).

---

no han sido retirados recursos de este Fondo; solamente ha ido creciendo con aportaciones anuales del IMSS-Patrón y la capitalización de los intereses correspondientes.

**Gráfica III.  
Financiamiento del gasto en el RJP, 1966-2003  
(millones de pesos)**



**Fuente: “Valuación de las obligaciones laborales pagadas por el Régimen de Jubilaciones, Pensiones y Prima de Antigüedad de 1966 a 2003”, Bufete de Consultoría Actuarial Alexander Forbes (2004).**

En la gráfica III. podemos observar la forma en que las contribuciones de los tres diferentes fuentes de financiamiento del RJP fueron evolucionando de 1966 hasta 2003, un año antes de que se hicieran las reformas a la LSS. Como ya se mencionó antes, los datos que se presentan son los que las autoridades del IMSS presentaron al Congreso de la Unión para justificar la reforma en 2004. Esta es la razón por la que los datos llegan hasta el 2003.

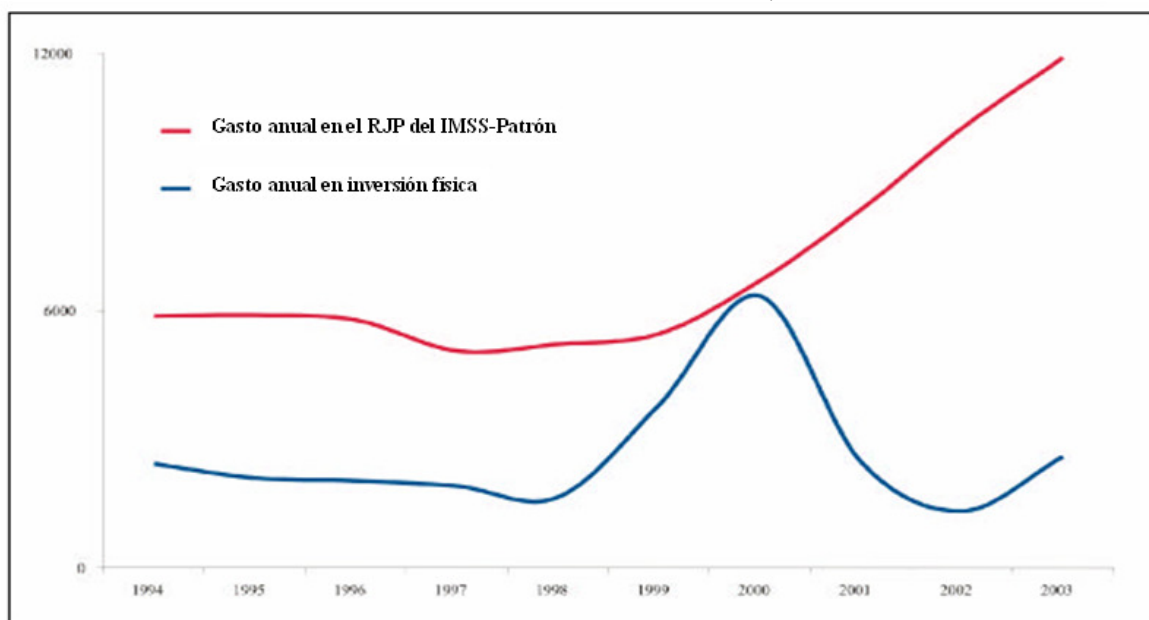
Desde luego, no es difícil imaginar que este pasivo laboral ha tenido importantes implicaciones para el IMSS. A continuación expondremos estas implicaciones.



### Implicaciones del pasivo laboral para el IMSS<sup>93</sup>

El pago del RJP ha impuesto restricciones muy fuertes a la misión social del IMSS, sobre todo en los últimos años en que un gran número de trabajadores del IMSS se han jubilado. En los últimos 10 años, el gasto del IMSS-Patrón en el RJP ha sido 3.73 veces superior a la inversión total realizada en el mismo período a los servicios, es decir, por cada peso que el IMSS ha dedicado a ampliar la infraestructura de servicios para todos los derechohabientes, el IMSS-Patrón ha destinado 3.73 pesos de los mismos recursos para el pago de las pensiones de sus propios ex trabajadores.

**Gráfica IV.**  
**Recursos del IMSS-Patrón a RJP e Inversión, 1994-2003**

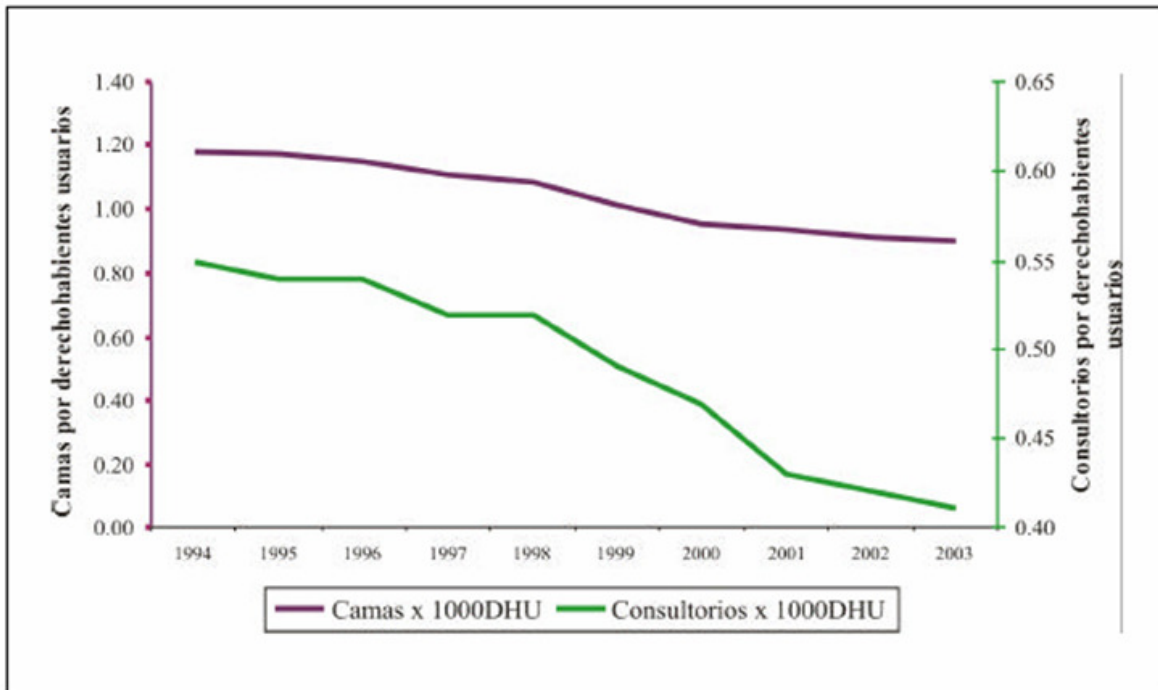


Fuente: IMSS

La gráfica IV. muestra la evolución de los pagos a la nómina del RJP y de la inversión del IMSS. Podemos ver que en todos los años el gasto del IMSS-Patrón en el RJP supera al gasto de inversión.

<sup>93</sup> El pasivo laboral es el valor total de los recursos que el Instituto como IMSS-Patrón estará obligado a erogar, de acuerdo con lo estipulado en el RJP, cuando todos los trabajadores que actualmente laboran en él se jubilen. Este es un pasivo en gran medida ya devengado y que, como se señala más adelante, sigue aumentando. Al cierre del ejercicio 2003, derivado de la prima de antigüedad y del plan de pensiones del RJP que cubre a 376,322 trabajadores en activo y 119,670 pensionados, el Instituto en su carácter de patrón tenía un pasivo laboral de 419,030 millones de pesos, de los cuales 399,430 corresponden al plan de jubilaciones y pensiones y 19,600 millones a la prima de antigüedad.

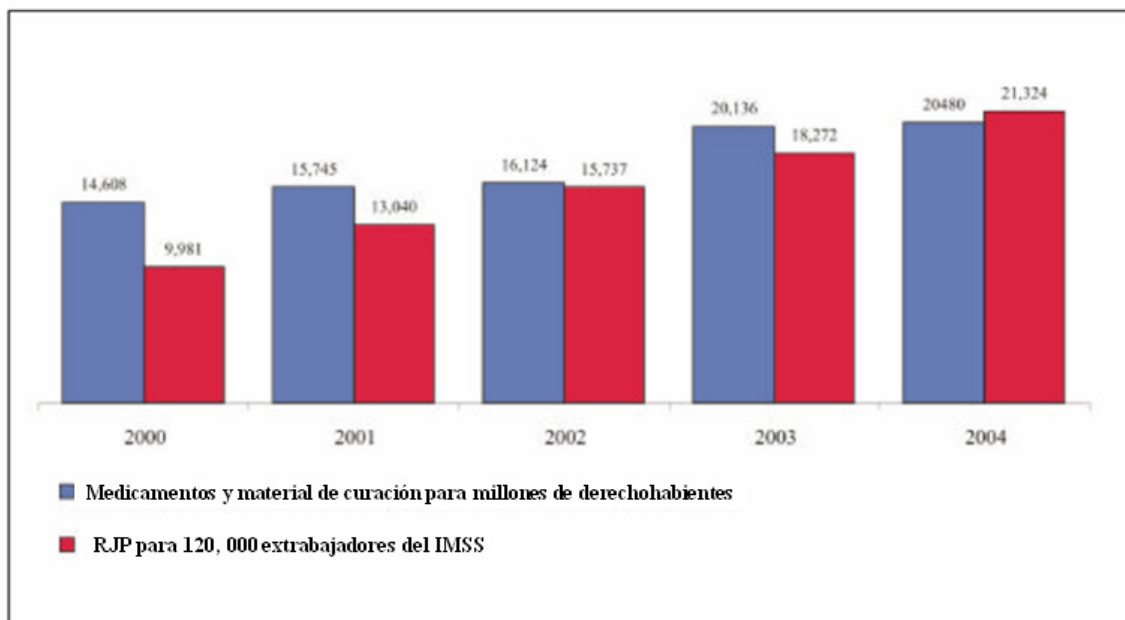
**Gráfica V.**  
**Evolución del número de camas y consultorios por cada mil derechohabientes**



Fuente: IMSS

Asimismo, la gráfica V. nos permite observar algunas consecuencias que el RJP ha tenido sobre la prestación de servicios del IMSS, como son el rezago en el número de camas y consultorios por derechohabiente.

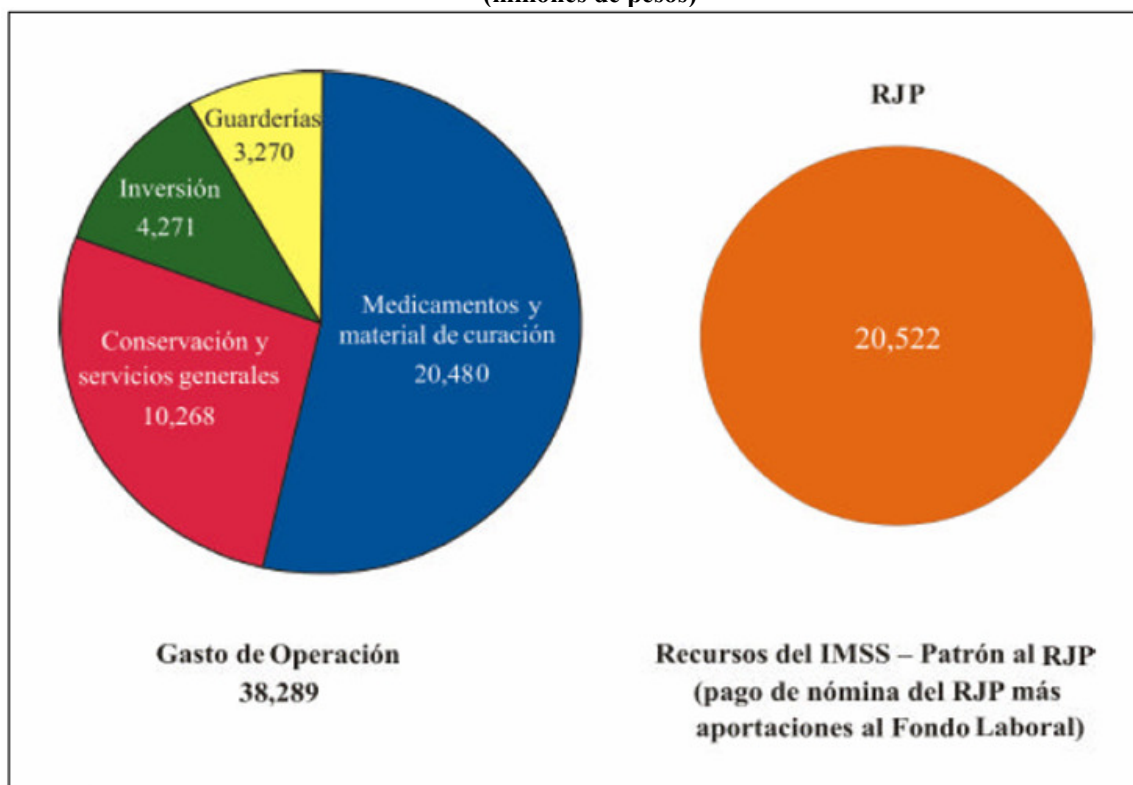
**Gráfica VI.**  
**Gasto del IMSS en el RJP y en medicamentos, 2000-2004**  
**(millones de pesos)**



**Fuente: IMSS**

El pasivo laboral del Instituto ha crecido en los últimos cinco años a un ritmo promedio de 55,772 millones de pesos por año, es decir, 4,648 millones de pesos por mes; esta cifra es superior a toda la inversión física que realizó el Instituto en el 2004. El cumplimiento de las obligaciones del RJP impacta negativamente la calidad de los servicios y las prestaciones que brinda el Instituto a sus derechohabientes. En la gráfica VI. Podemos observar como la nómina de pensionados del RJP ha crecido aceleradamente en los años recientes; por primera vez en la historia del IMSS, durante 2004 el Instituto gastó más en las jubilaciones y pensiones de 120,000 de sus ex trabajadores, que en las medicinas y material de curación de sus más de 45 millones de derechohabientes.

**Gráfica VII.**  
**Gasto de operación y gasto del IMSS-Patrón en el RJP en 2004**  
**(millones de pesos)**

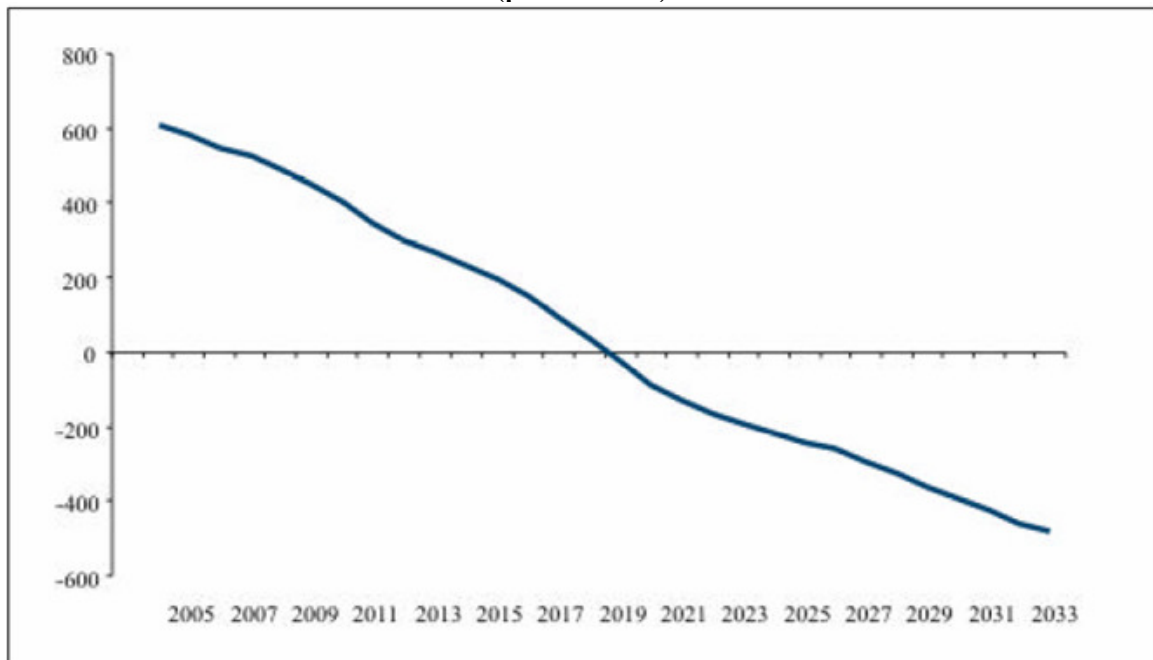


**Fuente: IMSS**

En la gráfica VII. podemos observar una comparación de los gastos operativos del Instituto con las aportaciones totales del IMSS-Patrón al RJP durante 2004 (esto es, como ya se señaló, los recursos que el IMSS destina al RJP). Se observa que sin esa obligación laboral, adicional a las prestaciones de retiro establecidas en la Ley del Seguro Social, el IMSS podría aumentar su gasto de operación en más de 50 por ciento, sin necesidad de incrementar sus ingresos.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> En un ejercicio contra factual podemos ver que, sin la carga adicional que representó el RJP en el 2004 para el IMSS-Patrón, el Instituto podría haber hecho todo lo siguiente: incorporar a 258,587 niños más a sus guarderías para satisfacer la totalidad de su obligación legal derivada del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales para con los trabajadores que hoy no reciben el servicio, destinando 6,305 millones de pesos; duplicar su inversión en equipo e instalaciones médicas; contratar a 2,645 médicos y 5,213 enfermeras para operar plenamente la capacidad médica ya construida, con un costo anual de 2,135 millones de pesos, con lo que se pondrían de inmediato en operación 1,827 camas de hospital y 475 consultorios; aumentar en 50 por ciento los recursos destinados a conservación, mantenimiento y servicios generales, con una erogación de 5,134 millones de pesos; y destinar 2,679

**Gráfica VIII.**  
**Recursos disponibles para gasto de operación por derechohabiente después de pagar y fondear el RJP,**  
**nómina del personal y prestaciones económicas, 2003-2033**  
**(pesos de 2003)**



**Fuente: IMSS**

Hoy en día el IMSS, después de cubrir las obligaciones del RJP y la nómina del personal activo, destina 606 pesos por derechohabiente para el pago de medicamentos, conservación, equipamiento y ampliación de la capacidad de atención. La gráfica VIII. muestra como esa cifra se reducirá dramáticamente a sólo 229 pesos en 2014; y a partir de 2019 ya no habría ningún recurso disponible, imposibilitando la prestación de servicios e, incluso, el pago del RJP, puesto que los empresarios y trabajadores no estarían dispuestos a pagar al IMSS las aportaciones tripartitas.

Así, podemos concluir que la carga del RJP representa el principal obstáculo para que el IMSS pueda destinar mayores recursos para mejorar su operación y ampliar sus servicios e infraestructura de atención para atender a sus millones de derechohabientes, y para enfrentar sus retos futuros. Desde luego, es importante reconocer que hay otros factores, además del RJP, que impactan negativamente al IMSS para que cuente con mayores recursos para

---

millones de pesos adicionales a las Reservas Financieras y Actuariales para enfrentar las contingencias futuras derivadas del envejecimiento de la población (*Informe*, pp. 27-28).

inversión en salud, como son la evasión de parte de los empresarios,<sup>95</sup> el subempleo, el estancamiento económico, etc.; sin embargo, aquí hemos querido esquematizar de qué manera la carga del RJP ha repercutido en los servicios que presta el IMSS.

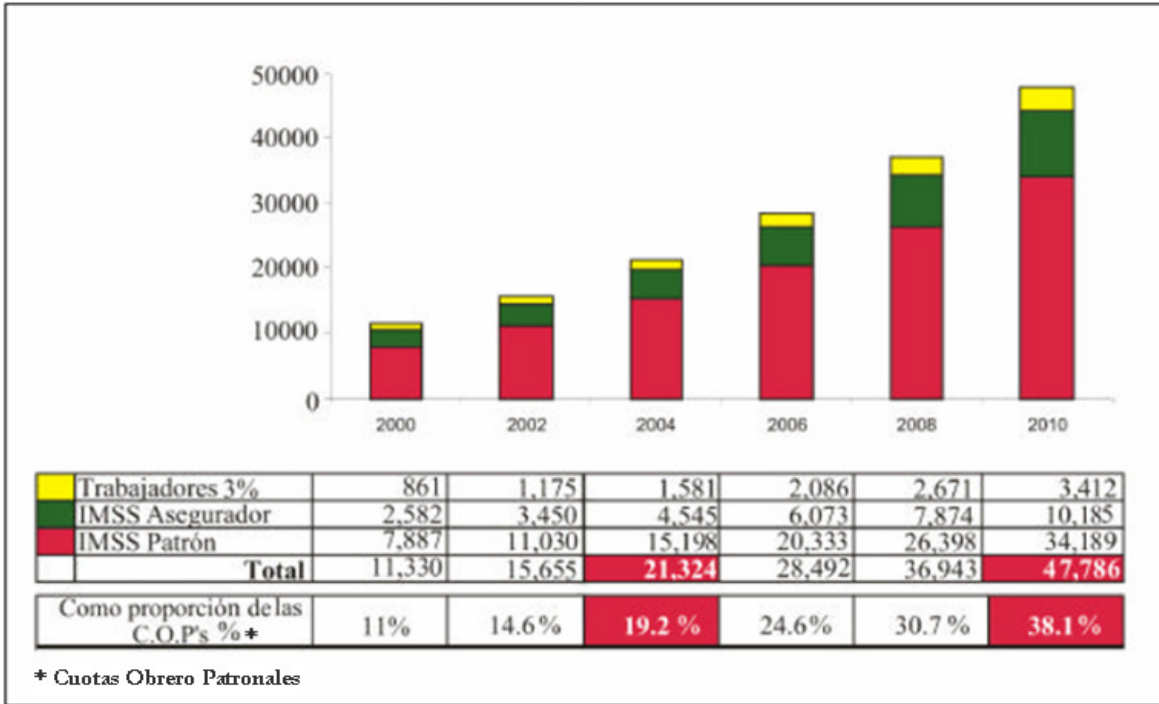
La presión financiera del RJP sobre el IMSS se ha acentuado en la última década, y lo hará aún más en las próximas, debido a que el amplio contingente de trabajadores que ingresó al Instituto en los años setenta y ochenta ahora ha alcanzado los años de servicio requeridos por el RJP para acceder a la jubilación (ver Anexo-Gráfica III.). Durante los próximos 12 años se tendrá una incorporación neta anual al RJP de 18,993 nuevos pensionados por año en promedio, para acumular un total de 305,010 en 2015. De éstos, 227,919 se habrán jubilado o pensionado después del 2003 (ver Anexo-Gráfica IV.).<sup>96</sup> De continuarse bajo las tendencias prevalecientes, en los próximos años se dará una disminución significativa en la relación activo-pensionado, la cual es actualmente de un pensionado por cada 3.16 trabajadores en activo. Para el año 2038 el número de jubilados y pensionados prácticamente superará al de los activos.

---

<sup>95</sup> Aunque no se tienen cifras precisas del monto al que asciende la evasión de las cuotas por parte de empresarios al IMSS, es bien sabido que, en general, los empresarios tienden a evadir el pago de contribuciones e impuestos. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo por el Colegio de la Frontera Norte revela que “la evasión fiscal representa un sacrificio importante para la sociedad en términos de los ingresos que el gobierno federal pudiera llegar a recaudar de manera potencial, con el consecuente impacto en el gasto público. Para 2002, la tasa de evasión estimada fue de 15.3 por ciento, equivalente al 0.43 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).” Esto, a pesar de que la tasa de evasión disminuyó paulatinamente de 27.7 por ciento en 1996 hasta llegar a 15.3 por ciento en 2002 (Eliseo Díaz González y Jorge Eduardo Mendoza Cota, *Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta, retención de salarios*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2005, p. 8).

<sup>96</sup> A lo anterior debe sumarse el aumento en la esperanza de vida al nacimiento. Este hecho ha provocado que los jubilados permanezcan en esa condición por un lapso cada vez más prolongado; en muchos casos inclusive más que el tiempo que duran como trabajadores activos.

**Gráfica IX.  
Recursos para el RJP, sin acumulación de reservas para el Fondo Laboral, 2000-2010  
(millones de pesos de 2004)**



**Fuente: IMSS**

En la gráfica IX. se muestra una proyección para los próximos dos años de las implicaciones del RJP. Del análisis de la gráfica se desprenden varios aspectos relevantes: el gasto en RJP aumentará en 124 por ciento; los recursos que el IMSS-Patrón le dedicará al RJP aumentarán en 125 por ciento; y el porcentaje de las cuotas obrero -patronales que se destinarán al RJP se duplicará, de 19.2 en el 2004, a 38.1 por ciento en el 2010.

Es importante señalar también que el pasivo laboral del RJP no sólo impacta las futuras inversiones y gastos del IMSS, sino también la creación de nuevas plazas. Esto en razón de que con las reformas a la Ley del Seguro Social de diciembre de 2001, la creación de nuevas plazas debe estar acompañada de los recursos necesarios para que al momento de la jubilación se disponga de la reserva correspondiente para cubrir las prestaciones derivadas del RJP. Estos recursos deben ser depositados en el Fondo Laboral. Así, a partir de 2001, al hacer una nueva contratación, el Instituto debe reservar no sólo el monto de la retribución otorgada a un trabajador por los servicios prestados durante su vida activa, sino de sus prestaciones y pensión para fundear desde el inicio el pasivo originado por el RJP. Por lo tanto, el RJP aumenta el

costo anual de la contratación de una plaza en un 64 por ciento en promedio por encima de los pagos para pensiones establecidos en la propia Ley. En consecuencia, en igualdad de circunstancias respecto al costo de los insumos necesarios para prestar los servicios (medicamentos, material de curación, equipo médico, instalaciones, pero sobre todo personal), el IMSS tiene costos de servicio mucho mayores que los de otros proveedores de servicios y es, en su mayor parte, debido a la carga financiera que impone el RJP.<sup>97</sup>

De esta manera, puede concluirse que el RJP ha tenido y tendrá profundas implicaciones sobre la capacidad del IMSS para prestar servicios y cumplir con su misión social. En los últimos 10 años se han dedicado 3.73 veces más recursos del IMSS-Patrón a este propósito que a la inversión. A través de un acuerdo bilateral entre el SNTSS y las autoridades del IMSS plasmado en el CCT, se recanalizan parte de las aportaciones y contribuciones a la seguridad social de más de 12 millones de trabajadores y 800,000 empresas, que conforme a la Ley tienen como fin específico el financiamiento de la prestación del servicio público del Seguro Social, a pagos adicionales para las pensiones de los ex trabajadores del IMSS. De mantenerse la situación actual, esta canalización de recursos se acelerará en los próximos años, deteriorando progresivamente la capacidad operativa del Instituto, e imposibilitándola totalmente en aproximadamente quince años.

En suma, y después de análisis hecho, podemos concluir que el problema financiero del RJP tiene múltiples causas. Por un lado, como ya hemos analizado, hay características estructurales del propio esquema de pensiones que lo hacen inviable. La característica estructural más obvia y determinante es que, desde sus inicios, hubo un desfase entre las contribuciones de los trabajadores y sus beneficios. Con el paso de los años, y cuando un mayor número de trabajadores alcanzó la edad para jubilarse, esta diferencia entre contribuciones y beneficios se agudizó y presionó las finanzas del IMSS. Por otro lado, hay causas políticas que tienen que ver con decisiones que se tomaron (o no) en su momento. Como ya se estudió, el RJP nunca incorporó los cambios demográficos (transición epidemiológica, aumento en la esperanza de vida, disminución de la tasa de mortalidad, etc.) y

---

<sup>97</sup> Este es el principal argumento de aquellos que pugnan porque los servicios de salud que presta el IMSS se subcontraten entre prestadores del sector privado. En principio, el argumento parece válido, sin embargo, este tema merece un análisis más profundo debido a que también hay argumentos importantes en el sentido contrario.



económicos (crisis, estancamiento, inflación, etc.) que se estaban gestando en el país, en parte por mantener las relaciones corporativas del Estado con el SNTSS.

