



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO 1990-1997.  
UN ENFOQUE DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO  
ECONOMICO.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :  
**ANGEL AVILA RAMIREZ**

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSE LUIS AYALA ESPINO.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

SEPTIEMBRE 1998.

256422



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Dios por darme la dicha de  
Vivir, por permitirme concluir  
Una carrera universitaria y  
Empezar una nueva.*

*A Juan Carlos aunque ya no estés conmigo,  
quiero que sepas en donde quiera que te  
encuentres, que estoy muy contento y orgulloso de  
haberte conocido, gracias por todos los momentos  
que pase en tu compañía, siempre los recordaré.*

*Todos los hombres, en algún momento de su vida, se sienten solos; y más: todos los hombres están solos. Vivir, es separarnos del que fuimos para internarnos en el que vamos a ser, futuro extraño siempre.*

*La soledad es el fondo último de la condición humana. El hombre es el único ser que se siente solo y el único que es búsqueda de otro.*

*Su naturaleza —si se puede hablar de naturaleza al referirse al hombre, el ser que precisamente, se ha inventado así mismo al decirle “no” a la naturaleza— consiste en un aspirar a realizarse en otro.*

*El hombre es nostalgia y búsqueda de comunión. Por eso cada vez que se siente así mismo se siente como carencia de otro, como soledad.*

**OCTAVIO PAZ**  
**El laberinto de la soledad**

## P R E F A C I O

La idea de elegir un tema para desarrollarlo a lo largo de la tesis no fue del todo fácil como pudiera pensarse, sobre todo porque en un principio quien ahora escribe, quería realizar un tema de una índole extraordinariamente alta, lo cual para el nivel en que me encontraba en aquel entonces, resultaba muy complejo.

Es por ello que en un primer intento, mi tutor de tesis el Dr. José Luis Ayala Espino rechazó tajantemente mi propuesta debido a que era muy general.

No se si fue por terquedad o simplemente por confusión al no comprender del todo sus sugerencias, que por segunda ocasión, me rechazó mi propuesta al considerar que yo quería abarcar todo y nada a la vez, por lo tanto estaba como al principio.

En ese tiempo me encontraba realizando pequeñas monografías sobre el sector público mexicano, en especial lo relacionado a Seguridad Social.

Así, al notar que aún persistía en mí cierta confusión, mi tutor sugirió hacer la tesis precisamente sobre la primer monografía que había hecho ya que era el tema que yo conocía y se enmarcaba perfectamente dentro de la Seguridad Social.

La sugerencia me pareció muy acertada sobre todo porque a nosotros los estudiantes nos gusta complicarnos con temas muy vastos y no volteamos los ojos hacia temáticas muy concretas, lo cual no quiere decir que éstas no sean relevantes.

Siguiendo pues con mi carácter persistente y también por el hecho de que había tomado el curso *Economía Pública II*, en el cual la materia que nos ocupó fue el *Neoinstitucionalismo*, impartida por el tutor, nació en mí la noción de darle a la tesis un matiz teórico y qué mejor que el *Neoinstitucionalismo*, siendo un enfoque novedoso para cubrir esta necesidad imperante.

Siendo ya la tercera ocasión, presente el proyecto titulado *El Sistema de pensiones en México 1990 - 1997. Un enfoque desde el Neoinstitucionalismo Económico* a mi tutor y esta vez sí le convenció porque el tema era concreto y con una teoría novedosa que se ha empezado a estudiar recientemente.

Por lo tanto, es muy pertinente que en México, y muy en especial en la Facultad de Economía, se estudie con la profundidad no sólo esta corriente, sino también otros nuevos enfoques que presenta la nueva economía pública para entender con mayor rigor los cambios que va teniendo, no sólo el Estado, sino en general la economía como un todo.

### AGRADECIMIENTOS

El significado que tiene este trabajo para mí, no quedaría del todo completo sin un agradecimiento a quienes han creído en mí como persona y profesionista.

En primer lugar, le agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía por el privilegio de haber aprendido en sus aulas. El ser universitario es una de mis más grandes satisfacciones.

No hubiera sido posible la culminación de esta obra sin el apoyo de la Fundación UNAM, a través de su programa Beca-Tesis, lo cual agradezco ampliamente.

Extiendo un agradecimiento muy especial al Dr. José Luis Ayala Espino por todas sus enseñanzas, consejos y sugerencias, tanto en las clases como a lo largo de la realización de esta disertación, así como el distinguirme becario de la Cátedra Extraordinaria "Ignacio Ramírez" en Economía y Finanzas Públicas, por brindarme el acceso a las instalaciones del CEDEM (Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México) en donde trabajé la mayor parte del tiempo en el desarrollo de este trabajo y por último pero no menos importante, por la confianza que ha depositado en mí como estudiante y persona, sobra decir que me siento muy orgulloso de contar con su amistad.

A los profesores de la Facultad de Economía, quienes a través de sus enseñanzas y en ocasiones regaños, plasmaron en mí el gusto por la economía.

A Ernesto Jiménez por la gran amistad que hemos llevado juntos desde el primer semestre, gracias por sus consejos *compañero* me han ayudado mucho a desenvolverme como persona. Espero seguir contando con su amistad por mucho tiempo.

A Esperanza Rojas por todos los momentos maravillosos que hemos pasado juntos. Este trabajo es la mejor muestra que deseo brindarte y espero de todo corazón, algún día, tener la fortuna y el privilegio de compartir algo más contigo.

A Humberto Hernández por la amistad sincera que me has brindado en todo momento, te doy las gracias por la revisión al texto, por tus sugerencias y comentarios siempre certeros hacia este trabajo, sobra decir que tu colaboración fue decisiva.

A todos mis compañeros y amigos cuyos nombres no están aquí y a quienes simplemente, les agradezco por haber compartido conmigo un momento de sus vidas.

A mis padres, quienes con su ejemplo me ha permitido llegar hasta aquí, sinceramente les brindo este pequeño tributo a su esfuerzo siempre tenaz y sin pedir nada a cambio, solo el poder ser una persona de provecho.

A toda mi familia que siempre estuvo al pendiente de mi desarrollo como profesionista, gracias por apoyarme.

Naturalmente, la responsabilidad de lo aquí escrito es solamente mía.

**ANGEL AVILA RAMIREZ**

*Ciudad Universitaria, septiembre de 1998.*

# I N D I C E

<b>INTRODUCCIÓN . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES . . . . .</b>	<b>5</b>
Plan de Pensiones . . . . .	6
Tipos de pensiones . . . . .	7
Los planes públicos de pensiones . . . . .	8
Funcionamiento. . . . .	9
Efectos en la economía . . . . .	10
Los planes de pensiones ocupacionales . . . . .	11
Funcionamiento . . . . .	12
Efectos en la economía . . . . .	14
Los planes de ahorro obligatorio . . . . .	15
Funcionamiento . . . . .	16
Efectos en la economía . . . . .	17
El Ahorro . . . . .	19
Formas de ahorro . . . . .	21
El futuro de cada tipo de ahorro . . . . .	22
El Neoinstitucionalismo Económico . . . . .	22
El Sistema de pensiones en México a partir de 1943 . . . . .	26
<b>APÉNDICE A. PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL . . . . .</b>	<b>30</b>
<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>	<b>34</b>
<b>CAPITULO 2 MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DE LAS PENSIONES</b>	<b>35</b>
Constitución Política . . . . .	35
Ley del IMSS . . . . .	37
Invalidez y Vida. . . . .	39
Retiro, Cesantía y Vejez . . . . .	39
Etapas Normativas del Sistema de Pensiones .. . . .	41
Ley del ISSSTE. . . . .	45
Ley del ISSFAM . . . . .	47
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro . . . . .	48
Marco Organizacional del IMSS y del ISSSTE . . . . .	49
El IMSS . . . . .	49
El ISSSTE . . . . .	50

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	52
<b>CAPITULO 3 SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO: 1990 - 1996</b>	<b>53</b>
Constitución del Sistema	53
El Sistema de Ahorro para el Retiro.	57
Limitantes.	60
El PROCESAR - BANADASAR	62
Problemática Actual	63
El Problema del Ahorro	67
La Transición	68
Costos del Sistema.	69
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>71</b>
<b>CAPITULO 4 NUEVO SISTEMA DE PENSIONES: AFORES.</b>	<b>72</b>
Contexto de la Reforma	72
El Nuevo Sistema	77
AFORE	77
Constitución de las AFORES	79
Funciones de las AFORES	81
SIEFORES	82
Funciones de las SIEFORES.	82
Funcionamiento del Nuevo Sistema	84
Reglas de los Fondos de Pensiones	86
Una Mirada hacia América Latina	90
Retos para el Nuevo Sistema.	93
<b>APÉNDICE B. COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL</b>	
<b>RETIRO (CONSAR).</b>	<b>95</b>
Marco Institucional y Organizacional	96
Contexto Actual	98
Facultades de la CONSAR	99
La CONSAR en el enfoque de la economía de la información	103
La Elección de AFORE	104
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>107</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b>	<b>110</b>

## SIGLAS EMPLEADAS

<b>AFORE</b>	Administradora de Fondos para el Retiro
<b>AFP</b>	Administradora de Fondos de Pensiones
<b>BANADASAR</b>	Base Nacional de Datos SAR
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CNSF</b>	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
<b>CONSAR</b>	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>DIF</b>	Desarrollo Integral de la Familia
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>FOVISSSTE</b>	Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>INPC</b>	Indice Nacional de Precios al Consumidor
<b>ISSFAM</b>	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>IV</b>	Invalidez y Vida
<b>IVCM</b>	Invalidez, Vida, Cesantía en edad avanzada y Muerte
<b>LSAR</b>	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PMG</b>	Pensión Mínima Garantizada

**PROCESAR**

**RCV**

**SAR**

**SBC**

**SIEFORE**

**SHCP**

**STPS**

**TLC**

Procesadora de Datos del SAR

Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez

Sistema de Ahorro para el Retiro

Salario Base de Cotización

Sociedad de Inversión de los Fondos de Ahorro  
para el Retiro

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Tratado de Libre Comercio

## INTRODUCCIÓN

Como resultado de la Gran Depresión que se vivió en el mundo, básicamente con la pérdida del empleo, países como Brasil, Ecuador y los Estados Unidos (1934 y 1935 respectivamente)<sup>1</sup> son los primeros en este siglo en crear los mecanismos de seguridad social y apoyos al ingreso. Este hecho da pie a que en México también surgan procesos similares ya que la protección al ingreso se formaliza con la legislación laboral de principios de los años treinta, y la seguridad social se iniciaría una década después con la creación del IMSS.

La seguridad social que a partir de este momento ofrecería esta institución es un sistema general y homogéneo de prestaciones de derecho público y supervisión estatal que tiene como finalidad garantizar entre otras cosas, pensiones a la población que ya ha concluido con su vida productiva.

En la actualidad, a raíz de los diversos cambios que han acontecido mundialmente, la reforma de los sistemas de pensiones en América se encuentra en el centro de las estrategias económicas y de las agendas políticas de la mayoría de los gobiernos y en el centro del debate social entre los coparticipes sociales.<sup>2</sup>

Es importante señalar que dicha reforma de los sistemas de pensiones se está efectuando en un contexto de competencia globalizada y de profundas transformaciones económicas nacionales, regionales y mundiales. Así pues en la mayoría de los países (incluido México), el pasado reciente se ha caracterizado por una combinación de recesión, inflación, desequilibrios externos y transformaciones demográficas. Lo que ha originado entre otras cosas:

---

<sup>1</sup> Macías Santos, Eduardo; et al., *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, COPARMEX, IPE, México, 1993.

<sup>2</sup> Bonilla García, Alejandro; Análisis básico del desarrollo de los sistemas de pensiones en América Latina, en Ruiz Durán Clemente (Editor), *Sistemas de Seguridad Social en el Siglo XXI*, Diana, México, 1997, pág. 3.

- Caída en el ingreso *per cápita*;
- Aumento del desempleo abierto;
- Reducción del sector formal;
- Aumento del sector no-estructurado, y;
- Aumento de la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza.<sup>3</sup>

El entorno económico desfavorable, las aceleradas transformaciones demográficas y epidemiológicas han originado un cuestionamiento serio de los sistemas de seguridad social en la región. Esta inquietud ha mostrado un punto de acuerdo: el reconocimiento de la necesidad de cambio. En ese sentido en el caso concreto de México, después de poco más de 50 años, se da un cambio al modelo de seguridad social que había funcionado hasta ese momento por lo que en 1992 se introduce en el régimen de pensiones un seguro complementario de capitalización individual y administración privada: el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

A partir de este momento se da inicio a un proceso gradual de transformaciones en el sistema de pensiones que se concretizan con la aprobación en diciembre de 1995 de la Nueva Ley del Seguro Social y su complemento la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro — esta última regulará a las AFORES, SIEFORES — aprobada el 19 de abril de 1996.

Con base en lo dicho anteriormente el objetivo de esta tesis es analizar el sistema de pensiones en México para el período de 1990 a 1997, con la característica de que el tema será estudiado desde la perspectiva del neoinstitucionalismo<sup>4</sup>, es decir, aunque en rigor no se profundizará en él, se intentará hacer algunas vinculaciones entre éste y el sistema pensionario mexicano.

Para lo cual la presente está organizada de la siguiente manera:

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> El neoinstitucionalismo es una vertiente muy importante dentro de la nueva economía pública. Esta escuela destaca el papel de las instituciones en la economía através de: costos de transacción, el intercambio, los derechos de propiedad, etc. Para una introducción al tema consultese Ayala Espino, José; *Mercado Elección Pública e Instituciones*, Miguel Angel Porrúa, México, 1997, especialmente el capítulo 5.

- En el primer capítulo se abordarán los antecedentes básicos: pensión, planes de pensiones, tipos de pensiones, ahorro, así como también que es el neoinstitucionalismo, su origen y las diversas corrientes que lo integran, y el sistema de pensiones en México a partir de 1943 que son la premisa para el estudio del tema.
- Por lo que respecta al segundo capítulo, que se refiere al marco institucional y jurídico de las pensiones, se examina el marco institucional y legal bajo el cual se sustenta el sistema de pensiones en México partiendo de la Constitución Política como la institución rectora de las diversas leyes que regulan al sistema pensionario mexicano, concluyendo con el marco organizacional del IMSS y del ISSSTE.
- El análisis del sistema de pensiones en el período de 1990 a 1996 es el objetivo de estudio del capítulo tercero, en el cual se estudia: como está constituido el sistema, la cobertura, población beneficiada, el SAR y sus limitantes, el PROCESAR, la transición, la problemática y los costos que encierra esta vertiente de la seguridad social.
- El capítulo cuarto dedica su estudio al nuevo sistema de pensiones en el cual las AFORES son el agente central en el cual los trabajadores se incorporarán al manejo de sus recursos de manera individual, se inicia examinando el contexto de la reforma, pasando por una comparación de México con algunos países de América Latina para concluir con los retos a que se enfrenta el nuevo sistema.
- Para redondear el contenido, se incorporan dos apéndices; el primero se refiere al papel e importancia de las pensiones en el contexto de la seguridad social, mientras que el segundo analiza el caso específico de la CONSAR en la óptica de la economía de la información que forma parte del neoinstitucionalismo.

Por lo tanto, el estudiar el tema desde una perspectiva novedosa, como lo es el neoinstitucionalismo económico en la licenciatura, es importante porque abre la visión hacia otros temas que el economista de hoy requiere conocer y, también por el hecho de que esta vertiente, como en general la nueva economía pública es estudiada y aplicada por universidades, centros y organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.) lo que demanda por parte del estudiante la asimilación de estos temas. De ahí que el presente tema de investigación se oriente hacia este fin.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES

En algunos relatos de aventuras exóticas, observamos que el afortunado viajero no tiene porque preocuparse demasiado de las provisiones. Llegado al lugar de destino, la caza y frutos naturales a su alcance son recursos suficientes para alimentarle. Providenciales oasis o fuentes inagotables sacian su sed. Su impedimento es, pues, liviana porque, en el marco de un entorno generoso, cierto grado de imprevisión no amenaza, probablemente, su futuro.

**Antoni Antràs**

La temática de la presente disertación requiere conocer qué es una pensión, cuáles son los tipos de pensiones que hay a nivel mundial, qué es el ahorro, así como también el enfoque bajo el cual se va a estudiar el tema. Por ello en este capítulo se ofrecen los antecedentes mencionados, que constituyen la premisa para examinar propiamente al sistema de pensiones.

Así, es pertinente comenzar definiendo lo que es una pensión, por lo que, de acuerdo con José Ayala: "La pensión es un término utilizado generalmente para indicar la forma en que se recibe el ingreso en la jubilación."<sup>1</sup> Las personas acumulan una pensión durante su vida de trabajadores a través de algún mecanismo de ahorro para el retiro. Es pues, un pago otorgado hacia el trabajador que ha concluido con su vida productiva por lo que este pago puede adoptar dos modalidades: renta vitalicia por toda la vida del asegurado así como de retiros programados (entrega fraccionaria de los fondos de la cuenta individual hasta su agotamiento).

En esa misma línea José Araujo menciona que una pensión es la: "Cantidad otorgada en concepto de alimentos o dinero a las personas que a ella tienen derecho de acuerdo con la legislación relativa."<sup>2</sup> La legislación relativa puede referirse, para el caso

---

<sup>1</sup> Ayala Espino, José; *Economía Pública. Diccionario Moderno*, FE, UNAM, México, 1997, pág. 323.

<sup>2</sup> Araujo Aguilar, José; *AFORES. Guía Básica*, Mc Graw Hill, México, 1997, Glosario.

de México a la ley del trabajo, la ley del IMSS y en general al marco institucional que se analiza a mayor detalle en el siguiente capítulo.

Dicho lo anterior es conveniente establecer lo que es un plan de pensiones.

## PLAN DE PENSIONES

Se considera de manera general que: “Un plan de pensiones es el conjunto de normas que definen los derechos y obligaciones de quienes intervienen en él, y que tiene por objeto garantizar a sus participantes y beneficiarios determinadas prestaciones.”<sup>3</sup> En México el plan de pensiones está definido por un: “Sistema de beneficios para el retiro, que integrará una pensión para el trabajador y que es pactado entre la empresa y el trabajador, siempre y cuando la CONSAR haya aprobado los términos y condiciones de dicho plan. Al respecto, el trabajador podrá elegir la AFORE que administre y le entregue los fondos derivados de esta prestación adicional.”<sup>4</sup> (véase capítulo 4 ).

Así, la única fuente de entradas de un plan de pensiones son las aportaciones (trabajador, empresa y gobierno de manera general) y su rentabilización en el seno de un fondo correspondiente. Para que un esquema de plan pueda cumplir con los compromisos derivados de las coberturas que ofrece es necesario que:

- Las aportaciones sean eficientes,
- Que se inviertan y administren correctamente.

Las prestaciones de un plan de pensiones consisten en el reconocimiento de un derecho económico en favor de los beneficiarios, como resultado que ocurra una contingencia prevista en la cobertura del plan. Para lo cual surge la cuestión:

¿Qué contingencias o eventos pueden ser objeto de cobertura en un plan de pensiones?

---

<sup>3</sup> Antràs Antoni; *Planes y fondos de pensiones*, EADA GESTION, España, 1992, pág. 13.

<sup>4</sup> Araujo, *op. cit.*, Glosario.

Las contingencias o eventos son:

- Jubilación o situación asimilable del partícipe.
- Invalidez laboral total y permanente para la profesión habitual.
- Invalidez absoluta y permanente para todo trabajo.
- Muerte del partícipe, que pueda generar derecho a prestación de viudedad, orfandad o en favor de otros herederos.
- Muerte del beneficiario que pueda generar derecho a una prestación de viudedad u orfandad.

Se observa que, dependiendo de la condición del trabajador al final de su vida productiva, adquirirá el plan que más le convenga de acuerdo a sus necesidades.

## TIPOS DE PENSIONES

Primeramente, Ayala señala la existencia de tres tipos básicos de pensiones que proporciona el Estado:<sup>5</sup>

el primero es de tasa fija, sin examen de ingresos; este tipo de pensión tiene acceso con un examen de residencia o con la estipulación de que el trabajador ha estado empleado por un tiempo y que ha pagado sus contribuciones; el segundo es de examen o prueba de ingresos, y el tercero es el relacionado con alguna forma de las ganancias y obtenido durante la vida de trabajo de una persona.

A continuación se presenta un resumen acerca de los tipos más importantes de pensiones a nivel mundial que reconoce el Banco Mundial:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ayala, *op. cit.*, pág. 323.

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994, capítulos 4, 5 y 6.

## LOS PLANES PÚBLICOS DE PENSIONES

Los planes públicos de pensiones – obligatorios, administrados por el sector público, con beneficios definidos, que funcionan principalmente con el sistema de reparto y están respaldados por la facultad del gobierno de cobrar impuestos para financiarlos – ofrecen la posibilidad única en su género de redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres vitalicios y hacia generaciones más pobres como grupo. La cobertura de estos sistemas va desde prácticamente el 100% en los países industriales hasta alrededor del 50% en los países de ingreso mediano y entre el 10 y 20% en los países de ingreso bajo. Esta es una gran ventaja que tiene este sistema respecto a los otros de financiamiento para lograr la seguridad en la vejez.

Estos planes han mejorado el bienestar de las primeras generaciones de ancianos en muchos países, pero su potencial redistributivo a veces se ha usado para beneficiar a los ricos más bien que a los pobres o para ayudar a una generación en detrimento de otra, aún cuando esto no se justifique por razones de equidad.

Los países en desarrollo crearon los planes públicos de pensiones en una etapa de desarrollo económico y demográfico mucho más temprana que los países desarrollados; eran más pobres cuando iniciaron sus planes, tenían una población más joven y estaban en condiciones inferiores en lo que respecta a cobrar impuestos y administrar programas públicos complejos.

Así, cuando Alemania y Estados Unidos instituyeron su primer plan nacional de pensiones, más del 8% de su población tenía más de 60 años. En cambio, varios países en desarrollo establecieron esos programas cuando sólo el 4% de su población tenía más de 60 años, y la mayoría de ésta vivía en zonas rurales.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Banco Mundial, op cit, pág. 121.

## FUNCIONAMIENTO

Estos planes funcionan básicamente con ingresos corrientes provenientes de un impuesto sobre la nómina y paga un beneficio definido, pero los planes tienen numerosas modalidades. Algunos países acumulan grandes reservas, otros usan ingresos generales, el beneficio definido puede cambiar con frecuencia y ser uniforme o estar supeditado a la necesidad o vinculación con los ingresos.

Los planes de reparto “puros” son escasos en el mundo real, pues la mayoría de éstos acumulan un superávit en sus primeros años, pero a medida que los sistemas maduran y la población avanza en edad sus reservas desaparecen y los planes pasan de superávit a déficit. El superávit inicial es una ilusión, ya que sólo neutraliza en parte la deuda jubilatoria implícita que se está formando y el déficit posterior significa que parte de esa deuda se está cubriendo con ingresos impositivos (o de bonos) más amplios.

