

CAPÍTULO 2

HISTORIA DE LAS PENSIONES EN MÉXICO. BREVE ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE PENSIONES EN MÉXICO

Desde mediados del siglo XIX, los obreros y campesinos del país lucharon por mejores condiciones de trabajo, pero la llegada de Porfirio Díaz al poder truncó cualquier esfuerzo en ese sentido.⁹ Sería hasta la Revolución mexicana que estas demandas pudieron plasmarse en la Constitución, lo que marcó un momento trascendental en las garantías colectivas de México.

En el texto constitucional se trazó el camino a un proyecto de derechos de segunda generación,¹⁰ con el Estado como el garante de los derechos colectivos de los trabajadores, no sólo de los individuos.¹¹ El artículo 123 se consagró al trabajo y la previsión social de “obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general

⁹ Gustavo Sánchez Vargas, *Cuadernos de sociología. Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, Biblioteca de ensayos sociológicos, IIS-UNAM, Ciudad de México, 1963, pp. 14-17.

¹⁰ Guillermo Farfán Mendoza habla de derechos de segunda generación para referirse a los derechos colectivos, como un avance frente a los derechos individuales, de primera generación.

¹¹ Guillermo Farfán Mendoza, “México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 24, p. 5.

JORGE TONATIUH MARTÍNEZ AVIÑA

de todo contrato de trabajo”.¹² En su fracción XXIX, se estableció que sería mediante la creación de Cajas de Seguros Populares que se instaurarían mecanismos de prevención para casos de “invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos”.¹³ En 1929, se modificaron los artículos 73 y 123 para expedir las leyes del trabajo: en la fracción mencionada, el término “Cajas de Seguros Populares” fue cambiado por la Ley del Seguro Social, y se añadió el seguro de enfermedades.¹⁴

En 1925, se expidió la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro,¹⁵ en la que se protegía a “todos los encargados del servicio público que no fueran militares, incluyendo los de carácter docente, y cuyos cargos y remuneraciones estuvieran enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el Presupuesto de Egresos”.¹⁶ Con esta ley se creó un fondo de pensiones en el que se depositaban las aportaciones de los trabajadores y del Estado, y se establecía que la jubilación podría ser por cesantía en edad avanzada, sobrevivencia e invalidez, y la edad mínima para acceder a esta prestación sería de 60 años. El ingreso de los jubilados sería un porcentaje del promedio del sueldo percibido en los últimos cinco años de su vida laboral.

¹² Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹³ Guillermo Farfán Mendoza, *op. cit.*

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, “Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución de la República”. Disponible en <https://sidof.segob.gob.mx/notas/4433649>

¹⁵ CESOP, “Antecedentes en Seguridad Social”, 2006. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm

¹⁶ IJ-UNAM, “Ley General de Pensiones Civiles de Retiro”, 2010. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2791/15.pdf>

REFORMAR EL SISTEMA DE PENSIONES

Con el paso de los años, se fueron añadiendo cada vez más trabajadores formales al grupo de personas con derecho a seguridad social y pensión. No obstante, este proceso se realizó de manera fragmentada. En 1932, se creó el Departamento del Trabajo, dedicado a resolver problemas de conciliación y avenencia entre el capital y el trabajo.¹⁷ Posteriormente, las políticas de seguridad social del Cardenismo (1934-1940) se orientaron más a aspectos sanitarios, por ejemplo, a la prevención de enfermedades, fundamentalmente las infantiles, y en segundo término al tratamiento asistencial, particularmente a obreros y campesinos.¹⁸

En 1942, cuatro años después de la expropiación petrolera, el gobierno federal y los trabajadores firmaron el primer Contrato Colectivo de Trabajo con Petróleos Mexicanos (Pemex), en el que se pactó un esquema de pensiones y jubilaciones.¹⁹ En ese mismo año, se presentó en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada entre el 10 y 16 de septiembre,²⁰ el anteproyecto

¹⁷ José Florencio Fernández, *Política y administración pública en México (1934-1978)*, INAP, Ciudad de México, p. 29. Disponible en https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/574348/DocsTec_1922.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸ Martha Eugenia Rodríguez, “La salud durante el Cardenismo (1934-1940)”, *Gaceta Médica de México*, p. 612. Disponible en https://www.anmm.org.mx/GMM/2017/n5/GMM_153_2017_5_608-625.pdf

¹⁹ Pemex, “Libro blanco. Nuevo esquema de pensiones”, 2018. Disponible en http://www.pemex.com/transparencia/Documents/2018-mdylb/5_LB_DCASPensiones.pdf

²⁰ La reunión de los países de América da respuesta a la resolución tomada por el Comité Interamericano de Seguridad Social en 1940. Los países asistentes fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salva-

JORGE TONATIUH MARTÍNEZ AVIÑA

para la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Un personaje fundamental en el andamiaje y planeación del IMSS fue Emil Schoenbaum. En 1942, después de organizar los seguros sociales de Ecuador, Bolivia, Chile y Paraguay, redactó el anteproyecto de la Ley del Seguro Social.²¹ Este documento establecía que el seguro de vejez, invalidez y muerte (VIM) debía basarse en el sistema de prima media general, y que se integraría en un fondo único a toda la colectividad asegurada de esa primera generación y de las venideras.²² Esto significaba que las aportaciones realizadas por los trabajadores formarían una gran bolsa o reserva técnica con la que, en su momento, se pagarían las pensiones.