Por otro lado, y como se mostró, el problema del RJP está también relacionado con la manera en que se manejaron las finanzas institucionales. En los años en que el RJP tuvo remanentes, pues aún no había una gran cantidad de jubilados, éstos no se constituyeron en un fondo, sino que se invirtieron –como veremos más adelante en este mismo capítulo– en el Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) y, de esta manera, en infraestructura médica (hospitales, clínicas de medicina familiar, equipo médico, etc.) Hoy en día, los trabajadores del IMSS, a través del SNTSS, reclaman los recursos que en las primeras décadas les fueron confiscados para subsidiar el SEM.<sup>98</sup> Por esta razón, es importante ubicar al RJP dentro de la crisis financiera por la que atraviesa el propio IMSS. Con este propósito, en las siguientes páginas haremos un análisis de la evolución de las finanzas del Instituto. Como veremos, el IMSS, como institución, se encuentra en crisis financiera, en su mayor parte, por el endeudamiento que enfrentan algunos de sus seguros. El RJP forma parte de esta crisis financiera más grande.

## EL ORIGEN Y FUNCIÓN DEL IMSS

El IMSS surge en 1943 como un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios,<sup>99</sup> para proteger a los trabajadores. De acuerdo con Viviane Brachet-Márquez, el IMSS surgió en 1943, en un momento en que el régimen posrevolucionario se encontraba en un momento de vulnerabilidad extrema.<sup>100</sup> Después de los convulsionados años de Cárdenas, el gobierno de Ávila Camacho debió debatirse entre responder a las reivindicaciones obreras y restaurar la confianza patronal. “Esta combinación explosiva dio pie a una legislación social de capital importancia y a la creación del IMSS, que iniciaron la era del

---

<sup>98</sup> Aunque este fondo fue y es insuficiente, el imprevisto que destaca continuamente el SNTSS es que se desconoce en qué invirtió o en qué gasto el IMSS el fondo de jubilaciones del RJP (M. Osorio, *art. cit.*, p. 45).

<sup>99</sup> *Ley del Seguro Social*, artículo 5°.

<sup>100</sup> *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*, México, El Colegio de México, 1996, p. 117.

Estado benefactor en México.”<sup>101</sup> La instauración de un organismo de seguridad social se presentó como el mecanismo perfecto para mediar los conflictos de la época. Para el sector obrero significaba un triunfo sobre el capital. Para los empresarios o patrones, la prestación adecuada de beneficios a los trabajadores pondrían fin a las numerosas huelgas y paros de los años anteriores.<sup>102</sup>

El IMSS posee la figura de organismo fiscal autónomo y es de carácter tripartita, ya que para su funcionamiento, los patrones, el Gobierno Federal y los trabajadores, pagan una cuota. De acuerdo con la LSS, la seguridad social tiene como finalidades el garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.<sup>103</sup> En la actualidad, el IMSS cubre, de acuerdo a la LSS, los siguientes seguros: I. Riesgos de Trabajo; II. Enfermedades y Maternidad; III. Invalidez y Vida; IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y; V. Guarderías y Prestaciones Sociales.<sup>104</sup>

Desde su creación, el IMSS ha sido el pilar de la seguridad social en México, cumpliendo no sólo funciones de protección social y distribución de la riqueza, sino también de estabilidad política.<sup>105</sup> En el primer caso, “su papel ha sido fundamentalmente como mecanismo para mantener el ingreso y para combatir la pobreza por medio de la transferencia de beneficios, monetarios o en especie, a los grupos de población menos favorecidos.”<sup>106</sup> Estos

---

<sup>101</sup> *Loc. cit.*

<sup>102</sup> V. Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 127.

<sup>103</sup> *Ley del Seguro Social*, artículo 2°.

<sup>104</sup> El seguro social cubre básicamente a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes; se financia con contribuciones de los asegurados, de los empleadores y del Estado; otorga beneficios relacionados por lo menos en parte con tales aportaciones, y se organiza en seguros diferentes, cada uno de ellos referente a un riesgo social (Carmelo Mesa-Largo, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, México, FCE, 1986, p. 10).

<sup>105</sup> El IMSS es la principal institución de seguridad social en México. Actualmente, la PEA cubierta por el IMSS es de 29.5%, por el ISSSTE de 4.7%, por los institutos estatales de 2.4% y por otras instituciones como el ejército de 0.7%. El restante 62.7% de la PEA no cuenta con ningún tipo de seguridad social o prestaciones (Verónica Montes de Oca Zavala, “Crisis en los sistemas de pensiones y empobrecimiento o empobrecimiento y crisis en los sistemas de pensiones”, México, 2006 [Presentación y Conferencia]).

<sup>106</sup> Como se verá más adelante, en un inicio, el IMSS sólo brindaba servicios a los trabajadores formales, sin embargo, a partir de 1973, se amplió su cobertura a otros sectores. Cabe advertir que históricamente los asegurados del IMSS han sido en su gran mayoría trabajadores permanentes; sin embargo, desde el 2000 la proporción de trabajadores eventuales que se incorporan al IMSS ha ido

beneficios incluyen servicios por salud, maternidad, seguros por desempleo, accidentes, riesgos de trabajo o retiro, apoyo a la vivienda y otros programas de ayuda al ingreso<sup>107</sup> En el segundo caso, el IMSS ha funcionado como un elemento de legitimación ideológica y como un mecanismo de estabilidad política de los gobiernos.

Desde luego, el IMSS ha evolucionado a lo largo de sus más de 60 años de vida, de acuerdo a los cambios económicos, políticos y sociales que el país ha experimentado. Esta evolución, en muchos casos, ha coincidido con la visión de Estado predominante, y con las crisis económicas y cambios sociodemográficos. Lo cierto es que, muchas de las decisiones que se fueron tomando a través del tiempo dentro del IMSS, tienen repercusiones en la actualidad. Hoy en día, el IMSS enfrenta diversos problemas financieros, tanto en algunos de sus seguros como en el pago de las pensiones de sus propios trabajadores (RJP).

Por esta razón, a continuación, identificaremos las principales etapas por las que ha atravesado el IMSS. Posteriormente, y con el objetivo de comprender el peso real del RJP dentro del IMSS, haremos un análisis de las finanzas de la institución.

## EL DESARROLLO DEL IMSS

Desde su creación, el IMSS ha jugado un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país. Al mismo tiempo, ha evolucionado de acuerdo a la visión de Estado predominante. Cuando la visión de Estado estuvo orientada a la justicia social, el IMSS fue un importante mecanismo de distribución del ingreso y de protección social, aunque orientado a los sectores asalariados, principalmente de las ciudades y a una fracción de los trabajadores agrícolas de las zonas de cultivo de caña de azúcar. Cuando, por el contrario, y como consecuencia de la crisis económica de 1982, la visión de Estado se orientó al mercado y al retraimiento de las funciones estatales, el IMSS sufrió las consecuencias, pues el gasto social y en salud disminuyó.

Se han identificado tres etapas fundamentales en la historia del IMSS. La primera que

---

creciendo a un ritmo muy alto. De 2000 a 2006, el número de trabajadores eventuales pasó de 1,706,060 a 2,626,720 millones. Cabe señalar, que este aumento está relacionado con nuevas formas de subcontratación que apuntan a una flexibilización y precarización del trabajo y no con una ampliación en la cobertura del IMSS.

<sup>107</sup> Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, México, CIDE-CONSAR, 1999, p. 7.

va de 1943 a 1973 y que se caracteriza por la expansión del IMSS a todo lo largo del país, y que coincide con un modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones y con el aumento en la población. La segunda empieza en 1973 con la reforma a la LSS, la cual intento de llevar a cabo un proyecto de seguridad social integral, ampliando la cobertura, y termina en 1995 con el cambio a un sistema de capitalización individual. La última, que va de 1995 a la fecha y que está caracterizada por un cambio en la visión del papel de la seguridad social como mecanismo de distribución del ingreso y de promotor de la justicia social, frente a paradigmas individualistas y de mercado.

A continuación exploraremos estas tres etapas brevemente, con el objetivo de poder hacer un balance más acertado de las finanzas del IMSS.

#### *La época de expansión (1943-1970)*

El IMSS surge en 1943 para legitimar al reciente régimen posrevolucionario y como parte fundamental del modelo ISI.<sup>108</sup> Dentro de este modelo de desarrollo hacia dentro, la industrialización y la estabilidad social jugaban un papel fundamental. Por esta razón, la participación del Estado se hacía necesaria para que garantizara a las empresas una gestión en salud eficiente y a los trabajadores derechos y prestaciones sociales. Al mismo tiempo, y como se verá más adelante, el Estado también utilizó la prestación de servicios de salud como instrumento para lograr su legitimación ideológica y política.<sup>109</sup>

Aunque el inicio de operaciones del IMSS fue lento, ya que no se contaba con la infraestructura ni con el personal necesario, para noviembre de 1947 ya se otorgaban pensiones por orfandad, viudez e invalidez, y así, gradualmente, se fue ofreciendo un mayor número de servicios, y también fueron creciendo sus beneficiarios.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Es necesario señalar que anterior a 1943 hubo varios intentos de fundar al Seguro Social. Por ejemplo, en 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley Federal del Trabajo con la orden de que en 1932 se debería expedir la Ley del Seguro Social obligatoria. Este proyecto, sin embargo, se frustró por la renuncia del presidente (Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Instituto de Estudios del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, 2004, p. 23).

<sup>109</sup> Pedro Moreno, *Análisis de la gestión del IMSS de 1975 a 1985*, México, CIDE, 1998, p. 42.

<sup>110</sup> H. García Nieto y A. Pacheco Espejel, *op. cit.*, p. 33.

En los años siguientes continuó creciendo el número de asegurados y la cantidad de prestaciones a otorgar, con lo que “fue necesario apresurar la construcción de clínicas y hospitales. Una de las obras de mayor trascendencia para el IMSS fue la construcción, en 1952, del primer centro hospitalario, conocido como “La Raza”.<sup>111</sup> Las prestaciones sociales también se ampliaron a los ámbitos cultural y deportivo por medio de teatros, actividades deportivas y talleres. Para 1964, ya se encontraban protegidos por el Seguro Social poco más de 6 millones de mexicanos.<sup>112</sup>

La cobertura del IMSS se expandió rápidamente para responder al ritmo acelerado con que la población mexicana crecía. Además de las razones estructurales que conducían hacia la expansión demográfica, existía la idea de que había que impulsar el empleo asalariado en el sector formal de la economía, pues el progreso económico de un país, donde los recursos eran abundantes con la expectativa de un amplio proceso de industrialización, requería de un numeroso contingente de mano de obra. Por esta razón, entre 1940 y 1970, la dinámica demográfica de México mostró transformaciones radicales, cuya característica principal la constituye el acelerado crecimiento de la población. De 1940 a 1970, la velocidad de crecimiento poblacional se triplicó y se pasó de 19.1 millones en la década de los cuarenta a 50.7 millones en 1970.<sup>113</sup> En la siguiente gráfica puede observarse la tendencia demográfica de México de 1940 al 2005 y la población asegurada por el IMSS.

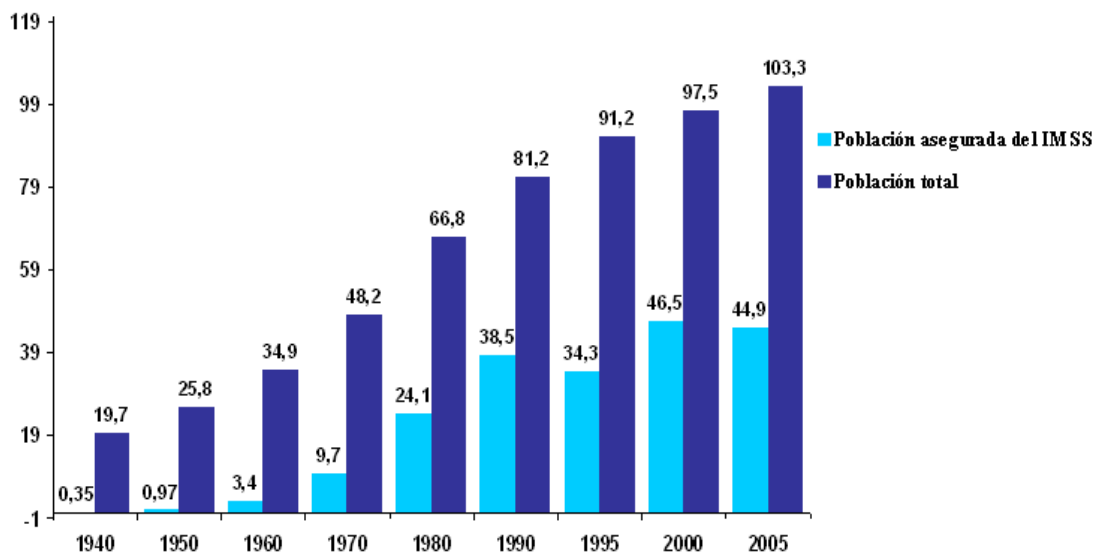
---

<sup>111</sup> “60 años de servir a México, México, IMSS, 2003, p. 6 [Folleto].

<sup>112</sup> Portal del Instituto Mexicano del Seguro Social, [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx).

<sup>113</sup> Gustavo Cabrera, “Políticas de población y cambio demográfico en el siglo XXI”, México en el umbral del milenio, México, El Colegio de México, 1990.

**Gráfica X.**  
**Tendencia demográfica en México en el último siglo y población asegurada en el IMSS, 1940-2005**  
**(millones de habitantes)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1895 a 2000*; INEGI. *Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005* y “Estructura de la población derechohabiente”, Memoria Estadística del IMSS, 2006.

Como ya se señaló, la infraestructura médica y la planta del IMSS crecieron para responder a este aumento poblacional, que resultó de la caída drástica de los niveles de mortalidad más que de un aumento en los niveles de natalidad, los que prácticamente permanecieron constantes hasta 1970, cuando empezaron a disminuir. El esfuerzo gubernamental en el campo de la salud, la transferencia de tecnología médica del exterior y el efecto propio del crecimiento urbano y económico del país propiciaron esta baja en los niveles de mortalidad y el aumento en la esperanza de vida. Todo este crecimiento y ampliación en la cobertura tenían su fundamento en el principio de “justicia social”, al que los gobiernos posrevolucionarios hacían referencia.

Es importante mencionar que, a la par que se ampliaron los servicios de salud y seguridad para los derechohabientes, también se ampliaron los derechos de los trabajadores del IMSS, a quienes en 1966 les fue concedido un régimen especial o CCT. El RJP que se concedió al SNTSS se insertó en esta lógica corporativa de la que se habló en el primer capítulo. En estos años, el entonces Secretario del Trabajo, López Mateos, se aseguró de otorgar este tipo

de incentivos a los sindicatos para tener su apoyo. Desde luego, el apoyo del SNTSS era necesario para poder lograr la expansión de los servicios de seguridad social que el Estado mexicano se proponía.

*La búsqueda de una seguridad social integral (1973-1995)*

En 1973, en el contexto de la “apertura echeverrista” y su necesidad de ensanchar la legitimidad del régimen, se llevan a cabo modificaciones a la LSS que amplían los beneficios del régimen obligatorio, extienden la seguridad social a ciertos grupos, como ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados que no contaban con ella, e implantan el ramo de guarderías en toda la república.

El rasgo más trascendente de estas reformas fue la clara intención de que el IMSS no beneficiara sólo a los trabajadores formales sino que, en la medida de las posibilidades, se ampliará a todos los sectores, incluidos los de bajos ingresos. En estos términos se entiende la facultad otorgada al IMSS de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna. Así, se creó el programa Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, antecedente inmediato del Programa IMSS-COPLAMAR. Desaparecido COPLAMAR por Decreto Presidencial en 1983, el IMSS se hizo cargo de la administración del programa. En 1990, este programa tomó el nombre de IMSS-Solidaridad y en 2002 de nuevo cambió su nombre por el IMSS-Oportunidades,<sup>114</sup> que proporciona servicios integrales de salud de primer y segundo nivel a la población abierta sin acceso regular a los servicios de salud de zonas rurales marginadas.<sup>115</sup>

El sentido de la reforma de 1973 era incorporar a nuevos sectores sin comprometer los derechos de los asegurados. De hecho, los recursos para el programa provenían en su mayor parte de transferencias directas que hacía el Gobierno Federal. La reforma de 1973 también mejoró las prestaciones existentes, pues creó un nuevo ramo de seguro: el de guarderías.<sup>116</sup>

Sin embargo, la crisis del modelo ISI y el cambio en la visión de Estado dificultaron la implantación de una seguridad social universal. En el primer caso, porque a raíz del

---

<sup>114</sup> Portal del IMSS, *www.imss.gob.mx*.

<sup>115</sup> *Reglas de Operación del Programa IMSS-SOLIDARIDAD*

<sup>116</sup> H. García Nieto y A. Pacheco Espejel, *op. cit.*, p. 35.

agotamiento del modelo, el gobierno contó cada vez más con menores recursos. En el segundo caso, porque el recién adoptado modelo neoliberal introdujo la actuación del mercado y condicionó la posibilidad de que las personas se beneficiaran de los servicios de seguridad social a su nivel de ingreso o al menos a que contaran con un empleo formal.<sup>117</sup> Así, en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), el gasto en salud y seguridad social se redujo drásticamente en cerca de cuarenta por ciento. Para aumentar la cobertura poblacional se estableció el Sistema Nacional de Salud, que sería el gran racionalizador de los recursos destinados al sector salud con el objetivo implícito de incrementar la cobertura y mejorar los servicios.

La política económica del régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) continuó con esta tendencia, al crear un quinto seguro dentro del régimen de seguridad social:<sup>118</sup> el Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR). La idea era que este seguro fuera complementario a las pensiones de los trabajadores, pero por primera vez, los recursos económicos serían manejados por una institución bancaria de manera individual y no colectivamente por el IMSS.<sup>119</sup> Estas instituciones administrarían los fondos de los trabajadores y los invertirían para generar intereses. Esto, se argumentaba, sería benéfico para los propios trabajadores por dos razones. En primer lugar, porque estos recibirían en su vejez una pensión complementaria formada por sus aportaciones y los intereses generados. En segundo lugar, porque la administración privada, con una adecuada regulación, evitaría que, las instituciones públicas, tal como lo habían hecho en el pasado, gastaran las aportaciones y fondos de los trabajadores para otros fines distintos a los establecidos originalmente.

Esta reforma sería un paso fundamental para una de las reformas más importantes que se llevaría a cabo en 1995: el cambio del régimen de reparto, pilar de la seguridad social de México, por uno por uno de capitalización individual.

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>118</sup> Los otros cuatro seguros eran: I. Riesgos de Trabajo; II. Enfermedades y Maternidad; III. Invalidez y Vida; IV. Cesantía en Edad Avanzada, Vejez y Muerte, y; V. Guarderías y Prestaciones Sociales.

<sup>119</sup> *Ibid.*, pp. 35-36. Este seguro sería complementario a las pensiones y, para formarlo, el patrón aportaría el 2% sobre el salario pagado al empleado.



*El cambio en la visión de la seguridad social (1995 a la fecha)*

Para 1995 se plantea una reforma a la LSS que transforma el régimen de reparto por uno de capitalización individual. Los principales argumentos para legitimar la reforma tenían que ver con la crisis financiera en la que se encontraba el IMSS. En el caso del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (SIVCM), éste se encontraba desfinanciado, pues la mayor parte de sus recursos se habían destinado a financiar al Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM). La reforma, se argumentó, ayudaría a fortalecer las finanzas institucionales. Al mismo tiempo, era evidente que la liberalización de mercados, el modelo de crecimiento hacia afuera, y la austeridad presupuestaria, característicos del modelo neoliberal, impedían brindar la protección laboral que se había otorgado durante más de cuatro décadas.<sup>120</sup>

La reforma del sistema de pensiones fue la labor más importante del ajuste de mercado y representó, a un gran costo social y económico, un paso muy importante para incrementar la eficiencia y la competitividad. Con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que se había dado en 1992, la privatización de los fondos de pensiones y la creación de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFORES) en 1995, se acabó con el sistema solidario y redistributivo de seguridad social imperante por más de cinco décadas.<sup>121</sup>

La reforma de 1995 dividió el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte en seguro de invalidez y vida (IV), cuyos recursos seguiría manejando el IMSS, y en seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (SRCV), cuyos recursos serían manejados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), instituciones del sector privado.<sup>122</sup> Esto en razón de que, a lo largo de su historia, el IMSS había utilizado los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte para financiar al ramo de enfermedades y maternidad, lo que había provocado que hubiera una insuficiencia para cubrir las pensiones de los futuros trabajadores. La reforma de 1995 resolvió este problema, al menos, como se vio anteriormente en este capítulo, para los trabajadores afiliados al IMSS.

Lo relevante es ver que, con esta reforma, lo público fue descartado por lo privado, y se

---

<sup>120</sup> David Ibarra, “Corporativismo, desmovilización popular y democracia”, *Nexos*, junio, núm. 318, 2004, p. 45.

<sup>121</sup> H. García Nieto y A. Pacheco Espejel, *op. cit.*.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 40.

estableció que la previsión de los riesgos presentes y futuros del trabajo frente al capital dependerían de los ingresos que el trabajador activo obtuviera y de la posibilidad de generar ahorro individual para un mejor futuro como trabajador pensionado o jubilado. La responsabilidad ahora recaería en cada individuo y no en el Estado, quien ya no sería el garante de cubrir estos derechos. Las reformas que se harían después de 1995 tuvieron el mismo sentido.

Después de haber identificado estas tres etapas en la historia del IMSS, a continuación haremos un análisis de sus finanzas, con el objetivo de ubicar el peso real del RJP dentro de las finanzas del IMSS.

#### ANÁLISIS DE LAS FINANZAS DEL IMSS

En las siguientes páginas haremos una revisión de las finanzas del IMSS y analizaremos la situación de sus seguros: el de Enfermedades y Maternidad (SEM), el de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (SIVCM), el de Guarderías (SGPS), y el de Riesgos de Trabajo (SRT).

Para llevar a cabo este análisis retomaremos el estudio que Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel hicieron sobre las finanzas del IMSS.<sup>123</sup> Para su estudio, los autores revisaron las memorias estadísticas, anuarios e informes del IMSS desde 1943 a la fecha. Cabe destacar que los autores encontraron incoherencias en los datos que el IMSS informa, e incluso, en algunos casos, la información sobre la gestión del IMSS en los primeros años no está disponible. Esta es la razón por la que el análisis financiero empieza en diferentes años.

#### *La evolución de los ejercicios del IMSS*

Para su funcionamiento, el IMSS recibe aportaciones tanto del gobierno, como de las empresas y trabajadores. Como puede verse en la Tabla I. y en la Gráfica XI., el remanente del IMSS por cada ejercicio con relación al ingreso en los primeros años de vida es sumamente alto y

---

<sup>123</sup> *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Instituto de Estudios del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 187.

permanece positivo hasta el año 2001. Esto tiene que ver con el hecho de que en los primeros años de vida había una pequeña cantidad de jubilados y el país, al igual que el empleo, crecía a tasas muy altas.<sup>124</sup>

A partir de 1982, la crisis económica y de empleo provocan que los remanentes fueran en descenso. En 1997, la reforma al sistema de pensiones permite una ligera recuperación, ya que los ingresos y egresos del seguro de Cesantía y Vejez deja de ser contabilizado dentro de las finanzas del IMSS, ya que éstas son transferidas a las AFORES.

En 2001, el remanente empieza a ser negativo porque la reforma a la LSS obliga al IMSS a constituir reservas financieras para cumplir con obligaciones futuras;<sup>125</sup> la evasión,<sup>126</sup> el subempleo<sup>127</sup> y el estancamiento de la economía fueron factores que también influyeron.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> La relación de trabajadores asegurados en el IMSS con respecto a los pensionados, pasando de 6.81 en 1994 a 5.17 en 2005. Ante el aumento de jubilados y el estancamiento de la economía se prevé que esta relación continuará a la baja.

<sup>125</sup> En 2004, por ejemplo, las reservas financieras ascendieron a 5,324 millones de pesos, lo que equivale al 20% del total de recursos que el IMSS destinó ese año al pago del pasivo laboral, que fue de 26,648 millones de pesos (*Informe*, p. 124).

<sup>126</sup> Como ya se señaló, la evasión fiscal representa un sacrificio importante para la sociedad en términos de los ingresos que se podrían recaudar e invertir en salud. Para 2002, la tasa de evasión estimada fue de 15.3 por ciento, equivalente al 0.43 por ciento del Producto Interno Bruto (E. Díaz González y J. E. Mendoza Cota, *op. cit.*, p. 8).

<sup>127</sup> Una investigación de la OCDE basada en la comparación entre las contribuciones reales a la seguridad social y lo que se podría esperar con base en los sueldos y salarios de las Cuentas Nacionales sugiere que aproximadamente un tercio de los sueldos y salarios de la población mexicana pertenecen al sector informal y no pagan contribuciones a la seguridad social (*Panorama del Empleo, indicadores de la OCDE 2004. ¿Cómo se compara México?*, México, OCDE, 2004, [Boletín]). Estas cifras son consistentes con los datos que brinda la Encuesta Nacional de Micronegocios llevada a cabo por el INEGI en 2002. De acuerdo con esta Encuesta, en 2002, (cerca de 6.3 millones de personas) casi 35% del total del empleo urbano se lleva a cabo en el sector informal (Ricardo Rodarte García, “Experiencias en la Medición del sector informal en México”, *Revista de información y análisis*, núm. 23, 2003, p. 29). pp. 26-32

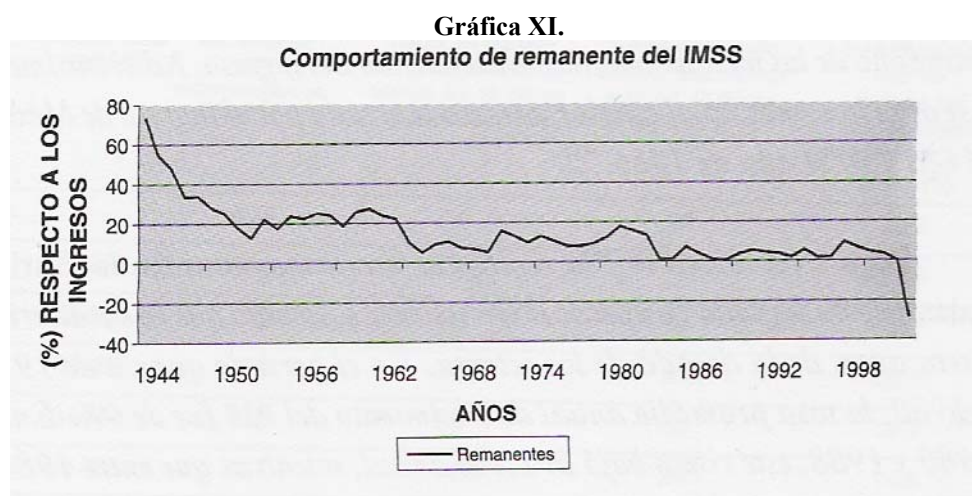
<sup>128</sup> De acuerdo con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, a pesar de las reformas macroeconómicas y comerciales realizadas por México en los noventa, el desempeño del crecimiento económico sigue siendo inferior a su potencial, mientras que la calidad, equidad y eficacia de los servicios públicos básicos (salud, educación y seguridad pública) pueden ser mejoradas (*Limitantes de la Competitividad y el Crecimiento Económico en México*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, [Boletín]). Para ver el crecimiento de la economía mexicana en los últimos siete años, ver Gráfica VII.- Anexo.