Por ejemplo hoy día muchos países en desarrollo gastan en pensiones más de lo que gastaban los países industriales cuando éstos se encontraban en una etapa semejante de desarrollo.

Los planes públicos de pensiones usan para el beneficio definido una fórmula que promete una pensión específica a cada jubilado, contienen también disposiciones relativas a incapacidad y beneficios pagaderos a los sobrevivientes. Su característica más importante es que, en teoría, los beneficios definidos reducen el riesgo de la incertidumbre económica en la vejez; el riesgo se traspa a los trabajadores más jóvenes los cuales resisten mejor los cambios inesperados.

Esta falta de riesgo es algo ilusoria, pues la mayoría de los gobiernos cambian los beneficios prometidos muchas veces durante la edad del trabajador. Otra característica de esta fórmula es que cortan la vinculación entre los beneficios y los aportes ya que, por ejemplo, en las rentas vitalicias que venden las compañías privadas de seguros se hace que los beneficios definidos dependan de los aportes conforme a principios actuariales y de mercado, pero las fórmulas que se utilizan en estos planes casi nunca lo hacen.

## EFECTOS EN LA ECONOMÍA

A medida que la población de los países envejece, el plan público absorbe una mayor proporción de recursos como % del PIB de los países y en consecuencia de sus ingresos tributarios, debido a que se utilizan esos recursos para financiar el pago precisamente hacia la población que envejece. Ello influye considerablemente en el trabajo y su productividad, en la acumulación y asignación del capital, en la capacidad del gobierno de financiar bienes y servicios públicos y, por consiguiente, en el crecimiento de la economía.

Por otra parte un plan público financiado con un impuesto sobre la nómina ofrece incentivos a los empleadores para contratar menos obreros, a los trabajadores cubiertos para jubilarse anticipadamente. Por consiguiente, puede reducir el número de trabajadores capacitados y la productividad del trabajo, efectos que quizás sean mayores en los países en desarrollo que en los industriales.

Si los beneficios dependieran verdaderamente de los aportes y se valoraran tanto como éstos, el impuesto sobre la nómina se consideraría como un precio, y no en impuesto por lo que causaría menos distorsiones en el mercado laboral. Esta fue en parte la razón por la cual la mayoría de los países optaron por los planes de seguro social participatorios.

En contraste, el método de los beneficios definidos pagados con ingresos corrientes rompe este vínculo entre aportes y beneficios, pues los beneficios de algunos son menores que sus aportes y otros pueden obtener los beneficios aún cuando no aporten nada, por lo tanto, los trabajadores que deben pagar el impuesto quizás traten de eludirlo reduciendo la oferta de mano de obra y/o trasladarse al sector informal, y los empleadores por su parte, que deben pagar el impuesto quizás reduzcan su demanda de mano de obra.

En los países en desarrollo la edad legal para jubilarse en estos planes es típicamente de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, frente a 65 para hombres y mujeres en la mayoría de los países de ingreso alto. Una explicación perceptible es la menor esperanza de vida, pero el hecho de que los trabajadores cubiertos tienen un

ingreso más alto y viven un número de años superior al promedio sugiere otra explicación: las disposiciones relativas a la jubilación anticipada se deben a la influencia de grupos políticos (grupos de interés) que las usan como un medio disimulado de beneficiarse con los planes públicos de pensiones.

El hecho de que en muchos países en desarrollo la persona media vive más años después de la jubilación que en los países industriales, lo cual somete los planes públicos de pensiones a una gran presión, está en consonancia con esa explicación.

En muchos países la edad de jubilación efectiva es aún más baja que la edad de jubilación legal debido a que los planes públicos ofrecen múltiples oportunidades para la jubilación anticipadas pero ninguna recompensa, y a menudo sanciones, para la jubilación tardía.

En síntesis, los planes públicos son, con mucho, los de mayor envergadura y los más comunes de los sistemas formales. Estos operan en los países de la OCDE y en Europa Oriental, así como en la mayoría de los países latinoamericanos.

Son obligatorios, redistributivos, ofrecen beneficios definidos que se financian principalmente con ingresos corrientes y son de administración.

## **LOS PLANES DE PENSIONES OCUPACIONALES**

En la mayoría de los países los primeros sistemas de pensiones fueron ocupacionales y públicos. Los estableció el gobierno para sus empleados militares y civiles<sup>8</sup>, y en algunos países de bajo ingreso hasta ahora éstos son los únicos grupos cubiertos; en los países de ingreso mediano y alto, los empleados del sector público han mantenido sus beneficios excedentes pero el concepto de las pensiones vinculadas con el empleo gradualmente se ha ampliado en dos sentidos: los gobiernos han establecido planes de administración pública para cubrir a todos los trabajadores del sector formal y muchos empleadores privados han establecido planes suplementarios.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, uno de los primeros planes de este género fue el que estableció Estados Unidos en 1776, por medio del cual se pagó la mitad del salario por el resto de su vida a los soldados que quedaron lisiados durante la guerra de la revolución con Inglaterra (Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 190).

A diferencia de los planes públicos de pensiones o de los planes de ahorro obligatorio, los planes ocupacionales están auspiciados por los empleadores, por lo general voluntariamente o como resultado de la negociación colectiva. Sus grandes ventajas son que pueden ser establecidos con una intervención escasa del gobierno y un costo administrativo relativamente bajo, y que es improbable que los aportes a esos planes se vayan a considerar como un impuesto y la gente trate de evadirlos. No obstante, su cobertura es dispareja, no siempre se puede confiar en los beneficios, debido a que éstos difieren considerablemente de un empleado a otro y a menudo no se pueden transferir.

Esta última característica es la que distingue a este tipo de plan del anterior y plantea cuestiones relativas a la eficiencia y la equidad.

Por lo que respecta a los países en desarrollo y en transición, el avance hacia los planes ocupacionales se encuentra en sus primeras etapas. En la mayoría de los casos los planes auspiciados por los empleadores cubren a los empleados del sector público, y la cobertura de los trabajadores del sector privado ha aumentado en países como Brasil, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Zimbawe. Estos y otros países deben decidir si adoptarán políticas que fomenten, limiten o reglamenten la propagación de estos planes como mecanismo para cumplir las funciones de ahorro o de uniformación del consumo de los sistemas de seguridad económica en la vejez.

## FUNCIONAMIENTO

Los planes de pensiones ocupacionales, están auspiciados por un solo empleador o varios empleadores, pueden ser de beneficio definido o aporte definido y estar financiados parcialmente o en su totalidad, y sus repercusiones económicas varían según esas características.

Estos planes pueden ser de toda una industria o de sólo una compañía, los planes que abarcan toda una industria, facilitan la transferencia de los beneficios, los sistemas que abarcan una sola compañía predominan en los países angloamericanos, y en sectores como el de la construcción.

En los países en desarrollo los planes ocupacionales suelen ser de un solo empleador, y cubren a los funcionarios públicos y a los empleados de las empresas de servicios, de las instituciones financieras, de las empresas grandes, etc., por su parte el costo administrativo y de comercialización de los planes de ambos tipos en general es bajo, pues se puede agregar a los sistemas de nómina existentes.

Los planes de beneficio definido pueden estar financiados o funcionar con el sistema de reparto, estos últimos son autoadministrados, en tanto que los primeros a menudo están administrados por compañías de seguros de vida, especialmente en el caso de los empleadores pequeños. Los planes que cubren a los funcionarios públicos y personal militar generalmente efectúan sus pagos con ingresos corrientes, los planes sin reglamentar de los países en desarrollo son una gran parte del tipo no financiado.

Por lo que respecta a los planes de aporte definido, el trabajador, el empleador o ambos efectúan aportes, y los trabajadores que se jubilan reciben una suma alzada o una anualidad, cuyo monto depende de los aportes más la renta de las inversiones. Por lo tanto, los planes de aporte definido están totalmente financiados por definición y son fáciles de incorporar a un plan nacional de ahorro obligatorio. Los planes:

- A menudo están administrados por compañías de seguros de vida u otras instituciones financieras, a veces los trabajadores pueden escoger la forma en que se invertirán sus aportes, pero en lo general sólo pueden hacerlo entre bonos, acciones y fondos comunes de inversiones especificados por el empleador.
- Tienen relativamente pocas restricciones en cuanto a derechos adquiridos y traspaso, sobre todo cuando los planes están financiados principalmente con aportes de los trabajadores, en otras palabras, el riesgo de la pérdida de solvencia del empleador y de la pérdida de los beneficios por cambio de empleo son menores que en los planes de beneficio definido; los trabajadores también se benefician con la diversificación pero asumen el riesgo de la inversión restante. Si el capital acumulado resulta insuficiente para proveer la pensión que el trabajador esperaba, el empleador no tiene ninguna responsabilidad al respecto.

La mayoría de los países de la OCDE tienen actualmente leyes que exigen que los planes de pensiones ocupacionales estén totalmente financiados, los planes de este tipo contribuyen a incrementar el ahorro a largo plazo, a menos que las familias reduzcan su ahorro personal o se endeuden para contrarrestar el ahorro de mayor cuantía de la pensión.

Además de incrementar el ahorro total a largo plazo, concentran el ahorro en un pequeño número de instituciones inversionistas.

En los países en desarrollo y en transición, la acumulación de capital de los planes ocupacionales es mucho menor, tanto porque su cobertura es mucho menos amplia como porque suelen estar en gran parte sin financiar, como los planes de los países de la OCDE en sus primeros años. A medida que los planes ocupacionales se difundan en estos países, quizás lleguen a constituir un mecanismo de acumulación de capital y de aumento de los recursos de los mercados de capital, en caso de que requieran financiamiento.

En los planes de beneficio definido, los empleadores que los auspician escogen al administrador de las inversiones y asumen los riesgos de éstas, pues en caso de haber un déficit tienen que cubrirlo, por lo tanto, cuanto toman sus decisiones evalúan tanto el rendimiento como el riesgo.

Los planes ocupacionales de aporte definido — en los cuales los empleadores escogen al administrador de las inversiones (o limitan las opciones de los trabajadores al respecto) pero el riesgo de las inversiones recae en los trabajadores — crean un problema potencial para las instituciones, que puede distorsionar las decisiones sobre asignación del capital.

A veces los empleadores quizás deseen compensar los riesgos y el rendimiento en forma distinta de lo que preferirían los trabajadores. O quizás encomienden la administración de las inversiones a instituciones financieras que absorban el costo administrativo de la firma en vez de maximizar la rentabilidad neta del fondo de pensiones.

En general, los planes ocupacionales, sean de beneficio definido o de aporte definido, tienen mayor libertad para efectuar sus inversiones que los sistemas de administración pública, y más incentivos para maximizar el rendimiento a un nivel de riesgo determinado, como mecanismo para asignar productivamente el ahorro de largo plazo, usando las tasas de rentabilidad como indicador.

En resumen, los planes ocupacionales también existen en muchos países y cubren alrededor del 40% de la fuerza de trabajo de los países de la OCDE, pero la proporción es mucho menor en los países en desarrollo ya que cubren principalmente a los funcionarios públicos, los empleados de las empresas públicas y de instituciones financieras nacionales y multinacionales.

Son patrocinados por los empleadores, generalmente son voluntarios — pero en algunos países han pasado a ser obligatorios —, tienen algunos efectos distributivos basados en los objetivos del empleador, pueden ser beneficios definidos o de aportaciones definidas, y en los países industrializados están financiados en gran parte mientras que en los países en desarrollo no tienen financiamiento o lo tienen solo en parte.

Los planes del sector privado son de administración privada, en tanto que los planes de los empleados públicos, que son muy comunes, son de administración pública.

## **LOS PLANES DE AHORRO OBLIGATORIO**

Una manera de reemplazar los ingresos en la vejez es ahorrar cuando se es joven, cosa que la gente ha hecho voluntariamente en todos los países y en toda época, aunque en distintos grados y con instrumentos diferentes. En los países en desarrollo este ahorro a menudo formaba parte del sistema informal de apoyo y consistía en inversiones en tierras e hijos principalmente.

En los países desarrollados es más probable que intervengan los activos financieros y las políticas de los gobiernos. Para fomentar el ahorro a largo plazo los gobiernos han creado condiciones económicas y políticas estables así como un marco legal para los bancos y otras instituciones financieras.

En los últimos años varios países han establecido el ahorro obligatorio para la jubilación, con el objeto de resolver el problema de los individuos con poca visión de ahorro cuando son jóvenes y se convierten en una carga para la sociedad cuando llegan a viejos. Además estos sistemas a veces contienen disposiciones que aumentan la fiabilidad de las instituciones de ahorro, y en muchos países la falta de estas disposiciones es otra razón por la cual la gente no ahorra.

Durante los últimos 40 años varios países han comenzado a experimentar con los planes personales de ahorro obligatorios. Estos planes constituían no sólo una alternativa del ahorro voluntario sino también una opción con respecto a los sistemas públicos de pagos con ingresos corrientes y beneficios vinculados con los ingresos que se habían exigido sino se hubiera adoptado algún otro sistema obligatorio.

## FUNCIONAMIENTO

La modalidad básica es la siguiente: la persona hace depósitos en una cuenta personal, y el beneficio que recibe en la vejez queda determinado por el monto de los depósitos más el interés que devengue la inversión de esos fondos. Por lo tanto, estos sistemas son planes totalmente financiados, de aporte definido, que no están patrocinados ni diferenciados por un empleador.

Es decir que en estos planes de ahorro obligatorio, los beneficios de los trabajadores dependen en último término de los aportes de éstos, de la renta que produzcan los ingresos invertidos y del número de años de vida que se prevean. Los resultados de éstos sistemas dependen no solo si los fondos están administrados por el sector público o por el sector privado, sino también de que los recursos sean administrados y canalizados correctamente.

Con la existencia de estos planes la pensión del trabajador se financia con los fondos que se acumulan en la cuenta de ahorro antes de la jubilación, y el monto de éstos depende de la tasa de aporte, de la tasa de aumento de la remuneración, de la tasa de interés y del número de años de trabajo y de jubilación.

La tasa de aporte necesaria aumenta cuando se eleva el porcentaje del salario que se desea reemplazar, cuando el periodo de jubilación aumenta en relación con el período de trabajo (coeficiente de pasividad) y cuando la tasa de rentabilidad disminuye en relación con la tasa de aumento de la remuneración real.

La tasa de aporte necesaria también es más alta en los planes que efectúan malas inversiones, tienen costos administrativos altos, indizan las pensiones según los precios o los salarios, o permiten que los saldos acumulados se usen para fines como vivienda, educación o atención a la salud. Cuando las tasas de rentabilidad son altas debido a la escasez de capital, los planes de ahorro obligatorio permiten reemplazar un porcentaje alto del salario y al mismo tiempo dejan recursos disponibles para inversión y crecimiento.

Hasta 1994 Chile era el único país que había reemplazado totalmente su pilar público de pagos con ingresos corrientes por un sistema de ahorro obligatorio. Chile fue también el único en cuyo programa de ahorro obligatorio estaba administrado por el sector privado, en forma competitiva.

El sistema chileno que funciona desde 1981, se conoce como el sistema de las AFP, por las compañías privadas autorizadas para administrarlos.

Por razones semejantes, otros países latinoamericanos, como Argentina, Perú, Colombia y recientemente México, están reemplazando o suplementando sus planes públicos de pensiones con planes competitivos de ahorro obligatorio.

## EFFECTOS EN LA ECONOMÍA

En estos planes, los trabajadores asumen los riesgos de sus fondos de retiro relacionados con las inversiones, los años de vida y la inflación. La pensión será menor si el resultado de las inversiones es malo, y si la gente vive más años de los que esperaba quizás sus ahorros se agoten antes de su fallecimiento.

Algunos sistemas requieren que los trabajadores compren una renta vitalicia cuando se jubilan para asegurarse contra la longevidad inesperada. El riesgo de las inversiones es particularmente alto cuando los activos acumulados se usan para comprar

estas rentas, y la tasa de interés de mercado en el momento en que se las compra es crítica.

Es importante que los sistemas incluyan algún método de distribución del riesgo a través del tiempo.

En lo que se refiere al riesgo de la inflación, una cuestión importante es la de si se debe exigir o no la compra de rentas vitalicias indizadas, si es el caso éstas deben estar indizadas según los salarios o según los precios. En estos sistemas cada trabajador paga el costo de su propia indización en forma de beneficios iniciales más bajos o tasas de aporte más altas, por oposición a los sistemas de reparto, en los cuales este riesgo se asigna a los trabajadores a fin de proteger a los jubilados.

Por otra parte, los planes de ahorro obligatorio han sido criticados porque no protegen a los trabajadores de salario bajo ni a los trabajadores con carreras interrumpidas, muchos de los cuales son mujeres que pasan una parte de su vida haciendo trabajos domésticos. Otra crítica es que quizás eviten la pobreza en la vejez entre los trabajadores de ingreso mediano y alto, pero no entre los de ingreso bajo, que posiblemente nunca acumulen recursos suficientes en sus cuentas de pensiones para mantenerse en la vejez.

Una tercera crítica es que las primeras generaciones de jubilados no están protegidos por esos planes, porque a fin de acumular un capital suficiente para pagar las pensiones se necesitan muchos años. Asimismo, las pensiones son susceptibles de bajar hasta un nivel inferior al de subsistencia debido a la inflación o a una rentabilidad inesperadamente baja.

Por todas estas razones, los planes de ahorro obligatorios todavía dejan a un número considerable de ancianos en la pobreza.

Sintetizando, los planes de ahorro personal por lo general son voluntarios, pero en varios países han pasado a ser obligatorios. Son de contribución definida, normalmente no son distributivos, pueden ser de administración pública (Malasia, Singapur) o de administración privada y reglamentados por el gobierno (Chile).

En el siguiente cuadro, a manera de resumen, se explican las principales características de los diferentes sistemas de pensiones tratados en este apartado.

## TIPOS DE PENSIONES

Características	Planes Públicos	Planes Ocupacionales	Ahorro Personal
Voluntarios u obligatorios	Obligatorios	Voluntarios u obligatorios	Voluntario u obligatorio
Redistribución	Sí	Sí	Escasa
Beneficios vinculados estrechamente con las contribuciones	No	Mixtos	Sí
Beneficios definidos o contribuciones definidas	Beneficios definidos	Mixtos	Sí
Tipo de riesgo	Político	Cambios de empleo, insolvencia de la compañía	Inversión
Pagos con ingresos corrientes o totalmente financiados	Pago con ingresos corrientes	Mixtos	Totalmente financiado
Administrados por el sector público o el privado	Público	Privado	Público o privado
Ejemplos:	Países de la OCDE, Europa Oriental, América Latina	Australia, Brasil, Francia, Países Bajos, Sudáfrica, Suiza	Obligatorio: Chile, Malasia y Singapur. Voluntario: Estados Unidos y Reino Unido

FUENTE: Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 113.

## EL AHORRO

De acuerdo con José Araujo: "el ahorro es una manifestación natural que el hombre ha tenido en toda la historia, expresada por el instinto de conservación pensando en el futuro, pero con los pies bien puestos en el presente; el ahorro nace, por así decirlo, con el hombre mismo y lo hizo evolucionar cuando esta previsión dejó de ser instintiva para convertirse en acción voluntaria, en ese preciso momento cambió la historia de la humanidad.

Este ahorro de acción voluntaria es el dinero sobrante después de haber restado de los ingresos de una persona (física o moral) sus egresos, medido en la misma fecha teniendo en cuenta que ese excedente está reservado a posibles necesidades futuras."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Araujo, *op. cit.*, pág. 2.

Por otra parte, uno de los modelos para analizar los determinantes del ahorro se basa en la teoría del ciclo de vida de F. Modigliani<sup>10</sup> el cual establece la forma en que los individuos buscan optimizar su consumo, dada su riqueza esperada, en el curso de su vida: ahorran durante el período en que trabajan para financiar su consumo llegado el momento del retiro. En este modelo la atención se concentra en los motivos de ahorro, retiro, y se soslayan los de previsión y la herencia.

Por tanto, la estructura demográfica es uno de los elementos determinantes del ahorro: mientras mayor sea la relación de los que trabajan con respecto de los inactivos (niños y viejos), más alto será el ahorro.

En lo que se refiere al efecto de los sistemas de pensiones en el ahorro como señala el autor<sup>11</sup> parece obvio que la creación de un sistema de capitalización donde se crea una reserva que se ahorra para financiar las futuras jubilaciones aumenta el ahorro de las personas y por tanto el nacional. Empero, el problema es que el nuevo ahorro puede estar sustituyendo al que ya existía. Así desde el punto de vista del individuo, las fuentes principales de ahorro para hacer frente al retiro y que pueden sustituirse total o parcialmente entre sí son:

- Una parte del ahorro en activos financieros
- Una parte del ahorro informal (tandas, préstamos personales, joyas, etc.)
- Una parte del ahorro que constituye la compra de una vivienda, y
- Los fondos de pensión.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Aunque no es el propósito de ilustrar a mayor detalle este modelo, se hace mención debido a su amplio manejo en el ahorro y su estrecha relación con las pensiones (Kurczyn Bañuelos, Sergio; "Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos" en *Comercio Exterior*, septiembre de 1996.

<sup>11</sup> Kurczyn, *op. cit.*, pág. 746.

<sup>12</sup> Kurczyn, *op. cit.*, establece que en Estados Unidos es donde se ha trabajado más sobre el efecto en el ahorro de los sistemas públicos de reparto y los de capitalización con contribución definida (M. Feldstein, en el primer caso y S. Venti y D. Wise en el segundo), en el caso de México, según el autor, no se conocen estudios que relacionen el sistema de pensiones con la tasa de ahorro. Sólo en un trabajo de M. Feldstein (*Public Policies to Increase the Private Saving Rate in Mexico*, mimeo., 1995, pág. 5) se afirma que el sistema de reparto mexicano ha reducido el ahorro nacional al desestimular el ahorro privado sin haber creado uno público. Sin embargo se trata de una simple extrapolación de sus estudios sobre el sistema estadounidense.

## FORMAS DE AHORRO

De manera general existen tres:

- *Ahorro doméstico.* Es simplemente guardar el dinero en casa.
- *Ahorro bancario.* Depositar los excedentes en el banco o institución financiera de que se trate (ahorro voluntario).
- *Ahorro institucional.* Dinero que puede ser descontado de el cobro quincenal de la persona (frecuentemente es ahorro obligatorio).

Una cuestión interesante es que el prestar dinero a otra persona no se considera un ahorro porque éste carece de un depósito oficial o legal y además existe una posibilidad (por mínima que sea) de no recuperarlo. Si el préstamo se hace esperando altos réditos y se sabe que hay un riesgo, se está hablando no de un ahorro sino de una inversión.