En este régimen de seguridad social se consideraba la conservación y la realización del equilibrio financiero, y se asociaban los ingresos por cotización con los gastos futuros probables.²³ En 1943, con una población de trabajadores en una etapa cero —que comenzarían a aportar para su vejez—, los niveles de reserva debían aumentar hasta estabilizarse después de un largo periodo de acumulación.

Asimismo, se supuso un crecimiento constante del número de trabajadores que aportarían a la seguridad social, es decir, un crecimiento del mercado formal, al estilo

dor y Uruguay. Véase Hugo Garciamarín, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, Ciudad de México, 2019.

²¹ Alberto Aguilar, “Professor Emil Schoenbaum”, *Revista CISS*, núm. 7, 2004, p. 10.

²² STPS, *Anteproyecto de Ley del Seguro Social, México, 1942*, pp. 17-18. Disponible en http://biblioteca.ciess.org:8081/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7906&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20actuaria

²³ Peter Thullen, *op. cit.*, 1995.

REFORMAR EL SISTEMA DE PENSIONES

bismarckiano. De esta manera, el monto destinado al pago de pensiones nunca sería deficitario, incluso si hubiera un estancamiento del trabajo asalariado, la formación de reservas debía permitir el pago de las pensiones.

Con la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943, se establecieron los distintos seguros a los que los trabajadores tenían derecho, y se limitó la cobertura a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social. Entre estos seguros estaban los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada.²⁴

En 1959 nació el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que también administraría de manera propia las pensiones de dicho sector. En 1976 surgió el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) para atender al sector militar. A la par de estos grandes organismos, se establecieron instituciones de este tipo en los gobiernos estatales y municipales, lo que provocó que la administración de las pensiones fuera atomizada, pues el pago, cobro y otorgamiento de servicios dependía del tipo de entidad en la que se laboraba. Universidades, gobiernos estatales y gobiernos municipales gestionaban de manera independiente la normativa para otorgar pensiones, ante la falta de un marco regulatorio general que restringiera o delimitara su administración. Su único límite era que su modelo de pensiones debía basarse en el de la Ley del Seguro Social de

²⁴ Antonio Ruezga Barba, *op. cit.*, 2009.

JORGE TONATIUH MARTÍNEZ AVIÑA

1943. Actualmente existen en el país más de 105 sistemas públicos de pensiones.²⁵

En 1973 se publicó una nueva Ley del Seguro Social, cuyo propósito era alcanzar una mayor cobertura y aumentar las prestaciones y beneficios de los asegurados. Para conseguirlo, se presentó el capítulo de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, pensando en particular en la posible incorporación de las trabajadoras del hogar y de las y los trabajadores independientes y de industrias familiares.²⁶ También se creó el seguro de guarderías, se aumentó la cuantía de las pensiones por viudez e incapacidad permanente parcial y total, y se mantuvo el principio de redistribución para otorgar mayores beneficios a los asegurados de bajo salario.²⁷

En cuanto al financiamiento para el seguro de vejez, el principal cambio que se realizó fue plantear las primas medias escalonadas.²⁸ Como ya se estableció, este mecanismo implica subir gradualmente las aportaciones para el pago de pensiones, a fin de darle viabilidad financiera al modelo. Sin embargo, en los hechos, el esquema de financiamiento mantuvo una prima media general.

Por esta razón, para 1985, el fondo de reserva para las pensiones comenzó a terminarse. Debido a eso, se pasó

²⁵ Pedro Vásquez Colmenares, *Pensiones en México: la próxima crisis*, Siglo XXI, Ciudad de México, 2012.

²⁶ Javier Moreno Padilla, "Nueva Ley del Seguro Social", Editorial Trillas, México, 1978, p. 24.

²⁷ *Ibid.*, pp. 18-19.

²⁸ Berenice Ramírez, Beatriz Rosado e Inmaculada Domínguez, "Influencia del mercado de trabajo en las pensiones de México y España a partir de la tasa interna de rendimiento", *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, núm.1, vol. 13, 2018, pp. 99-131.

REFORMAR EL SISTEMA DE PENSIONES

del financiamiento de capitalización colectiva al de reparto puro, en el que no hay reservas y los trabajadores activos mantienen de forma directa a los jubilados. La disminución de las reservas obedeció también a que parte de éstas se utilizó para financiar el seguro de enfermedades-maternidad, que de 1965 a 1981 tomó dos terceras partes de los egresos de la seguridad social.²⁹ Otro factor determinante fue que no se restituyeron las inversiones realizadas en la construcción de infraestructura nacional, como hospitales, sanatorios, laboratorios, construcción de colonias obreras, etc.³⁰ Indiscutiblemente, el pago destinado a estos fondos debió considerarse en cada presupuesto anual del gobierno en turno.