**Tabla I.**  
**Evolución de los Ingresos y Gastos del IMSS**  
**(millones de pesos a precios corrientes)**

<b>Años</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Egresos</b>	<b>Resultados del Ejercicio</b>	<b>% Remanente/Ingresos</b>
1944	52.9	13.9	39.0	73.6
1945	60.7	27.6	33.1	54.5
1946	89.7	46.7	43.0	47.9
1947	106.5	70.9	35.6	33.4
1948	142.9	94.5	48.3	33.8
1949	176.1	126.7	49.4	28.0
1950	206.3	154.8	51.5	25.0
1951	253.8	208.5	45.2	17.8
1952	298.7	260.5	38.2	12.8
1953	324.5	252.6	71.9	22.1
1954	384.3	316.9	67.4	17.5
1955	492.5	375.6	116.9	23.7
1956	605.9	470.2	135.8	22.4
1957	855.6	642.3	213.3	24.9
1958	1110.7	841.2	269.5	24.3
1959	1289.7	1046.2	243.5	18.9
1960	1772.1	1317.3	454.9	25.7
1961	2173.5	1580.9	592.6	27.3
1962	2568.6	1960.2	608.4	23.7
1963	3125.7	2433.8	691.9	22.1
1964	3673.6	3302.3	371.3	10.1
1965	4350.3	4121.7	228.6	5.3
1966	5122.1	4650.4	471.7	9.2
1967	5641.3	5045.4	595.9	10.6
1968	6394.9	5914.7	480.2	7.5
1969	6978.9	6509.5	469.4	6.7
1970	8277.4	7862.6	414.7	5.0
1971	10787.5	9085.0	1702.5	15.8
1972	12335.7	10744.2	1591.6	12.9
1973	14295	12876.2	1418.9	9.9
1974	20176.4	17545	2631.4	13.0
1975	25680.6	22986.2	2694.3	10.5
1976	33906.0	31159.6	2746.4	8.1
1977	44402.8	40900.2	3502.6	7.9
1978	54368.1	49324.1	5044	9.3

1979	70435	61698.7	8736.3	12.4
1980	99447.7	81677.3	17770.4	17.9
1981	143591.4	121431.6	22159.8	15.4
1982	235763.3	204301.1	31462.2	13.3
1983	347403.9	343665.6	3738.3	1.1
1984	538703.9	530675.3	8028.6	1.5
1985	930446.8	860996.6	69450.2	7.5
1986	1592930	1528734	64196	4.0
1987	3650724.7	3606981.5	43743.3	1.2
1988	7457778.2	7431637.3	26141	0.4
1989	11699.2	11282.2	417	3.6
1990	15781.5	14940.2	841.4	5.3
1991	22645.9	21585.3	1060.6	4.7
1992	28801.8	27638.5	1163.3	4.0
1993	34377.8	33687.7	690.1	2.0
1994	42252.3	39792	2460.3	5.8
1995	48030.8	47181.3	849.5	1.8
1996	59075.3	57986.2	1089.1	1.8
1997	74436.1	65498.5	7037.6	9.5
1998	87645	77365.7	5814.0	6.6
1999	108811.3	98006.6	4774.9	4.4
2000	121915.3	108990.8	4432.9	3.6
2001	132552.9	124039.7	37.1	0.0
2002	138498.0	168105.0	-40166	-29.0

Fuente: Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, pp. 61-62.



Fuente: Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, p. 63.

Es importante mencionar que, aunque los remanentes globales del IMSS hayan sido positivos hasta el 2001, no sucede lo mismo con los remanentes de cada uno de sus seguros. La crisis financiera del IMSS se desprende precisamente de los remanentes negativos (déficit) de algunos de sus seguros. Y es que, aunque como podemos apreciar en la Gráfica XI., los remanentes del IMSS fueron positivos y sumamente altos en los primeros años –situación que guarda relación con el comportamiento del remanente del SIVCM– éstos no se constituyeron en reservas financieras para cubrir las futuras obligaciones de la mayoría de seguros. Por esta razón, en las páginas siguientes haremos una revisión de la situación financiera de los seguros del IMSS.

#### *Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM)*

El SEM brinda la atención médica, farmacéutica y hospitalaria necesaria para los derechohabientes y sus familias. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.<sup>129</sup>

El SEM tuvo un rápido crecimiento para responder a las necesidades en salud de los afiliados. La rápida urbanización, la industrialización y el crecimiento poblacional requerían altos montos de inversión en infraestructura médica y de personal. Algo a destacar es que el SEM nunca contó con los recursos suficientes para llevar a cabo la inversión que se demandaba, ya que la estructura de contribuciones nunca coincidió con la de gasto. Esta situación, sin embargo, no fue un impedimento para que se llevaran a cabo las inversiones necesarias, ya que este déficit siempre se cubrió con los ingresos derivados de otros seguros. García Nieto y Pacheco Espejel afirman que “la estructura de aportaciones financieras diseñada para el SEM no era la adecuada para cubrir las crecientes necesidades, de tal manera que el gasto nunca correspondió con el ingreso. Pese a ello, el crecimiento de la infraestructura necesaria no se detuvo en la etapa inicial. Es decir, a la falta de recursos financieros se impuso la voluntad política de crear las condiciones materiales que permitiesen cumplir con la responsabilidad asignada a este seguro. Sin embargo, tales políticas carecieron del respaldo

---

<sup>129</sup> Portal del IMSS, [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx).

financiero correspondiente”.<sup>130</sup>

A lo largo de su historia, el IMSS utilizó los recursos del SIVCM y del SGPS para financiar al SEM. Esto implicó que los recursos para pagar las pensiones de los trabajadores y los servicios de guardería fueran desviados para cubrir las necesidades de inversión del SEM. En la Tabla II. puede observarse un déficit sostenido para casi todos los años de vida del SEM. Desde luego, el déficit fue mucho mayor en la medida en que el seguro era más joven, ya que estos fueron los años en que había una mayor demanda por servicios de salud. Este déficit constituye en sí una deuda del SEM para con los otros seguros. La magnitud de esta deuda se puede apreciar en la cuarta y la quinta columnas de la Tabla II. La cuarta columna, por un lado, indica que los remanentes del SEM siempre han sido negativos. Por otro lado, como muestra la quinta columna, durante los primeros años hasta 1985, el promedio de endeudamiento por año fue de 23 por ciento de los ingresos. En el siguiente período, a partir de 1986, el promedio por año desciende sustancialmente al 2.2 por ciento del ingreso de este seguro.<sup>131</sup>

Al analizar en conjunto las finanzas globales del IMSS y las del SEM (véase Gráfica XIII.), podemos observar que, al mismo tiempo que el SEM se endeudaba, los remanentes del IMSS se mantenían en un nivel positivo. Así, los saldos del IMSS guardan una relación positiva, pues entre más altos fueron, la deuda del SEM fue mayor. Cuando las finanzas del IMSS empezaron a presionar, el ritmo de endeudamiento del SEM fue insostenible. En la misma Gráfica XII. puede apreciarse que, en promedio, más del 50 por ciento de los recursos del IMSS han sido destinados históricamente al SEM (el promedio de ingresos del SEM con respecto al IMSS hasta 1996 es de 51.66 por ciento); a partir de 1997, el porcentaje se eleva, debido a que se le sustraen al IMSS los recursos del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (SRCV), por lo cual el SEM adquiere un mayor porcentaje de las finanzas totales institucionales.<sup>132</sup>

Así, podemos ver que históricamente el SEM, al igual que el RJP, consumió recursos que no le eran propios. Asimismo, el análisis que hicimos nos permite afirmar que, aunque el RJP, en efecto, consume parte de los recursos del SEM, éstos, desde sus inicios, nunca han sido suficientes para cubrir sus propias necesidades, ya que el SEM ha estado desfinanciado.

---

<sup>130</sup> H. García Nieto y A. Pacheco Espejel, *op. cit.*, p. 71.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 70.

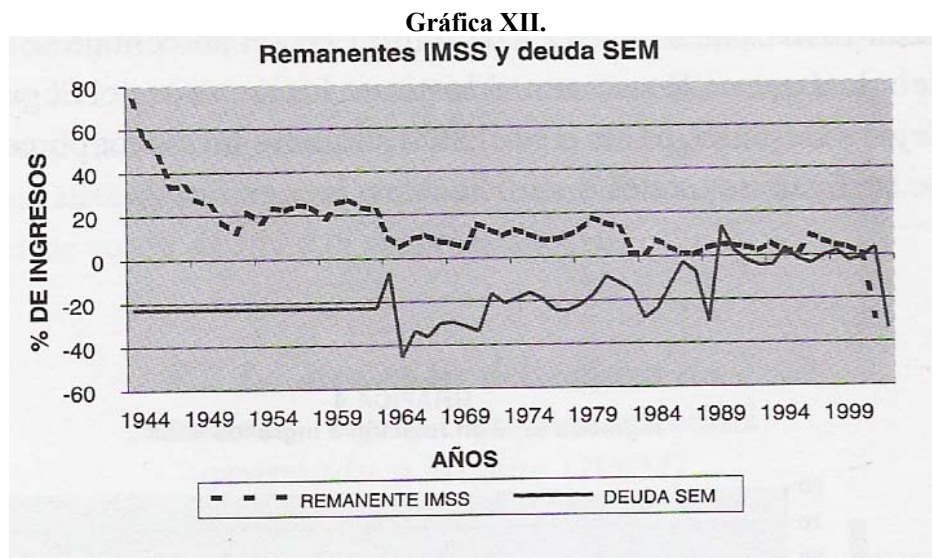
<sup>132</sup> *Ibid.*, pp. 76-77.

**Tabla II.**  
**Evolución de los Ingresos y Gastos del SEM**  
**(millones de pesos a precios corrientes)**

<b>Año</b>	<b>Ingreso Total</b>	<b>Gasto Total</b>	<b>Resultado del ejercicio (Deuda)</b>	<b>% Deuda/Ingresos</b>
1963	1659.8	1771.6	-111.8	-6.7
1964	1669.3	2425.0	-755.7	-45.3
1965	2271.1	3034.3	-763.1	-33.6
1966	2639.3	3596.0	-956.7	-36.2
1967	2969.7	3859.8	-890.1	-30.0
1968	3463.2	4492.7	-1029.5	-29.7
1969	3636.8	4782.1	-1145.3	-31.5
1970	4331.6	5796.6	-1465.0	-33.8
1971	5678.3	6623.4	-945.1	-16.6
1972	6489.1	7850.1	-1361.0	-21.0
1973	7463.6	8878.3	-1414.7	-19.0
1974	10454.0	12158.8	-1704.7	-16.3
1975	13109.6	15633.6	-2524.0	-19.3
1976	17124.5	21314.2	-4189.7	-24.5
1977	22547.9	28084.1	-5536.2	-24.6
1978	27471.7	33517.0	-6045.3	-22.0
1979	35219.0	41385.2	-6166.3	-17.5
1980	48962.2	53336.8	-4374.6	-8.9
1981	70288.0	78795.0	-8507.0	-12.1
1982	111599.0	129036.0	-17437.0	-15.6
1983	166072.0	213456.0	-47384.0	-28.5
1984	271532.0	338474.0	-64942.0	-23.9
1985	462508.0	522892.0	-60384.0	-13.1
1986	807636.0	830761.0	-23125.0	-2.9
1987	1841748.0	1975439.0	-133691.0	-7.3
1988	3762577.0	4902155.0	-1139578.0	-30.3
1989	6614214.0	5721788.0	892426.0	13.5
1990	9049.9	8807.3	242.6	2.7
1991	12269.3	12524.8	-255.5	-2.1
1992	15503.9	16207.2	-703.3	-4.5
1993	18591.9	19394.2	-802.3	-4.3
1994	22964.6	22169.7	794.8	3.5
1995	25362.7	25747.6	-384.8	-1.5
1996	31197.8	32344.3	-1146.5	-3.7
1997	43268.4	43316.1	-47.7	-0.1
1998	57980.1	56869.4	1090.7	1.9
1999	70101.6	71773.8	-1672.2	-2.4
2000	85277.6	88077.1	-799.5	-0.9
2001	92479.0	89272.0	3207.0	3.5
2002	98469.0	129256.0	-32787.0	-34.0

**Fuente: Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, pp. 68-69.**





**Fuente: Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, p. 77.**

*Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (SIVCM)*

Como hemos visto, con las reformas de 1995, el SIVCM fue dividido en dos seguros: el Seguro de Invalidez y Vida (SIV), que seguiría siendo manejado por el IMSS, y el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (SRCV), que administrarían las AFORES. El SIV protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o a sus beneficiarios. Por su parte, el SRCV es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la LSS.<sup>133</sup>

El SIVCM mostró un comportamiento opuesto al SEM, ya que como puede verse en la Tabla III., este seguro tuvo remanentes positivos en las primeras décadas de existencia. En 1963, por ejemplo, el 68.2 por ciento de sus ingresos constituye su remanente. Durante los

<sup>133</sup> [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx), 12 de diciembre de 2006.

siguientes cinco años, este seguro mantiene un promedio anual de remanente del 66.5 por ciento de sus ingresos, de 1968 a 1972 conserva un promedio anual de 61.5 por ciento.<sup>134</sup>

Estos altos remanentes tienen que ver con la naturaleza misma del seguro. En las primeras décadas, cuando aún no había un gran número de jubilados y, por lo tanto, no se pagaban pensiones, los saldos eran altos en relación al ingreso. Conforme los trabajadores iban llegando a la edad de jubilación, los remanentes fueron en descenso. “Para 1997, el ingreso normal anual de este seguro era aún suficiente para sufragar el gasto normal. Seguramente, de haber continuado el mismo sistema, en los siguientes años, el gasto rebasaría el ingreso. En ese momento debieron entrar en operación las reservas acumuladas durante toda la vida del seguro, pero tales reservas no existían y tampoco existió la voluntad gubernamental para reconocer que sí, en cambio, existía una deuda quizá respaldada con recursos invertidos en infraestructura”.<sup>135</sup> Así, para resolver el problema que constituía el que los ingresos del SIVCM hubieran sido desviados para financiar los gastos del SEM, se llevó a cabo la reforma de 1995 y se cambió el régimen de reparto por uno de capitalización individual. Después de la reforma, y una vez que los recursos del SRCV fueron transferidos a las AFORES, el SIV empezó a repuntar.

El SIVCM y el SEM son los seguros más importantes del IMSS, ya que juntos aportan más del 90 por ciento de los recursos totales del IMSS.

---

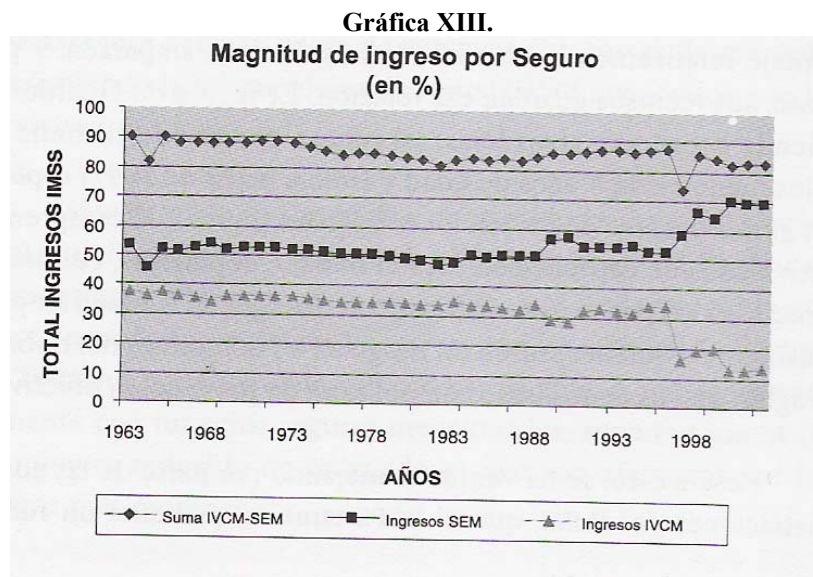
<sup>134</sup> H. García Nieto y A. Pacheco Espejel, *op. cit.*, p. 81.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 82

**Tabla III.**  
**Evolución de los Ingresos y Gastos del SIVCM**  
**(millones de pesos a precios corrientes)**

<b>Año</b>	<b>Ingreso Total</b>	<b>Gasto Total</b>	<b>Resultado del ejercicio</b>	<b>% Remanente/Ingresos</b>
1963	1169.1	371.8	797.3	68.2
1964	1341.5	498.0	843.5	62.9
1965	1648.3	632.0	1016.2	61.7
1966	1878.5	544.1	1334.4	71.0
1967	2011.0	627.1	1383.9	68.8
1968	2198.8	791.3	1407.5	64.0
1969	2527.6	1014.4	1513.2	59.9
1970	2994.4	1213.2	1781.2	59.5
1971	3920.4	1460.8	2459.6	62.7
1972	4468.2	1715.5	2752.7	61.6
1973	5185.8	2474.9	2710.9	52.3
1974	7150.9	3335.3	3815.6	53.4
1975	8946.6	4597.7	4348.9	48.6
1976	11578.6	6026.4	5552.2	48.0
1977	15271.2	7695.8	7575.4	49.6
1978	18622.0	9310.0	9312.0	50.0
1979	24334.7	11812.8	12521.8	51.5
1980	34519.1	16449.6	18069.5	52.3
1981	48716.0	25392.0	23324.0	47.9
1982	79317.0	44645.0	34472.0	43.5
1983	121755.0	76841.0	44914.0	36.9
1984	180468.0	110975.0	69493.0	38.5
1985	312662.0	194637.0	118025.0	37.7
1986	525933.0	449120.0	76813.0	14.6
1987	1182975.0	1045037.0	137938.0	11.7
1988	2543571.0	1440644.0	1102927.0	43.4
1989	3428227.0	4066195.0	-637968.0	-18.6
1990	4463.5	4419.4	44.2	1.0
1991	7302.9	6682.6	620.4	8.5
1992	9470.0	8470.1	999.9	10.6
1993	11224.1	10602.6	621.6	5.5
1994	13506.3	12983.6	522.8	3.9
1995	16505.4	16613.8	-108.3	-0.7
1996	20411.0	19664.8	746.2	3.7
Solamente	Seguro de	Invalidez	y Vida	SIV
1997	21387.2	18578.7	-2808.5	-13.1
1998	17140.7	17181.5	-40.8	-0.2
1999	21691.6	20433.9	1257.8	5.8
2000	15635.0	14997.6	637.4	4.1
2001	17384.0	17336.0	48.0	0.3
2002	18586.0	14277.0	4309.0	23.2

**Fuente: Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), op. cit., pp. 80-81.**



**Fuente:** Héctor Ulises García Nieto y Arturo Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, p. 81.

*Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS) y de Riesgos de Trabajo (RT)*

Tanto el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales (SGPS) como el Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT) representan un porcentaje muy bajo en las finanzas del IMSS, debido a que, a diferencia del SEM y del SIVCM, no atienden a la totalidad de la población sino a sólo a un pequeño porcentaje –madres trabajadoras con hijos y personas que sufren algún accidente en el lugar de trabajo–. Por un lado, el SGPS otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley, y proporciona a los derechohabientes del Instituto y a la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios. Por su parte, el SRT protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.<sup>136</sup> A partir de 1973, una parte de los recursos del SGPS y del SRT, se han desviado para financiar al SEM, al mismo tiempo que se

<sup>136</sup> Portal del IMSS, [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx).

han llevado a cabo reformas de corte mercantil (subcontratación de servicios) para lograr una mayor eficiencia.

## BALANCE

Después de haber analizado la situación de los seguros que conforman el IMSS, podemos concluir que el gran consumidor de los remanentes del IMSS fue el SEM, quien, en su mayor parte, utilizó los remanentes del SIVCM, y, en su menor parte, los de SGPS y el de RT. Este manejo financiero tuvo que ver con la visión de la seguridad social como mecanismo de redistribución del ingreso que tuvieron los distintos gobiernos. Las reservas financieras para cumplir con las obligaciones futuras nunca se crearon, pues dentro de esa visión de Estado desarrollista, la justicia social y la solidaridad generacional debían sostener los gastos presentes. “Los remanentes del SIVCM se canalizaron para atender las necesidades del SEM. La única alternativa que se consideró en su momento fue la inversión en la infraestructura de la misma institución pública que concentraba los recursos, convirtiendo a todo el sistema en un mecanismo de apoyo y complementación solidaria de sus seguros constituyentes”.<sup>137</sup> El problema es que esa deuda que el SEM adquirió, resultado de la inversión en infraestructura, nunca se contabilizó ni como deuda, ni como reserva. Cuando las finanzas presionaron y el SIVCM reclamó sus recursos, se tomó la decisión política de dismantelar el viejo sistema de reparto por uno de capitalización individual, haciendo que el gobierno asumiera la mayor parte de los costos. En el caso del SEM, sin embargo, el problema nunca se corrigió y actualmente tal seguro, que nunca contó con los recursos suficientes, ya que su estructura de contribuciones nunca fue la adecuada, se encuentra en una crisis financiera.

Lo importante es señalar que el SEM se encuentra en una crisis financiera desde sus inicios por la manera en que fue estructurado, es decir, porque las contribuciones no fueron las adecuadas para responder a las inversiones y gastos que este seguro requería. Y aunque el RJP ha presionado las finanzas del SEM, sobre todo en los últimos años, no es la causa principal del problema financiero de este seguro, pues como ya vimos, el origen está en su esquema de contribuciones, que siempre ha sido insuficiente.

Una vez descrita la situación de financiera del IMSS, sería prudente ubicar al RJP dentro

---

<sup>137</sup> H. García Nieto y A. Pacheco Espejel, *op. cit.*, p. 87.

de esta crisis.

### *El RJP dentro de las finanzas del IMSS*

Como se vio en la primera parte de este capítulo, en los últimos años, el RJP ha presionado las finanzas del IMSS. Una parte de esta presión tiene que ver con la gran cantidad de trabajadores del IMSS que se jubilan cada año, y para los cuales no existen las reservas financieras para cubrir sus pensiones. Otra parte de esta presión tiene que ver con decisiones que las autoridades del IMSS han tomado como un mecanismo de ajuste ante las reformas de 1995, las cuales privaron al IMSS de una parte importante de sus recursos, mismos que fueron transferidos a instituciones del sector privado. Así, como se puede ver en la Tabla IV., a partir del año 2000, el gasto de la nómina del RJP, que para los años anteriores se soportaba únicamente con los recursos del SRT y del SIVCM, se prorroga en todos los demás seguros del sistema. Así, al SEM se le castiga con un porcentaje adicional de gasto, mismo que inicia abruptamente en 2000 con 6.5 por ciento de su ingreso, pasa en 2001 al 7.7 por ciento, y llega en 2002 a 9.3 por ciento. Al SEM le corresponde la mayor carga, de acuerdo a su mayor peso financiero dentro de la estructura de seguros.

Adicionalmente a esta situación, a partir de las disposiciones de la LSS aprobadas en diciembre de 2001, se destinan cantidades importantes de recursos para constituir las reservas financieras y el Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual, que si bien afectan al IMSS en su conjunto, también repercuten de manera particular en las finanzas del SEM e impactan sensiblemente a su renglón de egresos.<sup>138</sup>

### CONCLUSIONES

Después de haber analizado en este capítulo tanto el RJP y su desarrollo histórico, como las finanzas del IMSS y la situación de cada uno de sus seguros, podemos extraer varias conclusiones. Es evidente que la manera en que se diseñó y se financió el RJP no ha sido la correcta. En el primer caso, porque la estructura de contribuciones no se correspondió con la

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, pp. 72-74.

de beneficios y prestaciones, y, por tanto, el RJP siempre estuvo desfinanciado.<sup>139</sup> En el segundo caso, porque nunca se crearon las reservas suficientes para cumplir con las obligaciones futuras. Incluso en los años en que hubo remanentes dentro del RJP, éstos fueron utilizados para financiar el SEM.<sup>140</sup> Como ha señalado Raúl Cantón Mena, “ha habido una deficiente administración, la cual siempre ha ‘olvidado’ planificar más allá de lo que dura una gestión administrativa. Nunca hubo, por ejemplo, la previsión de constituir un fondo que permitiera garantizar hasta largo plazo el pago de pensiones del RJP”.<sup>141</sup> Y es que en el periodo que va de 1966, año en que se firmó el RJP, hasta 1988, año en que se creó el nuevo RJP que aumentó considerablemente las prestaciones de los trabajadores, la cantidad de jubilados del RJP fue muy reducida y hubo remanentes, mismos que fueron utilizados, por decisiones institucionales, para financiar el SEM.

Otra conclusión muy importante a la que podemos llegar después de haber analizado la situación financiera del IMSS, es que el RJP no es la razón principal de esta crisis. Hay otros factores, como el déficit sostenido del SEM y las reformas de 1995 —que despojaron al IMSS de una parte importante de sus recursos, los cuales fueron transferidos a instituciones privadas para que estas los administraran—, que han jugado un papel más importante. Y es que como ya analizamos, el hecho de que el RJP se haya empezado a financiar en los últimos años con los recursos del SEM fue una decisión institucional que las autoridades tomaron como un mecanismo de ajuste ante la reforma de 1995.

Lo cierto es que hoy no puede culparse a los trabajadores, ni al SNTSS por decisiones políticas y de gestión que las autoridades tomaron en su momento. La decisión de no haber constituido esas reservas financieras no puede evadirse, pues el RJP tiene un sustento legal en la propia LSS, en donde el IMSS, en calidad de patrón, asumió la responsabilidad del costo del RJP al aceptarlo, firmarlo, y al haber aumentado los beneficios de éste año con año. Las reservas que no se crearon en su momento y las modificaciones al régimen de contribuciones

---

<sup>139</sup> En el inicio de este capítulo mostramos que hay aspectos estructurales del RJP como son: la jubilación con pocos años de contribución, la disminución de la relación entre contribuyentes pasivos y activos, el alargamiento de la esperanza de vida y, por lo tanto, del periodo como jubilados, etc., que han provocado un desbalance entre las contribuciones y prestaciones otorgadas a los trabajadores. *Ibid.*, p. 28.

<sup>140</sup> *Ibid.*, pp. 130-131

<sup>141</sup> Raúl Cantón Mena, “Otros embates al IMSS. Las reformas al régimen de jubilaciones y pensiones y sus alrededores”, *El Cotidiano*, nov-dic, vol. 20, núm. 128, p. 41.

del RJP que nunca se hicieron, no pueden ser atribuidas a los trabajadores. Pretender hacer ver al RJP como la razón principal de la crisis del IMSS no es del todo acertado, como se desprende del análisis que llevamos a cabo en páginas anteriores.

Como estudiaremos en el siguiente capítulo, las reformas hechas a la LSS en 2003 intentaron precisamente resolver el problema del desfinanciamiento del RJP y la presión que este ejerce en el SEM, estableciendo un nuevo régimen para los trabajadores recién contratados y despojando al SNTSS de muchas de sus atribuciones.