En lo que respecta a las ventajas y desventajas de las formas de ahorro descritas anteriormente se pueden observar en el siguiente esquema:

<b>Tipo de Ahorro.</b>	<b>Ventajas.</b>	<b>Desventajas.</b>
<b>Doméstico</b>	El dinero siempre está al alcance de la persona.	No se ganan intereses. Existe un alto grado de pérdida, parcial o total.
<b>Bancario</b>	Se ganan intereses. El dinero está asegurado, de cierta forma.	El banco exige montos mínimos y no hay muchas alternativas para el pequeño ahorrador
<b>Institucional</b>	Se ganan intereses. El dinero está asegurado, de cierta forma. No se exigen montos mínimos. Es posible encontrar mejores alternativas de interés. Se adquiere disciplina de ahorro.	No se observa el dinero en mucho tiempo. Se depende de otras personas para obtener información. Si la persona no está acostumbrada al ahorro, será un duro inicio.

FUENTE: Araujo, *op. cit.*, pág. 4.

## EL FUTURO DE CADA TIPO DE AHORRO

El análisis de cada opción se aprecia de la manera siguiente:

<b>Tipo de Ahorro.</b>	<b>Futuro.</b>	<b>Seguridad.</b>
<b>Doméstico</b>	Muy corto, se puede decir que no tiene mucho futuro	No hay
<b>Bancario</b>	Depende en gran medida de las aportaciones fuertes y constantes que se realicen.	Sí hay
<b>Institucional</b>	Se construye el futuro de la persona quincena a quincena; se reciben intereses sin importar cuán pequeñas sean las aportaciones de la persona (deben ser constantes)	Sí hay

FUENTE: *Ibidem*, pág. 5.

## EL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

El neoinstitucionalismo es una corriente teórica dentro de la nueva economía pública en la cual se estudia desde diversas perspectivas y/o enfoques, el papel de las instituciones en la economía. No es de sorprenderse que gobiernos, organismos e instituciones le otorguen hoy un papel relevante.

El nuevo institucionalismo económico surge como una respuesta al institucionalismo tradicional.<sup>13</sup> Una de sus características es que no es una escuela homogénea pues existen distintas corrientes que explican la interacción de los agentes en la economía a través de: el intercambio, los costos de transacción, los derechos de propiedad, la economía de la información, entre otros.

La importancia de esta vertiente de estudio es el reconocer que la economía neoclásica provee de instrumentos de análisis a otros enfoques económicos, pero también

<sup>13</sup> Ayala Espino, José; *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FE, UNAM, México, 1998. Mimeo.

destaca que los enfoques convencionales dejan de lado el importante papel que desempeñan las instituciones, y los temas relacionados con ellas, en la operación de la economía.<sup>14</sup> En ese sentido el neoinstitucionalismo va más allá de los supuestos maximizadores convencionales en los resultados de las elecciones individuales, éste introduce el estudio de los perjuicios o beneficios colectivos de las elecciones económicas de los individuos incorporando los aspectos políticos, las negociaciones, los contratos, etc., que impactan en la vida social y económica.

En seguida se describen *grosso modo*, los diversas enfoques que conforman a la escuela neoinstitucionalista:<sup>15</sup>

La *teoría de las instituciones* señala que las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto, es importante la influencia de los valores, tradicionales culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes.

El enfoque del *intercambio* relaja los supuestos convencionales de la economía neoclásica para extender el análisis hacia temas relacionados con el papel de las instituciones, y de este modo le imprime más realismo al proceso mismo de intercambio y las elecciones económicas en contextos institucionales, en los cuales se dan conflictos distributivos y existen instituciones no mercantiles para encarar problemas de externalidades, bienes públicos y otras fallas de mercado.

Para el neoinstitucionalismo, el intercambio y las elecciones están restringidas por las instituciones, porque sin reglas del juego, los conflictos sociales y las pugnas distributivas serían muy agudas y los costos de transacción muy elevados, al extremo que podrían llegar a cancelar el intercambio.

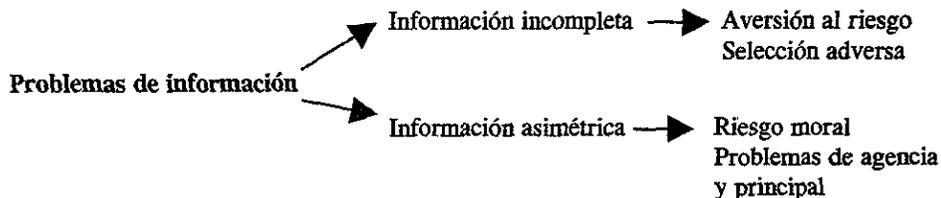
---

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> Para una revisión exhaustiva al tema véase Ayala, *op. cit.*,

Por su parte la *economía de la información* parte del supuesto de que el proceso de producción, adquisición y procesamiento de la información es costoso, porque los mercados no la proporcionan adecuadamente. Este es el origen de los problemas de información incompleta y asimétrica que influyen decisivamente en la conducta de los agentes (selección adversa, aversión al riesgo y riesgo moral).

En el siguiente esquema, Ayala<sup>16</sup> presenta los casos más importantes de los problemas de información:



En lo que se refiere a los *costos de transacción*, el análisis neoinstitucionalista señala que estos surgen de la transferencia de los derechos de propiedad. Incluyen todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios. Sin embargo, los costos de transacción están asociados al intercambio económico, es decir, el intercambio no depende únicamente de los precios de equilibrio, sino del nivel de costos de transacción. Si los costos de transacción se elevan de manera significativa, en algún punto, la cancelación del intercambio es definitiva.

La escuela de los *derechos de propiedad* establece que éstos son decisivos en la creación de incentivos para invertir, ahorrar, trabajar, innovar, etc., y, en consecuencia, restringen las elecciones maximizadoras de los individuos. Los derechos de propiedad son las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación de los recursos disponibles. El sistema de derechos de propiedad es un importante mecanismo de coordinación económica entre agentes. Su definición y especificación, en una economía dada, es crucial para el intercambio porque permite a los agentes acordar, negociar y

---

<sup>16</sup> Ayala, *op. cit.*, pág. 129.

distribuir los costos sociales, para superar las fallas del mercado: externalidades, monopolios, problemas de información y economías de escala.

Por su parte, el *contrato* es una institución relevante que puede promover o bloquear la cooperación en el intercambio; se trata de una institución sustantiva a través de la cual se especifican qué tipo de derechos de propiedad pueden ser transferidos, y en qué términos. El contrato genera incentivos para que los agentes se involucren en todo tipo de transacciones. Además, debe reflejar las ganancias y los costos de la cooperación mutua entre dos individuos o agentes, lo que no siempre se alcanza fácilmente porque existen distintas posibilidades de establecer el contrato para compartir costos y beneficios. Sin embargo, en algún momento del intercambio será necesario decidirse por un acuerdo contractual único entre todos los posibles.

El *sistema legal* juega un papel importante en cualquier sistema económico. Este se define como el complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones de los agentes en la economía y particularmente, en el intercambio.

El sistema legal en el capitalismo moderno es una intrincada red de leyes, en donde se involucran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que permite mantener el orden económico, las leyes en materia de derechos de propiedad, contratos, organización de las empresas, instrumentos financieros, banca y moneda, y en general, todo tipo de operaciones de compra-venta entre los agentes económicos.

Para el neoinstitucionalismo, el sistema legal no es una estructura independiente del sistema económico, al contrario, las leyes existen y las fija la economía, pero al mismo tiempo, la economía no puede existir sin las leyes. Desde esta perspectiva, la función de las leyes y las instituciones, es restringir, pero a la vez moldean la conducta de los individuos, sus concepciones y sus deseos, además liberan y dan poder a los individuos para actuar de acuerdo a sus preferencias.

## EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO A PARTIR DE 1943

En México existe desde 1943 un régimen de seguro social orientado hacia los trabajadores, el cual es impartido por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Sin embargo no fue del todo fácil tal creación ya que en 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso una iniciativa de Ley para establecer el Instituto Nacional de Seguros Sociales, esta iniciativa no llegó a ser discutida.

Fue hasta 1942 cuando el Presidente Manuel Avila Camacho pudo contar con estudios y preparar un nuevo proyecto de Ley. En 1943 se reforma nuevamente la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, como paso previo a la promulgación de la primera Ley del seguro social (IMSS).

Con la consolidación del IMSS el sistema de pensiones adquiere el papel que ha desempeñado hasta nuestros días funcionando principalmente en el ramo de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte sin demeritar por supuesto las demás prestaciones que ofrece la institución.

Las instituciones encargadas de ofrecer los diversos tipos de pensiones en México tienen su fundamento en la Constitución, la cual establece las normas y procedimientos en los cuales, éstos organismos proveen los servicios como se describe en el capítulo siguiente.

Es conveniente destacar que no solo el IMSS es el organismo que ofrece planes de pensión a la población trabajadora, también existen otras instituciones encargadas de realizar en mayor o menor medida esta labor, como son el ISSSTE e ISSFAM; sin embargo hay que mencionar que tanto el IMSS como el ISSSTE son las instituciones más importantes en ofrecer diversos servicios sociales debido fundamentalmente a su cobertura a lo largo del país.

En lo que se refiere al ISSSTE, éste pasó por un largo proceso antes de convertirse como lo que hoy debido a lo siguiente:

El 12 de agosto de 1925 se promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, para constituir, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el Gobierno Federal, el fondo necesario para atender las pensiones de retiro por edad y tiempo de

servicios, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador. El organismo que se creó con el nombre de Dirección de Pensiones Civiles, dependía de la Secretaría de Hacienda.

En abril de 1946 entró en vigor un segundo ordenamiento que abrogó la ley de 1925, y el 30 de diciembre de 1947 fue promulgada la última ley referida a la Dirección de Pensiones.

A partir de esta fecha y hasta 1957 la ley General de Pensiones Civiles y de Retiro sufre varias modificaciones, en su mayor parte tendientes a cumplir los servicios de prestaciones sociales, mejorar el funcionamiento de los ya existentes e incorporar al régimen de seguridad social a otros grupos de empleados y trabajadores públicos y a veteranos del movimiento armado de 1910.

El 20 de diciembre de 1959, se promulgó la primera Ley del ISSSTE, por lo que desde ese momento hasta el presente en su rama de Seguros por Edad, Tiempo de Servicios y Muerte otorga los siguientes seguros:

1. Seguro de jubilación.
2. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
3. Seguro de invalidez.
4. Seguro de cesantía en edad avanzada.

En todos los casos se conceden pensiones, las que atienden a las siguientes reglas:

- a) El instituto se obliga a otorgar la pensión en el plazo máximo de 90 días.
- b) Para poder disfrutar de una pensión, es necesario cubrir previamente los adeudos existentes en el instituto.
- c) La pensión no podrá enajenarse, cederse ni ser sujeto de gravamen.
- d) Se podrá renunciar a una pensión para disfrutar otra, siempre y cuando no se haya recibido o disfrutado la pensión a la que se renunció.
- e) No se podrá renunciar a una pensión cuando ésta ya se hay disfrutado.

f) Se tendrá que acreditar la edad y el parentesco conforme a los términos de la legislación civil, pudiendo el instituto verificar la autenticidad de los documentos.

En lo que se refiere al ISSFAM, la ley vigente de esta institución entró en vigor en mayo de 1976, se abrogaron entonces la Ley de retiros y pensiones militares del 30 de diciembre de 1955, el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares de 26 de diciembre de 1955 y la ley del Seguridad Social para las Fuerzas Armadas del 30 de diciembre de 1961.

En esta institución se difunden conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social de acuerdo a las siguientes prestaciones referidas al tema de estudio: casas hogar para retirados, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, hoteles de tránsito, etc.

Además de las instituciones antes mencionadas, existen en nuestro país instituciones privadas las cuales ofrecen planes de pensión. En efecto, la empresa a través de un plan de pensiones privado, tiene como objetivo el de servir como instrumento para proporcionar a las personas una ayuda para los años en que estas personas han visto disminuida su capacidad productiva, así como fijar una política sana de retiro.

Los planes privados de pensiones pueden ser:

- a) Suplementarios,
- b) Complementarios,
- c) Excluyentes.

Los planes de pensiones suplementarios consisten precisamente en adicionar a los beneficios de la seguridad social los beneficios del plan privado, constituyendo la suma de las pensiones el beneficio total que percibirá el jubilado. Estas son las más comunes.

Los planes de pensiones complementarios son aquellos en donde al beneficio de que otorga la seguridad social se incluye en el beneficio total a otorgar por el plan privado. El beneficio otorgado por el plan privado es el resultado de restarle la parte que corresponda a la seguridad social a un porcentaje de salario estipulado.

Los excluyentes son, en realidad, una combinación de una pensión básica y de una adicional, la primera está constituida sobre el promedio de los últimos 5 años del salario de cotización más alta que la seguridad social reconoce, es decir, el promedio de 10 veces el salario mínimo, de tal manera que la pensión adicional excluye esta parte del salario para su cálculo y solamente reconoce la parte que excede a dicho promedio; de esta manera, la pensión adicional únicamente la percibe cierto sector de personas, precisamente aquellos que devengan un salario superior al promedio en cuestión.

La pensión excluyente compensa aquel beneficio que el IMSS deja de otorgar, por ello la integración de beneficios privados a los otorgados por la seguridad social, en materia de jubilación, resulta muy importante.

Se observa que el sistema de pensiones mexicano ha venido cambiando a lo largo del tiempo en lo que se refiere a las instituciones que ofrecen este servicio, debido a que los individuos demandan y crean instituciones como resultado de, entre otros factores, el incremento en la población.

## APÉNDICE A

### PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL

Es importante señalar que: "La seguridad social, entendida como seguro de retiro, salud, invalidez o incapacidad temporal para el trabajador tuvo su origen en Alemania, en la segunda mitad del siglo pasado."<sup>17</sup> Con el apogeo del proceso de industrialización alemán, se le atribuye al canciller Bismarck el formular las primeras leyes que instituyeron el seguro contra riesgos de trabajo en 1883 y poco después, se establecieron los primeros fondos de retiro. De manera formal la instauración del programa de Seguridad Social en Alemania fue en el año de 1889 como se aprecia en el cuadro siguiente.

**PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONALES**

AMÉRICA		EUROPA	
CHILE	1924	ALEMANIA	1889
CANADÁ	1927	DINAMARCA	1891
URUGUAY	1928	AUSTRIA	1906
BRASIL	1934	CHECOSLOVAQUIA	1906
ECUADOR	1935	GRAN BRETAÑA	1908
E.U.A.	1935	IRLANDA	1908
COSTA RICA	1941	ISLANDIA	1909
PANAMÁ	1941	FRANCIA	1910
MÉXICO	1943	LUXEMBURGO	1911
PARAGUAY	1943	RUMANIA	1912
ARGENTINA	1944	HOLANDA	1913
GUYANA	1944	SUECIA	1913
COLOMBIA	1946	ESPAÑA	1919
BOLIVIA	1949	ITALIA	1919
EL SALVADOR	1953	U.R.S.S.	1922
NICARAGUA	1955	YUGOSLAVIA	1922
BAHAMAS	1956	BÉLGICA	1924
HONDURAS	1959	BULGARIA	1924
PERÚ	1962	POLONIA	1927
CUBA	1963	HUNGRÍA	1928
VENEZUELA	1966	GRECIA	1934
GUATEMALA	1969	PORTUGAL	1935
BELICE	1979	NORUEGA	1936

<sup>17</sup> Lomeli Vanegas, Leonardo; *La Economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1997, pág. 39.

		FINLANDIA	1937
		SUIZA	1946
		MALTA	1956
PROMEDIO	1948	PROMEDIO	1919

FUENTE: Macías Santos, Eduardo, *et al*; El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional, COPARMEX, IPE, THEMIS, México, 1993.

De acuerdo con el cuadro, aquí en el Continente Americano Chile es el primer país en tener un programa de seguridad social (1924) incluso mucho antes que los Estados Unidos, le sigue en orden de importancia Canadá y Uruguay (1927 y 1928 respectivamente). Para el caso de México se observa que la Seguridad Social llega hasta 1943 con la creación del IMSS.

Otro aspecto importante que presenta el cuadro es el hecho comparativo de que en promedio, Europa es el Continente más joven en tener programas de esta índole (1919) mientras que su similar en América fue más tardío al registrar en promedio 1948.

Esta característica puede explicarse por el hecho de que los países europeos han tenido un proceso más largo de consolidación de sus instituciones y propiamente del nivel de desarrollo económico que poseen, por ello, aunque no fue fácil contar con programas de seguridad social tenían las bases para ello, aspecto que fue más tardío en América en donde se observa que Belice por ejemplo tiene su programa de Seguridad Social hasta 1979, en comparación con países como Suecia, Francia en donde los programas se gestaron en la primera década de este siglo.

El gran cambio en la concepción de la seguridad social y en el diseño de sistemas nacionales de previsión social dependientes del Estado, se produjo durante la Segunda Guerra Mundial cuando en 1942 se publica en Gran Bretaña el informe Beveridge, que proponía un nuevo esquema de seguridad social, más amplio que el practicado hasta ese entonces, con ello la seguridad social adquiere un carácter universal al extender su cobertura hacia rubros como vivienda, salud, pobreza, marginación y desde luego las pensiones hacia los ancianos. Ejemplo de ello es el hecho de que la seguridad social parte de una perspectiva más integral a diferencia de los sistemas de seguro social, que contempla básicamente:

- 1) La unificación (bajo un solo gestor o coordinador) de los diversos programas del seguro social con la asistencia pública y la atención a la salud y con los programas de empleo y asignaciones familiares. Este concepto unificador se conoce como principio de unidad.
- 2) Igualdad de derechos entre los asegurados (principio de igualdad).
- 3) Cobertura total de la población, sin distinción entre la empleada y la no empleada (principio de universalidad) y abarcando todos los riesgos sociales posibles (principio de integralidad).
- 4) Financiamiento mediante impuestos y contribuciones progresivas en relación al ingreso (principio de solidaridad).

Hasta el momento se ha hablado de Seguridad Social y en donde surgió, pero no se ha mencionado qué es, por lo que es conveniente hacerse la pregunta:

¿Qué es la Seguridad Social?

Es el conjunto sistemático de medidas legislativas y de medios u organismos para llevar las mismas a la práctica, que en los Estados modernos, persigue la protección en los ciudadanos en cuanto a los riesgos de enfermedades, accidente o muerte, la prestación de ayudas a la población en paro o sin recursos y de pensiones de jubilación, viudedad, etc., que de acuerdo con la definición que ofrece Ayala: "...tiene por objeto prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo, es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad. La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los valores y recursos humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para la subsistencia decorosa, ...."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ayala Espino, José; *Economía Pública. Diccionario Moderno*, FE, UNAM, 1997, pág. 383.

Asimismo es importante establecer que existe una problemática que aqueja la vinculación de la seguridad social con las pensiones en 5 aspectos que son<sup>19</sup>:

1. La continua elevación de los costos de las diversas prestaciones y los niveles que han alcanzado en algunos o que en el futuro alcanzarán, de tal forma que su cumplimiento y otorgamiento puede considerarse gravoso o insostenible para lograr un crecimiento armónico más adecuado y una relación más equilibrada entre las prestaciones de servicios sociales y el propio desarrollo de los países.
2. Debe situarse el desvirtuamiento del uso de las prestaciones que se han venido dando en diversos ramos de seguros y examinarse la utilidad que en forma real y verdadera han tenido estas prestaciones y la forma como se vienen utilizando.
3. Desvirtuamiento de los principios fundamentales que justifican los sistemas de seguridad social, es decir que los seguros sociales nacieron con los antecedentes operativos de los seguros privados, en los que tradicionalmente se ha adoptado una filosofía reparativa e indemnizadora de los riesgos que ocurren o se realizan.
4. Se debe situar la problemática que se está presentando en relación con las cargas económicas que representa el sostenimiento de los programas de seguridad social en relación con el desarrollo económico de los países, y
5. Deberá analizarse y solucionarse la problemática.

Con lo anterior queda claro que las pensiones forman parte del mosaico de prestaciones que ofrece la Seguridad Social, de ahí pues la importancia que tiene ésta hoy en día al no renunciar a la búsqueda de su objetivo central: lograr el bienestar para todos los individuos garantizando una vida decorosa y estable.

---

<sup>19</sup> Macías Santos, *et al.*, *op. cit.*, págs 28-41.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTRÀS, ANTONI; *Planes y Fondos de Pensiones*, EADA GESTION, España, 1992.
- ARAUJO AGUILAR, José; *AFORES, Guía Básica*, Mc Graw Hill, México, 1997.
- AYALA ESPINO, José; *Economía Pública. Diccionario Moderno*, FE, UNAM, México, 1998.
- ; *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FE, UNAM, México, 1998. Mimeo.
- BANCO MUNDIAL; *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994.
- KURCZYN BAÑUELOS, Sergio; “Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos”, en *Comercio Exterior*, septiembre de 1996.
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo; *La Economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, México, 1997.
- MACÍAS SANTOS, Eduardo *et al*; *El Sistema de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional*, COPARMEX, IPE, THEMIS, México, 1993.

## CAPÍTULO 2

# MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DE LAS PENSIONES

El mundo real tiene restricciones impuestas por la naturaleza humana, por la historia y por pautas mentales profundamente arraigadas. También existen limitaciones constitucionales y procedimientos legislativos que vienen de antiguo, así como los controles concomitantes al sistema de partidos políticos. Y está la estructura institucional permanente del sistema económico: las sociedades anónimas y las demás empresas, grandes y pequeñas, y los límites que imponen.

**John Kenneth Galbraith**

El marco institucional y jurídico es muy importante en la economía pues brinda confianza y seguridad a los agentes para realizar diversos tipos de transacciones, por ello en este capítulo se ilustra este hecho para el caso de las pensiones en México.

Así, las instituciones encargadas de ofrecer los diversos tipos de pensiones en México tienen su principio en la Constitución, la cual establece las normas y procedimientos en los cuales, éstos organismos proveen los servicios como se describe a continuación.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Leonardo Lomelí establece que: “La aprobación en 1917 de la Constitución Federal vigente, representa el inicio de la edificación en México del sistema de seguridad social al reconocer los derechos sociales de los trabajadores y recomendar el establecimiento de instituciones que ofrezcan seguridad social.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lomelí Vanegas; *La Economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1997, pág. 82.

Se señala la creación del sistema legal e institucional para la convivencia y el orden en la sociedad mexicana. Es decir, se establecen las reglas de como la seguridad social se ofrece a los trabajadores a través del IMSS, ISSSTE, etc.