Mientras esto ocurría, el neoliberalismo comenzó su avance en toda la región. Chile es reconocido como el primer país que abrazó esta ideología y comenzó la transformación de sus instituciones de acuerdo con ella. Fue el país que sustituyó el sistema de pensiones de beneficio definido por el de capitalización individual, con el argumento de que las ineficiencias administrativas del gobierno sólo podrían ser resueltas por las empresas en un marco económico de libre mercado.

Nuestro país comenzó la privatización de los ahorros de los trabajadores en 1992. El 10 de febrero de ese año,

²⁹ Carmelo Mesa-Lago, “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile, 1985, pp. 151, 155 y 167. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8315/S8519998_es.pdf

³⁰ Laureano Hayashi Martínez, “La economía mexicana y la evolución de la seguridad social”, en Laureano Hayashi Martínez (coord.), *Los sistemas de pensiones en México*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2019, pp. 29-30.

JORGE TONATIUH MARTÍNEZ AVIÑA

Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión una serie de reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a la Ley del Infonavit, por las que se crearía el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).³¹ Dichos cambios transfirieron a la Banca recién privatizada el 2 % del salario de cotización del trabajador para el fondo de retiro y el 5 % relativo al Infonavit para el fondo de financiamiento a la vivienda. La idea era que el monto acumulado etiquetado para el fondo de retiro sería devuelto a los trabajadores una vez que ejercieran su derecho a la jubilación. Con ello se establecía el primer mecanismo de ahorro complementario obligatorio en el país, y se araba así el camino para el cambio de esquema pensionario, pues se constituyeron cuentas individualizadas. En 1993 también se reformó la Ley del ISSSTE para introducir el SAR.

Una de las justificaciones esgrimidas en aquellos años era que el IMSS estaba en la antesala de la crisis financiera y que no podría hacer frente al pago de pensiones en los siguientes años. En la iniciativa presentada en 1995 de lo que sería la nueva Ley del Seguro Social, se indicó que el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM), a pesar de contar con cinco décadas de trayectoria, no tenía las reservas líquidas (técnicas) necesarias, por no haberse restituido, como ya se mencionó, los recursos prestados a los seguros de enfermedades y maternidad. Esto ponía al IMSS en una “crítica situación financiera”.³²

³¹ Su objeto es establecer el mecanismo del ahorro individualizado para el retiro, que involucra a los trabajadores que cotizan bajo la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE.

³² Secretaría de Servicios Parlamentarios, “Cuaderno de Apoyo. Ley del

REFORMAR EL SISTEMA DE PENSIONES

Ya con Ernesto Zedillo en la presidencia, a finales de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1 de julio de 1997. Desde entonces, sería por medio de un esquema de capitalización individual que todos los nuevos trabajadores podrían —si sus ahorros alcanzaban— obtener una pensión. En este sentido, el Estado fue sustituido por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) en la administración e inversión de los recursos ahorrados. Lo mismo ocurrió con los trabajadores del Estado tras la reforma a su sistema, que entró en vigor en 2007.³³ Entidades como Pemex hicieron cambios similares en 2015. Sin embargo, estados, municipios y universidades mantuvieron esquemas de beneficio definido sin una regulación central que los guiara.

Asimismo, estos cambios tocaron los servicios médicos de los futuros jubilados. Al individuo se le delegó la responsabilidad de ahorrar los fondos necesarios para poder comprar una pensión, pero también la obligación de cotizar al menos 750 semanas (15 años) para mantener los beneficios del seguro de enfermedades.³⁴ Las bases de este modelo neoliberal son tales que se permite por ley que los adultos mayores carezcan de pensión y de servicios médicos.

Seguro Social. 21 de diciembre de 1995 Vigente. 12 de marzo de 1973. Abrogada”, Ciudad de México, 2007.

³³ Es así como surge Pensionissste, la única Afore estatal. Desde su creación y hasta 2011, fue el ente facultado para administrar los recursos de los trabajadores del Estado; a partir de entonces, se le permitió competir con el resto de las Afore.

³⁴ Artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social (vigente). Disponible en <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

JORGE TONATIUH MARTÍNEZ AVIÑA

La adopción del nuevo modelo separó a los trabajadores en dos grandes grupos: los que ya estaban cotizando, y que al final de su vida laboral podrían decidir bajo qué ley jubilarse —la ya descrita generación de transición—,³⁵ y el resto de los trabajadores, que entrarían en el nuevo esquema desde el comienzo, conocidos como *generación Afore*.

³⁵ En realidad, se debería hablar de las generaciones en transición, pues varias entidades hicieron reformas a sus esquemas de pensiones en distintos momentos, comenzando por el IMSS en 1997. El ISSSTE tiene varias generaciones de transición en su haber, dado que realizó adecuaciones que afectaron de distinta forma a los trabajadores. Sin embargo, al hablar específicamente del modelo de capitalización individual, se habla de una sola generación de transición.