### III. LAS REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Como se demostró en el capítulo anterior, la manera en que se diseñó, financió y manejó históricamente el RJP no fue la adecuada, lo que ocasionó que desde sus inicios este sistema pensionario estuviera desfinanciado y no se pudieran constituir las reservas necesarias para cubrir el pago de las futuras pensiones. Sin embargo, durante la última década, cuando una mayor cantidad de trabajadores comenzó a jubilarse y las finanzas empezaron a presionar a la institución, la necesidad de una reforma se hizo evidente, ya que las proyecciones mostraban que en quince años el IMSS iba a destinar la totalidad de sus recursos al pago de las obligaciones establecidas en el RJP.<sup>142</sup>

Para intentar resolver este problema, en agosto del 2004, el Congreso de la Unión aprobó reformas a dos artículos de la LSS, que intentaban dar viabilidad financiera al IMSS, prohibiendo destinar las aportaciones tripartitas al pago del RJP y estableciendo que la contratación futura de plazas estaría sujeta a criterios de eficiencia. Con estas reformas se quitó al SNTSS la prerrogativa de contratar plazas y se estableció que los futuros trabajadores contratados deberían entrar a laborar con un régimen distinto (un nuevo CCT), que fuera financieramente sustentable. Desde luego, estas reformas confrontaron abiertamente al Sindicato con las autoridades del IMSS, pues lo despojaron de algunas de sus atribuciones, como el control de plazas o la contratación de personal. Este enfrentamiento duro más de un año y pareció terminarse en octubre de 2005 con la firma de un Convenio que permitió comenzar a contratar nuevos trabajadores y que modificó tanto las prestaciones y la edad de retiro de éstos, como las contribuciones de los trabajadores en activo quienes aportarán un porcentaje para cubrir las pensiones de los trabajadores recién contratados.

---

<sup>142</sup> Como se expuso en el capítulo anterior, el amplio contingente de trabajadores que ingresó al IMSS en los años setenta y ochenta ha alcanzado los años de servicio para acceder a una jubilación en los últimos años.

A la luz de lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar las reformas a la LSS aprobadas en agosto de 2004, sus implicaciones y las medidas posteriores que se han llevado para avanzar en la solución del problema. De hecho, como se verá mas adelante en este capítulo, las reformas y la firma del Convenio significan apenas un primer paso en la solución del problema financiero del IMSS, ya que se requiere de un acuerdo o negociación bilateral definitiva con el Sindicato del IMSS para modificar el RJP, de manera que pueda encontrarse un balance entre las contribuciones de los trabajadores y sus pensiones, y pueda resolverse el problema financiero.

Así pues, este capítulo intentará resolver las siguientes interrogantes: ¿en qué consistieron las reformas a la LSS de 2004 y cuáles fueron sus implicaciones?, ¿cuál fue y es la postura de los principales actores involucrados en el conflicto y cómo ésta determinó las medidas posteriores que se llevaron a cabo?, ¿cuál es la naturaleza y en qué consiste el Convenio firmado en octubre de 2005 por el SNTSS y el IMSS?, y finalmente, ¿constituye este Convenio una solución definitiva al problema del RJP?

El capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera parte se analizan a fondo las reformas a las LSS y sus implicaciones. En la segunda parte se estudia la postura de los diversos actores involucrados en el conflicto, a través de entrevistas y de la revisión de material hemerográfico. En la tercera parte se estudia la naturaleza del Convenio firmado en octubre de 2005 por las autoridades del IMSS y el Sindicato. Finalmente, se presentan las conclusiones en donde se hace un balance de las reformas a la LSS y el Convenio.

## LAS REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES

### *Las opciones de reforma*

La presión financiera que imponía el RJP y que iba en aumento, las reformas económicas de los años ochenta y noventa que otorgaban al Estado mexicano un papel distinto en la economía, y la transición democrática que el país había vivido en el umbral del nuevo siglo, conducían a la necesidad de llevar a cabo una reforma. Por esta razón, casi desde el inicio del

sexenio, las autoridades del IMSS comenzaron a trabajar en posibles opciones de reforma al RJP.

La opción de reforma más idónea era la modificación bilateral entre las autoridades del IMSS y el SNTSS del RJP. Esta opción no implicaba modificaciones a la LSS, ni el enfrentamiento directo con el SNTSS, ya que la decisión se tomaría de común acuerdo. Si la anterior opción no prosperaba, existía la posibilidad de que el IMSS iniciara un conflicto económico ante la Junta de Conciliación y Arbitraje argumentando incapacidad de pago del RJP. Esta opción inevitablemente desataría un conflicto y llevaría a una huelga. Finalmente, ambas opciones de reforma fueron descartadas y en 2004 el Congreso de la Unión decidió modificar la LSS. ¿Por qué se decidió modificar la LSS sin contar con el acuerdo del sindicato y se descartaron otras opciones de reforma?

La primera opción de reforma, la negociación bilateral del CCT, se intentó hacer en reiteradas ocasiones con el SNTSS; sin embargo, nunca se consiguió llegar a un acuerdo. Finalmente, en octubre del 2003, parecía que la reforma por fin se iba a lograr. La dirigencia sindical se había comprometido a aprobar una reforma al sistema de pensiones para los más de 300 mil empleados del organismo en su Asamblea General; no obstante, en el último momento la reforma no fue aprobada por la mayoría de los delegados, con el argumento de que estas reformas violaban las conquistas laborales.<sup>143</sup> En realidad, el SNTSS se percató de que, al modificar su régimen de pensiones, había un riesgo latente de que los trabajadores rechazaran a sus representantes. Esta misma situación ocurrió en marzo de 2004, cuando el SNTSS de nuevo se comprometió a aprobar reformas al CCT para generar un esquema pensionario autosuficiente a futuro, incluso con acuerdo firmado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.<sup>144</sup> Empero, los resultados fueron los mismos y la negociación bilateral fue descartada por parte de las autoridades del IMSS como una solución al problema. El SNTSS de nueva cuenta consideró que llevar a cabo las reformas iba contra sus conquistas laborales y los intereses de sus agremiados.

Es importante señalar que incluso días antes de la publicación de las reformas a la LSS en el Diario Oficial de la Federación, se planteó la posibilidad de que si las autoridades del

---

<sup>143</sup> Maricarmen Cortés, “IMSS, otra reforma que naufraga”, *El economista*, 15 de Marzo del 2004.

<sup>144</sup> Adrián Trejo, “Pese a presiones sindicales, la reforma al IMSS va”, *El Economista*, 5 de agosto de 2004.

IMSS y el SNTSS llegaban a un acuerdo, el Ejecutivo podía optar por no publicarlas, para que el conflicto se resolviera de manera unilateral y sin necesidad de reformas constitucionales.<sup>145</sup> De hecho, el SNTSS hizo una propuesta para evitar que las reformas fueran publicadas. Ésta contemplaba incrementar de 3 a 10% la cuota del salario del trabajador para su régimen de pensiones y jubilaciones, a razón de 1% cada año. También proponía incrementar en siete años el tiempo de servicio para alcanzar la jubilación -de 28 años a 35- y condicionar la pensión a tener 60 años cumplidos. No obstante, desde la perspectiva de las autoridades del IMSS, la propuesta era insuficiente, ya que no contribuía a resolver el problema que representaba mantener por periodos de en promedio 29 años a los jubilados con el 130% de su salario. Sin embargo, el argumento principal por el que la propuesta fue ignorada era que no había certidumbre de que la dirigencia del SNTSS fuera a cumplir el acuerdo, si es que las reformas no se publicaban. Y es que durante todos estos años, la postura del SNTSS ha enfatizado que no aceptará una imposición para resolver el problema financiero del RJP, ya que esto viola la libertad sindical. Otra de las razones esgrimidas por la dirigencia sindical es que no es posible negociar una reforma que mine o vaya en retroceso de las conquistas laborales que se han logrado hasta la fecha, pues eso sería una traición a la lucha sindical y a los propios agremiados, a los que representan.

La segunda opción de reforma a la que se podía recurrir era iniciar un conflicto económico ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, en donde el IMSS, en su calidad de patrón, se declararía en quiebra e imposibilitado a cumplir con las obligaciones del CCT de sus propios trabajadores. Esta opción, sin embargo, fue descartada porque inevitablemente hubiera llevado a una huelga y a un conflicto prolongado.<sup>146</sup> Los afectados directos de esta huelga hubieran sido los derechohabientes que utilizan los servicios médicos. El IMSS atiende diariamente 348 mil 920 consultas, así como unas tres mil 902 cirugías y unos mil 576 partos.<sup>147</sup> La huelga, además, implicaba no sólo enormes costos sociales y económicos, sino importantes costos políticos tanto para el partido en el poder como para algunos partidos de oposición

---

<sup>145</sup> Nayeli Cortés y Alejandro Torres, “Ratifican cambios en IMSS”, *El Universal*, 5 de agosto de 2004.

<sup>146</sup> El entonces director del IMSS, Santiago Levy, declaró en reiteradas ocasiones que el IMSS no se declararía insolvente y que esa no era una opción de reforma viable (Andrea Becerril y Ángeles Cruz, “Cerrazón de Santiago Levy ante propuesta del SNTSS”, *La Jornada*, 31 de julio de 2004).

<sup>147</sup> Portal del Instituto Mexicano del Seguro Social, [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx).

como el PRI, que había gobernado por varias décadas el país y conocía la magnitud del problema.

Así, ambas opciones -la negociación bilateral y el conflicto económico- fueron descartadas y se decidió aprobar reformas a la Ley del Seguro Social.

### *Las reformas a la Ley del Seguro Social*

El 11 de agosto de 2004, el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa que reformaba y adicionaba dos artículos de la Ley del Seguro Social. El artículo 277 D fue reformado para establecer que el Consejo Técnico del IMSS<sup>148</sup> sólo podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad, siempre y cuando se cuente con los recursos y se pueda cubrir el costo anual de sus repercusiones (que en realidad son los costos futuros derivados del RJP de cada nuevo trabajador contratado), las cuales deberán depositarse en un Fondo destinado para jubilaciones y pensiones. Por su parte, el artículo 286 K reformado se refiere al manejo y administración del Fondo antes mencionado, denominado “Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual”.<sup>149</sup> La reforma señala que este Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del IMSS, estableciendo dentro de él una cuenta especial para el RJP de los trabajadores del IMSS. Los recursos de dicho Fondo sólo podrán disponerse para pagar el RJP de los futuros trabajadores contratados. Asimismo, este artículo establece que el IMSS, en su carácter de patrón, no podrá hacer uso de las cuotas de patronos y trabajadores, ni de las contribuciones, cuotas y

---

<sup>148</sup> El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y está integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal (*Ley del Seguro Social*, artículo 263).

<sup>149</sup> Este Fondo fue creado en 2001, sin embargo, hasta antes de la modificación del artículo 286 K se financiaba con cuotas obrero-patronales y aportaciones del gobierno federal.

aportaciones que están a cargo del Gobierno Federal, ni de las reservas de productos financieros para financiar este Fondo.<sup>150</sup>

Estas reformas aprobadas en agosto de 2004 no afectaron los derechos adquiridos de los 120 mil jubilados ni de los 380 mil trabajadores en activo, quienes siguen gozando de los beneficios otorgados por la anterior ley; es decir, sólo aplican a los trabajadores contratados a partir de la publicación de las reformas, quienes deberán incorporarse al IMSS mediante fórmulas distintas, que no pongan en riesgo las cuotas tripartitas.<sup>151</sup> “Los derechos adquiridos se respetaron para asegurar la viabilidad política de las reformas”.<sup>152</sup>

De manera específica, las reformas implicaron que para poder contratar una nueva plaza deben tenerse los recursos para cubrir su futura pensión. Estos recursos se depositarán en un Fondo en el que el IMSS, en su calidad de patrón, también contribuirá. La restricción que se impuso es que las contribuciones a dicho Fondo, a partir de la entrada en vigor de las reformas, no pueden ser financiadas con las aportaciones tripartitas.

Estas reformas legales intentaron ser un primer paso en la estabilización financiera del pasivo laboral del IMSS, pues establecieron que la contratación de plazas debe estar acompañada de los recursos financieros para pagar las obligaciones pensionarias futuras.<sup>153</sup> Más importante aún, las reformas prohíben al IMSS destinar las contribuciones tripartitas para financiar las pensiones de los nuevos trabajadores contratados.<sup>154</sup> Las reformas previeron que, al no canalizar recursos de las cuotas obrero-patronales al RJP, se obtendrá un ahorro de 20

---

<sup>150</sup> Para ver las reformas textuales a estos dos artículos y los transitorios, véase Anexo-Documento I.

<sup>151</sup> Las reformas a la LSS de 2004, a diferencia de las de la Ley del ISSSTE de 2007, sólo aplican a los nuevos trabajadores contratados después de la publicación de las reformas.

<sup>152</sup> *Entrevista* a funcionario del IMSS, México D. F., junio de 2007 (el entrevistado pidió no ser citado por su nombre y su cargo).

<sup>153</sup> Como veremos más adelante, lo que en realidad se buscaba con esta reforma era que el SNITSS aceptara negociar un RJP distinto para los trabajadores que se incorporaran después del 11 de agosto de 2004. En este CCT las aportaciones de los trabajadores se correspondieran más cercanamente con los beneficios que estos obtenían, para que el régimen fuera financieramente sustentable.

<sup>154</sup> “Presentación”, *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2005-2006*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, p. X.

mil millones de pesos, lo que implicará que el pasivo laboral del IMSS empezará a estabilizarse a partir del año 2019.<sup>155</sup>

Cabe destacar que las reformas no sólo tuvieron un impacto económico-administrativo, sino uno político muy claro, ya que imponen candados a la contratación de nuevo personal y al control de plazas y, por lo tanto, afectan directamente al SNTSS y a las prerrogativas de las que gozó por décadas bajo el régimen corporativo posrevolucionario. A partir de las reformas, al jubilarse, un trabajador va a ser sustituido por uno que ya no gozará de las mismas prestaciones, además de que le significará menos ganancias económicas y políticas al SNTSS. Por otra parte, la reforma limitó la sustitución automática de las plazas de los trabajadores jubilados, lo que deja al SNTSS sin la facultad de controlar las mismas. Es así que las reformas prohibieron al IMSS contratar más personal, a menos que se establecieran condiciones de jubilación financieramente sustentables para los nuevos trabajadores, quienes tendrán que aumentar sus aportaciones o su edad de jubilación, si es que quieren seguir contando con los beneficios que otorga el RJP.<sup>156</sup> De acuerdo con las propias autoridades del IMSS, “el RJP obtuvo todo su combustible del desvío de cuotas. Al modificar la LSS y prohibirse el desvío de cuotas, se obligó al RJP a ser autofinanciable”<sup>157</sup> Es importante destacar que las autoridades del IMSS, además, previeron que las reformas no sólo obligarían al SNTSS a negociar las pensiones de los nuevos trabajadores, sino también las de los trabajadores con derechos adquiridos.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> José Contreras, “Levy pide al Congreso aprobar reforma del IMSS más amplia”, *La Crónica*, 30 de Septiembre de 2004.

<sup>156</sup> Aunque como bien ha señalado José Antonio González Anaya: “es muy difícil mantener el régimen de beneficios actuales, pues incluso el aumento de aportaciones bajo el régimen actual sólo sería una solución temporal y no le restaría presión a las finanzas públicas en el largo plazo. Como una solución alternativa se podría mantener el porcentaje de aportación constante y modificar la edad de jubilación, sin embargo, esta tendría que aumentar en casi 15 años. Otra opción sería aumentar tanto la edad como las aportaciones. Podría, por ejemplo, subirse la edad de jubilación cinco años, empero, se necesitaría aumentar las cuotas a 26.8% del Salario Base de Cotización. Finalmente, existe la posibilidad de modificar algunas de los beneficios del RJP y migrar a un sistema que procure la correspondencia de contribuciones y beneficios. (“Panorama general de los sistemas de pensiones en México”, Huatusco, Veracruz, 4 de Junio de 2004 [Conferencia]).

<sup>157</sup> *Entrevista* a funcionario del IMSS, México D. F., junio de 2007 (el entrevistado pidió no ser citado por su nombre y su cargo).

<sup>158</sup> *Entrevista* a Luis Alberto Sánchez Martínez, Director de Prospectiva y Análisis del IMSS, México D. F., noviembre 2004.

Así, puede verse que el objetivo principal de las reformas fue encontrar un balance entre las contribuciones y pensiones para tener fondeado, desde el inicio, el RJP de cada nuevo trabajador contratado. Una vez negociado el nuevo CCT para los futuros trabajadores y a medida que se vayan sustituyendo las plazas de los jubilados, el IMSS previó que se podrían ir destinando más recursos para la adquisición de equipo médico, construcción de infraestructura y capacitación del personal médico.<sup>159</sup> Más aún, la estabilización del pasivo laboral del RJP, se argumentó, permitirá entrar en una negociación para aumentar las cuotas obrero-patronales. Este aumento se ha pospuesto por varios años, pues ni los empresarios ni los propios trabajadores afiliados al IMSS (del sector privado), representados por la CTM, han estado dispuestos a negociar estos aumentos hasta que no se corrija el pasivo laboral del RJP, pues es de sus contribuciones de donde se pagan mayormente los beneficios de este CCT.

El otro objetivo que las reformas pretendían lograr era, como ya señalamos, conseguir que el SNTSS negociara no sólo las pensiones de los nuevos trabajadores, sino también las de trabajadores con derechos adquiridos. Si se lograba esta negociación con el SNTSS, podría avanzarse en la solución del pasivo laboral del IMSS.

Desde luego, es de suponer que estas reformas confrontaron de manera abierta al SNTSS y a todos aquellos que lo apoyaban, con los actores políticos que habían aprobado la reforma, incluidas las autoridades del IMSS. El rechazo más inmediato a las reformas provino del SNTSS, quien se negó a negociar condiciones laborales distintas para los nuevos trabajadores y quien se enfrentó directamente al IMSS recurriendo a varias estrategias como los paros escalonados de personal médico, la promoción de un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte y la denuncia contra el gobierno mexicano ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>160</sup> Esto provocó que durante casi un año no hubiera contrataciones en el IMSS y que la amenaza de huelga estuviera latente. Finalmente, el conflicto tomó otro rumbo en octubre de 2005, cuando el IMSS y el SNTSS negociaron un Convenio que permitió reanudar la contratación de personal y mantener un ánimo conciliador entre ambas partes.

---

<sup>159</sup> A la par de la estabilización del RJP, es necesario que se trabaje en mejoras administrativas, austeridad, lucha contra la corrupción, combate a la evasión, mejora en los servicios de salud, etc.

<sup>160</sup> Más adelante se describirán con mayor detalle estas estrategias.



Desde luego, el camino hasta la firma del Convenio de octubre de 2005 estuvo determinado por la postura y reacción que los diversos actores tuvieron ante las reformas. Por esta razón, en el siguiente apartado, se estudiará la postura de los involucrados en el conflicto.

## POSTURA DE LOS DIVERSOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO

### *Los partidos políticos*

Las reformas a la LSS fueron aprobadas en la Cámara de Diputados y Senadores por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Convergencia.<sup>161</sup> Los argumentos de estos partidos políticos para apoyar la reforma versaron sobre la inviabilidad financiera del Instituto y la defensa de los patrones y trabajadores afiliados al IMSS, que con sus cuotas mantenían las jubilaciones y pensiones del RJP. Sin embargo, el sentido de la reforma iba más allá de una adecuación económico-administrativa o de justicia social. Al haber apoyado la reforma, estos partidos rompieron el *status quo* que había imperado en México por varias décadas y que significaba respetar los privilegios corporativos de los sindicatos. Así, la reforma implicaba un cambio estructural en las relaciones del Estado mexicano y los sindicatos, donde el primero retiraba las prerrogativas que había otorgado a los segundos.

Desde luego, al analizar a los partidos que apoyaron la reforma no sorprende que algunos partidos como el PAN o el PVEM la haya respaldado y promovieran este cambio en las relaciones entre el Estado y los sindicatos, sobre todo, considerando que ambos partidos habían ganado la elección del año 2000 y se proponían lograr un cambio sustancial en el régimen.<sup>162</sup> El caso del PRI es distinto, pues durante años había sido la agrupación política que había otorgado y defendido los privilegios de los sindicatos mexicanos y que representaba al sector obrero. Podemos señalar que, en el caso específico del PRI, otros factores distintos a los del PAN y el PVEM tuvieron un peso más determinante. Desde que en 1998 el SNTSS y otras agrupaciones gremiales rechazaron al sindicalismo oficial y crearon la UNT, hubo un

---

<sup>161</sup> La iniciativa fue presentada por el diputado del PRI, Manlio Fabio Beltrones, en nombre del llamado sector obrero del PRI.

<sup>162</sup> En el año 2000, el PVEM y el PAN compitieron con la llamada Alianza por el Cambio en las elecciones, en las que resultó ganador el candidato Vicente Fox Quezada.

distanciamiento cada vez más grande con el PRI. La UNT pronto empezó a tomar una filiación más perredista, lo que explica que el PRI no haya tenido problema en respaldar y proponer la reforma. Al hacerlo, no sólo se legitimaba ante sus agremiados de la CTM, sino que castigaba al SNTSS y lanzaba una advertencia a las agrupaciones gremiales pertenecientes a la UNT.<sup>163</sup>

Por su parte, la oposición a la reforma la representaron el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), quienes votaron contra ella<sup>164</sup> y apoyaron al SNTSS. Los argumentos de estos partidos para rechazar la reforma fueron que el RJP era un modelo de conquistas laborales que no podía ser modificado unilateralmente por el Congreso de la Unión y que las modificaciones a la LSS obedecían al modelo neoliberal que rompía con el sistema solidario de pensiones y pretendía destruir al sindicalismo mexicano.

El PRD más que el PT fue el partido que representó la principal oposición y que defendió el *status quo* establecido. Los argumentos de esta agrupación política para votar contra la reforma versaron sobre la ilegalidad de la misma, ya que afirmaron que un conflicto de orden laboral entre el IMSS y el SNTSS no podía resolverse por la vía legislativa.<sup>165</sup> El PRD argumentaba, además, que las reformas eran inconstitucionales y violaban varios artículos (5, 13, 14, 16, 74 y 123). Finalmente, el PRD también señaló que las reformas no resolvían el problema financiero del RJP porque se habían dejado a un lado soluciones de fondo, como el alza en el tiempo de aportación y en las tasas de cotización.<sup>166</sup> En suma, la postura del PRD fue que la aprobación de las reformas era un atropello a los derechos laborales y a las conquistas de los sindicatos.<sup>167</sup> Así, finalmente fue el PRD y no el PRI, quien defendió el *status quo* y apoyó al SNTSS y a la UNT en las marchas y en todas las acciones que tomaron.

---

<sup>163</sup> A pesar de que el líder del SNTSS, Roberto Vega Galina, ocupaba el cargo de diputado por el PRI cuando las reformas a la LSS se discutían, el SNTSS y la UNT tenían una filiación más bien perredista. De hecho, en marzo de 2006, cuando ya no era líder del SNTSS, Vega Galina renunció al PRI y fue postulado para senador por la Coalición por el Bien de Todos representada por el PRD-PT-Convergencia, sin embargo, no resultó ganador.

<sup>164</sup> La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados con 293 votos a favor y 110 en contra (Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Abre el Senado margen para la negociación; anuncia que sesionará el 4 de agosto”, *La Jornada*, 31 de julio de 2004).

<sup>165</sup> Miguel Alonso Raya (coord.), *El PRD frente a la reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, p. 9.

<sup>166</sup> “Decepciona a expertos reforma en IMSS”, *Reforma*, 06 de Agosto de 2004.

<sup>167</sup> Francisco Javier Aguilar García, “Reformas a la Ley del IMSS, nuevo golpe a la seguridad social”, disponible en [www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx).

Como ha señalado Alberto Aziz Nassif, la reforma del IMSS, al igual que la del ISSSTE, se dio en un escenario similar al que se ha visto en muchas ocasiones: la prisa, las negociaciones por debajo de la mesa y la avalancha de una mayoría legislativa aplastante. Esta reforma sólo contempló el proyecto oficial (legislativo) y no incorporó otras soluciones o propuestas.<sup>168</sup>

### *El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS)*

La reacción más inmediata a las reformas fue la del propio SNTSS que las rechazó bajo la tesis de que éstas violaban las conquistas laborales que históricamente habían conseguido. Por esta razón, a partir de la publicación de las reformas y hasta la firma del Convenio de octubre de 2005, el SNTSS recurrió a diversas estrategias para bloquearlas. La postura del SNTSS fue muy clara: defenderían los derechos de los nuevos trabajadores por todos los canales posibles y se negarían a negociar las pensiones y jubilaciones de los trabajadores con derechos adquiridos, pues “no iban a ceder a lo que ya habían ganado en 64 años de lucha sindical”.<sup>169</sup>

La primera estrategia a la que el SNTSS recurrió para bloquear las reformas, fue realizar paros escalonados del personal administrativo en días posteriores a la entrada en vigor de la Ley, y lanzar en reiteradas ocasiones amenazas de huelga. En todas estas movilizaciones y paros, el SNTSS recibió el apoyo de las organizaciones pertenecientes a la UNT como el STERM y el STUNAM. No obstante estas amenazas, la huelga nunca se declaró, pues implicaba enormes costos políticos para los líderes sindicales, y grandes costos sociales para la población derechohabiente. En palabras de los propios miembros del SNTSS, “si se declaraba la huelga, no iban a recibirse más pacientes y al primer minuto iba a morir uno”.<sup>170</sup> Esto muestra como, en su momento, las autoridades del SNTSS fueron muy concientes de que una huelga les hubiera acarreado una gran oposición entre la población.

Además de paros y amenazas de huelga, el SNTSS también promovió un juicio de amparo contra las reformas aprobadas. En este juicio, la organización gremial argumentó que

---

<sup>168</sup> “Reforma al ISSSTE”, *El Universal*, 20 de marzo de 2007.

<sup>169</sup> *Entrevista* al químico Félix Perusquia Castillo, Secretario del Exterior del SNTSS, México D.F., junio 2007.

<sup>170</sup> *Entrevista* al químico Félix Perusquia Castillo, Secretario del Exterior del SNTSS, México D.F., junio 2007.

las reformas eran inconstitucionales porque el Congreso de la Unión no estaba facultado para tratar temas de un CCT. Este juicio, sin embargo, fue perdido ante los tribunales por carecer de sustento jurídico.<sup>171</sup>

Finalmente, el SNTSS también acudió a instancias internacionales para denunciar las reformas aprobadas. El Sindicato denunció ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que las modificaciones a la LSS violaban el Convenio 87 sobre la libertad sindical y el 102 sobre la seguridad social.<sup>172</sup> Se alegaba que las reformas a la LSS iban contra las disposiciones del CCT relativas a la contratación y sustitución de plazas vacantes y al procedimiento bilateral de cobertura de tales plazas. El Comité de la OIT, no obstante, decidió suspender el juicio, pues consideraron que el conflicto colectivo había quedado resuelto con la firma del Convenio de octubre de 2005.<sup>173</sup>

Así, podemos ver que este conflicto abierto entre ambas partes se postergó por más de un año. Durante este tiempo en que el SNTSS rechazó negociar un CCT para los nuevos trabajadores y recurrió a diversas estrategias, el IMSS suspendió la contratación de personal. Como las recién aprobadas reformas prohibían al Instituto sustituir las plazas sin antes haber negociado un RJP financieramente sustentable, la contratación se detuvo. Para conocer la magnitud del problema que se estaba generando baste señalar que entre agosto de 2004 y octubre de 2005 se jubilaron o pensionaron 11,825 trabajadores que no fueron reemplazados. De éstos, 5,049 fueron médicos, enfermeras, asistentes y auxiliares médicos y de enfermería, lo

---

<sup>171</sup> Los representantes legales del SNTSS promovieron un juicio de amparo contra las recientes reformas que se le hicieron a la Ley del IMSS para modificar el RJP, por estimar que violaba principios básicos de la Constitución. No obstante, esta demanda de suspensión definitiva de las reformas a la Ley del IMSS fue negada por la juez Segundo de Distrito en Materia Laboral, Edna Lorena Hernández Granados, quien apeló a los fundamentos de la Constitución para negar la suspensión. El órgano del Poder Judicial argumentó que no procede la suspensión del decreto, porque por una parte su expedición, promulgación, refrendo y publicación son actos consumados. Además, tratándose de la inconstitucionalidad de la ley, no es la ley misma la que perjudica al quejoso, es decir al SNTSS, sino su aplicación, por lo que no se dan los requisitos marcados en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

<sup>172</sup> *Informe de la Comisión Nacional Ejecutiva*, México, Unión Nacional de Trabajadores, 2005 (disponible en <http://unt.org.mx/congreso8/informecne.htm>).