Para el caso de las pensiones, el marco institucional en que se basan reside en el art. 123 Constitucional fracción XXIX del Apartado A, el cual establece:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares<sup>2</sup>

En este artículo se vislumbra el derecho a los diversos tipos de pensiones que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

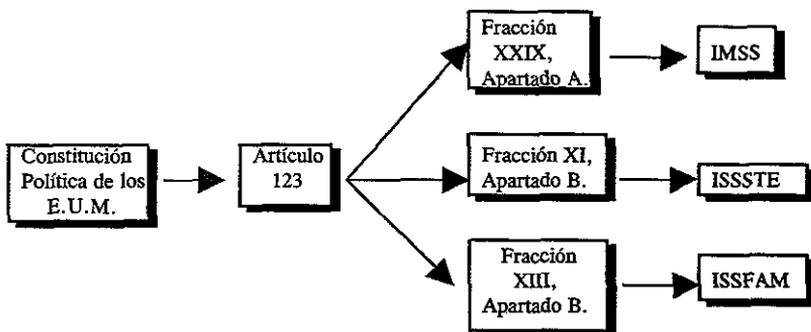
En referencia a los servicios que ofrece el Instituto de Seguridad y Servicios a los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tienen su fundamento en el Apartado B, fracción XI del art. 123 en el que la seguridad social se brinda al trabajador conforme a una serie de bases mínimas entre ellas incluidas, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

Por lo que respecta al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) tiene su base en la fracción XIII del Apartado B correspondiente al art. 123 de la Constitución estableciendo que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se registrarán por sus propias leyes, además de que el Estado proporciona a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado.

Lo anterior puede apreciarse esquemáticamente de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. Trillas, México, 1995.



Como se observa, resulta importante destacar que la Constitución Política es la institución (formal)<sup>3</sup> suprema que rige, *strictu sensu* el sistema de pensiones en el país pues de ella se derivan las leyes que norman al IMSS, ISSSTE y al ISSFAM respectivamente.<sup>4</sup>

## LEY DEL IMSS

La Ley que hasta el 30 de junio de 1997 deja de imperar tiene su antecedente en la del año de 1973<sup>5</sup> la cual concentraba los servicios en 4 grandes rubros. En cambio la nueva Ley aparece reformada y publicada en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1995, es de observancia general en toda la República y sus disposiciones son de orden público y de interés social (artículo 1o.) véase cuadro 1.

<sup>3</sup> Existen diversos tipos de instituciones de acuerdo a su formalización en la ley. Desde esta perspectiva las instituciones pueden ser formales e informales. Las primeras son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política.

En cambio las segundas son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrada en los usos y costumbres. (Ayala Espino, José; *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FE, UNAM, 1998, Mimeo, pág. 59).

<sup>4</sup> Para los fines de la presente investigación y también por la importancia que tienen tanto en el IMSS como el ISSSTE en la actualidad, se hará un breve análisis del ISSSTE y del ISSFAM respectivamente, abocándose en el IMSS pues es en ésta en donde se realizan las reformas.

<sup>5</sup> Publicada el 12 de marzo de 1973, ésta derogó a la de 1943, Lomelí, *op. cit.*, pág. 83.

La reforma a la Ley del sufrió alrededor de 60 modificaciones antes de su aprobación quedando los ramos del seguro social como a continuación se presentan:

- Riesgos de trabajo,
- Enfermedades y maternidad,
- Invalidez y Vida,
- Retiro, Cesantía y Vejez, y
- Guarderías y prestaciones sociales.

Lo anterior significa que se separan los 4 rubros del antiguo ramo de IVCM (Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte) para formar dos nuevos ramos:

- I.V.: Seguro de Invalidez y Vida sustituyendo al anterior de Invalidez y Muerte;
- R.C.V.: Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez, integrándose el SAR y el INFONAVIT.<sup>6</sup>

**CUADRO I**  
**REFORMAS A LA LEY DEL IMSS<sup>7</sup>**

**Ley anterior (1973)**

- Riesgos de trabajo
- Enfermedades y maternidad
- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- Guarderías

**Nueva Ley (1996)**

- Riesgos de trabajo
- Enfermedades y maternidad
- Invalidez y vida
- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
- Guarderías y prestaciones

<sup>6</sup> Sauri C. Carlos; "Fondo de Pensiones", en *Ejecutivos de Finanzas*, núm. 2, año XXV, febrero de 1996, pág. 28

<sup>7</sup> Trueba Lara, José L; *AFORES Bajo la Lupa*, TIMES Editores, México, 1997, pág. 48.

Por lo que respecta a las rentas en general, la nueva disposición establece que en caso del pago de cualquier pensión: Incapacidad, Invalidez, Viudez, etc., el asegurado o sus beneficiarios escogerán una compañía de seguros privada, quien les garantizará las pensiones a que tienen derecho, previo traspaso por parte del IMSS de la cuantía básica correspondiente.

El artículo 27 de la nueva Ley establece cómo se integra el salario base de cotización para determinar las cuotas y aportaciones señaladas, que de conformidad con el artículo 28 tiene como límite superior el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente en el D.F y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva.

En lo tocante a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como el seguro de invalidez y vida, es importante señalar que la nueva Ley, en su artículo 25 transitorio, en relación con el artículo 28, establece que el límite máximo del salario base de cotización al momento de la entrada en vigor de dicho cuerpo normativo será de 15 veces el salario mínimo general vigente en el D.F e irá aumentando en un salario mínimo cada año, hasta llegar al tope máximo de 25 salarios en 2007.

## INVALIDEZ Y VIDA

En este ramo que comprende las prestaciones contingentes, amén de las posibilidades de contratar el pago de pensiones en una compañía de seguros privada, lo relevante es la modificación a los requisitos para gozar del beneficio de Invalidez.

En la iniciativa se proponía que para gozar de la pensión de Invalidez, si esta fuera menor del 75%, se requeriría de 500 semanas cotizadas, en vez de las 150 de la ley anterior. Al pasar por las cámaras, este requisito quedó en 250 semanas.<sup>8</sup>

## RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ

---

<sup>8</sup> Sauri C. Carlos, *Fondo de Pensiones*, IMEF, 1996, pág. 29.

Este es el ramo en donde se presenta la posibilidad de un cambio estructural, que si bien no fue instrumentado en su totalidad, si establece las bases para su reforzamiento en el futuro. Al igual que el modelo chileno, el argentino, el colombiano y otros a nivel mundial, el propósito de la modificación es establecer el concepto de cuenta individual, que en su esencia modifica el sistema de financiamiento colectivo y de beneficio definido a otro de financiamiento individual y de costo definido.

Un cambio importante en los requisitos para la jubilación, es el que establece como mínimo 60 años de edad y 1250 semanas cotizadas para jubilación anticipada y 1250 y 65 años para la jubilación normal. En vez de las 500 semanas que se requerían en ambos casos en la Ley anterior, además de la edad.

Este cambio evitará beneficiar como hasta ahora, al cotizante con pocos años de servicio y que alcanza rápidamente un alto beneficio. El Estado garantizará una pensión mínima equivalente a un salario mínimo general al igual que la Ley anterior.

Al constituirse la cuenta individual con las aportaciones particulares por cada persona, quedan integradas las asignaciones familiares y la ayuda asistencial. Se intentó incrementar la edad de jubilación anticipada y normal a 62 y 67, pero fue denegada en una de las tantas modificaciones a la iniciativa quedando en 60 y 65 años respectivamente.

Un cambio importante en las cuotas es que se incrementa el tope máximo de cotización para Invalidez y Vida, así como el de Retiro, Cesantía y Vejez a 15 salarios mínimos al entrar en vigor esta nueva Ley.

Por su parte el Gobierno Federal aportará como cuota social adicional a la cuenta individual de cada trabajador el 5.5% de un salario mínimo y 0.275% para 20 salarios mínimos, es decir, con un claro propósito social se orienta la contribución adicional al que menos gana.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

## ETAPAS NORMATIVAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

En el nuevo sistema pensionario existen varias etapas o enfoques normativos que conviene distinguir:<sup>10</sup>

### A) Aseguramiento

El seguro social tiene la pretensión de universalidad, por lo que la ley constriñe a los patrones a inscribir a sus trabajadores al régimen obligatorio y establece las condiciones para que las personas no sujetas a una relación laboral puedan incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio.

El artículo 6 de la nueva Ley distingue claramente la existencia de dos regímenes:

1. El obligatorio, que se refiere a todos aquellos supuestos en que ineludiblemente el patrón o sujeto obligado debe inscribir a los trabajadores a su servicio ante el instituto, y
2. El voluntario, que es potestativo contratarlo, tanto para las personas como para el Instituto, y los términos del mismo están determinados en la ley.

En el régimen obligatorio se ingresa por disposición de ley, por decreto del Ejecutivo Federal o por incorporarse a este régimen mediante convenio.

La importancia de considerar tres formas de incorporarse al régimen obligatorio y la existencia del voluntario, radica en la propia finalidad de extender el beneficio de la seguridad social a toda la clase de trabajadores, a los asalariados y no asalariados, porque existen muchos individuos que, sin mantener una relación laboral formal, son trabajadores porque su único ingreso proviene de su esfuerzo físico o intelectual.

---

<sup>10</sup> Tomado de Barra Mexicana de Abogados, *Reformas al sistema de seguridad social*, Colección Foro de la Barra Mexicana, THEMIS, México, 1997, págs 18-22.

## B) La determinación y cobro de las aportaciones de seguridad social

Uno de los pilares del esquema de seguridad social es la calidad de organismo fiscal autónomo que por ley tiene el IMSS y la posibilidad de proceder al cobro coactivo de las cuotas del seguro social mediante el procedimiento administrativo, es decir, sin que intervenga una autoridad judicial. El IMSS directamente determina los créditos a su favor, los fija en cantidad, los cobra y los percibe.

El legislador tanto en las legislaciones derogadas como en la nueva Ley y el Poder judicial ha reconocido la necesidad de que el Instituto tenga tales facultades para la existencia misma del Estado: la obtención, mediante el ejercicio de la facultad económico coactiva, de recursos para financiar sus fines.

La contrapartida de esta facultad de naturaleza fiscal es la protección que pueden exigir los trabajadores y el fundamento para que a éstos se les otorgue el derecho a denunciar el incumplimiento del pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como la procedencia del fincamiento de capitales constitutivos. De esta forma, el Estado, a través del IMSS, mantiene el tutelaje sobre los derechos de los trabajadores y vigila que el incumplimiento de un patrón no afecte a los intereses de la clase trabajadora.

Otra de las innovaciones consiste en que el pago deberá realizarse ante una entidad receptora, la cual previamente a la recepción del mismo, deberá verificar que la cédula de determinación contenga los datos necesarios para la individualización de las cuotas y que la suma de los importes parciales concilie con el importe total a pagar asentado en el resumen respectivo. En caso que haya algún error, la entidad receptora podrá rechazar el pago, debiendo asumir la responsabilidad del pago extemporáneo el patrón o sujeto obligado.

### C) La administración de los recursos recaudados

Una vez recaudadas las cuotas, éstas tienen dos destinos: aquéllas que todavía administra el Instituto, en razón de lo dispuesto en la fracción I del artículo 251, integrarán las reservas de cada seguro y se invertirán en los términos de la nueva Ley y las que administran las AFORES, que se contabilizarán e invertirán conforme a lo dispuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La administración de las reservas de los seguros de enfermedades y maternidad, así como guarderías y prestaciones sociales no sufren cambio alguno con la nueva Ley.

Caso distinto es el de las reservas de los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida, las cuales son invertidas por el Instituto hasta que ocurre el siniestro que protegen.

La administración de las reservas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la realizarán las AFORES que hayan obtenido la autorización de la CONSAR para constituirse y funcionar, y las invertirán mediante sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES) que aquéllas operarán. El procedimiento de inversión requiere de tres momentos:

1. Recaudación y depósito de las cuotas y aportaciones en la cuenta individual del asegurado.
2. Individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales.
3. Inversión de los recursos.

Estos tres momentos se encuentran regulados en los siguientes cuerpos normativos:

- a) Nueva Ley del Seguro Social.
- b) Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- c) Legislación en materia de seguros.
- d) Ley del INFONAVIT.

- e) Reglamento de la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro.
- f) Reglas de carácter general expedidas por la CONSAR y la CNSF.

#### D) La determinación de la procedencia de una prestación de seguridad social

La nueva Ley del Seguro Social establece que la autoridad responsable de evaluar los requisitos de procedencia de una prestación económica es el IMSS. En este punto, mantiene, como en las leyes que la antecedieron la facultad de dictaminar una solicitud de pensión. Esto se conserva en todos los ramos de aseguramiento, inclusive en el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y ningún asegurado o sus beneficiarios podrán acudir a contratar un seguro de renta vitalicia o de sobrevivencia con una aseguradora o convenir un retiro programado con una AFORE, sin que medie resolución del IMSS.

De esta forma, conserva en todo momento la rectoría del sistema de pensiones y es el IMSS el organismo que verifica, con fundamento en la ley, que se han cumplido los supuestos necesarios para acceder a una pensión o, en su caso, autoriza el retiro parcial de recursos de la cuenta individual.

Este es un rasgo esencial del esquema mexicano, en el que, a pesar de la intervención de entes privados en la administración de las reservas y en el pago de las prestaciones, mantiene una intervención estatal importante en la regulación de los derechos que tiene un asegurado y en la determinación de los beneficios que le corresponden.

#### E) El pago de la prestación de la seguridad social

En este punto, el nuevo sistema de pensiones distribuye la responsabilidad entre varios entes del sector público y del privado. Unos beneficios serán cubiertos directamente por el IMSS y otros por las AFORES y aseguradoras

Esta breve exposición de las etapas en que se divide el sistema de pensiones muestra cómo se logró separar dos actividades —la de tutelar los derechos de los trabajadores y la que corresponde al esquema financiero— que se encuentran vinculadas,

desde la creación de la seguridad social, para no mantener ociosos los recursos recaudados por concepto de contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, se dividen por su naturaleza y fines. Una se encarga de determinar la existencia del derecho a recibir una prestación derivada de la seguridad social y otra a buscar la mejor forma para que, por la inversión de los recursos destinados a esta materia, se obtengan mayores rendimientos.

La distribución de responsabilidades entre entes dedicados exclusivamente a organizar y administrar el seguro social y aquellos avocados a las actividades financieras, en el mediano plazo, incrementará la eficiencia del sistema y esto deberá traducirse en mayores beneficios para los asegurados.

## **LEY DEL ISSSTE**

La presente Ley apareció publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1983, de acuerdo al artículo 1o. esta ley es de orden público; de interés social y de observancia en todo el país por lo que se aplica:

- A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;
- A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;
- A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley, y
- A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley.

Asimismo, la seguridad social que se ofrece a los trabajadores comprende tanto el régimen obligatorio como al régimen voluntario (artículo 2o.); en cuanto al primero en esta institución se ofrecen, siguiendo los propósitos de la presente investigación, los siguientes seguros:

- Seguro de Jubilación;
- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- Seguro de Invalidez;
- Seguro por causa de muerte;
- Seguro de cesantía en edad avanzada, y el
- Sistema de ahorro para el retiro.<sup>11</sup>

A continuación se realiza una breve descripción en que consiste cada tipo de seguro que ofrece el ISSSTE, de acuerdo al Capítulo V de dicha Ley (cuadro 2)

En términos generales toda persona tiene derecho a recibir algún tipo de seguro cuando el trabajador o sus familiares satisfagan los requerimientos de esta ley (art. 48),

**CUADRO 2**  
**TIPOS DE PENSIONES QUE OFRECE EL ISSSTE**

PENSIÓN	CARACTERÍSTICAS GENERALES.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Jubilación.</li> </ul>	Se ofrece a los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto. No se aplica a estos los 2 últimos porcentajes de la tabla del artículo 63.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Retiro por Edad y Tiempo de Servicios.</li> </ul>	Se ofrece a los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización en la Institución. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese percibido el último sueldo antes de causar baja.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Invalidez.</li> </ul>	Otorgado a los trabajadores que se inhabilitan física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho de pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.

<sup>11</sup> Artículo 3o. *Ley del ISSSTE*, Ediciones Delma, México, 1997.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Causa de Muerte.</li> </ul>	<p>La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en suceso.</p> <p>El derecho a esta pensión se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Cesantía en Edad Avanzada.</li> </ul>	<p>Se otorga al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad, y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto.</p> <p>El derecho de pago se inicia a partir del día siguiente en que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado el servidor público.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).</li> </ul>	<p>Las dependencias y entidades están obligadas a enterar al Instituto, el importe de las aportaciones correspondientes al SAR, mediante la constitución de depósito de dinero en favor de cada trabajador, en la forma y términos que se establecen en la ley.</p> <p>Las aportaciones serán el equivalente al 2% del saldo básico de cotización del trabajador.</p>

## LEY DEL ISSFAM<sup>12</sup>

Aparece promulgada en 1976 por Luis Echeverría Álvarez, es un organismo descentralizado que concentra aportaciones de los miembros del Ejército y la marina.

Conformados por 229,152 elementos: 176,024 miembros del Ejército y 53,128 de la Secretaría de Marina, las fuerzas armadas de México tienen además seguro de vida, fondo de trabajo y crédito a la vivienda que se otorga a partir de las aportaciones gubernamentales.

A diferencia de los esquemas bipartitas para los trabajadores del Estado y tripartitas para los afiliados al IMSS, el gobierno federal es el único contribuyente al fondo de retiro y vivienda del sector militar.

De acuerdo al texto de la Ley del ISSFAM, los recursos para la vida en retiro de los miembros de la milicia en México se encuentran exentos de impuestos (art. 30). Además, las cuotas a este organismo provienen de una aportación de 10% por parte del gobierno "sobre los haberes" militares, es decir, se calculan respecto a sus ingresos

<sup>12</sup> Villegas, Claudia; "De privilegios", en *El Economista*, 18 de marzo de 1997, pág. 17.

mensuales, los cuales varían de manera notable en virtud de los grandes oficiales, las condecoraciones y situaciones especiales en el campo de batalla.

Por otra parte su personalidad jurídica y patrimonio independiente permite al ISSFAM otorgar prestaciones, administrar los servicios de seguridad social básica y distribuir los recursos de la vivienda para los miembros en activo del Ejército y Fuerza Aérea y Armada.

Así, también opera un sistema de financiamiento autónomo para los miembros de las fuerzas armadas, con un régimen de inversión vigilado por la SHCP y la CNBV. Los recursos de los militares se invierten en papel gubernamental y, por lo tanto, forman parte de la deuda del Estado.

Con el fin de complementar todo el marco normativo necesario para la operación del nuevo sistema de pensiones, en abril de 1996 se aprobó la iniciativa de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) para posteriormente salir publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de ese año.

Meses después saldría publicada en el DOF el Reglamento de dicha Ley.

## **LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO**

Esta Ley aparece decretada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996, y entró en funcionamiento un día después. Tiene como objetivo principal establecer mecanismos de regulación y supervisión, así como para la constitución, organización y funcionamiento de los participantes previstos en la misma ley (art. 1º.)<sup>13</sup>

Asimismo, amplía y fortalece notablemente las atribuciones de la CONSAR, como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, encargado de llevar a cabo la coordinación, regulación y supervisión de dichos sistemas. Ello permitirá proteger los intereses de los trabajadores, cuidar el saludable desempeño de las nuevas instituciones financieras y, en general, el adecuado funcionamiento de los sistemas (art. 2º)

---

<sup>13</sup> Amezcua Ornelas, Norahenid; *Las Afores paso a paso*, SICCO, México, 1997, pág. 139.

Cabe señalar que también aparece el reglamento de la Ley del SAR el 10 de octubre de 1996. Este reglamento confirma la esencia del nuevo sistema de pensiones.<sup>14</sup>

LEY	PUBLICACIÓN	VIGENCIA
• Ley del Seguro Social	21 de diciembre de 1995	01 de julio de 1997
• LSAR	23 de mayo de 1996	24 de mayo de 1996
• Reglamento de la LSAR	10 de octubre de 1996	11 de octubre de 1996

FUENTE: Morita Cancino, José Manuel, *El ABC de las AFORES*, El Fiscal, México, 1997, pág. 4.

## MARCO ORGANIZACIONAL DEL IMSS Y DEL ISSSTE

A continuación se describe como están constituidos organizacionalmente el IMSS y el ISSSTE con el propósito de conocer a grandes rasgos su estructura interna.

### EL IMSS

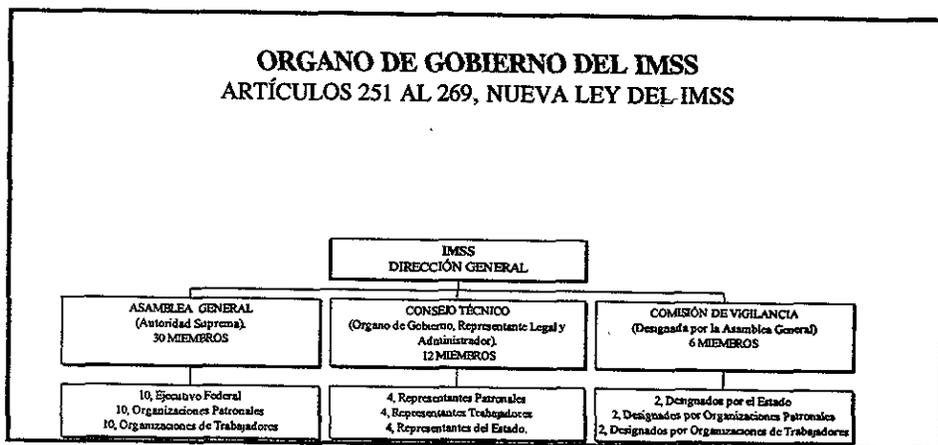
El organismo de seguridad social más importante del país es el IMSS,<sup>15</sup> éste es un organismo público descentralizado con patrimonio y capacidad jurídico propios, en cuyos órganos de gobierno participan representantes de los sectores obrero, empresarial y del Estado. Las máximas instancias del Instituto son la Asamblea General y el Consejo Técnico; la primera se integra por 10 representantes de cada sector y le corresponde conocer anualmente del estado de resultados de la institución y de sus balances actuariales.

El Consejo Técnico está integrado por 12 consejeros, cuatro de cada sector, el secretario de salud y el director general son consejeros permanentes por parte del Estado y este último actúa además como Presidente del Consejo. El Consejo Técnico decide sobre las inversiones y otras operaciones financieras del organismo, establece o suprime delegaciones o subdelegaciones, discute y aprueba los presupuestos, expide los

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 87.

<sup>15</sup> Lomelí, *op. cit.*, pág 108.

reglamentos y nombra al secretario general, a los subdirectores y a los delegados del Instituto.

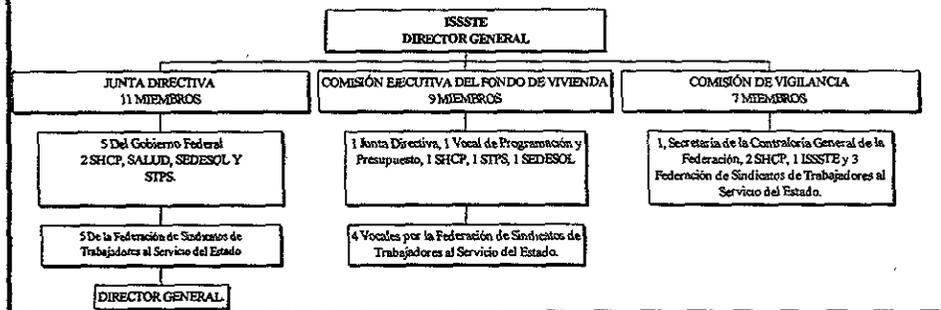


## EL ISSSTE

En esta institución sus órganos son bipartitas. El gobierno de la República está representado en la Junta Directiva del ISSSTE por los secretarios de Hacienda, de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Previsión Social; por un representante más designado por el Secretario de Hacienda y por el director general de la institución que a su vez es designado por el Presidente de la República.

A la Junta Directiva le corresponde aprobar el presupuesto y los estados financieros del Instituto, así como los programas operativos anuales de conformidad con la ley de Planeación. La Junta también está facultada para expedir y modificar el Estatuto Orgánico, crear o suprimir delegaciones y autorizar al director general a establecer convenios con los gobiernos de los estados y municipios para efectos de incorporar a sus trabajadores y sus familias a las prestaciones y servicios del Instituto.

**ORGANO DE GOBIERNO DEL ISSSTE.  
ARTÍCULOS 151 AL 173, LEY DEL ISSSTE.**



Se ha presentado el marco legal e institucional bajo el cual se rige el sistema de pensiones mexicano, en el cual destaca que la Constitución es la institución formal rectora del sistema de seguridad social en el país.

De aquí se desprenden las leyes de seguridad social respectivas que guían propiamente al sistema en cuanto a su funcionamiento, características y limitaciones a lo largo del presente siglo, que como ya se presentó, arranca formalmente el sistema.

## BIBLIOGRAFIA

- AMEZCUA ORNELAS, Nohahenid; *Las AFORES Paso a Paso*, SICCO, México, 1997.
- AYALA ESPINO, José; *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FE, UNAM, México, 1998, Mimeo.
- BARRA MEXICANA DE ABOGADOS; *Reformas al sistema de seguridad social*, Colección Foro de la Barra Mexicana, THEMIS, México, 1997.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Trillas, México, 1995.
- LEY DEL IMSS; Ediciones Delma, México, 1997.
- LEY DEL ISSSTE; Ediciones Delma, México, 1997.
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo; *La Economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, México, 1997.
- MORITA CANCINO, José Manuel; *El ABC de las AFORES*, El Fiscal, México, 1997.
- SAURI C., Carlos; *Fondo de Pensiones*, en *Ejecutivos de Finanzas*, No. 2, Año XXV, Febrero de 1996.
- TRUEBA LARA, José Luis; *AFORES Bajo la Lupa*, TIMES Editores, México, 1997.
- VILLEGAS, Claudia; "De privilegios", en *El Economista*, 18 de marzo de 1997.

## CAPÍTULO 3

### SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO: 1990-1996

Si, como les sucede a los pensadores, se vive habitualmente en una gran corriente de ideas y de sentimientos y hasta nuestros ensueños nocturnos siguen esta corriente, se pide a la vida calma y silencio, mientras que otros quieren precisamente descansar cuando se entregan a la meditación.

Friedrich Nietzsche

#### CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA

En este capítulo se expone el funcionamiento del sistema de pensiones previo a la reforma de 1997, en el cual la seguridad social en México es provista por dos grupos principales de instituciones: El IMSS y el INFONAVIT. Estos proporcionan servicios a los trabajadores del sector privado mientras que el ISSSTE y el FOVISSSTE hacen lo propio en el sector público<sup>1</sup>. Desde 1944, el IMSS ha administrado, entre otras cosas, el ramo de seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM). El programa de pensiones administrado por el IMSS se diseñó desde sus inicios como un fondo colectivo financiado con las aportaciones de los trabajadores, los patrones y el Estado.

Así, para tener una idea general acerca de las prestaciones que brindan tanto el IMSS como el ISSSTE, se observa que a lo largo del período en lo que se refiere a las prestaciones económicas otorgadas, en cuanto a los pensionados, el IMSS es el que otorga esta prestación a mayor número de éstos siendo en 1990 1174 (miles de personas) contra 204 (miles de personas) que cubre el ISSSTE (véase cuadro 1), mientras que en 1996 la

---

<sup>1</sup> Carlos Sales Surray, *et al.*, "La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, 1997, pág. 12.

proporción no cambió: 1063 y 300 (miles de personas) respectivamente lo que representa una proporción de 5 a 1.

En cuanto a los recursos ejercidos por ambos se tiene un comportamiento similar al anterior, lo que indica la enorme importancia del IMSS en la prestación de la seguridad social.

**CUADRO 1**  
**PRESTACIONES OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997e
(Miles de personas)								
<b>Prestaciones económicas otorgadas</b>								
Pensionados	1378	1436	1492	1602	1701	1804	1903	2037
IMSS	1174	1218	1259	1352	1433	1522	1603	1719
ISSSTE	204	218	233	250	268	282	300	318
(Miles de pesos a precios corrientes)								
<b>Recursos ejercidos en prestaciones económicas</b>								
Pensiones	3745122	5422675	7182766	8737953	11140947	14971111	19749170	30354909
IMSS	2477895	3600381	4640034	5597685	7242063	9850584	13183575	21354198
ISSSTE	1267227	1822294	2542732	3140268	3898884	5120527	6565595	9000711

e/ Cifras estimadas

FUENTE: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Tercer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, 1997

En términos generales el sistema de pensiones es un sistema estatal de reparto de beneficios definidos. Como ya se mencionó, la mayor parte de éste es operado por el IMSS y el ISSSTE respectivamente. Los superávits han sido usados para inversiones y para cubrir los déficits de otros seguros del IMSS. Sus principales características son:<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Ibidem.*

**Cobertura.** El programa cubre a todos aquellos trabajadores registrados del sector privado o a aquellos trabajadores autónomos que voluntariamente hayan escogido cotizar al sistema, así como a sus familias. En noviembre de 1995 el número total de afiliados al IMSS era de 10.9 millones. Aunque esta cantidad representaba solamente el 29.6% de la Población Económicamente Activa (PEA), se estimó que era cerca del 80% de la fuerza laboral en el sector formal<sup>3</sup>. La razón de trabajadores contribuyentes por pensionado para el IMSS ha descendido de 67 trabajadores por pensionado en 1950 a cerca de 8 en 1994.

**Aportaciones.** Este plan es financiado con aportaciones hechas por el patrón (70%), el trabajador (25%) y el gobierno (5%) respectivamente. La aportación total para 1996 representa el 8.5% del salario base de cotización (SBC), como se muestra en el cuadro 2.

A este respecto es importante considerar la evolución que ha tenido el seguro IVCM ya que como lo indica el cuadro 2 las aportaciones han variado dependiendo del período que se trate, mientras que en el período 1944-1965 el trabajador no aportaba nada en los noventa tiene una participación importante incluso más que el gobierno.

**CUADRO 2**  
**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PRIMAS DE SEGURO**  
**INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA Y MUERTE (IVCM)**

Período	Patrón	Estado	Trabajador	Total
1944-1965	4.5	1.5	0	6
1966-1986	5.25	0.75	0	6
1986-1990	5.7	0.3	0	6
1991	6.65	0.35	0	7
1992	5.04	0.36	1.8	7.2
1993	5.18	0.37	1.85	7.4
1994	5.67	0.41	2.03	8.1
1995	5.81	0.42	2.08	8.3
1996	5.95	0.43	2.12	8.5

FUENTE: *El Financiero*, 17 de julio de 1997, pág. 6.

<sup>3</sup> El número de pensionados de IVCM en ese momento rondaba 1.2 millones, de los cuales el 65 por ciento correspondía a pensiones por vejez y 35 por ciento eran pensiones para viudas, huérfanos y otros familiares (*Ibidem*).

Este salario base de cotización, utilizado para realizar todos los cálculos de aportaciones y beneficios, es el salario contractual del trabajador más algunos otros pagos proporcionales como: aguinaldo, vacaciones, bonos, etc.<sup>4</sup> La aportación total se distribuye de la siguiente manera: invalidez y vida 3.0%; vejez y cesantía en edad avanzada 3.0%; servicios médicos para los jubilados 1.5%; gastos administrativos 0.6% y prestaciones sociales 0.4 %.

En el caso de trabajadores ganando un salario mínimo, la parte de la aportación que le corresponde al trabajador será hecha por el patrón.<sup>5</sup>

**Elegibilidad.** Para poder obtener una pensión por invalidez esta deberá ser formalmente aprobada y certificada por el IMSS. Es necesario que el trabajador haya cotizado un mínimo de 150 semanas. Para la pensión de vejez el asegurado deberá tener al menos 65 años (60 años para la pensión por cesantía en edad avanzada) y haber cotizado al menos 500 semanas. En caso de muerte, una pensión de sobrevivencia será pagada a la viuda y/o huérfanos o a sus padres. En cualquier caso, el asegurado deberá haber cotizado un mínimo de 150 semanas.

**Beneficios.** La pensión por invalidez depende del grado de invalidez determinado por el IMSS. La pensión por invalidez para un trabajador que ha sido declarado totalmente invalido por el IMSS representa el 70% de su último sueldo, y para casos de invalidez parcial los ajustes correspondientes a la pensión se hacen de acuerdo a la Ley del Trabajo. Los beneficios correspondientes a las pensiones de vejez y de cesantía en edad avanzada dependen del número de semanas de cotización que excedan las 500 requeridas.

Los beneficios se calculan a partir del promedio del salario base de los últimos 5 años dividido entre el salario mínimo. El IMSS garantiza que la pensión mínima no podrá

---

<sup>4</sup> El salario base de cotización sobre el que aplica la aportación tiene un límite de 10 veces el salario mínimo (*Ibidem*).

<sup>5</sup> En México, el salario mínimo es establecido por las autoridades, y los patrones deben cumplir con esa obligación. Esta variable se usa como referencia para la estructura salarial de los afiliados al IMSS. El salario mínimo mensual en julio de 1996 era equivalente a 90 dólares americanos. El salario promedio para los trabajadores afiliados al IMSS es de 2.8 veces el salario mínimo (*Ibidem*).

ser menos al salario mínimo, de manera adicional, todos los trabajadores jubilados tienen derecho a recibir ayuda médica para ellos y sus familias. Todas las pensiones se encuentran indizadas al salario mínimo.

En 1995, la tasa de reemplazo para un trabajador con la carrera salarial promedio, después de haber cotizado por 20 años, sería del 50%<sup>6</sup>. Este porcentaje podría alcanzar el 100 por ciento si el trabajador hubiera cotizado 45 años. El gobierno garantiza que la pensión mínima no será menos que el salario mínimo.

**Reservas e inversión.** Las reservas deben invertirse en bonos del Gobierno Federal o en otros activos de emisores altamente calificados aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los ingresos y egresos de cada rama del IMSS deben ser registrados en cuentas separadas. Los recursos obtenidos en cierta rama deben usarse únicamente para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama.

**Tratamiento fiscal.** Los patrones pueden deducir como gastos sus aportaciones al IMSS. Los trabajadores pagarán impuestos al momento de retirarse cuando reciban los beneficios correspondientes, pero los impuestos sólo aplican a la cantidad que exceda de 9 salarios mínimos.

## **EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)**

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se establece en 1992 como un sistema de ahorro obligatorio complementario al sistema de reparto estatal. El SAR es un sistema de capitalización con contribuciones definidas basado en cuentas individuales por lo que algunas de sus principales características de acuerdo a Fernando Solís Soberón<sup>7</sup> son:

---

<sup>6</sup> La tasa de reemplazo se define como el porcentaje del último salario recibido por el trabajador que representa la pensión.

<sup>7</sup> Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

**Cobertura.** Es obligación de todos los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE contribuir al SAR.

**Aportaciones.** Cada trabajador tiene una cuenta individual en el banco integrada por dos subcuentas: una para el retiro y la otra para la vivienda. Los patrones aportan un 2% del salario base a la subcuenta de retiro y 5% a la de vivienda.<sup>8</sup>

Los fondos en la subcuenta de retiro se invierten a manera de créditos al Gobierno Federal mientras los fondos en la subcuenta de vivienda son dirigidos al INFONAVIT. Estas aportaciones son adicionales a las que se hacen para el sistema de pensiones del IMSS. El trabajador puede hacer depósitos voluntarios a su cuenta individual.

**Beneficios.** Los trabajadores tienen derecho a recibir los fondos acumulados en su cuenta individual capitalizados en un sólo pago o adquiriendo una renta vitalicia en los siguientes casos: i) al retirarse, ii) cuando reúnan los requisitos para obtener una pensión por invalidez o iii) en caso de muerte, los fondos son entregados a los beneficiarios que el asegurado haya escogido.

**Otros beneficios.** El asegurado tiene el derecho a retirar hasta el 10% del saldo en su subcuenta de retiro en los siguientes casos: i) si la invalidez parcial determinada por el IMSS dura más del período que la ley contempla o ii) en caso de desempleo.

Este último caso sólo podrá aplicar para aquellos trabajadores cuyo saldo en la subcuenta de retiro sea al menos 18 veces su última aportación y que no hayan realizado ningún retiro durante los 5 años anteriores.

Con respecto a la subcuenta de vivienda, si el trabajador recibe un crédito para vivienda por parte del INFONAVIT, los recursos acumulados en esta subcuenta deberán ser entregados a este Instituto, y las aportaciones del patrón más una aportación del trabajador equivalente al 25% de salario se destinarán a pagar el préstamo.

---

<sup>8</sup> El salario base sobre el que esta aportación aplica tiene un límite superior de 25 veces el salario mínimo.

**Administración.** Las aportaciones son depositadas en las cuentas individuales que manejan los bancos. Los bancos son responsables de tener un control de las cuentas, emitir los estados de cuenta y realizar el llenado requerido de formas. Los bancos deberán enviar los recursos SAR a más tardar 4 días después de haber sido recibidos al Banco de México en caso de la subcuenta de retiro y al INFONAVIT para la subcuenta de vivienda.

Los bancos cobran 0.8% al año del saldo en la subcuenta de retiro como cuota de administración.<sup>9</sup>

En este sentido, entre marzo de 1992 y julio de 1997, el SAR recaudó 107mil 615 millones de pesos, lo que equivale a 3.5% del PIB estimado para 1997<sup>10</sup> (véase cuadro 3).

De acuerdo con un reporte estadístico de la CONSAR, 62 mil 809 millones de pesos corresponden a la subcuenta de vivienda, en donde el INFONAVIT captó 85.6% y el restante 14.4% lo hizo el FOVISSSTE en lo que se refiere a la subcuenta de vivienda.

En la subcuenta de retiro se acumularon en igual período 44 mil 806 millones de pesos, recursos sobre los cuales el gobierno federal venía pagando una tasa de interés real de 4.80% desde julio de 1995.

**CUADRO 3**  
**SALDOS DE LAS SUBCUENTAS DEL SAR**  
**CIFRAS EN MILLONES DE PESOS AL CIERRE DE CADA AÑO**

Año	Subcuenta de vivienda	Subcuenta de retiro	Total
1992	3,055.20	2,456.90	5,512.10
1993	9,662.20	6,325.60	15,987.80
1994	17,726.60	11,093.60	28,820.10
1995	18,949.60	11,833.50	30,782.80
1996	28,232.50	23,064.30	51,296.80
1997	62,809.00	44,806	107,615.00

FUENTE: CONSAR con base de datos de BANXICO. Tomado de *El Financiero*, 15 de agosto de 1997, pág. 6.

<sup>9</sup> De esta cuota el 0.5 por ciento es para el banco y el 0.3 por ciento para la empresa que se encarga de operar la base de datos del SAR.

<sup>10</sup> *El Financiero*, 15 de agosto de 1997, pág. 6.

**Inversión.** Los recursos de la subcuenta de retiro son canalizados al Gobierno Federal como préstamos. El gobierno paga, mensualmente, una tasa de interés sobre estos fondos que no debe ser menos que 2% al año, respecto al saldo ajustado por la inflación basado en la tasa de inflación del mes anterior.

Los recursos en la subcuenta de vivienda reciben intereses de acuerdo al remanente de operación del INFONAVIT del año correspondiente. Actualmente el rendimiento real de la subcuenta de retiro ha sido mayor al 5% mientras que en el caso de la subcuenta de vivienda se encuentra con rendimientos negativos ya que en 1995, el rendimiento real fue de -9%.

**Regulación.** El órgano encargado de supervisar el funcionamiento del sistema es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) creada en junio de 1994. Su principal función es determinar las reglas y procedimientos que aseguren el correcto funcionamiento del sistema. Entre sus atribuciones están el vigilar e inspeccionar a todos los participantes del sistema a excepción del INFONAVIT.

**Tratamiento fiscal.** Las aportaciones al SAR de los patrones son deducibles de impuestos. Las aportaciones voluntarias de los trabajadores son deducibles hasta un cierto límite. El rendimiento de los recursos no es gravable, los retiros programados de la subcuenta de retiro hasta un máximo de 9 salarios mínimos no son gravados. Si el trabajador escoge retirar sus recursos de una vez por todas el monto del retiro que es libre de impuestos aumenta. Para la subcuenta de vivienda ningún tipo de retiro es gravable.

## LIMITANTES

En el primer intento por desarrollar un sistema de pensiones complementario, se suscitaron considerables problemas institucionales y conceptuales que cuestionaron la viabilidad del esquema:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Luis Cerda y Gloria Grandolini; "México: la reforma al sistema de pensiones", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997, pág. 74 y ss.

El lento progreso de este sistema se debió a:

- La falta de supervisión consiste de las cuentas, originada por los bancos comerciales, y la carencia de un marco regulatorio final para los administradores de las inversiones. El organismo regulador, la CONSAR, se estableció en julio de 1994, dos años después de que comenzó a operar el SAR,
- Problemas administrativos, incluyendo el cambio de administración y una atención insuficiente a los problemas técnicos y a las características de operación del programa,
- La contabilidad, coordinación y monitoreo deficientes por la falta de un único organismo responsable de las operaciones del SAR. Ello causó problemas en la recolección de las aportaciones al SAR, en la conciliación de las cantidades recibidas y en la determinación de las cantidades administradas por los bancos comerciales, el Banco Central y las instituciones de seguridad social y de vivienda,
- La existencia de múltiples números de identificación para cada contribuyente individual (aproximadamente un promedio de 3 cuentas por cada trabajador), a causa de: a) una deficiencia en el número de identificación de cuentas; b) ausencia de trasposos; c) movilidad de los patrones entre distintos bancos administradores de cuenta y de propio trabajador dentro del mercado laboral; d) baja calidad en la información proporcionada por el patrón y e) imposibilidad de rechazo de cuotas y aportaciones por parte de los administradores de cuentas,
- Debido en gran medida al bajo valor máximo de las comisiones y el reducido tamaño de las cuentas del SAR, resultaba poco atractivo para los bancos la administración de cuentas y las funciones de recolección,
- Por lo que corresponde a la inclusión del INFONAVIT dentro de este esquema, el instituto debió afrontar un proceso operativo costoso que dificultaba la afiliación, la cobranza, la recaudación y la fiscalización, en la medida en que el esquema operativo del SAR no fue una solución óptima para el manejo de cuentas individuales,
- Se dio una alta concentración de las cuentas, 75% en 3 bancos.

Los problemas relacionados con la reforma de 1992 se podrían resumir de la siguiente manera:

- Carencia de un marco regulatorio adecuado. Sólo después de dos años la legislación del SAR fue adoptada con objeto de conformar una agencia reguladora,
- Incentivos inadecuados para que los bancos comerciales controlaran eficientemente el esquema de individualización y manejo de cuentas,
- Inadecuado esquema para individualizar cuentas,
- Participación pasiva de los trabajadores en el proceso de afiliación.

## **EL PROCESAR-BANADASAR**

Esta empresa tiene como objetivo actuar como una cámara de compensación para los traspasos de cuentas entre los bancos y unificar cuentas de trabajadores que cotizan en el SAR, procesar fue creada en marzo de 1995 como una empresa privada de los bancos mayoritariamente de BANCOMER, BANAMEX, SERFÍN y 20 instituciones de crédito más.

De acuerdo con Gerardo de la Garza, director de la empresa, la proporción que guardan los bancos en Procesar es de acuerdo con la participación de mercado que tienen dentro del SAR, destacó también que se fue creando una base de datos nacional del SAR y de la banca, y se formó una red de telecomunicaciones entre todos los participantes del sistema de ahorro.

Aclaró que Procesar ha realizado de octubre de 1995 a la fecha alrededor de 180 mil traspasos de cuentas entre los bancos.<sup>12</sup> Cuando en diciembre de 1995 se inicia la reforma a la Ley del Seguro Social, la institución se aboca a la tarea de operar como empresa procesadora de información del SAR, por lo que espera las bases de que lanzará la SHCP para obtener la concesión para convertirse en la operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

---

<sup>12</sup> *El Financiero*, 26 de diciembre de 1996, pág. 4.

La infraestructura y experiencia se tiene, comentó el ejecutivo puesto que la empresa puede desempeñar funciones como la certificación del registro de los trabajadores en las Afores, y actuar como puente entre lo que es el SAR de 1992 y el nuevo esquema en el momento del traspaso de fondos de los bancos a las Afores.

Así, la BANADASAR es propiedad exclusiva del gobierno federal por lo que su objeto social es:<sup>13</sup>

- Administrar la base de datos nacional del SAR,
- Mantener orden en el paso de elección de AFORE por el trabajador, identificar el traspaso de una AFORE a otra concentradora y distribuidora de la información.
- Triangular información entre institutos de seguridad social y administradoras,
- Indicar al operador de la cuenta concentradora la transferencia a la cuenta individual a cargo de la administradora,
- Mantener depurada la base nacional de datos, evitando la duplicidad de cuentas, promoviendo la unificación y traspaso a la cuenta individual,
- Estos procesos se realizarán sin necesidad del consentimiento de los trabajadores.

Su operación se regulará con base a lo dispuesto por la Ley del SAR y por lo dispuesto en título de concesión, también podrá ser revocada o terminada la concesión por diversas causas, al igual que se podrá requisar el centro de operaciones y demás instalaciones.

## **PROBLEMÁTICA ACTUAL**

Desde finales de la década de los ochenta el sistema de pensiones estatal enfrentaba ya problemas financieros muy graves como resultado de un desbalance actuarial ya que estimaciones recientes muestran que este déficit representa al menos 8% del PIB.

---

<sup>13</sup> Morita Concino, José Manuel, *El ABC de las AFORES*, EL FISCAL, México, 1997, pág. 8.

En opinión de Rodolfo Navarrete el actual sistema adolece de varios defectos que a la larga conducirían a la reducción del ahorro interno, como consecuencia del mayor gasto que tenía que realizar el gobierno para financiar el sistema de pensiones, mismo que a su vez iba en detrimento del crecimiento del producto nacional.<sup>14</sup>

Dado lo anterior, era evidente la necesidad de una reestructuración completa del sistema de pensiones. A continuación se presentan las principales causas de los problemas financieros del seguro IVCM:

**Tendencias demográficas.** El seguro IVCM empezó a ser presionado por las tendencias demográficas, particularmente por los cambios en la estructura poblacional y el aumento en la esperanza de vida. La población en México creció al 3.7% anual en promedio entre 1970 y 1990. Estimaciones actuales calculan un crecimiento promedio de 1.9% de 1990 a 1995, en 1930 la población total era de 16.5 millones, aumentando a 90 millones en 1994.