<sup>173</sup> “Teniendo en cuenta las explicaciones e informaciones del Gobierno y el nuevo convenio colectivo que puso fin al conflicto colectivo, el Comité decide no proseguir el examen de este caso” (“Queja contra el Gobierno de México presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social”, Informe 342, Caso 2442, Vol. LXXXIX, 2006, Serie B, núm. 2, 2006).

que estaba repercutiendo cada vez más en los servicios de salud.<sup>174</sup> Si al principio el costo de no tener nuevas contrataciones fue absorbido tanto por el SNTSS como por las autoridades del IMSS, con el paso del tiempo fue claro para ambas partes que había que conseguir la recontractación de plazas.

En el caso del SNTSS, la presión de no poder sustituir a los médicos, enfermeras y administrativos que se jubilaban imponía un peso cada vez más grande, pues con menor personal tenía que satisfacerse la misma demanda. Además, al no contratar nuevo personal, el SNTSS se privaba de esas aportaciones. Podríamos decir que para octubre de 2005 la postura del SNTSS había cambiado de un ánimo de confrontación a uno más bien conciliador. Aunque advirtió que defendería la seguridad social y que no negociaría las pensiones de los trabajadores con derechos adquiridos, y que el RJP no era el principal responsable del desfinanciamiento del IMSS, como algunos detractores señalaban,<sup>175</sup> el SNTSS argumentó que la mejor manera de defender sus derechos laborales era conservando su fuente de trabajo. Bajo esta premisa, el SNTSS cambió su postura y buscó involucrarse en la solución del problema del RJP y cooperar con las autoridades del IMSS para lograr la recontractación de personal y la revisión bianual del RJP.<sup>176</sup> Una de sus primeras acciones para conseguir esto fue contratar a un despacho privado para que realizara un estudio actuarial, mismo que serviría de base para comenzar la negociación con las autoridades del IMSS.<sup>177</sup> Y así, en octubre de ese mismo año, la mayoría de los delegados del Consejo Nacional Ordinario del SNTSS<sup>178</sup> llegó a un acuerdo con las autoridades del IMSS para negociar el Convenio que permitió la recontractación de personal y un aumento de 4% en el salario y de 2% en prestaciones en el RJP de los trabajadores en activo

---

<sup>174</sup> *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2005-2006*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, pp. 220-221; en adelante *Informe 2005-2006*

<sup>175</sup> El SNTSS considera que el problema financiero del IMSS tiene su origen en factores como el bajo presupuesto, la reducción de las cuotas patronales, la política de diversas empresas que no dan de alta a sus trabajadores ante el Instituto o reportan salarios inferiores a los que realmente pagan, el incremento de las expectativas de vida de la población y del empleo informal y la generalización de las enfermedades crónico degenerativas en sustitución de las infectocontagiosas entre otros (aumento del costo del SEM y desfinanciamiento del mismo), por lo que ha defendido que el RJP no es la causa del quebranto económico del Seguro Social (Portal del SNTSS, [www.sntss.org.mx](http://www.sntss.org.mx)).

<sup>176</sup> *Loc. cit.*

<sup>177</sup> La propuesta de contratar a un despacho para realizar un estudio actuarial fue aprobada en el mes de abril de 2005 por el Consejo Nacional.

<sup>178</sup> La negociación del Convenio fue aprobada con 613 votos a favor y 285 en contra.

y jubilados. Para el SNTSS, “el Convenio fue un desfogue para poder abrir la contratación” y para “dejarle una fuente de trabajo a las nuevas generaciones”.<sup>179</sup>

### *Las autoridades del IMSS*

Desde el inicio de la gestión del Presidente Fox en el año 2000, una de las principales tareas que se encomendó al recién nombrado director del IMSS, Santiago Levy, fue sanear las finanzas de la institución y mejorar los servicios que esta proveía. Esto requería, en primer lugar, conocer la situación financiera de la institución, que por décadas había sido información disponible sólo para unos cuantos; y, en segundo lugar, llevar a cabo profundas reformas administrativas para ampliar la cobertura y lograr satisfacer la creciente demanda. La nueva dirigencia del IMSS tenía la ventaja de ser la primera dentro de un gobierno de transición democrática y contaba con un mayor margen de maniobra para romper con el *status quo* imperante.<sup>180</sup>

Para conocer la situación financiera de la Institución, Santiago Levy llevó a cabo varios Informes, donde se esclarecía la situación de cada uno de los seguros del IMSS y del RJP y, además, se hacía un recuento del manejo histórico de la institución. En estos Informes, que se volvieron obligatorios por ley,<sup>181</sup> no sólo se reconocía la insuficiencia financiera por la que atravesaba el IMSS, sino que se transparentaba la gestión del instituto ante la población en general. Dentro de estos Informes quedó claro que uno de los problemas más importantes del IMSS lo constituía el pago de las actuales y futuras pensiones de sus propios trabajadores. La importancia de estos informes residió en que, por primera vez, se conocía cuál era la magnitud del problema financiero del IMSS.<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> *Entrevista* al químico Félix Perusquia Castillo, Secretario del Exterior del SNTSS, México D.F., junio 2007.

<sup>180</sup> En el año 2000, la mayoría de los mexicanos estaba dispuesta a apoyar las reformas del entonces presidente Vicente Fox Quezada, quien había llegado al poder con altos índices de legitimidad política.

<sup>181</sup> El artículo 273 de la LSS fue modificada para establecer que la obligación del IMSS de informar anualmente a los poderes ejecutivo y legislativo sobre su situación financiera y los riesgos que enfrenta.

<sup>182</sup> *Entrevista* a funcionario del IMSS, México D. F., junio de 2007 (el entrevistado pidió no ser citado por su nombre y su cargo).

Por esta razón, casi desde el inicio del sexenio, las autoridades del IMSS buscaron llegar a un acuerdo con el SNTSS respecto al RJP. Sin embargo, debido a que éste nunca se logró, entre octubre y agosto de 2004, las autoridades del IMSS se acercaron a las distintas bancadas en el Congreso y a diversos sectores (académico, obrero, entre otros) para proponerles diversas modificaciones a la LSS. Como ya se exploró, para las autoridades del IMSS era claro que las reformas legislativas propuestas no resolvían el problema financiero de fondo, pero al menos obligarían al SNTSS a llegar a un acuerdo.

Posterior a las reformas y por más de un año, la posición de las autoridades del IMSS y de su director fue de confrontación con el SNTSS. La contratación de personal se detuvo y se advirtió que no se daría marcha atrás en las reformas.<sup>183</sup> No obstante, esta situación cambió a inicios de octubre de 2005, cuando el presidente Fox retiró su apoyo a Santiago Levy, argumentando que había perdido capacidad de diálogo con el SNTSS. En realidad, lo que se buscaba en ese momento era llegar a un acuerdo con el Sindicato para lograr la aplicación de las reformas y la recontractación de personal. El SNTSS estaba dispuesto a negociar con las autoridades del IMSS el RJP de los nuevos trabajadores, teniendo como base el estudio actuarial que habían encargado. Santiago Levy, sin embargo, consideró que el estudio actuarial del SNTSS era insuficiente, ya que constituía sólo una salida de corto plazo al problema y no resolvía la deuda del IMSS con sus trabajadores. Ante la negativa de Levy a llegar a un acuerdo y ante el emplazamiento a huelga hecho por el SNTSS para el 16 de octubre de 2005, el presidente Fox solicitó a Levy durante los primeros días de octubre su renuncia. La razón esgrimida por la presidencia para destituir al entonces director del IMSS era que éste “había dejado ser un interlocutor confiable entre los sectores que participaban en las negociaciones”.<sup>184</sup>

En el lugar de Santiago Levy se designó a Fernando Flores, a quien se encargó la tarea de “destrabar las negociaciones que el gobierno federal llevaba a cabo con el SNTSS, donde el tema del régimen de pensiones y jubilaciones seguía siendo materia de diferencias y

---

<sup>183</sup> El entonces director del IMSS, Santiago Levy, estaba convencido de que las reformas al RJP eran necesarias para la viabilidad del Instituto y que no podía cederse ante las presiones del SNTSS. (*Entrevista a funcionario del IMSS, México D. F., junio de 2007*).

<sup>184</sup> José Luis Ruiz y Ruth Rodríguez, “Fernando Flores, relevo en IMSS”, *El Universal*, 4 de octubre de 2006.

desacuerdos”.<sup>185</sup> Las recién nombradas autoridades del IMSS aceptaron negociar con base en la propuesta del SNTSS, que fue analizada por los abogados y actuarios del Instituto.<sup>186</sup> Finalmente, el 15 de octubre de 2005, se firmó el Convenio.

### *Los empresarios y los obreros*

Los empresarios y los obreros también tomaron parte en el conflicto entre las autoridades del IMSS y el SNTSS, pues de acuerdo con el artículo 263 de la LSS, dentro del Consejo Técnico del IMSS, que funge como el órgano de gobierno de la institución, participan representantes patronales y obreros. Es importante mencionar que la postura de los empresarios y de los obreros se colocó casi siempre del lado de las autoridades del IMSS. Al ser los principales afectados por el pasivo laboral, ejercieron desde el inicio del sexenio presión para que se resolviera el conflicto. En agosto de 2004, apoyaron a Levy para llevar a cabo las reformas a la LSS; sin embargo, para octubre de 2005, y ante la gravedad que estaba tomando la problemática, estuvieron de acuerdo en negociar con el SNTSS, con base en la propuesta que éste presentaba. La firma de un Convenio permitiría la recontratación de personal y evitaría la huelga.

¿En qué consiste este Convenio del que hemos hablado?, ¿constituye una salida al problema financiero del IMSS? En el siguiente apartado analizaremos este Convenio para determinar su alcance y sus limitantes como una salida para resolver el pasivo laboral del IMSS.

### EL CONVENIO ADICIONAL PARA LAS JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DE BASE DE NUEVO INGRESO

En octubre de 2005, las autoridades del IMSS y del SNTSS firmaron el *Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores de Base de Nuevo Ingreso*<sup>187</sup> que permitió la aplicación de

---

<sup>185</sup> *Loc. cit.*

<sup>186</sup> El SNTSS encargó al despacho Valuaciones Actuariales un estudio sobre las finanzas del IMSS que se denominó *Propuesta de Valuaciones Actuariales para facilitar las negociaciones relativas al Régimen de Jubilaciones y Pensiones*.



las reformas a la LSS de 2004 y la recontractación de plazas. Este Convenio estableció un nuevo esquema de financiamiento para las jubilaciones y pensiones de los nuevos trabajadores,<sup>188</sup> el cual contempla cambios en la edad de retiro, en las aportaciones, en las prestaciones y en el monto de la pensión.<sup>189</sup>

Los principales aspectos de este nuevo esquema de financiamiento son los siguientes:

### **En materia de aportaciones**

- Para financiar el RJP de las nuevas plazas contratadas, los trabajadores activos o con derechos adquiridos se comprometieron a aumentar sus aportaciones al fondo de pensiones de 4 a 10% de su sueldo, aumentando un punto porcentual cada año, mientras que se estableció que los nuevos trabajadores también iniciarían con una aportación de 4% de su sueldo que se incrementaría un punto porcentual hasta llegar a 10%.<sup>190</sup> La aportación excedente al 3% con la que contribuirán los trabajadores en activo, se aplicará para el financiamiento de las pensiones y jubilaciones del personal de nuevo ingreso, sumándose a la aportación completa de estos últimos.

### **En materia de edad de retiro**

- Respecto a la edad de retiro, el Convenio estableció que los trabajadores de nuevo ingreso podrán jubilarse a los 60 años de edad. En el caso de los hombres a los 35 años de servicio y las mujeres a los 34, lo cual representa un aumento respecto al RJP de los trabajadores con derechos adquiridos que, como se vio en el capítulo anterior, lo harán a los 28 y 27 años respectivamente. También se estableció que los nuevos trabajadores necesitarán un mínimo de quince años de servicio para poder jubilarse. En este caso, la pensión será igual al 50 por ciento del salario pensionable.<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> En adelante Convenio

<sup>188</sup> *Informe 2005-2006*, p. 222

<sup>189</sup> *Loc. cit.*

<sup>190</sup> *Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores de Base de Nuevo Ingreso*, disponible en [www.ims.gob.mx](http://www.ims.gob.mx); en adelante *Convenio*

<sup>191</sup> *Informe 2005-2006*, p. 223.

### **En materia de salario pensionable**

- Los nuevos trabajadores contarán con una pensión garantizada del 100% de su último salario, porcentaje 30% menor al de los trabajadores con derechos adquiridos.

### **En materia de prestaciones**

- La pensión mensual de los nuevos trabajadores no incluirá el pago del 25 por ciento de la cuantía básica como aguinaldo mensual que aplica para los trabajadores con derechos adquiridos. Lo anterior implica que la percepción promedio anual del pensionado disminuye de 1.417 a 1.167 veces la cuantía básica.
- Los porcentajes de jubilación por años de servicio, pensión por edad avanzada y vejez, pensión por invalidez, y pensión por riesgos de trabajo se modifican para los nuevos trabajadores, excepto para invalidez y riesgos de trabajo en los primeros 10 años de antigüedad, que permanecen en 60 por ciento y 80 por ciento respectivamente.<sup>192</sup>

Con estas modificaciones en las aportaciones, edad de retiro, prestaciones y salario pensionable, se calculó que se tendrían fondeadas las nuevas plazas contratadas, tal como establecen las reformas a la LSS de 2004. De acuerdo con cálculos actuariales, el porcentaje requerido para financiar el RJP de los nuevos trabajadores se estima en el equivalente al 31.88 por ciento del salario. El Convenio permitió que de este porcentaje, el 9.49 por ciento sea financiado por los nuevos trabajadores, y el 22.39 por ciento restante por la generación actual.<sup>193</sup> Así, mediante este nuevo esquema, el RJP de cada nuevo trabajador se encuentra plenamente financiado con las aportaciones de los trabajadores con derechos adquiridos más las aportaciones de los nuevos. El Convenio permitió que quedarán descongeladas 65,000 plazas, 16 mil de las cuales fueron en el primer año. Así, podemos ver que el principal logro del Convenio fue permitir la recontractación de personal y fondar el RJP de los nuevos trabajadores; sin embargo, la presión financiera que ejercerá el RJP en el largo plazo

---

<sup>192</sup> *Convenio*.

<sup>193</sup> *Informe 2005-2006*, p. 226.

permanecerá, pues el IMSS aún debe pagar las pensiones y jubilaciones de los trabajadores con derechos adquiridos.<sup>194</sup>

Una vez descritas las reformas a la LSS y las principales características del Convenio, cabría analizar cuál es el alcance de las mismas y evaluar si ambas medidas constituyen una solución al problema financiero que hemos estudiado en este trabajo.

## CONCLUSIONES

Como se desprende del análisis que se hizo en este capítulo, las reformas a la LSS de 2004 no resolvieron el problema del pasivo laboral del IMSS, pues sólo prohibieron destinar las aportaciones tripartitas al pago de las pensiones de los nuevos trabajadores, dejando sin especificar como se financiarán las jubilaciones de los trabajadores con derechos adquiridos. Sin embargo, como también se estudió, las otras opciones de reforma que se podían plantear, o bien nunca pudieron concretarse o acarrearían grandes costos sociales y políticos. Así, esta opción se percibió en su momento como la más idónea porque se pensó que obligaría al SNTSS a negociar no sólo el RJP de los futuros empleados, sino el de los trabajadores con derechos adquiridos, con lo que se avanzaría en la solución del pasivo laboral.

Finalmente, a casi un año de la reforma a la LSS y de un conflicto prolongado, el IMSS y el SNTSS lograron llegar a un Convenio que permitió la recontractación de personal. No obstante, lo que sobresale a primera vista es que el Convenio de 2005 es una solución temporal que terminará cuando se contraten las 65,000 plazas que contempla, lo que según cálculos será en un plazo máximo de cinco años.<sup>195</sup> El sistema de pensiones establecido en el Convenio de octubre de 2005, no es ni siquiera autofinanciable, pues depende de las contribuciones de los trabajadores en activo o con derechos adquiridos. Además, después de que contraten las 65,000 plazas, no hay certidumbre de que ambos actores estén dispuestos a firmar otro

---

<sup>194</sup> Durante los próximos 28 años se tendrá en promedio una incorporación neta anual al RJP de 15,356 trabajadores que se encuentran actualmente en activo y que se convertirán en jubilados y pensionados, para acumular un total de 429,966 en 2033, de los cuales permanecerán vigentes a ese año 335,240 que será el nivel máximo que alcanzará esta población. En los próximos diez años se estima que se jubilarán o pensionarán aproximadamente 166,276 trabajadores, los que sumados a los 138,616 existentes al finalizar el 2005, harán que la población de jubilados y pensionados se duplique, incluso considerando los fallecimientos que se den en ese lapso (*Ibid.*, p. 233).

<sup>195</sup> *Informe de la Comisión Nacional Ejecutiva*, México, Unión Nacional de Trabajadores, 2005 (disponible en <http://unt.org.mx/congreso8/informecne.htm>).

Convenio, o a negociar un CCT autofinanciable para los trabajadores contratados después de la reforma. Por otra parte, a pesar del esfuerzo que tanto los trabajadores en activo como los recién contratados están haciendo al aumentar sus aportaciones o edad de retiro, el problema estructural del RJP no queda resuelto; más aún, el Convenio ni siquiera toca la principal problemática planteada al inicio de este trabajo, que es la deuda que el IMSS tiene con sus propios trabajadores. Y así, en la medida en que ni el Convenio, ni las reformas a la LSS tocan el tema del pasivo laboral del IMSS, éste sigue siendo un problema latente ya no sólo para la institución, sino también para el país, que comprometerá cada año más recursos para financiar las pensiones de los trabajadores a los cuales se les respetaron sus derechos adquiridos. Como ya se señaló, es probable que en un futuro esta deuda tenga que ser absorbida por el gobierno federal y cargada al erario público, o bien que se siga financiando con las aportaciones tripartitas hasta que esto sea insostenible.<sup>196</sup> Y aquí sobresale otro aspecto muy importante para el análisis de la problemática: la prohibición de financiar el RJP con las aportaciones tripartitas que las reformas a la LSS establecieron sólo se aplicó para los nuevos trabajadores, pues las pensiones de los trabajadores que cuentan con derechos adquiridos se han seguido financiando con estas aportaciones.<sup>197</sup> Esto impone un peso cada vez más grande sobre las finanzas del IMSS, por lo que la bomba de tiempo que el RJP representa aún sigue latente.

En suma, lo visto en este capítulo pone de manifiesto que tanto las autoridades del IMSS como el SNTSS deben buscar nuevas opciones de reforma y negociación que permitan resolver el problema del creciente pasivo laboral del IMSS y establecer un nuevo CCT para los trabajadores contratados después de la reforma. Por esta razón y con el fin de avanzar en la solución de la problemática, en el siguiente capítulo se presentarán y analizarán algunas de las reformas que se han llevado en otros países que como México han enfrentado el reto de adecuar o transformar por completo sus regímenes de pensiones. Y aunque la realidad mexicana es muy particular, considero que el estudio de otras experiencias puede ayudar tanto al IMSS como al SNTSS a vislumbrar nuevas opciones de reforma.

---

<sup>196</sup> Entrevista a Luis Alberto Sánchez Martínez, Director de Prospectiva y Análisis del IMSS, México D. F., noviembre 2004.

<sup>197</sup> En su Informe de 2005 y 2006, el IMSS señala que “es sólo para los que se contraten a partir del 12 de agosto de 2004 que el Instituto tiene la prohibición legal de pagar sus pensiones y jubilaciones con recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y Gobierno Federal” (*Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2005-2006*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, p. 214).

#### IV. EXPERIENCIAS DE REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

El problema financiero que enfrenta el sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS, que se ha analizado a lo largo de este trabajo, no es particular de esta institución ni de nuestro país. La mayoría de los países del mundo han enfrentado el reto de reformar o ajustar sus sistemas de pensiones como consecuencia de la transición demográfica y de las crisis económicas que han experimentado. Las reformas han sido diversas y han respondido a la realidad social y política de cada país; sin embargo, persiguen el mismo fin: disminuir el déficit actuarial de los sistemas y asegurar su supervivencia en el largo plazo.

Aunque el RJP tiene características que lo diferencian o aproximan a otros sistemas de pensiones, el estudio de otras experiencias de reforma puede contribuir al debate y a la solución del problema que representa el sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS. Como ya se exploró en el capítulo anterior, hasta ahora, las medidas que se han tomado (reformas a la LSS y el Convenio) no han logrado crear un régimen de pensiones financieramente viable, ni han definido la manera en que se pagarán las pensiones de los trabajadores a los que se les respetaron sus derechos. La bomba del tiempo que representa el RJP está latente y pone en riesgo a la institución de seguridad social más importante del país.

El objetivo de este capítulo es analizar algunas experiencias de reforma a los sistemas de pensiones en otros países, con la finalidad de proponer soluciones a la problemática del RJP. Las preguntas que se busca resolver son las siguientes: ¿cómo han reformado los distintos países sus sistemas de pensiones?, ¿cuáles son las variables que, por lo general, deben tomarse en cuenta para lograr una reforma?, y ¿qué opciones de las reformas estudiadas son más viables para el caso del IMSS y la problemática que se ha planteado en este trabajo?

Para lo anterior, en una primera parte expondremos las causas que han determinado los ajustes en los sistemas de pensiones en el mundo y los distintos tipos de reforma que los países

han implementado. En una segunda parte, analizaremos las variables que han determinado el sentido y alcance de las reformas. Finalmente, y con base en todas las experiencias y reformas analizadas, propondremos algunas opciones de reforma para el RJP.

## LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

### *Las fuerzas de la reforma*

La mayor esperanza de vida<sup>198</sup> que los países con un ingreso alto o medio en general experimentaron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, combinada con un descenso en la tasa de fertilidad,<sup>199</sup> tuvo dos consecuencias. Por un lado, implicó que cada pensionado disfrutara de su pensión por un periodo de tiempo más largo. Por otro lado, el descenso en la tasa de fertilidad y, por tanto, en la fuerza de trabajo, conllevó a que hubiera un menor número de cotizantes activos por pensionado y menos recursos (aportaciones).<sup>200</sup> Estos fenómenos demográficos cambiaron los supuestos sobre los que estaban basados los sistemas de reparto en el mundo y fueron consecuencia directa del desarrollo social y económico que los países experimentaron.

El aumento en la expectativa de vida estuvo íntimamente ligado a una mejora en los sistemas sanitarios y de salud. El avance de la medicina, en especial, permitió un incremento importante en la longevidad de las personas y la atención de cada vez más complejas y costosas enfermedades crónico-degenerativas. Así, a la par que aumentó la expectativa de vida, hubo una transición epidemiológica que acrecentó los gastos en salud. La expectativa de vida a nivel

---

<sup>198</sup> La esperanza de vida es el número de años que un recién nacido vivirá si prevalecen los patrones de mortalidad (*World Development Indicators*, World Bank Publications, p. 119).

<sup>199</sup> La tasa de fertilidad es el promedio de hijos que una mujer tiene durante su vida fértil asumiendo que las tasas se mantendrán constantes. Los países con fertilidad alta pueden alcanzar índices de hasta 7 hijos por mujer, mientras que los países con fertilidad baja presentan índices de 1 hijo por mujer.

<sup>200</sup> Benjamín González Roaro, *ISSSTE, Panorama general de los sistemas de pensiones en México*, abril de 2004 [Presentación y Conferencia].

mundial creció después de la segunda guerra mundial, al mismo tiempo que las poblaciones continuaron su desarrollo.<sup>201</sup>

Además, las políticas de población y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo redujeron la tasa de fertilidad y, con ello, la fuerza de trabajo.<sup>202</sup> Esta reducción ha sido tan pronunciada en las últimas décadas que el índice de fertilidad de 51 países, sobre todo de ingresos altos y medios, en los que vive el 44% de la población mundial, actualmente es inferior a 2.1 niños por mujer, tasa necesaria para reemplazar a su población.<sup>203</sup> En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la tasa de fertilidad promedio se ha reducido dramáticamente, pasando de 2.7 en 1970 a 1.6 en el 2004. Para ese año, México (2.2) y Turquía (2.21) eran los únicos dos países de la OCDE que se encontraban por arriba de la tasa de reemplazo.<sup>204</sup>

De esta manera, la reducción de la fertilidad y el aumento en la esperanza de vida han impuesto severas presiones a los sistemas de pensiones en todo el mundo. La mayor longevidad de las personas, el aumento de enfermedades crónico-degenerativas y el descenso de la población y, con ello, de la fuerza de trabajo<sup>205</sup> tienen como consecuencia el incremento de los gastos de salud y las dificultades para satisfacer y financiar las pensiones de jubilación.

---

<sup>201</sup> En México, por ejemplo, la esperanza de vida en 1930 era cercana a los 34 años, en el 2000 aumentó a 75 y se ha mantenido así hasta 2006 (Portal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)).

<sup>202</sup> Los programas de planificación familiar y las políticas de población han tenido un efecto importante en la declinación de la fertilidad. El descenso de la tasa de crecimiento de la población que ha experimentado el mundo desde la década de los setenta obedece a estas políticas. (J. María Carrón, *op. cit.*, p. 12.) Las parejas en México tienen ahora un promedio de 2.3 hijos, por debajo de los 7 de los primeros años setenta. El Consejo Nacional de Población ha jugado un papel determinante para lograr un descenso en la fertilidad, promoviendo desde hace dos décadas programas de planificación familiar (Portal del Consejo Nacional de Población, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)).

<sup>203</sup> “Menos niños y más ancianos, la población del siglo XXI”, *Fundación Chile Unido*, 2002, núm. 68 julio, p. 1.

<sup>204</sup> “Population”, *OECD Factbook 2007-Economic, Environment and Social Statistics*, OECD, 2007. En aquellos países desarrollados con tasas de reemplazo insuficientes se generarán conflictos sociales y culturales muy fuertes, pues en un futuro dependerán de la migración para asegurar el crecimiento poblacional y económico. España e Italia, por ejemplo, -dadas sus bajas tasas de fertilidad- tendrán en un futuro que depender de los inmigrantes para sostener a una población envejecida. (John Bongaarts, *The end of fertility. Transition in the Developed World*, New York, Population Council, 2001, núm. 152, p. 2.)

<sup>205</sup> En los países ricos actualmente hay tres trabajadores para cada jubilado. Por el año 2030 sólo habrá uno y medio para cada persona que recibe una pensión, y en países como Italia sólo 1.1.

Actualmente, el gasto anual de pensiones neto representa cerca del 10% del PIB en países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Islandia e Irlanda; mientras que en Alemania, Italia, Austria, Bélgica, Finlandia, Portugal, España y Suecia llega a representar cerca del 15% del PIB.<sup>206</sup>

El aumento del gasto anual en pensiones es resultado del rezago en los ajustes a los beneficios y contribuciones de los sistemas, que debieron realizarse en respuesta a los cambios en las tendencias demográficas que se presentaron. Además, a partir de la década de los ochenta, la crisis económica que la mayor parte de los países enfrentaron y el cambio en el modelo de desarrollo, más orientado al mercado y menos a la distribución del ingreso, ejercieron una presión mayor sobre los regímenes pensionarios. A medida que las sociedades cambiaron, los sistemas requirieron ajustes o reformas estructurales que a menudo enfrentaron la férrea oposición de sindicatos, partidos políticos de izquierda, y de la sociedad. En el siguiente apartado estudiaremos las distintas opciones de reforma.

### *Las opciones de reforma*

Aunque los países han recurrido a diversas medidas para modificar o ajustar sus sistemas de pensiones, en general, existen dos tipos de reformas con diferente grado de alcance: las estructurales y las paramétricas. Las primeras modifican enteramente los sistemas de pensiones y, comúnmente, estas reformas han tendido a pasar de un sistema de reparto a uno de capitalización individual o nocional. Las segundas mantienen los sistemas y sólo ajustan el esquema de requisitos, contribuciones y beneficios para lograr un mayor fondeo.<sup>207</sup> A continuación, se describen con mayor detalle ambos tipos de reforma.

### Reformas estructurales

La mayor parte de los regímenes de pensiones en el mundo fueron creados como sistemas de reparto, en donde las pensiones son pagadas con aportaciones tripartitas (de trabajadores, patrones y gobierno). En este tipo de sistemas, las contribuciones no se capitalizan a lo largo

---

<sup>206</sup> *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Boletín Semanal Subregión V., núm. 19 año 2, 2006, p. 2; en adelante *Conferencia*.

<sup>207</sup> Carmelo Mesa-Lago, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004, núm., 144, Serie Financiamiento del Desarrollo, p. 27



del tiempo, sino que se utilizan para financiar las pensiones en curso. Así, los sistemas de reparto se basan en la solidaridad intergeneracional, donde los trabajadores activos pagan las pensiones de los jubilados y así sucesivamente.<sup>208</sup> Una característica muy importante de los regímenes de reparto es que están basados en un sistema de beneficio definido, esto es, que el monto de la pensión que recibirá cada trabajador está fijado desde el inicio y no está sujeto a ajustes.

La mayor parte de los sistemas de reparto comenzaron a tener presiones financieras cuando debido a los cambios demográficos -aumento en la esperanza de vida y reducción de la fertilidad- disminuyó el número de cotizantes o trabajadores activos y aumentó el periodo de disfrute de las pensiones. Esto provocó que los ingresos fueran cada vez menores y que se generara un déficit actuarial creciente.<sup>209</sup>

En las últimas décadas, la mayoría de los regímenes de reparto han sido sustituidos por sistemas de capitalización individual o de cuentas nocionales. La siguiente tabla muestra ejemplos de países que han llevado a cabo alguno de estos tipos de reforma.

**Tabla IV.**  
**Reformas estructurales de pensiones**

Reformas Estructurales	Países que la han adoptado
Sistemas de capitalización individual obligatorios y voluntarios	Inglaterra, México, Chile, Japón, Estados Unidos, Brasil, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Australia, Bulgaria, China, Croacia, Dinamarca, Estonia, Hungría, Nigeria, Perú, Rusia y Singapur.
Cuentas Nocionales	Suecia, Polonia, Latvia, Italia, Eslovaquia, Mongolia y Kirguistán.

**Fuente:** elaboración propia con base en Barbara E. Kritzer, “Accounts in other countries”, *Social Security Bulletin*, vol. 66, núm. 1, 2005; Augusto Iglesias, *Reforma a las pensiones en América Latina: experiencias y lecciones*, Panamá, 2003, Seminario Reforma a los sistemas de pensiones: efectos y retos, p. 3; *Conferencia*, p. 3.

<sup>208</sup> David Natali y Martin Rhodes, *The ‘New Politics’ of the Bismarckian Welfare State: Pension Reforms in Continental Europe*, Italia, European University Institute, 2004, EUI Working Papers, p. 1.

<sup>209</sup> S. A., *Pasivos Contingentes*, México, 2004, Primera Convención Nacional Hacendaria, p. 3 [Presentación y Conferencia].

Los sistemas de capitalización individual, a diferencia de los de reparto, son de contribución definida y el monto de la pensión o los beneficios del trabajador dependen de las contribuciones que éste haga en una cuenta individual durante toda su vida laboral. El patrón y el gobierno también contribuyen con una aportación, sin embargo, los incentivos están puestos en el ahorro individual para que cada trabajador ahorre montos mayores a los requeridos por la ley, ya sea haciendo contribuciones voluntarias o trabajando por un periodo de tiempo mayor.<sup>210</sup> En caso de que las contribuciones durante la vida laboral no sean suficientes por tener un ingreso bajo, el estado aporta la diferencia para “garantizar” una pensión mínima.<sup>211</sup> Estos regímenes se encuentran en equilibrio permanente, pues la pensión de cada trabajador es igual a las contribuciones que realizó a lo largo de su vida laboral más los intereses que estas generaron.<sup>212</sup> Los sistemas de capitalización individual promueven el ahorro nacional, los mercados de trabajo y el desarrollo de los sistemas financieros.<sup>213</sup>

Cabe destacar que la transición a los sistemas de capitalización individual ha sido muy costosa y ha significado grandes cargas fiscales para los gobiernos o los propios trabajadores, quienes han cubierto, en la mayoría de los casos, los déficit acumulados.<sup>214</sup> Los costos aumentan porque, a partir de la reforma, las contribuciones de los trabajadores actuales no pueden cubrir las pensiones en curso y ahorrarse para su propio retiro. Esto supone una doble carga que es más fácil de cubrir en países en desarrollo donde la población es más joven y hay una mayor fuerza laboral.<sup>215</sup> Los nuevos regímenes también han supuesto reformas institucionales, económicas y regulatorias muy importantes.<sup>216</sup> Para que el fondeo funcione

---

<sup>210</sup> S. A., *Pasivos Contingentes*, México, 2004, Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 6-7

<sup>211</sup> B. González Roaro, *op. cit.*

<sup>212</sup> La solidaridad intergeneracional no es un elemento de estos sistemas.

<sup>213</sup> “Seconds Thoughts on the third age”, *The Economist*, 17 de febrero de 2005, p. 3; en adelante “Seconds Thoughts”

<sup>214</sup> La reforma mexicana que entró en vigor en 1997 y que modificó el régimen de reparto de los trabajadores afiliados al IMSS por uno de capitalización individual tuvo un costo de 25% del PIB de ese año y fue asumido por el gobierno federal, quien se comprometió a cubrir las pensiones en curso de pago y las de los trabajadores de la generación de transición que optaron por el viejo régimen (S. A., *Panorama general de los sistemas de pensiones en México*, México, 2005, LIX Legislatura-Cámara de Diputados [Presentación]). En algunos otros países como Chile, los trabajadores asumieron un porcentaje de la transición, al otorgarles un bono de reconocimiento que acreditó sólo el 80% de las contribuciones del viejo sistema.

<sup>215</sup> Richard Jackson, *The global retirement crisis*, Washigton, Center for Strategic and International Studies, 2002, p. 34.

<sup>216</sup> “Seconds Thoughts”, pp. 2 y 3.

debe haber un manejo macroeconómico y fiscal adecuado y estable. Por otro lado, la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los fondos y la supervisión y regulación de los actores públicos o privados encargados de administrarlos es fundamental.<sup>217</sup>

A partir de la década de los ochenta, muchos países han transitado hacia sistemas de capitalización individual. Las instituciones financieras internacionales han jugado un papel muy importante en la adopción y desarrollo de esquemas de este tipo. Para el 2005, más de 31 países, incluidos 12 latinoamericanos, habían establecido alguna forma de cuentas individuales obligatorias en sus sistemas de retiro.<sup>218</sup> La reforma ha tomado diversas formas. En algunos casos, ha habido reformas mixtas, en donde los sistemas de capitalización individual compiten con el de reparto o donde las cuentas individuales han sido introducidas como un régimen complementario.<sup>219</sup> En este último caso, además de los regímenes establecidos por Ley o contrato, los gobiernos han fomentado la incorporación voluntaria de trabajadores a sistemas complementarios de pensiones. Para ello, han establecido estímulos fiscales.<sup>220</sup>

Otra opción a la que los países han recurrido para transformar sus regímenes de reparto es establecer sistemas de cuentas nocionales que, al igual que los de capitalización individual, son de contribución definida. En este tipo de régimen, se crea una cuenta ficticia para cada asegurado, que contiene todas las contribuciones que éste hizo durante su vida laboral y que se indexan con el crecimiento del salario o el del PIB. La pensión, entonces, es calculada dividiendo el monto de la cuenta entre la expectativa de vida del empleado al momento de su retiro, proveyendo una anualidad. Un aspecto importante de estos sistemas es que los fondos siguen siendo manejados por el gobierno y no hay un equilibrio total como en el sistema de capitalización individual, sin embargo, como ligan las contribuciones con los beneficios y las indexan con el crecimiento de los salarios o de la economía, mejoran actuarialmente el sistema y estabilizan los costos de largo plazo. Suecia fue el país creador del

---

<sup>217</sup> En México se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) como una instancia que protege los ahorros para el retiro de los trabajadores, desarrollando un entorno de competencia entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) que permita el ejercicio informado de sus derechos, para que obtengan pensiones dignas (Portal de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)).

<sup>218</sup> B. E. Kritzer, *art. cit.*; “Seconds Thoughts”, p. 2.

<sup>219</sup> Rossana Castiglioni, “Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. 2, 2005, p. 175.

<sup>220</sup> *Conferencia*, p. 3.

sistema de cuentas nocionales y actualmente muchos países como Polonia, Latvia o Italia lo han adoptado.<sup>221</sup>

Como ya se señaló, en lugar de reformar por completo sus sistemas de pensiones, algunos países han realizado cambios para lograr un mayor fondeo o salud financiera, esto es, han recurrido a ajustes en los parámetros de los regímenes.

### Reformas paramétricas

Las reformas paramétricas mantienen el sistema y sólo ajustan el esquema de requisitos, derechos, contribuciones o beneficios con el objetivo de mejorar el fondeo y financiamiento.<sup>222</sup>

En la siguiente tabla se muestran los tipos de reformas paramétricas y los países que las han implementado.

**Tabla V.**  
**Reformas paramétricas de pensiones**

Tipo de reforma paramétrica	Países que la han adoptado
Aumentar el nivel o número de años de contribución	Francia, Italia, Austria, Alemania, Canadá, y los Estados Unidos
Modificar la fórmula con la que se calculan las pensiones	Austria, Finlandia, Italia, Inglaterra, Irlanda, Japón, Francia
Revisión de la tasa de acumulación	Japón
Desincentivar el retiro temprano y/o establecer una edad mínima de jubilación	Alemania, Italia, Nueva Zelanda, Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Países Bajos, Noruega y Francia.
Crear un régimen único de pensiones	Finlandia, Italia y Portugal

**Fuente: R. Jackson, *op. cit.*, pp. 30-31; P. Antolin y W. Suyker, *op. cit.*, pp. 24-25.**

<sup>221</sup> Barbara E. Kritzer, *art. cit.*; Pablo Antolin y Win Suyker, *How should Norway respond to ageing*, OCDE, Economics Department Working Papers, núm. 296, 2001, p. 26; Richard Jackson, *The global retirement crisis*, Washigton, Center for Strategic and Internacional Studies, 2002, p. 31.

<sup>222</sup> R. Castiglioni, *art. cit.*, p. 175.

## 1) Aumentar el nivel o número de años de contribución

Para conseguir un mayor fondeo y paliar los efectos de la creciente esperanza de vida y el descenso en la fuerza de trabajo, muchos países han aumentado los porcentajes de contribución o el número de años necesarios para recibir una pensión. Desde luego, estas reformas han encontrado la oposición de los trabajadores, sobre todo, de aquellos con derechos adquiridos. Por esta razón, a menudo se han establecido esquemas que incentivan la permanencia en el empleo o promueven mayores porcentajes de contribución para la generación en transición. Por ejemplo, si un trabajador labora más años de los requeridos o hace contribuciones mayores, la tasa de acumulación y los beneficios aumentan y puede recibir una mejor pensión.<sup>223</sup> En otros casos, se ha permitido que los trabajadores que cumplen con la edad de retiro y deciden permanecer en el empleo reciban una pensión parcial y un ingreso de trabajo de medio tiempo.

## 2) Modificar la fórmula con la que se calculan las pensiones

En este caso, los parámetros o fórmula para calcular las pensiones se revisan. En el pasado, muchos sistemas calculaban la pensión con base en el ingreso o salario de los últimos años -o año- del trabajador. Esto provocaba un déficit actuarial, ya que los trabajadores gozaban de pensiones que no estaban relacionadas con las contribuciones que habían hecho. En la actualidad, muchos sistemas han reformado sus regímenes para que las pensiones se calculen con base en el ingreso o salario promedio del trabajador a lo largo de toda su vida laboral.<sup>224</sup> Esta medida ha sido costosa para los trabajadores, ya que en la mayoría de los casos las pensiones se han reducido, sin embargo, la negociación entre los gobiernos y las organizaciones obreras ha sido fundamental para evitar el conflicto o las protestas. Otra medida que se ha adoptado es calcular los beneficios de la pensión no en base al crecimiento del sueldo, sino en base al aumento de los precios (Índice de Precios al Consumidor), es decir, con la inflación.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> R. Jackson, *op. cit.*, pp. 30-31

<sup>224</sup> *Economic Survey of Spain*, OCDE, 2005, p. 10;

<sup>225</sup> P. Antolín y W. Suker, *op. cit.*, pp. 24-25.

### 3) Revisión de la tasa de acumulación

Otra medida que se ha tomado es revisar la tasa de acumulación de los derechos pensionarios. Usualmente, esta tasa es menor hacia el final de la carrera de una persona, por lo que no hay incentivos a permanecer en el empleo. La reforma ha aumentado la tasa de acumulación al final de la vida laboral, lo que promueve una mayor trayectoria laboral.<sup>226</sup>

### 4) Desincentivar el retiro temprano y/o establecer una edad mínima de jubilación

La mayor parte de los sistemas pensionarios permiten el retiro temprano de los trabajadores, es decir, un empleado que cumple con cierta antigüedad puede retirarse independientemente de su edad y recibe una pensión proporcional al tiempo que estuvo laborando. El problema es que como la esperanza de vida ha aumentado considerablemente, un trabajador independientemente de su edad, que laboró sólo 10 o 15 años, puede gozar de una pensión por muchos años o décadas más. Por esta razón, muchos países han reducido las pensiones de aquellos trabajadores que se retiran tempranamente para que éstas reflejen el mayor número de años que las recibirán y disfrutarán. Así, se penaliza la jubilación anticipada. En otros casos, se ha aumentado o se ha establecido una edad mínima para que los trabajadores puedan disfrutar de una pensión. También se han restringido ciertos beneficios que permitían que los trabajadores con largas trayectorias laborales se retiraran antes de la edad mínima o que gozaran de pensiones provisionales menores en lo que alcanzaban la edad de retiro y accedían a una pensión completa. Con el objetivo de promover el empleo, en algunos casos, se han retirado los planes que permitían que los desempleados, ya fueran mayores o de industrias problemáticas o desaparecidas, no buscaran otro trabajo y gozaran de una pensión.<sup>227</sup>

### 5) Crear un régimen único de pensiones

---

<sup>226</sup> Los beneficios de que los pensionados obtienen dependen de la acumulación de los aportes según una tasa especificada. La reforma ha apuntado a que esta tasa sea mayor hacia el final de la carrera laboral para promover una mayor permanencia.

<sup>227</sup> R. Jackson, *op. cit.*, pp. 30-31.

Algunos países han reducido costos unificando los sistemas separados y generosos de pensiones de algunos grupos de profesionistas, militares, industrias favorecidas o servidores públicos.<sup>228</sup> Los sistemas segmentados impiden la movilidad y la portabilidad de recursos de un sistema a otro, lo que también genera problemas a los propios trabajadores, pues una vez que migran de un sistema a otro pierden su antigüedad y recursos ahorrados.<sup>229</sup> La unificación del sistema de los empleados públicos con los sistemas nacionales ha sido un logro importante tanto para la flexibilidad del mercado laboral como para la sustentabilidad fiscal.<sup>230</sup>

Estas reformas han ayudado a liberar el déficit financiero de los sistemas de pensiones. A menudo, y como se desprende de la Tabla V., los gobiernos han implementado a la par varias de estas estrategias para mejorar el fondeo. Por ejemplo, en ocasiones, aumentar la edad de jubilación no es suficiente para liberar la carga, también se requiere aumentar las primas o contribuciones.<sup>231</sup> Desde luego, todas estas reformas implican costos significativos de corto plazo tanto en el tiempo libre de las personas como en su poder de consumo, consecuencia del aumento en la edad de retiro, de la disminución de los beneficios pensionarios, el aumento de las contribuciones, el establecimiento de impuestos a las pensiones, entre otros. Empero, en el largo plazo, los efectos de estas reformas se verán reflejados en el ahorro nacional y en el aumento de la base fiscal.<sup>232</sup>

A la par que se han llevado a cabo reformas estructurales y paramétricas, los países han adoptado estrategias que contribuyen a mitigar los efectos del creciente déficit pensionario en la medida en que expanden la economía, promueven la productividad y, en última instancia, aumentan la base fiscal. Entre algunas de estas medidas están: aumentar la jornada o carrera laboral; promover la inmigración y la incorporación de todos los grupos -incluso los que

---

<sup>228</sup> *Loc. cit.*

<sup>229</sup> Robert Holzmann y Richard Hinz, *Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas*, Washington, Banco Mundial, 2005, p. 32.

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>231</sup> *Conferencia*, p. 1

<sup>232</sup> Ketil Hviding y Marcel Mérette, *Macroeconomic Effects of Pension Reforms in the Context of Ageing Populations: Overlapping Generations Model Simulations for Seven OECD Countries*, OCDE, 1998, Economics Department Working Papers, núm. 201, pp. 29-30.

usualmente no trabajan como las amas de casa- a la fuerza de trabajo; reformar el marco regulatorio y fiscal para mejorar la eficiencia y alentar la creación de empresas o negocios propios; y fomentar la tasa de natalidad dando incentivos económicos a las familias que tengan hijos. Estas estrategias han sido complementarias más no sustitutas de las reformas a los sistemas de pensiones.<sup>233</sup>

Cabe destacar que algunas instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han jugado un papel muy importante en la difusión y recomendación de reformas. Tan sólo en los últimos diez años, por ejemplo, el BM ha estado involucrado en reformas de pensiones en cerca de 80 países y ha provisto apoyo financiero para las mismas en más de 60 países.<sup>234</sup> El BM, en especial, ha apoyado la creación de sistemas multipilares que se componen de alguna combinación de cinco elementos básicos: a) un pilar cero o no contributivo, esto es, una pensión social que provee un mínimo nivel de protección para todos los ciudadanos en su vejez y que beneficia, sobre todo, a los trabajadores informales o con un bajo ingreso; b) un sistema contributivo de “primer pilar” que usualmente toma la forma de regimenes públicos de reparto o beneficio definido, que varían gradualmente con el ingreso y buscan reemplazar alguna porción del mismo; c) un “segundo pilar” obligatorio que es esencialmente una cuenta de ahorro individual pero que puede ser construida en una variedad de formas; d) arreglos voluntarios de “tercer pilar”, que pueden tomar muchas formas (individuales, financiados por el empleador, de beneficio definido, de contribución definida) pero son esencialmente flexibles y de naturaleza voluntaria; y (e) fuentes de apoyo informal familiar y acceso a programas sociales de salud y vivienda, a menudo gratuitos, para los ancianos. Los sistemas que incorporan la mayor parte de estos elementos aseguran pensiones de vejez dignas, incluso para aquellos trabajadores del sector informal o con un ingreso bajo.<sup>235</sup> De esta manera, el BM aboga porque los países creen un sistema de protección social, basado en varios pilares tanto contributivos, no contributivos, de ahorro individual voluntario y obligatorio, y con acceso a programas de vivienda, salud y apoyo familiar para los ancianos. Por su parte, la OCDE

---

<sup>233</sup> R. Jackson, *op. cit.*, p. 29.

<sup>234</sup> R. Holzmann y R. Hinz, *op. cit.*, p. 16.

<sup>235</sup> *Ibid.*, pp. 4, 16 y 17.



también ha jugado un rol fundamental en la realización de diagnósticos de cada país y trabajos de análisis y evaluación de las reformas en curso.

Así pues, como ya se vio, existe un amplio abanico de opciones tanto estructurales como paramétricas para reformar los sistemas de pensiones, sin embargo, cabría preguntarse, ¿de qué depende que un país lleve a cabo una reforma estructural y no sólo pequeños ajustes a sus sistemas de pensiones o viceversa?, ¿cuáles son las variables que condicionan la adopción de una reforma u otra? Como se desprende del análisis que se ha hecho hasta ahora, ambos tipos de reforma suponen costos importantes para los trabajadores, quienes gozan de pensiones menores y comparten una parte de la carga en el desfinanciamiento de los sistemas, y el gobierno. A pesar de la importancia que han tenido el BM o la OCDE, la realidad de cada país ha determinado el alcance, potencial y sentido de la reforma. El sistema de pensiones heredado, al igual que el entorno económico, institucional, político y social de cada país impone restricciones o ventajas para la adopción de ciertas reformas.<sup>236</sup> En naciones con un alto grado de corrupción, sin un marco regulatorio adecuado o con mercados financieros inexistentes, es difícil establecer esquemas de capitalización individual administrados por privados o por entes públicos. De igual forma, las restricciones presupuestales existentes pueden impedir la creación de un pilar cero y el otorgamiento de una pensión universal y servicios de salud y vivienda gratuitos para todos los adultos. De hecho, como ya se analizó, las reformas, tanto estructurales como paramétricas, usualmente tienen costos importantes de corto plazo, ya que los trabajadores reciben pensiones menores, tienen que trabajar un mayor número de años para retirarse, o comparten la carga financiera de los sistemas a través de impuestos o de aumentos en las contribuciones. Por esta razón, a menudo las reformas se han encontrado con la oposición de centrales obreras, trabajadores, partidos políticos de izquierda, y de la sociedad en general; sin embargo, lo relevante es que se han llevado adelante con éxito en muchos países, bien sea como pequeños ajustes a los sistemas o como esquemas totalmente fondeados.

Considero que la comprensión de las variables que determinan la adopción y el éxito de una reforma u otra es fundamental para México y, sobre todo, para el caso del RJP. Como ya se analizó, las reformas a la LSS aprobadas en 2004 no tuvieron el impacto esperado y

---

<sup>236</sup> *Ibíd.*, p. 21.

desataron un conflicto entre el sindicato y el IMSS. Esta situación evidencia la necesidad de modificar las reformas existentes o de llevar adelante otras que cuenten con el consenso del sindicato y que puedan resolver la problemática. Tomando en cuenta lo anterior, en el siguiente apartado se analizará un modelo existente para explicar los procesos de reforma, con el fin de identificar y analizar aquellas variables independientes que han determinado el éxito y adopción de las reformas en los diversos países.

#### LAS VARIABLES DE LA REFORMA

Para identificar las variables que han incidido en la aprobación y éxito de las reformas a los sistemas de pensiones, utilizaremos un modelo institucional desarrollado por David Natali y Martin Rhodes. Este modelo explica el proceso de reforma de los sistemas de pensiones en cuatro países europeos (Francia, Alemania, Italia y España) e ilustra cuándo y cómo los gobiernos han logrado llevar a cabo reformas en sistemas que contaban con la oposición de fuertes intereses creados o grandes puntos de veto.

El modelo de Natali y Rhodes que analizaremos, al igual que la mayoría de los modelos institucionales, se enfoca en el estudio de los actores de veto de los sistemas políticos, es decir, en aquellos que cuentan con el poder formal o informal para bloquear o apoyar una reforma. Un ejemplo de actores de veto puede ser el ejecutivo, los partidos políticos y los sindicatos. Al mismo tiempo, algunas reglas informales como el corporativismo, que requiere el consenso de los sindicatos para las reformas, puede ser un punto de veto. De esta manera, los modelos institucionales identifican cuáles son las variables que permiten o no la reforma.

Es importante hacer dos anotaciones. La primera es que este modelo fue diseñado para países que, al igual que México, cuentan con sistemas corporativos profundamente arraigados y en donde, por tanto, las organizaciones obreras tienen un peso fundamental para bloquear o llevar adelante las reformas. La comprensión de las variables de este modelo podrá echar luz sobre aquellos aspectos que las autoridades del IMSS deben tomar en cuenta para resolver el problema del RJP y las reformas y medidas que se pueden implementar. La segunda anotación es que este modelo incluye muchas variables, sin embargo, para propósitos de nuestra investigación retomaremos las variables más importantes o críticas, intentando ilustrar su utilidad para la comprensión de los procesos de reforma en países con tradición corporativista.

En los cuatro casos que Nathali y Rhodes examinan, las reformas a los sistemas de pensiones responden a las mismas presiones: grandes desequilibrios financieros, incapacidad para crear nuevos empleos y la necesidad de promover un crecimiento económico mayor. Así, existen presiones que evidencian la necesidad de llevar a cabo reformas.

El modelo asume que, en la adopción de reformas a los sistemas de pensiones, se da un doble intercambio, tanto de política pública como político; es decir, por un lado está la necesidad de llevar a cabo reformas que respondan a los problemas financieros que se están presentando, mientras que, por otro lado, están presentes los intereses políticos de los actores sociales. Este intercambio no sólo asegura el que se apruebe una reforma, sino que ésta sea aceptada tanto por las organizaciones obreras como por el gobierno.

El modelo supone que en países con una tradición corporativa, el papel de las organizaciones de trabajadores es decisivo para la adopción e implementación de reformas, debido a que estas actúan y son percibidas como las principales defensoras de los programas de bienestar, y a que participan de forma más o menos institucionalizada en el diseño e implementación de políticas.<sup>237</sup> En estos países, las organizaciones obreras tienen un poder mayor y, por lo tanto, pueden ser actores de veto importantes para la reforma.

De esta forma, los actores interesados en la reforma (las organizaciones obreras, el gobierno y los partidos políticos) se preocupan por el persistente déficit y no son ajenos a los problemas financieros de los sistemas de pensiones. Cada uno de estos actores piensa en reformas que sean compatibles con sus intereses.

Por el lado del gobierno y los partidos políticos, el interés está en producir un paquete efectivo de reformas que pueda combatir el problema financiero de las pensiones, al mismo tiempo los políticos buscan ganar votos para llegar al poder o mantenerse en el mismo.

Por el lado de las organizaciones obreras, su interés está en defender su rol en la gestión de la seguridad social y la representación ante sus trabajadores, promoviendo sus demandas. Las organizaciones obreras no sólo defienden un modelo social particular, sino también recursos de legitimidad y poder organizacional.<sup>238</sup>

Este modelo señala que la arena corporativa es el principal lugar para las negociaciones. Aquí, el gobierno y los partidos políticos, junto con las organizaciones obreras, diseñan un

---

<sup>237</sup> D. Natali y M. Rhodes, *op. cit.*, p. 6.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 7

paquete de reformas, moldeado por debates sobre la viabilidad financiera, la competitividad económica, la equidad y la efectividad. Este paquete<sup>239</sup> incluye varias medidas que permiten mantener el rol de gestión y representación de las organizaciones obreras, y los intereses y legitimidad del gobierno y los partidos políticos.<sup>240</sup> Por ejemplo, la introducción de esquemas suplementarios voluntarios y esquemas totalmente fondeados se ha visto en muchos países como una forma de salvaguardar más que desmantelar el sistema de pensiones públicas. Estos esquemas también han sido percibidos por las organizaciones obreras como medios para incrementar su rol en la gestión del capitalismo de bienestar. En otros casos, las reformas fueron acompañadas no sólo de recortes, sino también de la extensión de derechos pensionarios para nuevos trabajadores.<sup>241</sup> Los paquetes de reformas que se lograron aprobar en tres de los casos que el modelo estudia -Italia, Alemania y España- incluyeron recortes en los ingresos, pero también la introducción de esquemas suplementarios que mantienen el nivel promedio de beneficios y permiten algún tipo de administración por parte de las organizaciones obreras.