A pesar de que la pirámide poblacional muestra una gran proporción de gente joven, 35.8 % entre 0 y 14 años, el problema es que la población como contribuyente al sistema de pensiones está envejeciendo de manera acelerada, la población total del país para el año 2030 se estima en 142 millones, de los cuales la proporción de personas con 65 años o más será del 10%. Estas tendencias implican que la razón de jubilados por los trabajadores aumentará los costos del actual sistema de pensiones y provocará graves problemas financieros en el largo plazo, la tasa de dependencia de la gente mayor de 65 años se espera que aumente de 7.0% en 1995 a 14.8% en el 2030.

De acuerdo al IMSS (1995), el crecimiento anual esperado de los jubilados para los próximos 20 años será de 5.7% mientras que el de los contribuyentes será de 2.6%. Más aún, este problema es acentuado por un aumento en la esperanza de vida al nacer, que ha pasado de 49.6 años en 1950 a 70.8 años en 1995.

Finalmente, se ha dado una reducción en la tasa de fertilidad que ha pasado de 6.45 niños por mujer al final de su período fértil en 1950 a 2.84 en 1995.

---

<sup>14</sup> *El Financiero*, 6 de enero de 1997, pág. 8.

El sistema también ha sido afectado de manera negativa por la creciente importancia del mercado de trabajo informal y por los menores salarios reales.

**Aportaciones insuficientes.** Las aportaciones actuales serían insuficientes en el mediano y largo plazos para financiar los crecientes beneficios del antiguo sistema que fueron extendidos a las familias de los trabajadores. Originalmente, el sistema tenía cobertura para el trabajador más no para sus dependientes, la pensión mínima ha aumentado de un 35% del salario mínimo antes de 1989 hasta el 100% del mismo en 1995, mientras que las aportaciones fueron aumentadas de manera gradual a partir de 1992 de 6% del salario base a 8.5% en 1996.<sup>15</sup>

Sin embargo es importante considerar también la pérdida del poder adquisitivo del salario el cual evidentemente, hace mínimo este aumento por razones inflacionarias. Además se le agrega el menor dinamismo de la economía para generar empleos, lo cual indica que si la gente no trabaja simplemente no puede aportar lo suficiente.

**Débil relación entre aportaciones y beneficios.** La prácticamente nula relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios recibidos incentiva la evasión, la subdeclaración de salarios y la informalidad en el mercado laboral, que se puede observar también como un problema de free rider. Por ejemplo, el IMSS paga en promedio a cada trabajador asegurado al jubilarse una pensión por 18 años y la pensión correspondiente a la viuda por 12 años más. El resultado de esto es una pensión equivalente a 30 años cuando en algunos casos el trabajador sólo cotizó al sistema por 10 años, el tiempo mínimo para tener derecho a una pensión. En caso de haber cotizado menos de 10 años, el trabajador no recibe absolutamente nada.

Finalmente, el salario base de referencia que se utiliza para calcular la pensión es el promedio de los salarios ganados los últimos 5 años (actualizado) dividido entre el salario mínimo actual en vez de considerarse los salarios de toda la vida laboral.

---

<sup>15</sup> Es importante destacar que de esta aportación, 3 por ciento corresponde al seguro de invalidez y vida y 3 por ciento al de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

**Altos impuestos sobre nómina.** El impuesto marginal sobre nómina es muy alto aún para trabajadores con bajos ingresos, por ejemplo, para un trabajador que percibe entre uno y dos salarios mínimos, la tasa impositiva marginal es mayor al 25%. Para trabajadores que perciben más de 5 salarios mínimos, la tasa impositiva marginal es cercana al 40 %.

Esto aumenta los costos laborales, favorece la evasión e induce a los trabajadores a dirigirse al sector informal.

**Sector informal creciente y baja cobertura.** Otro problema que presiona la posición financiera del sistema ha sido el tamaño creciente del sector informal de la economía. Se estima que cerca del 35% de la PEA estaba afiliada a algún programa de seguridad social en noviembre de 1995.

**Pérdidas en la portabilidad.**<sup>16</sup> Dadas las fórmulas de beneficios de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE existen pérdidas para los trabajadores al cambiarse entre los distintos sistemas de pensiones en México, o lo que es lo mismo aumentan los costos de transacción asociados a este hecho. Un trabajador con un solo patrón recibirá mayores beneficios al retirarse que otro trabajador que haya tenido más de un patrón, y no sólo eso, un trabajador puede perder todos sus beneficios si se cambia de un empleo cubierto por el IMSS a otro cubierto por cualquier programa distinto.

**Uso inadecuado de las reservas.** Este problema está asociado con el uso inadecuado de las reservas que afecta su posición financiera, desde su creación, el superávit generado por el programa de pensiones fue utilizado para financiar los requerimientos de infraestructura y al seguro de enfermedades y maternidad, tradicionalmente deficitario. Estas transferencias de recursos han descapitalizado fuertemente las reservas del sistema de pensiones. Una estimación conservadora de las reservas que el IMSS debió haber constituido se obtiene acumulado los flujos anuales netos (aportaciones menos pagos) del

---

<sup>16</sup> La portabilidad de los beneficios entre distintos sistemas de pensiones requiere que estos no se pierdan ni se reduzcan al cambiar de empleo dentro del sector formal.

IVCM, se supuso que los flujos netos acumulados recibieron un interés real de 3.5% anual. Bajo esos supuestos, las reservas a 1994 debieron haber representado cerca de 11% del PIB, sin embargo las reservas en 1995 eran cercanas al 0.4% del PIB, cabe destacar que el nivel de reservas aquí presentado es una estimación conservadora de las reservas requeridas para hacer que el sistema fuera financieramente viable porque en términos actuariales las aportaciones no eran lo suficientemente altas para hacerle frente a los beneficios futuros.

## **EL PROBLEMA DEL AHORRO**

La economía mexicana aún enfrenta una seria reducción de ahorro de corto plazo y una severa escasez de ahorro de largo plazo. Durante los últimos 7 años, la tasa de ahorro doméstico disminuyó.<sup>17</sup> De acuerdo a estimaciones del Banco de México (1996), el ahorro doméstico bruto alcanzó un promedio de 20% del PIB durante los ochenta, cayendo a un poco menos del 16% del PIB en 1994.

El principal factor que contribuyó a esta caída fue la reducción en el ahorro privado que disminuyó de cerca del 18% del PIB en 1988 a alrededor del 11% durante los primeros años de los noventa, mostrando una pequeña recuperación desde 1995. Debido, entre otras causas, a la crisis económica de finales de 1994 por todos conocida, la cual por el proceso devaluatorio, hizo que el ahorro privado se gastara ante la subida de precios.

Por otro lado, el ahorro público ha mostrado grandes fluctuaciones desde principios de los ochenta, fundamentalmente por las etapas de crisisen que ha incurrido el gobierno. En cualquier caso, el moderado nivel de ahorro del país ha constituido una restricción para la inversión y ha hecho al país más vulnerable a los flujos de capital externo, aún

---

<sup>17</sup> Como se sabe, es sumamente difícil cuantificar la magnitud exacta de esta variable por los numerosos problemas de medición existentes. La mayoría de las estimaciones existentes son obtenidas directamente de las cuentas nacionales como un residual después de restar el déficit de la balanza de pagos de la cuenta corriente de estimaciones de la formación bruta de capital doméstico. Existen otros problemas al descomponer el ahorro doméstico bruto en sus dos componentes: ahorro privado y ahorro público, estos problemas se traducen en estimaciones que difieren en las cantidades aún cuando en general conservan las mismas tendencias.

cuando es aceptado ampliamente que el ahorro externo seguirá jugando un importante papel en el mediano y largo plazo, es crucial aumentar el ahorro doméstico como principal fuente de financiar el crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla como uno de sus principales objetivos económicos la necesidad de acelerar el crecimiento del ahorro doméstico. La meta es aumentar el ahorro doméstico en 6% del PIB para finales de siglo, esto requiere un aumento tanto en el ahorro privado como en el público por lo que la creación de un sistema capitalizable de ahorro para el retiro es uno de los elementos de esta estrategia.

## LA TRANSICIÓN

Como se recordará, el nuevo sistema de pensiones empezará a operar el primero de julio de 1997. En la actualidad hay alrededor de 1.5 millones de pensionados de los cuales 780,000 corresponden a invalidez y muerte; 475,000 a retiro y 265,000 a riesgos de trabajo. Como el nuevo sistema es obligatorio, los trabajadores afiliados al IMSS pueden cambiar al nuevo esquema de capitalización individual y dejar de cotizar al antiguo sistema a partir de 1997, mientras que los que se encuentran cerca de pensionarse tienen que cotizar en el nuevo sistema.

A continuación se hará una distinción entre “pensionados actuales”, aquellos que se encuentran recibiendo una pensión al momento de la reforma y “pensionados en transición” que incluyen a todos los trabajadores activos que han cotizado al seguro IVCM del IMSS antes del primero de julio y que, por consiguiente, han adquirido derechos bajo el antiguo sistema.

El pago de beneficios a los pensionados actuales seguirá siendo hecho por el IMSS pero serán financiados por las reservas existentes del seguro IVCM y por recursos recaudados directamente por el Gobierno Federal. En el caso de los pensionados en transición, en vez de usarse bonos de reconocimiento, la reforma establece el siguiente procedimiento: un trabajador que ya se encuentra cotizando al antiguo sistema seguirá cotizando ahora al nuevo sistema. Cuando cumpla con los requisitos para retirarse, tendrá la posibilidad de escoger la mayor pensión entre la garantizada por el antiguo sistema

(esto es, usando la fórmula de beneficios del seguro IVCM) incluyendo los recursos SAR acumulados a junio de 1997 (más los rendimientos desde esa fecha hasta el momento del retiro), y la obtenida con los recursos acumulados en su cuenta individual bajo el nuevo sistema.

Si escoge el segundo, las nuevas reglas aplican, si escoge el primero, la pensión será calculada como si el trabajador hubiera cotizado al antiguo sistema durante el tiempo en que realmente cotizó al nuevo. En este caso, la pensión será financiada con los recursos en su cuenta individual y será complementada con recursos gubernamentales. Debe señalarse que los trabajadores que escojan el antiguo sistema recibirán la totalidad de los beneficios del seguro IVCM del IMSS pero de sus recursos SAR sólo recibirán los acumulados a junio de 1997 más los respectivos rendimientos.

## **COSTOS DEL SISTEMA**

Un tema crucial que moldea los efectos a largo plazo y el éxito de la reforma al sistema de pensiones, que trae consigo un cambio de un sistema de reparto a otro de capitalización, es la transición como se mencionó anteriormente. Este proceso tiene importantes efectos fiscales y distributivos que podrían tener implicaciones en el largo plazo, afectando el logro de las metas planteadas con la reforma que se analizará en el próximo capítulo.

Como consecuencia de la sustitución del sistema de reparto por el de capitalización, el gobierno enfrenta el problema de pagar las pensiones de los pensionados actuales y de cubrir los reclamos de los trabajadores que han cotizado al sistema actual. Esta situación implicar mayor gasto del gobierno que deberá ser financiado mediante mayores impuestos, reducción de otros gastos o emisión de deuda, porque las aportaciones van ahora a las cuentas individuales.

El tamaño de estas obligaciones puede tener un fuerte impacto fiscal en el presupuesto del gobierno mientras que la manera en que se financia tiene importantes efectos en la redistribución del ingreso entre las generaciones actuales y futuras (intergeneracional) y entre los pobres y los ricos (intrageneracional).

Básicamente se distinguen dos maneras de financiar este déficit. Por un lado el gobierno puede emitir deuda para canjear la antigua deuda implícita del sistema de reparto por deuda explícita nueva. El financiamiento a través de deuda implica que en el corto plazo el ahorro nacional, el *stock* de capital y la distribución intergeneracional del bienestar se verán sólo marginalmente afectadas, en magnitudes que dependen de la eficiencia neta de las ganancias de la reforma.

Por otro lado, el déficit puede ser financiado aumentando los impuestos o reduciendo los gastos del gobierno. Una reforma financiada únicamente a través de impuestos es equivalente a combinar una reforma al sistema de pensiones con una política fiscal restrictiva, y de ésta manera existe una transferencia de recursos de las generaciones actuales a las futuras, lo que no incentiva a un mayor ahorro, una mayor formación de capital y a que tampoco aumente el ingreso per cápita futuro y los niveles salariales. Es posible tener una combinación de ambas opciones. El resultado neto dependerá de la mezcla correcta de instrumentos para financiar la transición.

El tamaño de la deuda por la reforma al sistema de pensiones y el impacto fiscal de las misma, al comparar distintas reformas, difieren dependiendo del grado de madurez del sistema desplazado, del tamaño de los sectores formal e informal de la economía, de la cantidad de beneficios y de su relación con las aportaciones y del comportamiento de las variables macroeconómicas como las tasas de interés y el crecimiento del producto y de los salarios.

## BIBLIOGRAFIA

- CERDA LUIS y Gloria Grandolini; "México: la reforma al sistema de pensiones", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.
- FLORES GERARDO; "Operar la base de datos nacional del SAR, objetivo de Procesar" en *El Financiero*, 26 de diciembre de 1996, pág. 6.
- MORITA CANCINO, José Manuel; *El ABC de las AFORES*, EL Fiscal, México, 1997.
- NAVARRETE RODOLFO; "La hora de la reforma a la seguridad social" en *El Financiero*, 6 de enero de 1997, pág. 8.
- SALES CARLOS *et al.*; "La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Num. 4, México, 1997.

## **NUEVO SISTEMA DE PENSIONES: AFORES**

Los individuos renuentes al riesgo desean evitarlo.  
Pero éste no puede enterrarse simplemente. Cuando se incendia una casa, cuando muere una persona en un accidente de automóvil cuando aparece una mancha de petróleo en la playa, alguien, en algún lugar, ha de asumir el costo.

**Paul A. Samuelson**

### **CONTEXTO DE LA REFORMA**

El diseño de las reformas a los sistemas de pensiones es muy complejo por su naturaleza multidimensional y por sus relaciones con las políticas impositiva y fiscal, con el mercado laboral, con el sector salud, con el sector de seguros y con los mercados financieros en general. En el caso de México, para diseñar una reforma al sistema de pensiones hubo que enfrentar problemas difíciles de política económica, relacionados con la puesta en práctica de un esquema que respetara políticas laborales y un marco jurídico referente a los derechos constitucionales de los pensionados.

Estas consideraciones fueron muy importantes al diseñar con cuidado las opciones de política para la reforma del esquema de beneficios del primer pilar. Es importante destacar que los beneficios acumulados y las expectativas de los mismos no están protegidas en todo momento para el trabajador, además la reforma tuvo que ser diseñada en el marco de un sector financiero afectado por la crisis de 1994.<sup>1</sup> Finalmente, hubo

---

<sup>1</sup> La crisis de 1994 mostró la fragilidad del financiamiento externo especulativo y la clara escasez del interno; mostró además que los mecanismos de mercado son insuficientes para generarlo, por favorables que ellos sean a los dueños de la riqueza. Enfrentados a esta situación, los actuales gobernantes han optado por mecanismos de ahorro forzoso y en esa dirección va la reforma de la seguridad social. Se trata de usar los fondos de pensiones como mecanismo forzoso, estable, seguro y de largo plazo para financiar la inversión., (véase Arancibia Juan y Ramírez Carlos, "Del SAR a las AFORES (del estatismo a la privatización)", en *Momento Económico* 85, mayo-junio de 1996).

importantes consideraciones en relación con los efectos macroeconómicos y fiscales de las diferentes opciones de reforma.

En la medida en que se consideraron estos hechos, el Congreso introdujo considerables enmiendas a la legislación propuesta por el Ejecutivo, con objeto de fortalecer el esquema multimodal adoptado por México. Un elemento importante al respecto es la preocupación del legislativo por fortalecer el primer pilar proporcionado por el Estado. A diferencia de otros esquemas, en el caso mexicano se transparentan desde un inicio los costos fiscales a través de una cuota social para los trabajadores, a la vez que el compromiso del Estado por respetar íntegramente los derechos adquiridos bajo el antiguo sistema de IVCM.

En los lineamientos de los programas recientes de reforma de pensiones, el diseño mexicano está basado en un enfoque de retiro apoyado en varios pilares (Banco Mundial, 1994 y Array y Schumidi-Hebbel, 1994).

En lo fundamental, el esquema de la reforma consiste en un primer pilar administrado públicamente, el cual tiene un objetivo redistributivo mediante: la provisión de una pensión mínima garantizada para los trabajadores de bajos ingresos, equivalente al salario mínimo indizado; una cuota social diaria por trabajador diseñada para apoyar el fondo de ahorro de los individuos; un esquema de opción para todos los trabajadores afiliados hasta la fecha de entrada en vigor antes de la nueva Ley del IMSS al IVCM en donde el individuo podrá decidir por el plan de retiro nuevo o antiguo que más le convenga desde el punto de vista financiero. Todos estos elementos hacen al caso mexicano original con respecto a sistemas previsionales similares aplicados en otros países latinoamericanos.

El segundo pilar incorpora la participación activa de empresas privadas en el proceso de individualización de cuentas, administración, manejo de fondos de los trabajadores y modalidades de retiro. El segundo pilar se constituye por un sistema de aportaciones obligatorias capitalizables, que eventualmente derivará en una renta vitalicia para el trabajador o sus beneficiarios. A través de este pilar se vienen a ligar directamente las contribuciones con los beneficios, así tanto patronos como trabajadores dejan de percibir las aportaciones como un impuesto a la nomina. En este sentido, el derecho de

propiedad privada del trabajador sobre su cuenta individual se convierte en el eje articulador del nuevo sistema de pensiones, asimismo, las aportaciones al segundo pilar podrán contribuir de manera decisiva a generar mayores volúmenes de ahorro interno.

Por lo que respecta al tercer pilar, éste consistirá en aportaciones voluntarias con objeto de ofrecer apoyo financiero adicional para el momento de retiro, a la vez que una fuente alternativa que podría generar mayores volúmenes de ahorro interno que se pudieran canalizar hacia el sector productivo, lo que ayudaría al crecimiento y al empleo. Sin embargo hay que considerar que este ahorro se puede destinar hacia otros fines tales como la inversión en instrumentos.

En diciembre de 1995, el Congreso Mexicano aprobó la nueva Ley del Seguro Social, con la que se estableció el nuevo sistema, en abril de 1996 se decretó un segundo paquete legislativo para la instrumentación de las reformas, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dentro de este nuevo contexto el sistema de pensiones reformado: elimina el viejo sistema de reparto; al jubilarse los afiliados actuales del IMSS se les permite elegir entre los beneficios del viejo sistema y sus saldos acumulados bajo el nuevo; garantiza una pensión gubernamental mínima a los trabajadores de bajos ingresos cuyos ahorros son insuficientes para otorgarles un ingreso a ese nivel después del retiro; y elimina subsidios cruzados entre los diferentes seguros del IMSS.

En la reforma, el esquema del IVCM pasa a convertirse en tres nuevos seguros: el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), el seguro de Invalidez y Vida (IV) y el de Gastos Médicos de Pensionados. La reforma está calendarizada para entrar en vigor el 1 de julio de 1997. El cuadro 1 resume las principales diferencias entre el viejo sistema IVCM y el nuevo sistema reformado.

CUADRO 1

MÉXICO: COMPARACIÓN ENTRE EL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD PARA LA VEJEZ Y EL REFORMADO

Area	Antiguo Sistema IVCM	Nuevo Sistema (RCV+IV)
<b>A. Responsabilidades Institucionales</b>		
Vejez y Cesantía en Edad Avanzada (RVC)	IMSS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportaciones a la AFORE</li> <li>• Beneficios pagados por la AFORE en el nuevo sistema, o IMSS en el viejo sistema de reparto (sólo trabajadores de la transición)</li> </ul>
Seguro de Invalidez y Vida (IV)	IMSS	IMSS
<b>B. Contribuciones (%) del Salario <i>a</i></b>		
RCV	15.5	16.5-21.0
IV		12.5-17.0 (= 11.5+cuota social 4.0)
Componentes:	<b>IVCM (al IMSS):</b> Vejez y Cesantía 3.0 Invalidez y muerte 3.0 Reservas para la salud de los pensionados 1.5 Gastos administrativos 0.6 Asistencia social 0.4  SAR-retiro (Banxico) 2.0 SAR-vivienda (INFONAVIT) 5.0	<b>RVC cuenta individual</b> - a las AFORES: 6.5 <i>b</i> + c.s. Vejez y Cesantía 4.5 Subcuenta de retiro 2.0 Cuota Social (por día) 5.5% de 1 salario mínimo c  - al INFONAVIT: 5.0 IV al IMSS 4.0 Incapacidad y vida 2.5 Reservas para la salud de los pensionados 1.5
<b>C. Requerimientos de elegibilidad</b>		
Vejez	500 semanas (10 años) y 65 años de edad	1250 semanas (25 años) y 65 años
Cesantía	500 semanas y 60 años	1250 semanas y 60 años
Seguro invalidez	150 semanas, invalidez para ganar 50% del salario	250 semanas
Seguro de Vida	150 semanas	250 semanas
<b>D. Beneficios</b>		
Vejez: Monto de la pensión	(i) los beneficios obtenidos en el sistema de reparto (%) del salario promedio de los últimos 5 años en términos nominales más una fracción para cada año por arriba de los 10, con un máximo del salario medio arriba mencionado: Art. 167 vieja Ley de Seguridad social + (ii) aportaciones acumuladas al INFONAVIT (iii) Saldos de la subcuenta de	<u>Nuevos trabajadores:</u> saldos acumulados en cuentas individuales (AFORES+INFONAVIT) desde el 1 de julio de 1997; <u>Trabajadores de la transición:</u> al retiro escogen el máximo entre: (i) beneficios anuales (ver columna previa) y (ii) saldos acumulados en cuentas individuales (AFORES+INFONAVIT) desde el 1 de julio de 1997+saldos de las subcuentas de retiro entre mayo de 1992 y

Vejez: retiros <i>d</i>	retiro entre mayo de 1992 y 1996	1996 (de estar todavía en el Banco de México). • Retiros graduales de una cuenta individual en una AFORE e , o • Anualidad comprada a una compañía de seguros
Seguro de invalidez: monto de la pensión	un % del salario promedio de los últimos 5 años más una fracción para cada año por arriba de 10, con un máximo del salario promedio arriba mencionado	35% del salario promedio (en términos reales) por las últimas 500 semanas de contribución
Seguro de vida: monto de la pensión	Viuda(o): 90% de la pensión de invalidez; Dependientes: 20% de la pensión de invalidez, o 30% si ambos padres fallecieron	Igual que antes
Pensión mínima garantizada (PMG)	Equivalente a 1 salario mínimo del D.F. indizado al salario mínimo actual	Equivalente a 1 salario mínimo del D.F al 31 de diciembre de 1996 indizado al INPC

- a. Bajo el sistema IVCN las contribuciones no podían exceder 10 veces el salario mínimo y bajo el sistema nuevo son 25 veces.
- b. Más los saldos acumulados en la subcuenta de retiro (de 1993 a 1996) si el trabajador así lo desea.
- c. La aportación del gobierno de 5.5% de un salario mínimo por día es indizada al nivel de precios al consumidor. En promedio, esta cuota será igual al equivalente de 2.2% de los salarios (considerando que el salario promedio es aproximadamente 2.8 veces el salario mínimo).
- d. El retiro total de los fondos acumulados es permitido solamente si los saldos exceden en 130% el costo de una anualidad igual a la PMG.
- e. Retiros graduales considerarán el seguro para cubrir la probabilidad de que vivan más de lo esperado y más allá de lo ahorrado.
- f. Actualmente el salario promedio para un afiliado al IMSS es 2.6 salarios mínimos, por lo tanto la PMG es aproximadamente 38% del salario promedio.