Por lo tanto, la lógica del intercambio juega un rol importante en la construcción y aprobación de reformas. Así, se da un doble intercambio entre los objetivos de política pública y políticos. La defensa del rol administrativo de los grupos organizados puede intercambiarse con medidas o políticas públicas para incrementar la viabilidad financiera del estado de bienestar.<sup>242</sup>

En los casos estudiados en el modelo, este intercambio fue posible y se demostró que, aunque las organizaciones obreras actúan como un grupo de interés y pueden constituir un actor de veto importante, no impiden las reformas sino más bien orientan en sentido de las mismas, participando en su diseño y negociación.<sup>243</sup> Las organizaciones obreras buscan no sólo incidir en las políticas y en su diseño, sino mantener algún elemento de poder institucional o de

---

<sup>239</sup> El hecho de que en la negociación, haya paquetes de reformas diversos y no una única reforma, amplía las posibilidades para que se aprueben cambios (*Ibid.*, p. 6)

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 24.

gestión que las legitime ante sus agremiados. Por su parte, el gobierno y los partidos políticos también buscan que las propuestas sean favorables a sus intereses.<sup>244</sup>

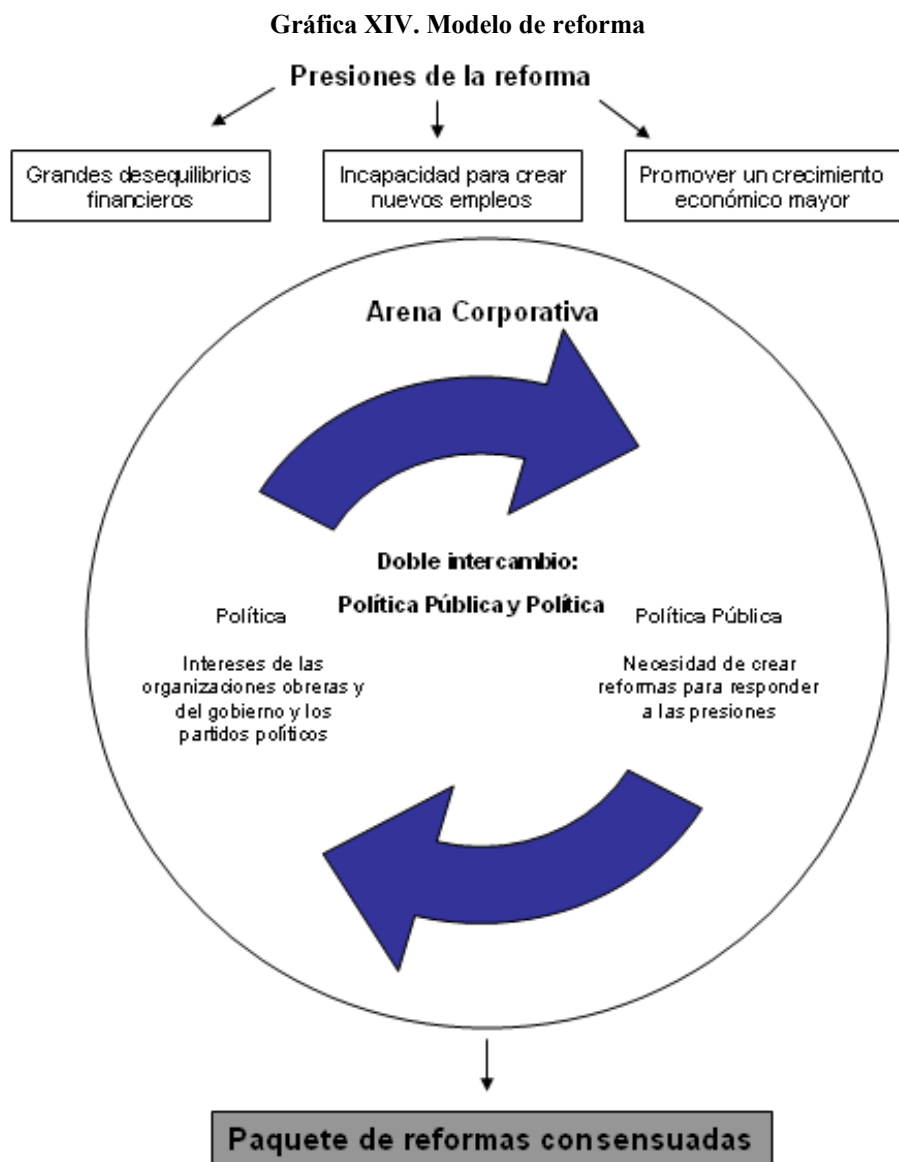
Así, lo más relevante del modelo es que demuestra que el consentimiento de las organizaciones obreras es un elemento decisivo para una reforma exitosa y que es posible obtenerlo. Cuando las organizaciones obreras no apoyan la reforma o cuando estas son tomadas unilateralmente, éstas tienden a fracasar. Los autores ejemplifican esto con las reformas anteriores que no se lograron aprobar como la de Francia en 1995, la de Alemania en 1999 y la de Italia en 1994. En estos casos, las organizaciones obreras ejercieron un rol de veto. Como ya se señaló, cuando las reformas fueron consensuadas con las organizaciones obreras, éstas fueron aprobadas.<sup>245</sup>

A continuación se muestra un diagrama que ilustra el modelo:

---

<sup>244</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p.22.



**Fuente:** elaboración propia con base en David Natali and Martin Rhodes, *The 'New Politics' of the Bismarckian Welfare State: Pension Reforms in Continental Europe, Italia*, European University Institute, 2004, EUI Working Papers, pp. 29.

Pero, ¿cuál es la utilidad tanto de las reformas en otros países que se han estudiado como de este modelo de proceso de reforma analizado? Como se demostró en el capítulo anterior, ni las reformas a la LSS ni el Convenio han logrado resolver la problemática del RJP, por lo que aún es necesario que se vislumbren nuevas formas de negociación y opciones de reforma.

Por esta razón, a continuación intentaremos aplicar el modelo estudiado al caso mexicano con el objetivo de encontrar opciones de reforma viables para el caso del IMSS.

Considero que este ejercicio puede ser útil tanto para las autoridades como para el Sindicato en la búsqueda de soluciones tanto de corto como de largo plazo.

#### EL PROCESO DE REFORMA EN MÉXICO: ALTERNATIVAS DE NEGOCIACIÓN

Aunque se promovieron reformas constitucionales al régimen de pensiones del IMSS, éstas han fracasado, pues el SNTSS las ha rechazado y se ha constituido como un actor de veto importante. De ahí que sea importante realizar un ejercicio de políticas públicas retomando el modelo de Rhodes y Natali, el cual examina los factores que influyen sobre una reforma exitosa o no.

La reforma al RJP ha respondido a presiones financieras. El sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS cuenta, desde hace varios años, con un gran déficit que pone en riesgo su viabilidad económica y la del país. Este déficit ha sido el catalizador de la reforma y tanto las autoridades del IMSS como el SNTSS han sido conscientes de esta problemática.

Ahora bien, como el modelo supone, en la adopción de reformas, las autoridades del IMSS deben tomar en cuenta el doble intercambio de política pública y político que se ha dado en otros países donde las reformas han tenido éxito. Hasta ahora, la mayor falla de las reformas aprobadas en 2004 fue que éstas no contaron con el aval del SNTSS, ni tomaron en cuenta sus intereses gremiales.<sup>246</sup>

En los sistemas con una tradición corporativista como el mexicano, tanto el gobierno como los sindicatos tienen intereses muy claros que deben tomarse en cuenta. Por el lado del gobierno o de las autoridades del IMSS, su interés está en promover reformas tanto de corto como de largo plazo que aseguren la viabilidad financiera de la institución. Por el lado del SNTSS, su interés está en defender su rol como representante de los trabajadores y las demandas de éstos. Cabe destacar que en el caso mexicano, los partidos políticos no son actores tan importantes debido a que la mayoría de las reformas que se pueden proponer actualmente para la problemática del RJP están el terreno administrativo y no constitucional, por lo que no se requiere de la aprobación de las fuerzas políticas.

---

<sup>246</sup> En el capítulo anterior se mostró que las reformas despojaban al sindicato de muchas de sus atribuciones de gestión del sistema como el control de plazas o la contratación de nuevo personal.

De esta manera, es claro que para emprender negociaciones sobre la reforma, es fundamental que se tomen en cuenta los intereses tanto de las autoridades como del SNTSS, para posteriormente negociar con base en un paquete de reformas posibles.

Este paquete para la negociación puede incluir algunas de las medidas que otros países han adoptado y/o compromisos sobre las reformas aprobadas en 2004 a la LSS. En la siguiente tabla, y con base en el análisis de las experiencias internacionales, el diagnóstico de la problemática particular del IMSS y la postura del sindicato y las autoridades, se exponen algunas opciones de reforma posibles.

**Tabla VI.**

**Paquete de reformas para la negociación entre las autoridades del IMSS y el SNTSS**

Reforma 1. Negociar un nuevo RJP para los trabajadores que entraron a laborar después de la reforma, que incluya algún componente de administración por parte del SNTSS.<sup>247</sup> Esta reforma lograría crear un régimen de pensiones financieramente viable donde las contribuciones fueran más o menos cercanas a los beneficios. Para asegurar el rol de gestión del SNTSS podría incluirse algún esquema de beneficios adicionales que fuera administrado por el sindicato. Esta reforma sería estructural y lograría estabilizar el déficit para las pensiones de los nuevos trabajadores, al mismo tiempo que permitiría al SNTSS mantener la legitimidad ante los nuevos trabajadores.

Reforma 2. Establecimiento de un sistema de permanencia en el empleo para los trabajadores que están a punto o han alcanzado la jubilación. Esta medida promovería que los médicos, las enfermeras, los trabajadores operativos, etc. del IMSS laboraran y cotizaran más años de los requeridos en la ley y recibieran como contribución una jubilación mayor. En este mismo sentido podría establecerse que los trabajadores ya jubilados trabajaran y recibieran la mitad de su pensión más un porcentaje de su salario. Estas reformas ayudarían a liberar la presión del creciente pasivo que tiene el RJP, pues es más barato pagar un porcentaje del salario que contratar a un nuevo trabajador.

Reforma 3. Modificar bilateralmente la fórmula con la que se calculan las pensiones de los

---

<sup>247</sup> Una de las opciones que se podría adoptar es crear un fondo donde se depositen las aportaciones de los nuevos trabajadores y que éste sea administrado tanto por las autoridades del IMSS como por el SNTSS. De esta manera, tanto el sindicato como las autoridades podrán decidir sobre cómo manejar los recursos que se vayan acumulando y de qué forma se puede capitalizar.



trabajadores en curso. Esta reforma es costosa, ya que por lo general implica una reducción en las pensiones. Para aprobarla, la negociación debe ser bilateral y ser consensuada con el SNTSS. En este caso, la introducción de esquemas adicionales de beneficios con algún componente de administración por el sindicato o el aumento en las prestaciones podría ayudar a su aprobación.

Reforma 4. Establecer una edad mínima de jubilación para los trabajadores en curso. Esta medida también implicaría costos, por lo que el apoyo del SNTSS a la misma es fundamental. De igual forma que en la anterior, el establecimiento de esquemas adicionales de beneficios o el aumento en las prestaciones pueden ayudar a su aprobación.

Reforma 5. Aumentar el porcentaje de aportación. En este caso, las contribuciones de los trabajadores en curso aumentarían para lograr una mayor viabilidad financiera. Esta medida podría implementarse junto con alguna otra que otorgue mayores prestaciones a los trabajadores.

De estas cinco reformas propuestas, sólo la primera es estructural y su aprobación asegurará un balance financiero y un sistema totalmente fondado de pensiones para los nuevos trabajadores, ya que involucrará un sistema de contribución definida. Como se analizó en el capítulo anterior, el Convenio no creó un régimen autofinanciable, ya que los trabajadores actuales pagan las pensiones de los nuevos trabajadores. Por esta razón, es fundamental negociar esta reforma estructural para contar con un nuevo RJP donde las contribuciones y los beneficios se correspondan. Las otras cuatro reformas mencionadas son medidas paramétricas que ayudarán a paliar el pasivo laboral existente de los trabajadores que pronto alcanzarán o han alcanzado la edad de jubilación. Las diversas medidas en su conjunto ayudarán a afrontar los retos de la transición y a mejorar financieramente el sistema de pensiones del IMSS.

Es importante señalar que estas reformas mantienen el rol de gestión del sindicato en algún aspecto del régimen de pensiones, lo que asegura que puedan ser aprobadas. Prueba de ello, es que el SNTSS ha estado dispuesto a llevar adelante algunas de estas propuestas como

aumentar el porcentaje de jubilación o establecer un esquema que promueva la permanencia en el empleo.<sup>248</sup>

## CONCLUSIONES

El problema financiero que enfrenta el RJP no es particular de esta institución ni de nuestro país. Muchos sistemas de pensiones alrededor del mundo han enfrentado esta misma problemática como consecuencia de algunos fenómenos demográficos, como el aumento de la esperanza de vida y el descenso en la tasa de fertilidad. Las reformas a las que los países han recurrido han sido diversas y han respondido a la realidad social y política de cada nación; sin embargo, persiguen el mismo fin: disminuir el déficit actuarial de los regímenes pensionarios y asegurar su supervivencia en el largo plazo. Se identificaron dos tipos de reforma: las estructurales y las paramétricas. Las primeras cambian por completo el esquema del sistema, mientras que las segundas son pequeños ajustes que modifican sólo algunos parámetros del mismo, para lograr mejorar actuarialmente las finanzas. En este capítulo también se expuso un modelo de reforma, que ilustra los factores que determinan la aprobación y el éxito de medidas para paliar los efectos del creciente déficit financiero de los sistemas pensionarios en países con una tradición corporativista. Este modelo asume que, en el proceso de negociación de una reforma, se da un doble intercambio de política pública y político entre el gobierno, los sindicatos y los partidos políticos. Finalmente, utilizando este modelo se plantearon varias propuestas que podrían adoptarse en México.

El abanico de reformas expuesto no es exhaustivo, por lo que podrían incluirse otras medidas en el proceso de negociación e intercambio político. Lo que en este capítulo se ha querido mostrar es que existen opciones de reforma que se han aprobado en otros países con el consenso de las organizaciones obreras. Desde luego, el proceso de negociación no será fácil pues, como hemos analizado, la problemática es compleja; sin embargo, sólo un debate abierto y bilateral, que responda a los intereses de todos los actores, logrará rescatar al IMSS para que éste se constituya en el pilar de seguridad social para el que fue creado.

---

<sup>248</sup> En las diversas propuestas de reforma que el SNTSS ha enviado al IMSS se han planteado ambas opciones de reforma (*Entrevista* al Químico Félix Perusquia Castillo, Secretario del Exterior del SNTSS, junio 2007).

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se analizó el problema financiero del RJP; su origen, evolución y las reformas que se han llevado a cabo para avanzar en la solución del mismo. También se estudió la relación que guarda el pasivo laboral del RJP con la crisis más amplia que enfrenta el IMSS actualmente.

La conclusión general a la que se llegó en esta investigación, después de explorar las finanzas del IMSS, la postura de los distintos actores y de evaluar las reformas, es que el problema financiero que representa el RJP sigue presente, pues las medidas que se han llevado a cabo no han logrado crear un régimen pensionario financieramente sustentable ni para los nuevos trabajadores ni para aquellos con derechos adquiridos. En ese sentido, la bomba de tiempo aún pone en peligro la supervivencia de la institución de seguridad social más importante del país. Por esta razón, es necesario que se avance en la negociación de nuevas reformas que permitan enfrentar los retos que impone el creciente pasivo laboral del RJP.

Desde luego, para poder extraer esta conclusión general, en cada uno de los capítulos de la tesis se exploró a profundidad algún aspecto de la problemática. En el primer capítulo, por ejemplo, se estudió el contexto político y económico en el que el RJP nació y evolucionó. Se demostró que el sistema de pensiones que las autoridades del IMSS pactaron con el SNTSS en 1966 y que actualmente se encuentra en crisis financiera, surgió dentro de una visión corporativista. A partir de la década de los cuarenta, el Estado mexicano pactó con las organizaciones sindicales contratos colectivos de trabajo, los cuales funcionaron para controlar a los trabajadores y para asegurar su apoyo al régimen y al programa de los gobiernos priístas. No obstante, el cambio en el modelo económico, en la visión de Estado y la transición democrática que el país enfrentó ocasionaron que las relaciones corporativas entre el Estado y los sindicatos, entre ellos el SNTSS, se fueran deteriorando. Así, las reformas a la LSS aprobadas en 2004, que despojan al SNTSS de algunas facultades como el control de plazas o

la contratación y que imponen condiciones laborales menos favorables para los trabajadores de nuevo ingreso, son parte de un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y los sindicatos.

Por su parte, en el segundo capítulo se estudió a detalle el problema financiero que actualmente enfrenta el RJP, sus principales causas y la relación que guarda con el IMSS. Para ello, en una primera sección, se exploró el origen del RJP y sus características estructurales. Esto permitió comprender que la manera en que se diseñó y se financió el RJP no fue la adecuada. En una segunda sección se realizó un análisis histórico de las finanzas del IMSS con el objetivo de mostrar que una parte importante del problema del RJP también tiene que ver con la manera en que se administró a esta institución de salud, ya que las reservas financieras para pagar las pensiones de los trabajadores del IMSS nunca fueron creadas, ni se constituyeron en un fondo, pues los ingresos derivados de los mismos se utilizaron para construir infraestructura médica o cubrir los gastos de salud de la población derechohabiente. De esta manera, se concluyó que el RJP no es la razón principal de la crisis financiera del IMSS, aunque en los últimos años haya ejercido una presión importante sobre el presupuesto de la institución.

En el tercer capítulo se analizan las reformas a la LSS aprobadas en agosto de 2004, sus implicaciones y las razones por las cuales éstas confrontaron directamente al SNTSS y las autoridades del IMSS. También se estudian las posturas y los argumentos de los diferentes actores involucrados en el conflicto y las medidas posteriores que se han llevado para avanzar en la solución de la problemática. A partir del análisis de los diversos acercamientos que se dieron desde el 2000 hasta el 2004 entre las autoridades del IMSS y el SNTSS, se explora la razón por la cual el Congreso de la Unión decidió modificar unilateralmente la LSS. Una vez descritas estas reformas a la LSS, se exponen las razones por las cuales el SNTSS las rechazó y se enfrentó directamente a las autoridades del IMSS. El capítulo concluye analizando el Convenio, firmado en octubre de 2005 entre el SNTSS y las autoridades del IMSS, que puso fin al conflicto. La conclusión más importante que se extrae es que el Convenio de 2005 constituyó sólo una solución temporal, ya que no es autofinanciable, por lo que el problema del pasivo laboral del RJP sigue presente.

Con este antecedente, el cuarto capítulo estudia algunas de las reformas que se han llevado en otros países que también han enfrentado el reto de adecuar o transformar por

completo sus regímenes de pensiones. En una primera parte, se exponen las causas que han determinado los ajustes en los sistemas de pensiones en el mundo y los distintos tipos de reforma que los países han implementado. En una segunda parte, se analizan las variables que han determinado el sentido y alcance de las reformas, examinando un modelo desarrollado por Natali y Rhodes. Posteriormente, con base en el modelo estudiado y en todas las experiencias y reformas expuestas, se propone un paquete de reformas que incluye medidas tanto estructurales como paramétricas y que, en su conjunto, pueden ayudar a afrontar los retos de la transición y mejorar financieramente el sistema de pensiones del IMSS. La conclusión es que la aprobación de estas reformas depende de que sean negociadas bilateralmente y que mantengan el rol de gestión del sindicato en algún aspecto del régimen de pensiones.

Vale la pena destacar que este trabajo de investigación no sólo exploró la problemática del RJP, sus causas, dimensión y las reformas que se han llevado a cabo para avanzar en una solución, sino que busco ir más allá y proponer medidas para resolverla. Desde luego, como todo trabajo, no careció de límites. Se pueden identificar por lo menos dos limitantes muy claras.

En primer lugar, aunque se procuró estudiar el tema con la distancia que requiere toda investigación, a menudo esto no fue posible porque había múltiples implicaciones sociales. Esto fue muy claro, por ejemplo, cuando se analizaron las reformas a la LSS pues, a pesar de que estas se justificaron mediante un diagnóstico técnico-financiero, tuvieron profundas consecuencias sociales para los nuevos trabajadores que gozarán de condiciones de trabajo menos favorables y de una pensión menor. Así, en este trabajo de investigación se presentó el reto de analizar la problemática, procurando ser lo más objetivo posible y sin realizar juicios de valor *a priori*. Para evitar inclinarse por alguna postura en particular, las opiniones de los diversos actores fueron tomadas en cuenta.

En segundo lugar, y dado que las reformas a la LSS son relativamente recientes, esta investigación enfrenta el reto de que, en el largo plazo, algunos de sus planteamientos puedan perder relevancia. Al final de este trabajo se ha propuesto un paquete de reformas que puede adoptarse para enfrentar la crisis financiera del RJP, sin embargo, en última instancia, las soluciones que se adopten dependerán del rumbo que tome el conflicto y las posturas de los actores.

A pesar de las limitaciones antes mencionadas, este trabajo cumplió su propósito inicial de analizar la problemática y proponer soluciones a la misma. El rumbo que tomará la situación aún es incierto y el proceso de negociación no será fácil pues la situación es compleja. Sin embargo, como demostró esta tesis, sólo un debate abierto y bilateral, que responda a los intereses de todos los actores, logrará rescatar al IMSS para que se constituya en el pilar de seguridad social para el que fue creado.

## **ANEXO**

## ÍNDICE ANEXO

Gráfica I. Fuentes de los recursos del IMSS-Patrón para el RJP, 2004.

Gráfica II. Financiamiento del Gasto en el RJP, 1966-2003.

Gráfica III. Gasto en RJP y Aportaciones Acumuladas al Fondo Laboral, 1966-2003.

Gráfica IV. Incremento Neto en el Número de Plazas Ocupadas, 1977-2003.

Gráfica V. Jubilados y Pensionados del IMSS a Diciembre de 2003 y Proyección a 2015.

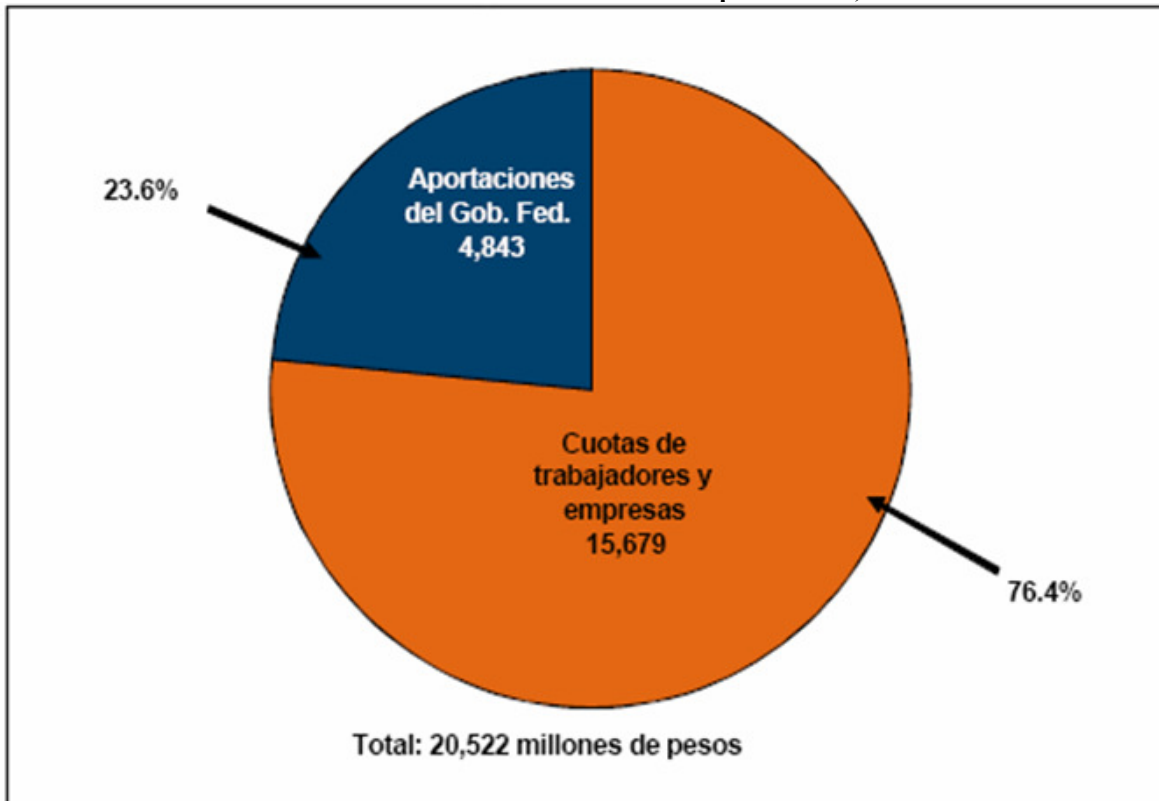
Gráfica VI. Pasivo Laboral del IMSS

Gráfica VII. Crecimiento de la economía mexicana, 2001-2006.