FUENTE: Cerda Luis, et al., op cit, páginas 79-80.

Un aspecto importante a considerar es que con el nuevo sistema, de entrada, el trabajador requiere un mayor tiempo de cotización, puesto que con el antiguo sistema para el caso por ejemplo de la vejez requería de 500 semanas ó 10 años, ahora son necesarias 1250 semanas ó 25 años. Esta característica se observa también para la cesantía, la invalidez y el seguro de vida.

## EL NUEVO SISTEMA

### AFORE

Las AFORES son entidades financieras encargadas de individualizar los recursos de los trabajadores, canalizándolos a través de las SIEFORES al mercado de valores. Ello con la finalidad que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre las aportaciones recibidas en su cuenta individual.<sup>2</sup> En esa misma línea José Araujo define a las AFORES como:

“empresas particulares, creadas exclusivamente para administrar el dinero que proviene de ahorros institucionales de los trabajadores; la AFORE debe administrar, cuidar y destinar ese dinero a la creación de un fondo que el trabajador reciba, en forma de pensión, cuando se retire de su vida laboral.

La AFORE tendrá sus propios instrumentos de inversión que serán unos fondos con esquemas que no son necesariamente atractivos de interés (y no hay garantía de ello), y de operación para cada trabajador, ahora convertido en pequeño inversionista. Éste es el ahorro interno que hará evolucionar al sistema financiero mexicano, incorporando a millones de mexicanos al mundo de las inversiones.”<sup>3</sup>

Las empresas administradoras AFORES tienen su origen desde 1992 en el SAR, (para posteriormente constituirse en 1997) mismo que contemplaba tres etapas:

- ahorros obligatorios de cada trabajador
- Depósito de los ahorros en cuentas colectivas en bancos y grupos financieros
- Libertad de tener cuentas individuales de cada trabajador con la institución que éste prefiera.

---

<sup>2</sup> Asociación Mexicana de Ejecutivos en Relaciones Industriales, “¿Qué son las AFORES y SIEFORES?” en *Industria Maquiladora*, Año X, Núm. 11, Edición Especial 1996-1997, pág. 70.

<sup>3</sup> Araujo José, *op cit.*, pág. 22.

De manera sustancial, las AFORES se encargan de hacer efectiva la tercera etapa, para ello tuvieron que transcurrir cuatro años, durante los cuales los trabajadores supieron que tienen ya creado un fondo que de alguna forma les ayudará cuando decidan o se deban retirar. Por otro lado, los patrones y la Banca experimentaron formas, métodos y sistemas para administrar ese caudal de fondos; por su parte, el gobierno dio los primeros pasos hacia un nuevo sistema financiero apoyándose en las aportaciones de la enorme fuerza laboral, para incrementar el ahorro interno del país.

Ahora, los trabajadores, patrones y gobierno entran en la etapa de la cultura del ahorro, etapa muy delicada porque cada uno de los participantes está experimentando internamente una transformación:

Los trabajadores: intentan lograr un mejor nivel en su cultura laboral y productiva; por un lado las empresas mexicanas no han desarrollado los esquemas de reingeniería necesarios para enfrentar la apertura comercial, y por el otro, la tecnología electrónica ya ha rebasado los métodos tradicionales de la empresa mexicana.

Los patrones: se enfrentan a una fuerte competencia extranjera, orientada al mercado, ordenada, con recursos, experimentada y con tecnología de primer nivel; a cambio, invierten en asociaciones que les permiten sobrevivir y desarrollar al país, es una transformación que aún no ha culminado.

El gobierno: tiene un desarrollo organizacional de corto plazo, variable y no definido y una débil identificación con las metas del sector obrero y del sector patronal. Por una parte, debe prepararse para una contienda electoral difícil, además de que en nuestro país existen organizaciones intermedias pero no están orientadas ni a la comunidad ni a los individuos, esto crea un enorme escalón vacío entre el gobierno y los trabajadores.

Así los tres sectores evolucionarán hacia la cultura del ahorro, cumpliendo con los lineamientos de una nueva legislación financiera que se inicia con la entrada de las AFORES.

## CONSTITUCIÓN DE LAS AFORES

Las AFORES son sociedades anónimas de capital variable, que pueden formarse con capital 100% mexicano, aunque también están autorizadas para que exista capital extranjero, pero solamente hasta el 49%.<sup>4</sup>

Al ser una empresa privada y de naturaleza financiera, la cabeza de sector o quien rige y vigila su funcionamiento es la SHCP, la cual integró un organismo llamado CONSAR que se encargará de autorizar las licencias para los particulares que desean formar una AFORE, así como también será quien directamente regule, vigile y cuide que las AFORES trabajen dentro de la ley y por el bien de los ahorradores.

En el cuadro 2 se muestra a las diferentes AFORES que existen con sus respectivas comisiones que cobran en el mercado.

**CUADRO 2**  
**COMISIONES DE LAS AFORE\***

AFORE	Sobre Flujo	Sobre Saldo	Sobre Rendimiento Real	Descuentos
Atlántico	1.4		20	
Banamex	0.20**			Antigüedad
Bancomer	1.7			Antigüedad
Bancrecre		4.75***		Ahorro voluntario
Banorte	1	1.50***		
Bitel	1.68			Antigüedad
Capitaliza	1.6			
Confia	0.9	1		Antigüedad
Garante	1.68			
Génesis	1.65			
Inbursa			33	
Previnter	1.55			
Profuturo GNP	1.7	0.5		
Santander	1.7	1		
Tepeyac	1.17	1		
XXI	1.5	0.99		
Zurich	0.95	1.25***		

\* Cifras en porcentajes

\*\* Comisión en el cuarto y quinto trimestres de 1997, el sexto será de 0.85, a partir de 1998 será de 1.70.

<sup>4</sup> Esto quiere decir que son empresas administradoras de fondos, legalmente establecidas en nuestro país y que para su funcionamiento han requerido de socios mexicanos y extranjeros (*Ibidem*, pág. 34).

\*\*\* Menor en los años siguientes.

FUENTE: CONSAR, al 15 de agosto de 1997.

Se establece entonces que una AFORE es una banco pequeño, que sólo administra e invierte los recursos de los trabajadores; para ello debe crear una estructura de personal que tenga los conocimientos para:

- Buscar y encontrar las mejores opciones para invertir los ahorros de los trabajadores.
- Asesorar a trabajadores y patrones en todo lo relacionado a inversiones hechas en fondos de inversión.
- Operar con eficiencia, esto es sin pérdidas, los delicados fondos de la clase trabajadora de México, ya que con frecuencia representan carencias más que patrimonios.

La forma de organización de las AFORES es similar a la de los bancos o instituciones financieras. Tienen, de manera global, las áreas siguientes:

- Promoción. Es el área que se encarga de ventas y comercialización, de los instrumentos financieros
- Operación. Sustancialmente es la parte interna de la AFORE que ejecuta las acciones necesarias y a tiempo, para que los clientes que capturó el área de promoción estén satisfechos
- Tesorería. Es un área muy delicada de la AFORE, en ella se hace el balance y equilibrio entre: el dinero que reciben de los inversionistas y las opciones para colocar ese dinero, cuidando la rentabilidad de los ahorradores y de la AFORE
- Administración. Agrupa los recursos humanos, la capacitación, la organización y también parte de la mercadotecnia; constituye el soporte de las otras tres.

## FUNCIONES DE LAS AFORES

De acuerdo a la nueva Ley del Seguro Social, las funciones son:

- Administrar y opera las cuentas individuales de los trabajadores; también harán lo mismo con las cuentas individuales de los trabajadores que tienen derecho a vivienda.
- Recibir de los institutos (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT) las cuotas y aportaciones que corresponden a las cuentas individuales de los trabajadores.
- Dar de alta y administrar cuentas de tipo bancario, una para cada trabajador, y registrar en ellas los rendimientos, tiempos, altas, bajas y cambios.
- Elaborar y enviar a cada trabajador estados de cuenta, una vez al año (por lo menos) y establecer módulos de información y orientación.
- Administrar los instrumentos de inversión donde serán depositados los ahorros de los trabajadores; tales instrumentos son fondos de inversión, que técnicamente se llaman sociedades de inversión.
- Promover (por medio de sus ejecutivos) la compra y la venta (a los trabajadores) de las sociedades de inversión. (Cuando un trabajador invierta su dinero en una AFORE, significará que compra acciones de las sociedades de inversión (sin riesgo) que éstas administran; de la misma forma, al hacer retiros de las AFORES, el trabajador estará vendiendo a la AFORE las acciones de la sociedad de inversión.)
- Pagar y operar, en estricto apego a las leyes, los retiros que correspondan.
- Entregar el dinero a la institución de seguridad social que el trabajador elija (IMSS, ISSSTE), para que éstas a su vez, junto con el trabajador, contraten los seguros de renta vitalicia y seguros de sobrevivencia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*

## SIEFORES

De acuerdo con José Manuel Morita<sup>6</sup> Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) son sociedades de inversión, administradas y operadas por las AFORES, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores. Los recursos a invertir son provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social, siendo estas las aportaciones tripartitas al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y las Aportaciones Voluntarias.

Se puede decir entonces que las SIEFORES son la parte fundamental de las AFORES porque en ellas estarán depositados e invertidos los ahorros de los trabajadores. Así, como el ahorro del trabajador estará depositado en el fondo llamado SIEFORE, cada AFORE diseñará sus propios fondos especializados de inversión para el retiro; pero estos fondos (técnicamente llamados *sociedades de inversión*) deben estar aprobados por la CONSAR, para su funcionamiento.

Para ello deben presentar ante la CONSAR y la SHCP:

- Solicitud
- Proyecto que contenga los objetivos sociales de la SIEFORE
- Programa General de Operaciones y de Funcionamiento
- Documentación legal de su constitución como sociedad anónima
- Llenar los requisitos mínimos de capital que le exige la CONSAR.

## FUNCIONES DE LAS SIEFORES

Se menciona pues que la SIEFORE es vista como una sociedad de inversión, pero cabría preguntarse entonces, ¿qué es una sociedad de inversión?

---

<sup>6</sup> Morita C. José Manuel, *El ABC de las AFORES*, El Fiscal, México, 1997, pág. 14

Una sociedad de inversión es un instrumento de ahorro, que posee características especiales:<sup>7</sup>

Es un fondo de inversión en el cual los ahorradores, al depositar su dinero, reciben a cambio participaciones de esa sociedad; el dinero es invertido en proyectos o se destina para comprar valores y después venderlos. Existe un administrador que se encarga de seguir la filosofía de: “Comprar barato y vender caro”, esto le reporta utilidades a la sociedad de inversión.

El ahorrador, para ingresar a la sociedad:

- Entrega documentación probatoria de sus datos generales
- Se le asigna un número de expediente (número de cuenta)
- Deposita su dinero.

La sociedad, con el dinero de sus ahorradores e inversionistas, compra a su vez valores que aumentarán el valor del dinero invertido, haciendo esta operación cíclica y es ahí donde el recurso del ahorrador puede obtener ganancias, no ganar o también tener pérdidas, todo depende del tipo de valores que se compren.

No todas las sociedades de inversión compran el mismo tipo de valores; la ley impone límites de acuerdo al tipo de sociedad que se trate; para ello se sabe que en México, legalmente existen 4 tipos de sociedades:

- Sociedades de inversión común
- Sociedades de inversión (instrumentos de deuda)
- Sociedades de inversión de capital de riesgo
- Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro

Como se puede observar existen sociedades para cada tipo de inversión en particular, es de resaltar que las SIEFORES forman parte de esa variedad de inversiones.

---

<sup>7</sup> Araujo, *op. cit.*, págs.49-50.

## FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

La columna vertebral del nuevo sistema capitalizable de pensiones está constituida por fondos individuales para el retiro (SIEFORES). Las SIEFORES serán manejadas por empresas especializadas en el manejo de inversiones (AFORES) que podrán ser establecidas por el sector privado, el sector público y el sector social. La legislación además de contemplar la posibilidad de que el IMSS maneje la opción para constituir una AFORE, establece que la institución: i) se mantenga como garante del cumplimiento de las disposiciones legales de la recaudación de contribuciones; ii) el proveedor de beneficios para los pensionados existentes; iii) el responsable de otorgar los beneficios durante la transición a los trabajadores que hayan escogido el viejo sistema de reparto al retirarse; y iv) el proveedor de una pensión mínima garantizada a los trabajadores del sector privado.

Las aportaciones al nuevo sistema serán obligatorias para todos los trabajadores del sector privado a partir del 1 de julio de 1997. La edad de jubilación seguirá siendo 65 años. Los años de contribuciones requeridas para alcanzar la elegibilidad para la pensión mínimo garantizada aumentará de 10 a 25 años.

A partir del 1 de julio de 1997, la cuenta individual de fondos para el retiro de un trabajador estará compuesta por dos subcuentas a las que hay que aportar obligatoriamente, la subcuenta RCV administrada por las AFORES, y la subcuenta del INFONAVIT. Los trabajadores tendrán una tercera subcuenta para aportaciones voluntarias. Las contribuciones de los trabajadores serán enviadas automáticamente a las AFORES designadas.

Bajo la reforma, las contribuciones para vejez y cesantía en las cuentas individuales de las AFORES serán iguales a 6.5% del salario de un trabajador (4.5% actual para vejez y cesantía más 2% de la subcuenta de retiro del SAR derogada) y una aportación gubernamental de 5.5% de un salario mínimo por día, conocida como la cuota social que será indizada al INPC. En promedio, esta cuota será equivalente a 2.2% de los salarios (considerando que el salario promedio es de aproximadamente 2.8 veces el salario mínimo).

La cuota será transferida a la cuenta de cada trabajador a la que se realizan las aportaciones. Los trabajadores que hayan pertenecido al viejo sistema tendrán el derecho de transferir sus saldos del SAR a su AFORE. Las aportaciones a la subcuenta del INFONAVIT, iguales a 5% del salario de un trabajador, seguirán siendo invertidas en programas de vivienda del INFONAVIT. Las aportaciones totales para el retiro, por lo tanto, son de entre 12.5 y 17% del salario de un trabajador.

Bajo el nuevo sistema los beneficios entran en dos grupos: beneficios a nuevos trabajadores y beneficios a trabajadores de la transición. Los nuevos trabajadores definidos como aquellos que iniciaron sus aportaciones al sistema después del 1 de julio de 1997.

La primera generación de jubilados bajo el nuevo sistema se espera en aproximadamente 25 años, los beneficios consistirán en los saldos acumulados en las cuentas individuales para el retiro (las cuentas de las AFORES más las del INFONAVIT) o la pensión mínima garantizada bajo el nuevo sistema. La pensión mínima garantizada será igual al salario mínimo de la Ciudad de México del 31 de diciembre de 1996, indizado al INPC. Al momento del retiro, los trabajadores escogerán entre una opción de retiro gradual de fondos o la compra de una anualidad de una compañía de seguros.

Para los casos de invalidez y muerte, la nueva ley se aplicará independientemente de la población a la que pertenezca el trabajador. La opción de sistema al momento del retiro permite a la generación de los trabajadores de la transición escoger al momento del retiro el máximo entre los beneficios adquiridos bajo el actual sistema de reparto y los saldos acumulados en sus cuentas individuales bajo el nuevo sistema (cuentas de AFORES e INFONAVIT). Los saldos acumulados en las subcuentas de 1992 a 1996 del INFONAVIT y los saldos de 1992 a 1996 del SAR serán otorgados a los trabajadores de la transición sin importar que esquema de pensiones escojan.

La pensión mínima garantizada, tanto para los trabajadores de la transición como para los nuevos, será provista por el Gobierno en el caso de que el valor de los ahorros acumulados de un trabajador en todas sus cuenta para el retiro sea inadecuado para proveer una pensión mínima. La aportación del gobierno será estrictamente igual a la

diferencia entre la pensión mínima garantizada y los fondos acumulados en las cuentas individuales para el retiro.

## **REGLAS DE LOS FONDOS DE PENSIONES**

La nueva Ley del Seguro Social de diciembre de 1995 estableció que el marco regulatorio y de supervisión que regirá al sistema de pensiones estaría sujeto a una detallada legislación. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro aprobada el 26 de abril de 1996 crea la estructura y las facultades de la CONSAR y provee principios para el establecimiento, operación y supervisión de las AFORES y de las SIEFORES.

Los aspectos clave para la regulación y supervisión de las AFORES y SIEFORES son las siguientes:

1. Supervisión del sistema reformado: fortalecimiento de la CONSAR. A diferencia del esquema derogado del SAR, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro otorga desde el inicio del nuevo sistema a la CONSAR amplias facultades para implantar y vigilar el cumplimiento de las reglas y estándares en todos los aspectos de las operaciones del nuevo sistema de pensiones. La CONSAR posee completa autoridad de supervisión sobre las AFORES y SIEFORES, así como la autoridad de supervisión sobre los participantes del sistema de pensiones en la medida en que las actividades de dichas personas es una relacionadas con el sistema de pensiones. La CONSAR cuenta con la facultad de emitir reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones, y sugerir procesos judiciales. En caso de descubrirse irregularidades en las operaciones de cualquier entidad sujeta a la supervisión de la CONSAR (incluyendo AFORES Y SIEFORES), ésta queda facultada para efectuar una intervención administrativa o gerencial de estas entidades. Asimismo, la CONSAR puede revocar la autorización de cualquier AFORE o SIEFORE que no cumpla con la Ley o las regulaciones de la CONSAR

2. Naturaleza y control de las AFORES. Las AFORES son empresas de giro único y capital independiente. Cada AFORE debe mantener un capital mínimo requerido de 25 millones de pesos y una reserva especial igual o mayor a la misma cantidad o al 1% del total de activos de las SIEFORES que maneje. El capital requerido y la reserva especial tendrán que ser invertido en acciones de las SIEFORES administradas por cada AFORE. Es importante señalar que en el caso de una AFORE que sea subsidiaria de un grupo financiero el capital no quedará en momento alguno disponible para cumplir las obligaciones de otras subsidiarias del grupo. Como un salvaguarda adicional, los intermediarios financieros (incluyendo los bancos) o grupos financieros que no cumplan con los estándares requeridos de capitalización no podrán ser accionistas de una AFORE.

El establecimiento de una AFORE requiere la autorización de la CONSAR, que puede o no negar a discreción después de examinar el plan de negocios, la tenencia de acciones, los sistemas, y el control y administración de la empresa.

La CONSAR tiene la facultad de revocar la autorización de una AFORE o SIEFORE que no cumpla con lo establecido en la ley y la regulación.

En síntesis, el propósito del legislativo al respecto es cuidar la capitalización adecuada de las empresas administradoras, a la vez que separar claramente el capital de las empresas administradoras AFORES, de la empresa operadora SIEFORE, propiedad de los trabajadores. Asimismo la AFORE a través de la compra de acciones de la SIEFORE tiene los incentivos adecuados para vigilar el buen desempeño financiero de la SIEFORE.

3. Propiedad Extranjera. Con objeto de fomentar la sana competencia, la regulación permite la creación de un tipo de AFORES controladas mayoritariamente por instituciones financieras (pero no individuos o empresas industriales). Las instituciones financieras de países pertenecientes al TLC, Colombia, Costa Rica y Venezuela pueden establecer AFORES con participación mayoritaria. Hasta el 49% de las acciones de esas AFORES no podrán ser propiedad de otros accionistas extranjeros o mexicanos.

Las AFORES propiedad de extranjeros recibirán el mismo trato que las AFORES propiedad de mexicanos y no estarán sujetas a los tipos de limitaciones de

participación del mercado que México hace cumplir a bancos y corredores/agentes financieros extranjeros.

4. Estructura de las Comisiones. Con la misma filosofía de competencia comentada hace un momento, la Ley de la CONSAR ha emitido reglas que autorizan a cada AFORE la libre determinación de las comisiones por el manejo de cuentas, basadas en un porcentaje de las aportaciones, un porcentaje de los activos administrados, o una combinación de ambos.

5. Conflictos de interés. Por lo que corresponde al tema, la Ley de la CONSAR establece limitaciones estrictas a las transacciones entre las AFORES y las instituciones financieras afiliadas y los emisores de títulos. La CONSAR reconoce que dado que un gran porcentaje de las aportaciones a las pensiones puede ser administrado en última instancia por AFORES que son subsidiarias de grupos financieros y/o que estén afiliadas con otras instituciones financieras, era menester crear el marco regulativo adecuado para supervisar estrictamente y vigilar el cumplimiento de las reglas para resolver conflictos de interés. Ello, con el fin de generar confianza pública en el sistema. En este sentido la regulación que rige el régimen de inversión establece que una SIEFORE no podrá invertir más de 5% del total de sus activos en papel emitido o garantizado por entidades que tengan un nexo administrativo o de tenencia de acciones con la SIEFORE.

6. Límites de participación de mercado. Con objeto de que no se den prácticas de monopolio, la Ley ha fijado un límite al número de cuentas del sistema que cada AFORE puede manejar, igual a 20% del número total de cuentas. Para asegurar que ninguna AFORE reciba una ventaja competitiva injusta, la CONSAR dio autorizaciones simultáneas a un número significativo de competidores.

7. Responsabilidad de ejecutivos y directores. La Ley de los sistemas de pensiones establece que los miembros del consejo directivo, el director general y el contralor normativo de cada AFORE deberán ser aprobados por la CONSAR con base en la

integridad moral y capacidad técnica y administrativa de los candidatos. La CONSAR está autorizada a desplazar de su cargo a cualquier director, ejecutivo vigilante o cualquier otro ejecutivo que no tenga la integridad moral o la capacidad técnica o administrativa requerida para el cargo.

8. Publicidad y mercadotecnia. Uno de los aspectos más claves en la implementación de este tipo de sistemas de pensiones, radica en el tema de divulgación de la información entre los participantes. En este sentido las SIEFORES deben distribuir prospectos a los trabajadores en los que describan con claridad sus políticas de inversión y de carteras de activos, así como sus compromisos en el manejo e inversión de estos recursos. Todos estos prospectos deben ser revisados y aprobados por la CONSAR.