Documento I. Modificaciones hechas a la Ley del Seguro Social en agosto de 2004

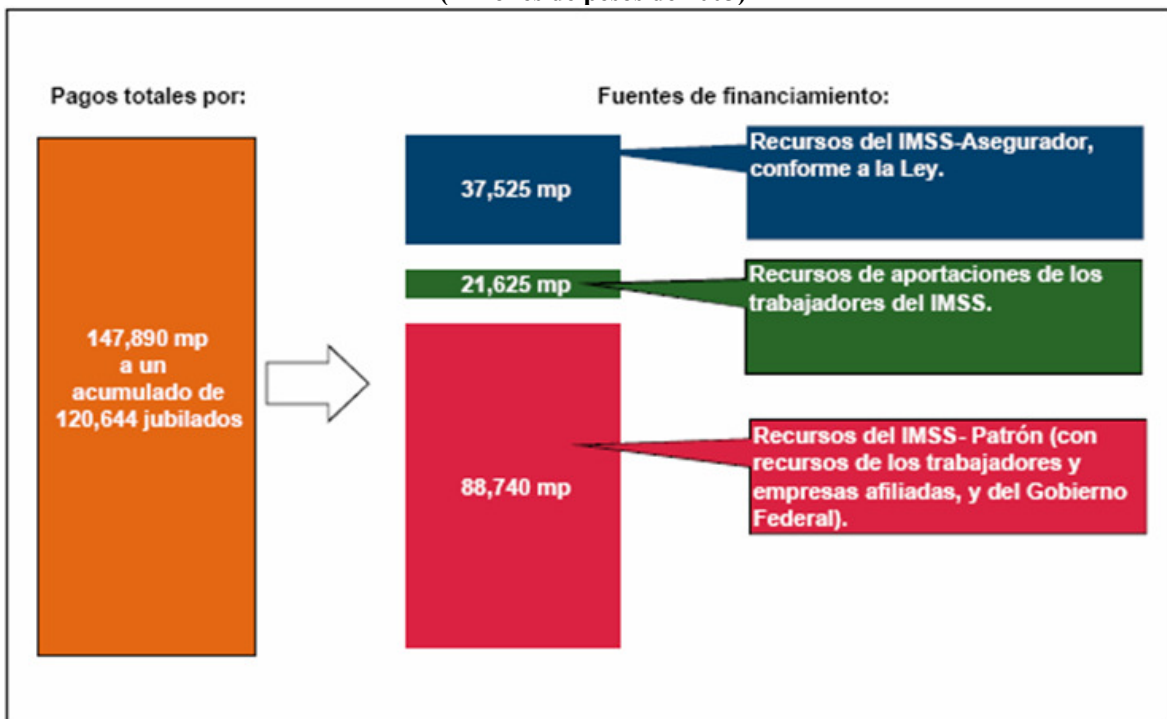


**Gráfica I.**  
**Fuentes de los recursos del IMSS-Patrón para el RJP, 2004**



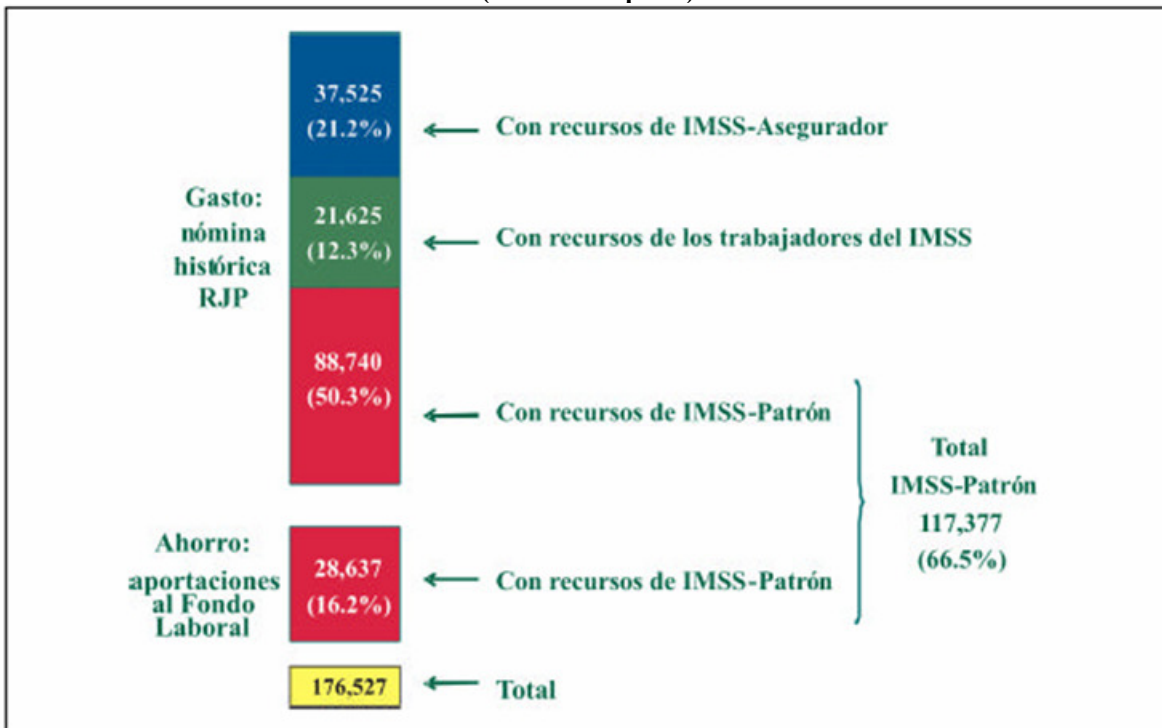
Fuente: IMSS

**Gráfica II.**  
**Financiamiento del gasto en el RJP, 1966-2003**  
**(millones de pesos de 2003)**



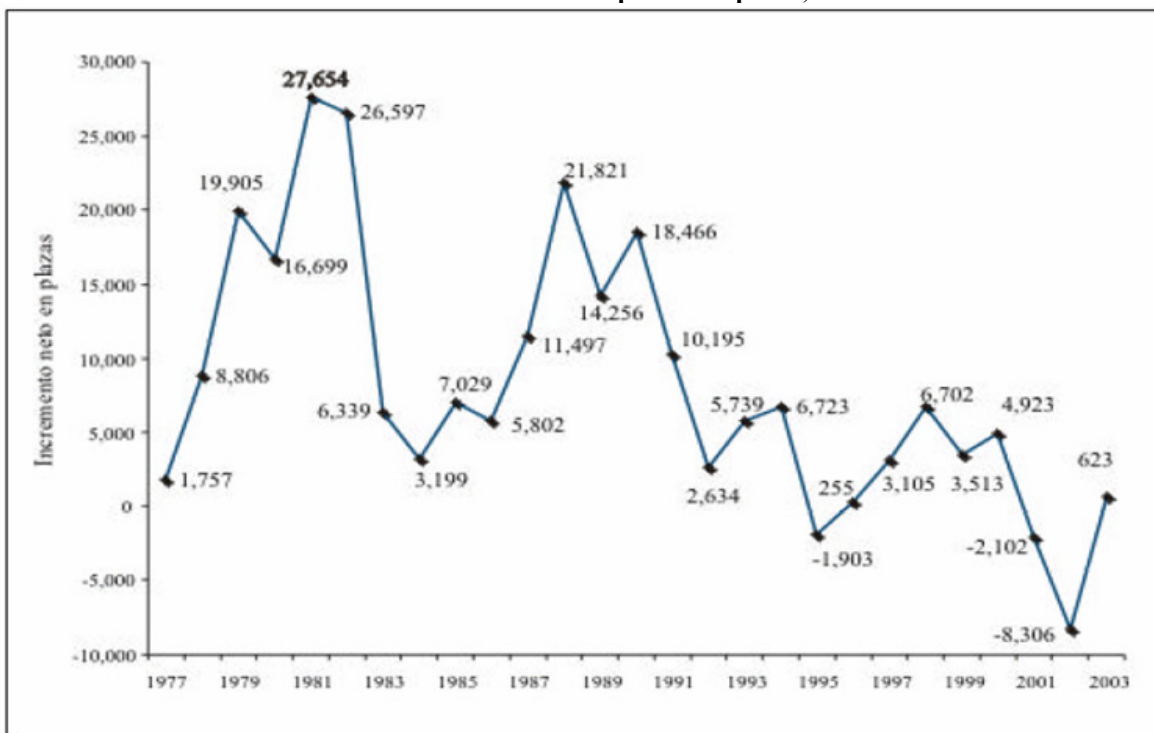
Fuente: “Valuación de las obligaciones laborales pagadas por el Régimen de Jubilaciones, Pensiones y Prima de Antigüedad de 1966 a 2003”, Bufete de Consultoría Actuarial Alexander Forbes (2004).

**Gráfica III.**  
**Gasto en RJP y aportaciones acumuladas al fondo laboral, 1966-2003**  
**(millones de pesos)**



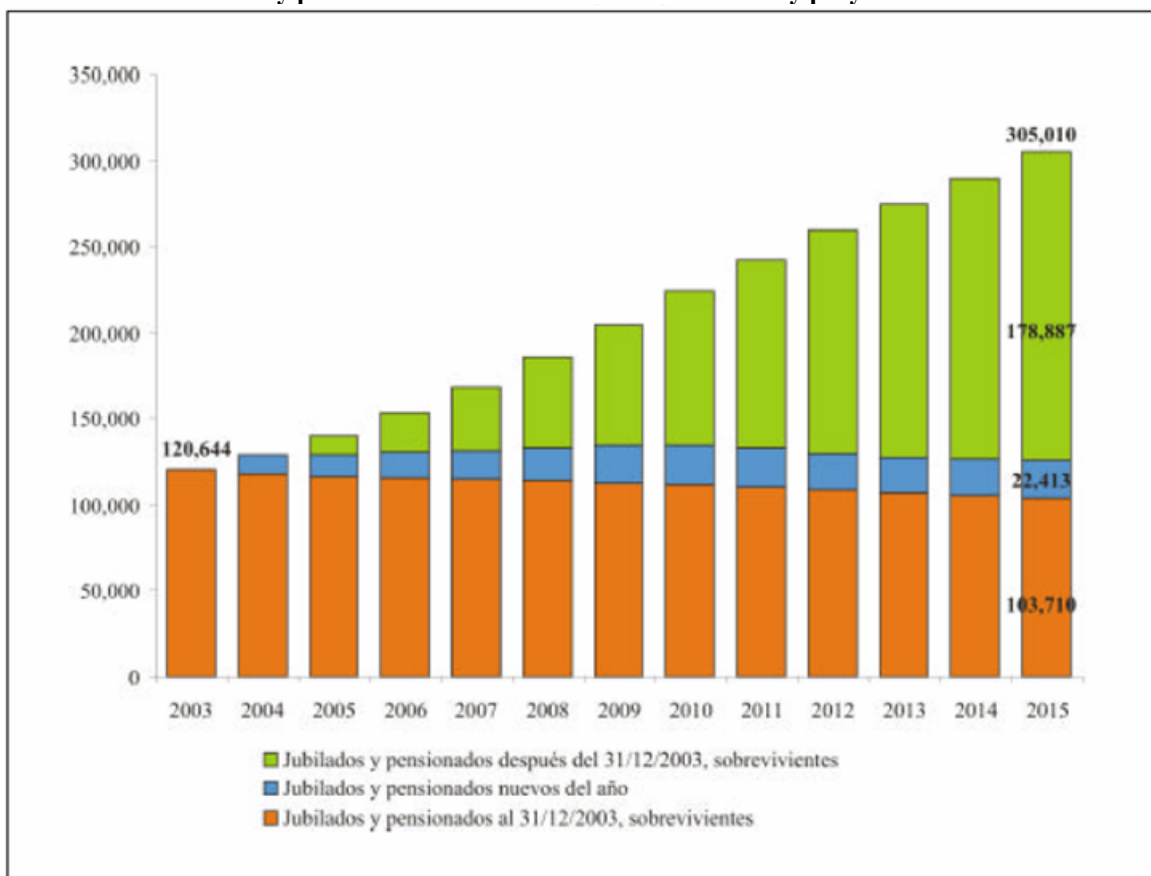
Fuente: “Valuación de las obligaciones laborales pagadas por el Régimen de Jubilaciones, Pensiones y Prima de Antigüedad de 1966 a 2003”, Bufete de Consultoría Actuarial Alexander Forbes (2004).

**Gráfica IV.**  
**Incremento neto en el número de plazas ocupadas, 1977-2003**



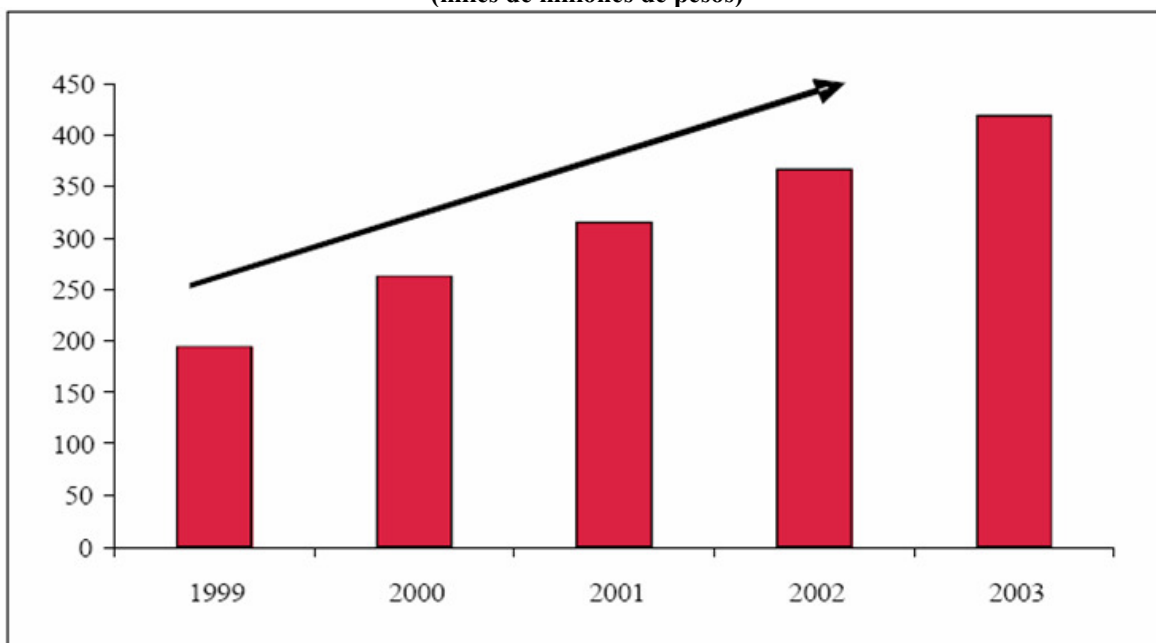
Fuente: IMSS

**Gráfica V.**  
**Jubilados y pensionados del IMSS a diciembre de 2003 y proyección a 2015**



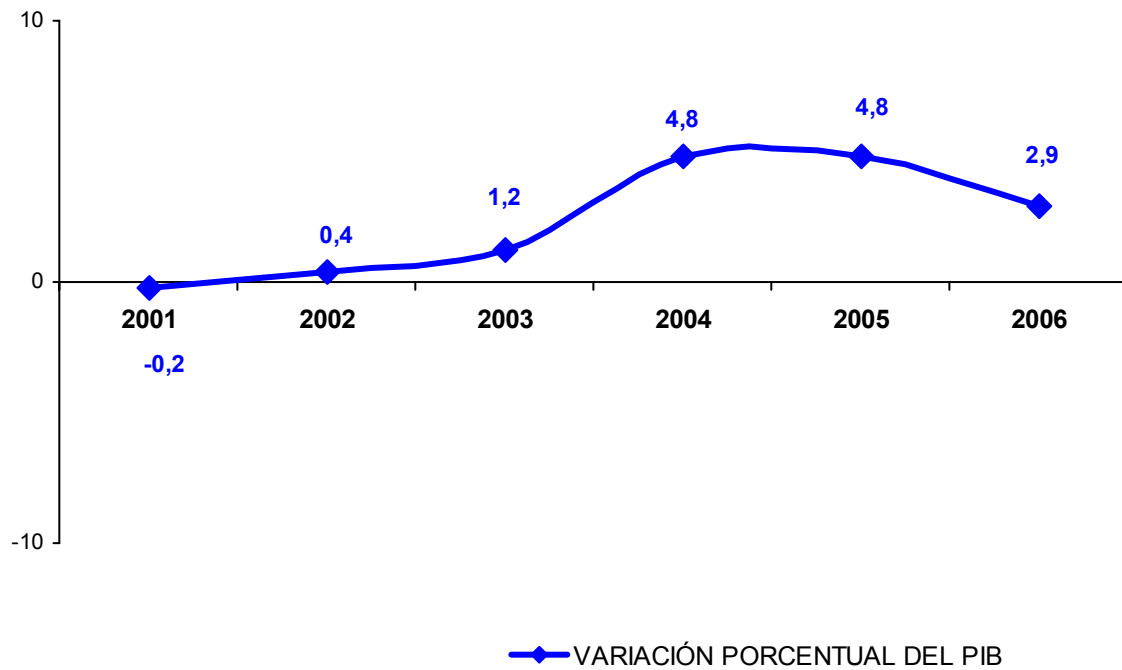
Fuente: IMSS

**Gráfica VI.**  
**Pasivo laboral del IMSS**  
**(miles de millones de pesos)**



Fuente: IMSS

**Gráfica VII.**  
**Crecimiento de la economía mexicana, 2001-2006**



Fuente: INEGI.

**Documento I.**  
**Modificaciones hechas a la Ley del Seguro Social en agosto de 2004**

Artículo 277 D.- El Consejo Técnico solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicios, así como al aumento de la recaudación, siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto para dicha creación, sustitución o contratación de plazas, y aquellos indispensables para cubrir el costo de sus repercusiones. Independientemente de lo anterior, para crear, sustituir o contratar plazas, se deberán depositar en el Fondo a que se refiere el artículo 286 K de esta Ley, los recursos necesarios para cubrir los costos futuros derivados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, a fin de que en todo momento, se encuentre plenamente financiado.

Artículo 286 K.- El Instituto administrará y manejará, conforme a los lineamientos que al efecto emita el Consejo Técnico, un fondo que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, con objeto de disponer de los recursos necesarios en el momento de la jubilación de sus trabajadores.

Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la Administración Pública Federal aplica en dicha materia. Dicho Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto, estableciendo dentro de él una cuenta especial para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Instituto. Los recursos que se afecten en dicho Fondo y cuenta especial sólo podrán disponerse para los fines establecidos en este artículo.

El Instituto, en su carácter de patrón, no podrá destinar a este Fondo, para el financiamiento de la cuenta especial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones y trabajadores establecidos en la Ley del Seguro Social. Tampoco podrán destinar recursos para dicho fin de las contribuciones, cuotas y aportaciones,



que conforme a la Ley del Seguro Social, son a cargo del Gobierno Federal; ni de las Reservas a que se refiere el artículo 280 de esta Ley o de los productos financieros que de ellas se obtengan.

El artículo Segundo Transitorio de la reforma estipula que los trabajadores, jubilados y pensionados que ostenten esas categorías hasta antes del 12 de agosto de 2004, seguirán disfrutando del RJP en los términos de siempre, y que el Instituto presupuestará anualmente sus obligaciones como IMSS-Patrón con el propósito de sufragar esta nómina del RJP.

*Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 2004, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y artículos

AGUILAR GARCÍA, FRANCISCO JAVIER, “Reformas a la Ley del IMSS, nuevo golpe a la seguridad social”, *www.prd.org.mx*, 10 de junio de 2006.

ALONSO RAYA, MIGUEL (COORD.), *El PRD frente a la reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, pp. 86.

ÁLVAREZ OCHOA, SELENE, “Análisis del sistema de pensiones mexicano financiado por medio de la capitalización individual”, *El cotidiano*, vol. 16, núm. 102 jul-ago, pp. 29-39.

ANTOLIN, PABLO Y WIN SUYKER, *How should Norway respond to ageing*, OCDE, Economics Department Working Papers, núm. 296, 2001, pp. 28.

ARRIETA CENICEROS, LORENZO, “Las perspectivas de la relación de las organizaciones sindicales con el Estado mexicano. El futuro del corporativismo”, *Estudios Políticos*, núm. 26, enero-abril, 2001, pp. 171-202

AZIZ NASSIF, ALBERTO, “Reforma al ISSSTE”, *El Universal*, 20 de marzo de 2007.

BECERRIL, ANDREA, Y ÁNGELES CRUZ, “Cerrazón de Santiago Levy ante propuesta del SNTSS”, *La Jornada*, 31 de julio de 2004.

BENSUSÁN, GRACIELA, “La Reforma de la legislación laboral (1988-2001), México, 2001, disponible en [www.unt.org.mx](http://www.unt.org.mx).

BIZBERG, ILÁN, “Auge y decadencia del corporativismo”, en Francisco Alba *et al.* (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, p. 313-366.

BONGAARTS, JOHN, *The end of fertility. Transition in the Developed World*, New York, Population Council, 2001, núm. 152, pp. 32.

BRACHET-MÁRQUEZ, VIVIANE, *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*, México, El Colegio de México, 1996, pp. 317

CABRERA GUSTAVO, *ET. AL.*, “Políticas de población y cambio demográfico en el siglo XXI”, *México en el umbral del milenio*, México, El Colegio de México, 1990.

CANTÓN MENA, RAÚL, “Otros embates al IMSS. Las reformas al régimen de jubilaciones y pensiones y sus alrededores”, *El Cotidiano*, nov-dic, vol. 20, núm. 128, pp. 40-44.

CARAZO PRECIADO, JOSÉ LUIS, “IMSS, una lección costosa para México”, *La Crónica*, 14 de octubre de 2005.

CÁRDENAS, ENRIQUE, *La política económica en México 1950- 1994*, México, El Colegio de México, 1996, pp. 236.

CARRÓN, J. MARÍA, *Alternativas de desarrollo, dinámica poblacional y políticas de población*, Asunción, Centro Paraguayo de estudios de población, 1991, p. 33.

CASTIGLIONI, ROSSANA, “Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. 2, 2005, p. 175 (pp. 173-189)

CONTRERAS, JOSÉ, “Levy pide al Congreso aprobar reforma del IMSS más amplia”, *La Crónica*, 30 de Septiembre de 2004.

CÓRDOVA, ARNALDO, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974, pp. 219.

CORTÉS, MARICARMEN, “IMSS, otra reforma que naufraga”, *El economista*, 15 de Marzo del 2004.

CORTÉS NAYELI Y ALEJANDRO TORRES, “Ratifican cambios en IMSS”, *El Universal*, 5 de agosto de 2004.

DE LA GARZA TOLEDO, ENRIQUE Y CARLOS SALAS (COORDS.), *La situación del trabajo en México 2003*, México, Instituto de Estudios del Trabajo, 2003, pp. 377.

DÍAZ GONZÁLEZ, ELISEO Y JORGE EDUARDO MENDOZA COTA, *Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta, retención de salarios*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2005, pp. 90.

GARCÍA NIETO, HÉCTOR ULISES Y ARTURO PACHECO ESPEJEL (COORDS.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Instituto de Estudios del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 187.

GONZÁLEZ ANAYA, JOSÉ ANTONIO, “Panorama general de los sistemas de pensiones en México”, Huatusco, Veracruz, 4 de Junio de 2004 [Conferencia].

GONZÁLEZ ROARO, BENJAMÍN, *ISSSTE, Panorama general de los sistemas de pensiones en México*, abril de 2004 [Presentación y Conferencia].

HOLZMANN, ROBERT Y RICHARD HINZ, *Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas*, Washington, Banco Mundial, 2005, pp. 281.

HVIDING, KETIL Y MARCEL MÉRETTE, *Macroeconomic Effects of Pension Reforms in the Context of Ageing Populations: Overlapping Generations Model Simulations for Seven OECD Countries*, OCDE, 1998, Economics Department Working Papers, núm. 201, pp. 37.

IBARRA, DAVID, “Corporativismo, desmovilización popular y democracia”, *Nexos*, junio, núm. 318, 2004, pp. 43-48.

IGLESIAS, AUGUSTO, *Reforma a las pensiones en América Latina: experiencias y lecciones*, Panamá, 2003, Seminario Reforma a los sistemas de pensiones: efectos y retos, pp. 29 [Presentación y Conferencia].

JACKSON, RICHARD, *The global retirement crisis*, Washigton, Center for Strategic and International Studies, 2002, pp. 92.

JONES, CLAUDIO Y CORAL MACÍAS, “La reforma en el IMSS: la inevitable solución política”, *Bien Común*, vol. 11, núm. 132, 2005, p. 60.

KRITZER E., BARBARA, “Accounts in other countries”, *Social Security Bulletin*, vol. 66, núm. 1, 2005.

LEHMBRUCH, GERARD, “Observaciones finales: problemas para la investigación futura de la intermediación corporativista y la formación de políticas”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo*, México, Alianza, 1992, pp. 247-277

LOMELÍ VARGAS, LEONARDO, “La seguridad social en México: el reto de los próximos cincuenta años”, *Economía Informa*, 2002, núm. 311 oct., pp. 48-59.

LUSTIG, NORA, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 307.

MÉNDEZ, ENRIQUE, Y ROBERTO GARDUÑO, “Abre el Senado margen para la negociación; anuncia que sesionará el 4 de agosto”, *La Jornada*, 31 de julio de 2004.

MESA-LAGO, CARMELO, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004, núm., 144, Serie Financiamiento del Desarrollo, pp. 137.

MESA-LARGO, CARMELO, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, México, FCE, 1986, pp. 443.

MEYER, LORENZO Y JOSE LUIS REYNA, “México el Sistema de Partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 390.

MONTES DE OCA ZAVALA, VERÓNICA, “Crisis en los sistemas de pensiones y empobrecimiento o empobrecimiento y crisis en los sistemas de pensiones”, México, 2006 [Presentación y Conferencia].

MORENO S., PEDRO, *Análisis de la gestión del IMSS de 1975 a 1985*, México, CIDE, 1998, pp. 112.

NATALI, DAVID Y MARTIN RHODES, *The ‘New Politics’ of the Bismarckian Welfare State: Pension Reforms in Continental Europe*, Italia, European University Institute, 2004, EUI Working Papers, pp. 29.

NEDELMAN B. Y K. G. MEIER, “Teorías de corporativismo contemporáneo ¿estática o dinámica?”, en Philippe C. Schmitter y Gerard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo*, México, Alianza, 1992, pp. 115-140.

ORTEGA RIQUELME, JUAN MANUEL, “Acuerdos Tripartitas y Gobernanza Económica en el México de fin de siglo”, *Foro Internacional*, 184, XLVI, 2006 (2), pp. 227-262.

OSORIO MARTÍNEZ, MARLEN, “Modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones en el IMSS: la reflexión debe continuar”, *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 136, mar-abr, p. 41.

PANITCH LEO, “El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo*, México, Alianza, 1992, pp. 141-172.

RODARTE GARCÍA, RICARDO, “Experiencias en la medición del sector informal en México”, *Revista de información y análisis*, núm. 23, 2003, pp. 26-32.

RUIZ, JOSÉ LUIS Y RUTH RODRÍGUEZ, “Fernando Flores, relevo en IMSS”, *El Universal*, 4 de octubre de 2006.

S. A., *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Boletín Semanal Subregión V., núm. 19 año 2, 2006, pp. 5.

S. A., “Decepciona a expertos reforma en IMSS”, *Reforma*, 6 de Agosto de 2004.

S. A., *Economic Survey of Spain*, OCDE, 2005, pp. 164.

S. A., *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2004, pp. 470.

S. A., *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2005-2006*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.

S. A., *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2005-2006*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2006, pp. 500.

S. A., *Informe de la Comisión Nacional Ejecutiva*, México, Unión Nacional de Trabajadores, 2005.

S. A., *Informe Estadístico de Salud*, OCDE, 2006.

S. A., *Limitantes de la Competitividad y el Crecimiento Económico en México*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, [Boletín].

S. A., “Menos niños y más ancianos, la población del siglo XXI”, *Fundación Chile Unido*, 2002, núm. 68 julio, pp. 5 [Boletín].

S. A., *Memoria Estadística del IMSS 2006*, México, IMSS, 2006.

S. A., *Panorama del Empleo, indicadores de la OCDE 2004. ¿Cómo se compara México?*, México, OCDE, 2004, [Boletín].

S. A., *Panorama general de los sistemas de pensiones en México*, México, 2005, LIX Legislatura-Cámara de Diputados [Presentación].

S. A., *Pasivos Contingentes*, México, 2004, Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 34 [Presentación y Conferencia].

S. A., “Population”, *OECD Factbook 2007-Economic, Environment and Social Statistics*, OECD, 2007.

S. A., “Seconds Thoughts on the third age”, *The Economist*, 17 de febrero de 2005.

S. A., *World Development Indicators*, World Bank Publications, pp. 402.

S. A., “60 años de servir a México”, México, IMSS, 2003, pp. 9 [Folleto].



SCHMITTER, PHILIPPE C., “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo*, México, Alianza, 1992, pp. 15-66.

SOLÍS SOBERÓN, FERNANDO Y ALEJANDRO VILLAGÓMEZ A., *La seguridad social en México*, México, CIDE-FCE-CONSAR, 1999, pp. 402.

TREJO, ADRIÁN, “Pese a presiones sindicales, la reforma al IMSS va”, *El Economista*, 5 de agosto de 2004.

VERA BOLAÑOS , MARTA G., *La Teoría de la Transición Epidemiológica*, Documento de Investigación N° 37, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 1999, pp. 1-11 (p. 4).

ZAPATA, FRANCISCO, “La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2005)”, *Foro Internacional*, 183, XLVI, 2006 (1), pp. 81-102.

#### Leyes y reglamentos

*Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores de Base de Nuevo Ingreso*, 13 de julio de 2007.

*Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2006.*

*Ley del Seguro Social, 2006.*

*Ley Federal del Trabajo, 2006.*

*Reglas de Operación del Programa IMSS-SOLIDARIDAD.*

#### Sitios de Internet

Portal de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx).

Portal del Consejo Nacional de Población, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

Portal del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, *www.imss.gob.mx*.

Portal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *www.inegi.gob.mx*.

Portal de la Secretaría de Salud, *www.salud.gob.mx*.

Portal del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, *www.sntss.org.mx*.

Portal de la Unión Nacional de Trabajadores, *www.unt.org.mx*.

### Entrevistas

Entrevista al Lic. Luis Alberto Sánchez Martínez, Director de Prospectiva y Análisis del IMSS, México D. F., noviembre 2004.

Entrevista a funcionario del IMSS, México D. F., junio de 2007.<sup>249</sup>

Entrevista al químico Félix Perusquia Castillo, Secretario del Exterior del SNTSS, México D. F., junio 2007.

---

<sup>249</sup> En el caso de este funcionario del IMSS, accedió a dar la entrevista, pero pidió que no se citará ni su cargo, ni su nombre.