9. Protección del Inversionista. Cada AFORE debe establecer una unidad especializada para responder preguntas y reclamos de los trabajadores y empleados. Aún más importante para la protección del inversionista es que la Ley incluye la transmisión de reclamos de trabajadores y empleados que no sean solucionados por dicha entidad a un sistema de conciliación y arbitraje supervisado por la CONSAR.

10. Una SIEFORE, a la salida. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro autoriza a la CONSAR a permitir que cada AFORE administre y ofrezca a sus clientes una variedad de SIEFORES con diferentes composiciones de sus carteras, siempre y cuando cada AFORE ofrezca al menos una SIEFORE cuya cartera este compuesta fundamentalmente de títulos cuyos rendimientos estén indizados al INPC. Los legisladores mexicanos sintieron que para asegurar la confianza del público en el sistema, los participantes debían contar con la opción de invertir en instrumentos que ofrecieran un rendimiento real.

Si bien la regulación no expresa un rendimiento mínimo requerido para las AFORES, en un principio, la CONSAR permitirá a cada AFORE establecer únicamente una SIEFORE, que invierta fundamentalmente en instrumentos indizados. Los

trabajadores no podrán tener inversiones en distintas SIEFORES. La CONSAR permitirá eventualmente que cada AFORE ofrezca a sus clientes una variedad de fondos de deuda y de capital con distintas políticas de inversión. Esta decisión de restringir a cada AFORE a un único fondo de deuda inicialmente refleja el deseo del Gobierno de simplificar la supervisión en el primer año de operaciones de los fondos de pensiones, de reducir la confusión potencial entre el público y de ganar el apoyo del público evitando la volatilidad.

#### **INVALIDEZ Y VIDA: LA CONVIVENCIA ENTRE EL IMSS Y LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS**

La reforma separa la invalidez y las coberturas de los seguros de vida de otras líneas de seguros que el IMSS continúa manejando. Como resultado, los fondos no pueden ser mezclados. El total de contribuciones por invalidez y seguro de vida es de 2.5% de los salarios (otro 1.5% servirá para reservas para los gastos de salud de los pensionados). Los requerimientos de elegibilidad por invalidez fueron incrementados de 150 a 250 semanas. Las pensiones de invalidez y muerte en el nuevo sistema se modificaron a 35% del salario promedio de las últimas 500 semanas, calculado en términos reales. El IMSS retendrá la responsabilidad sobre la administración de esta línea de seguros, pero las compañías privadas de seguros darán beneficios mediante anualidades

Estimaciones preliminares sugieren que en 1997 las compañías privadas de seguros ganarán 1.1 millones de dólares en primas, y pagarán pensiones por 33 millones dólares durante el mismo año. La importancia relativa de estas ganancias se valora mejor si se considera que las primas directas totales en el mercado mexicano de seguros en 1994 sumaron 6 mil millones de dólares.

#### **UNA MIRADA HACIA AMERICA LATINA**

Las reformas que se están llevando a cabo en México, si bien son similares a aquellas adoptadas en otros países latinoamericanos, difieren de manera significativa. El cuadro 3 resume los puntos clave de comparación entre México y otros cuatro países de la región que han realizado reformas al sistema de pensiones recientemente.

- **Requerimientos de elegibilidad.** El período de aportaciones para ser elegible a los beneficios del nuevo sistema es más grande en el caso de México (25 años). Adicionalmente, México ha definido una semana como igual a siete días laborales, lo que en la práctica extiende el período de elegibilidad. Este alto requerimiento de elegibilidad reduce la necesidad de la pensión mínima garantizada por el gobierno.

- Transferencia de aportaciones al sistema de reparto. A diferencia de los nuevos sistemas de pensiones en Chile, Argentina, Colombia y Perú, la opción de continuar contribuyendo en el esquema del sistema de reparto ha sido completamente eliminada bajo el nuevo sistema mexicano, aún para los trabajadores de la transición. Los trabajadores de la transición podrán elegir los beneficios al momento del retiro, pero no en cuanto a las contribuciones. Este enfoque también difiere de la reforma colombiana, que permite cambios de sistema de manera continua por parte de los nuevos cotizantes (cada tres años). Como en Chile, todo vestigio del viejo sistema de reparto desaparecerá con la última generación de trabajadores de la transición alrededor del año 2025.
- La opción de sistema al momento del retiro. La reforma del sistema de pensiones de México también difiere con respecto a las otras experiencias en que el Gobierno no emitirá bonos de reconocimiento (como en Chile) o pensiones compensatorias (como en Argentina) para valorar explícitamente las aportaciones de las pensiones pasadas de los trabajadores actuales. Bajo el esquema mexicano, los trabajadores pueden comprar los beneficios de los dos sistemas al retirarse y escoger el mayor. El Gobierno mexicano no podrá emitir bonos de reconocimiento o pensiones compensatorias debido al tratamiento legal de los derechos adquiridos que hicieron difícil asignar un valor a los beneficios adquiridos de un trabajador bajo el viejo sistema de reparto hasta el momento de la reforma.

**CUADRO 3**  
**REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA**

<b>País</b>	<b>Chile</b>	<b>Argentina</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>	<b>México</b>
<b>Año de implementación</b>	1981	1994	1994	1993	1997
<b>Naturaleza de la reforma</b>	Sistema de reparto cambiado a aportación privada definida (todo trabajador)	División entre sistema de reparto, contribución privada definida	Sistema de reparto cambiado a opción entre ese sistema y sistema privado	Sistema de reparto cambiado a opción entre ese sistema y sistema privado	Sistema de reparto cambiado a aportación privada definida (trabajador sector privado)

Arreglos de la transición ¿Qué le pasa al viejo sistema?	Desfasado	Continúa en cambios.	Continúa en cambios	Continúa en cambios	Eliminado
¿Se permite a la fuerza laboral actual permanecer en el sistema viejo?	Si	Si	Si	Si	No a
¿Es el nuevo sistema obligatorio para los nuevos participantes del mercado laboral?	Si	No	No	No	Si
¿Pueden los trabajadores regresar al sistema público?	No	No	Si, cada tres años	No (después de junio de 1996)	No a
Bonos de reconocimiento.	Si	Si b	Si c	Si d	No e
Perfil del nuevo esquema de pensiones ¿Qué papel para el gobierno?	Pensión mínima garantizada Asistencia Social	Pensión mínima y fija	PMG Asistencia Social	PMG f Asistencia Social	PMG cuota social Asistencia Social
Tasa de aportaciones totales:					
para anualidad de vejez	10	8	10	Priv: 8 (10 en 1/97) Pub: 11 (máx. 13)	6.5 + 5.0 + (1-5.5) h
Invalidez/ Sobrevivientes/ apoyo del gobierno y asistencia social	3  Ingresos Generales	3  16 g	3.5  1	3  1	4.0  Ingresos Generales
Tasa de aportación total:					
antes	19	27	8 (sec. priv)	9	15.5
después	13	27	13.5-14.5 i	13.3	16.5-21.0
Deuda estimada implícita viejo sistema momento de la reforma j (% del PIB)	126% (en 1980) (a 2030)	n.d.	61.6% (a 2025)	37% (riesgo en cuanto a la terminación)	141.5% (en 1994) (a 2069)
Tasas mínimas de rendimiento de fondos privados de pensiones	En relación al promedio del mercado	En relación al promedio del mercado	En relación a una cartera sintética	Ninguna	Ninguna
Garantías gubernamentales sobre tasas pagadas por fondos privados de pensiones.	Diferencia entre los saldos al retiro y PMG	Ninguna	Diferencia entre los saldos al retiro y PMG	Diferencia entre los saldos al retiro y PMG f	Diferencia entre los saldos al retiro y PMG

Máximo % de la cartera permitido en :					
Títulos de capital domésticos	30	50	30	35	0
Títulos extranjeros	10	10	15	5	0
Títulos del gobierno (en 1994)	45	50	50	40	100 (en 1997)

- a. Contribuciones al viejo sistema cesan el 30 de junio de 1997. Los trabajadores de la transición escogen al retiro el mayor de los beneficios disponibles en los dos sistemas.
- b. Una pensión compensatoria se paga al retiro, no como un bono. El valor está basado en años de contribución e ingresos en los últimos 10 años.
- c. Trabajadores con menos de 150 semanas de aportaciones no son elegibles para un bono de reconocimiento.
- d. Sólo los trabajadores que han contribuido al menos 48 meses en los últimos 10 años y tienen al menos 6 meses antes de entrar al nuevo sistema.
- e. La presentación de los costos fiscales esperados actuales y futuros serían hechos en una base anual.
- f. PMG introducida en la segunda ronda de reformas en 1995, cuya regulación no ha sido emitida.
- g. Pagada por el empleador.
- h. Cuota social indizada al INPC y estimada entre 1 y 5.5% del ingreso de un trabajador y en promedio equivalente a 2.2% de los salarios.
- i. La tasa mostrada es tanto para el sector público y privado de 1996 en adelante. La tasa de aportación se incrementa gradualmente entre 1994 y 1996.
- j. Se usaron diferentes metodologías. Fuente para Colombia y Chile: Schmidt-Hebbel, 1995, p.58; para Perú es Kane y Palacios, 1996, p. 38.

FUENTES: World Bank, 1994, p. 277; Díaz Ortega, 1996 y documentos internos del Banco Mundial.

FUENTE: Tomado de Cerda Luis, *et. al.*, op cit. páginas 85-86.

- **Pensión mínima garantizada.** La pensión mínima garantizada es menor en México que en otros países; actualmente equivale aproximadamente a 38% del salario promedio, una cifra que se espera decline a 25% del salario promedio cuando la primera generación de nuevos trabajadores se retire (en 2025) y a medida que se incrementen los salarios reales. Al momento del retiro, el Gobierno cubre el diferencial entre la PMG y los saldos acumulados de la cuenta individual.

## RETOS PARA EL NUEVO SISTEMA

La estrategia de reforma al sistema de pensiones de México está dirigida a:

- Aumentar la equidad, eficiencia y sustentabilidad del sistema de seguridad social para la vejez y gradualmente lograr una cobertura efectiva más amplia;

- Garantizar que la primer generación que sale en aproximadamente 25 años se le paguen los recursos, para ello se necesita acumular capital suficiente y que sea asegurado contra la inflación;
- Establecer un sistema de pensiones financieramente viable;
- Limitar el impacto fiscal del actual sistema y asegurar la transparencia de los costos fiscales de transición;
- Fortalecer el desarrollo del sistema financiero y reducir su volatilidad al estimular una mayor intermediación financiera privada y aumentar el espectro de los instrumentos financieros y contratos disponibles, y
- Contribuir a aumentar la eficiencia en la asignación del ahorro doméstico y, en el largo plazo, aumentar el ahorro agregado.

El logro completo de los objetivos de la reforma depende de que se tomen en cuenta las limitaciones en su diseño y se mantenga la flexibilidad necesaria para poder enfrentar los retos que surjan en el establecimiento de la reforma.

## COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CONSAR)

Al crearse en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) el gobierno de Carlos Salinas otorgó grandes expectativas sobre él ya que se argumentaba, entre otras cosas que el SAR mejoraría el nivel de ingresos de los trabajadores cuando se pensionaran, incrementaría el ahorro interno, etc.

Con el establecimiento en julio de 1994, de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), se supone que ha empezado a haber mayor precisión, orden y transparencia de la información.

Con los cambios y reformas que se han realizado al sistema de pensiones en la actualidad, resulta pertinente estudiar en este apartado la estructura y funcionamiento de la CONSAR ya que es el organismo regulador de las AFORES.

Se intenta describir a la CONSAR a través de la economía de la información, desde luego que el tema puede estudiarse desde otras perspectivas, pero el campo elegido permite explicar que la información influye decisivamente en las elecciones y conductas económicas de los agentes.

Para el caso en particular, los trabajadores no cuentan con la información suficiente, lo que ha ocasionado que tengan incertidumbre al momento de elegir una AFORE, ya que: "hasta el jueves pasado, un millón 285 mil 90 trabajadores han escogido alguna de las 17 AFORES que operan en el país, informó la CONSAR."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *El Financiero*, 12 de abril de 1997, pág. 21.

## MARCO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

El marco institucional de la CONSAR tiene su fundamento en la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro decretada en el DOF el 23 de mayo de 1996. En dicha Ley se describen sus atribuciones y facultades de que goza esta organización las cuales se mencionan más adelante.

Por lo que respecta al marco organizacional, para el cumplimiento de sus funciones, la CONSAR tiene los siguientes órganos de autoridad de acuerdo al reglamento interno de la institución:<sup>9</sup>

### LA JUNTA DE GOBIERNO, LA PRESIDENCIA Y EL COMITÉ CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA

La Junta de Gobierno está integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales.

Dichos vocales son el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda, el Director General del IMSS, el Director General del INFONAVIT, el Director del ISSSTE, el Presidente de la CNBV y el Presidente de la CNSF.

Los tres vocales restantes son designados por el Secretario de Hacienda debiendo ser dos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de los correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y que ostentan la mayor representatividad.

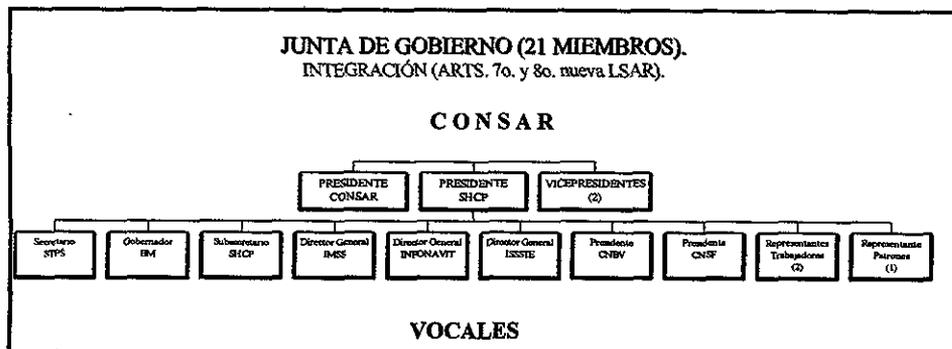
En ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo suplirá el Presidente de la Comisión. Por cada miembro propietario se nombra un suplente que en todo caso deberá ser un funcionario con el rango inmediato inferior al del miembro propietario.

---

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 1995.

Los miembros suplentes pueden ser removidos libremente por las dependencias, entidades o instituciones que los hayan designado. Los representantes suplentes de las organizaciones obreras y patronales serán designados en los mismos términos que los miembros propietarios.

La Junta de Gobierno cuenta con un Secretario, el cual puede expedir constancias de los acuerdos de los órganos colegiados de la propia Comisión.



El Secretario de Hacienda y Crédito Público nombra al Presidente de la Comisión. El Presidente de la Comisión es la máxima autoridad administrativa de aquella y ejerce sus funciones directamente o, a través de los servidores públicos de la Comisión, en los términos del Reglamento Interno de ésta, y mediante los acuerdos delegatorios que deben ser publicados en el DOF.

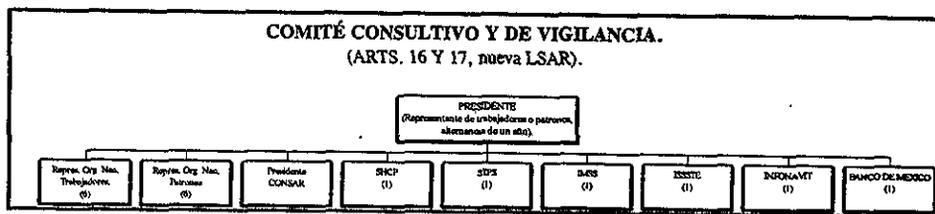
Por otra parte, y en congruencia con los principios que rigen la Seguridad Social en México, la Comisión cuenta con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores Obrero, Patronal y del Gobierno, que tiene como fin velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde la armonía y el equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

El Comité Consultivo y de Vigilancia está integrado por diecinueve miembros: seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente

de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: la SHCP, STPS, el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT y el Banco de México.

El Ejecutivo Federal por conducto de la STPS, fija las bases para determinar la forma de designar a los representantes de las organizaciones nacionales de patrones. Los miembros representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores, son designados de la siguiente manera: cinco, de acuerdo a las formas utilizadas por la propia STPS, conforme a los usos y costumbres en Comités análogos, y el sexto representante es designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Un representante de las organizaciones nacionales de trabajadores o de patrones presidirá, alternativamente, por períodos anuales, el Comité Consultivo y de Vigilancia. Por cada miembro propietario del Comité Consultivo y de Vigilancia se nombrará un suplente. Tratándose de los suplentes de los servidores públicos representantes propietarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Banco de México, corresponderá al titular de las mismas designar al respectivo suplente. En el caso de las organizaciones sindicales y patronales se aplican las mismas reglas que para la designación de los miembros propietarios.



## CONTEXTO ACTUAL

La CONSAR es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, integrada por representantes de entidades del Gobierno Federal, los institutos de seguridad social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, comisión que concentra las facultades de regulación, control y vigilancia del SAR, a efecto de alcanzarse coordinación entre las entidades e institutos señalados y las entidades

financieras participantes en el SAR, permitiéndose avanzar en la simplificación, eficiencia del SAR y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las AFORES y SIEFORES.

Al fortalecerse su calidad de autoridad, le permite ser un auténtico órgano de regulación y supervisión; con el nuevo sistema, la CONSAR es el pilar fundamental del buen manejo de los recursos por las AFORES y SIEFORES.

Para lograr tal fortalecimiento, la CONSAR goza de:

- a) Autonomía técnica.- Manteniendo su subordinación a la SHCP en su carácter de órgano desconcentrado, se le otorga autonomía en los ámbitos administrativo y financiero para que esta flexibilidad les permita el mejor desempeño de su gestión.
- b) Facultades ejecutivas.- La posibilidad, con amplitud, de complementar sus propias decisiones.
- c) Competencia funcional propia.- Esfera de facultades propias y específicas justificativas de su existencia como órgano autónomo.

## **FACULTADES DE LA CONSAR**

1. Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo relativo a la operación del SAR: recepción de cuotas (IMSS), depósito (en cuentas individuales), su administración (por las AFORES); transmisión de recursos a SIEFORES e instituciones de seguros; información, su adecuada transmisión e intercambio entre el gobierno y los participantes en el SAR, onstitución y funcionamiento de los participantes en el SAR; operación y pago de los retiros programados interpretación de la nueva LSAR, aclarándose que esta tarea no corresponde a la CONSAR sino a la SHCP.

2. Otorgar y modificar autorizaciones y concesiones a las AFORES, SIEFORES y empresas operadoras de base de datos nacional.

3. Supervisión de las AFORES, operadores de banco de datos<sup>10</sup> .

*Instituciones de crédito.* La supervisión será sólo en cuanto a su participación en el SAR.

*Base legal.* La supervisión se hará con base en el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de inspección, vigilancia y contabilidad (art. 4o. Transitorio de la nueva LSAR).

*Contabilidad.* Las cuentas se ajustarán al Código de Comercio, a la nueva LSAR y su reglamento, deberá llevarse en el domicilio social, en dos periódicos de circulación nacional deberán publicarse los estados financieros trimestrales y anuales, la contabilidad debe llevarse mediante sistemas automatizados, la información que se integre a la base de datos producirá efecto de documento original para fines de prueba.

*Supervisión.* Comprenderá las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

*Objeto de supervisión.* Evaluar los riesgos, sistemas de control y calidad de administración de los participantes del SAR, a fin de que mantengan adecuada liquidez, sean solventes y estables.

*Inspección.* Se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas.

*Presunción de incumplimiento de patrones respecto al pago de cuotas y aportaciones.* Si tal resulta de la inspección, la comisión lo comunicará a la SHCP, IMSS, INFONAVIT, según corresponda y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (art. 92 de la Nueva LSAR).

*Vigilancia.* Comprenderá el análisis de la información económica y financiera, a fin de medir los posibles efectos entre los participantes y el SAR en general. Igualmente, la vigilancia cuidará que los participantes actúen conforme a derecho.

*Intervención administrativa y gerencial.* Si de la supervisión resulta que alguna operación de los participantes no se apega a la ley:

*Primero.* Se le dará un plazo para que la regularice conforme a las medidas que dicte el presidente de la CONSAR, para tal efecto.

---

<sup>10</sup> Arts. 84 a 98 de la nueva LSAR.

*Segundo.* Transcurrido el plazo, el presidente de la CONSAR con acuerdo de la junta de Gobierno podrá decretar la intervención administrativa del participante para que se normalicen las operaciones irregulares.

*Tercero.* Si las irregularidades son de tal gravedad que se afecte la estabilidad, solvencia o liquidez de los participantes, con peligro para los intereses de los trabajadores o el SAR, el presidente podrá declarar la intervención gerencial. El interventor gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al órgano de administración no quedando supeditado a la asamblea general.

*Duración de la intervención.* Seis meses, sino se regularizan operaciones en ese lapso se revocará la autorización al participante.

*Registro público de comercio.* El nombramiento, sustitución o revocación del interventor gerente debe inscribirse en esta institución; también debe comunicársele el acuerdo por el que se levanta la intervención.

*Derecho de los trabajadores.* Al decretarse la intervención, el interventor tomará las medidas necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores.

4. Imponer multas y sanciones; emitir opinión en materia de delitos (arts. 99 a 108 de la nueva LSAR).

\* Sanciones administrativas (multas): Quien las impone es la CONSAR.

\* Delitos. Realizar operaciones de las AFORES, SIEFORES o empresas operadoras sin tener autorización; disposición ilegal de los fondos, valores o documentos por los directivos, funcionarios y empleados de los participantes en el SAR.; omitir o alterar registros sobre operaciones del SAR; falsificar la contabilidad; obtención de un lucro por información falsa al público inversionista o por el uso de información privilegiada, si miembros de la junta de gobierno o comité consultivo y de vigilancia revelan información confidencial.

*Persecución de estos delitos.* La CONSAR emitirá su opinión y con base en ello la SHCP hará la petición para su persecución ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.

5. Recepción y trámite de reclamaciones de trabajadores y sus beneficiarios y de los patrones en contra de las Afores e instituciones de crédito (arts. 109, 110 y 114 de la nueva LSAR):

\* Al verse afectados, los trabajadores o patrones en sus intereses por las AFORES o los bancos participantes en el SAR, podrán acudir ante los tribunales civiles o mercantiles a enablar directamente su demanda o bien podrán acudir primeramente ante la CONSAR a hacer valer su reclamación.

6. Huelga. En caso de huelga de los trabajadores de las AFORES, SIEFORES y sociedades operadoras (de base de datos nacional SAR), la CONSAR emitirá su opinión ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sobre el número indispensable de oficinas que debería continuar funcionando y los trabajadores que seguiría prestando sus servicios, con objeto de que los trabajadores y sus beneficiarios no se vieran afectados en sus intereses.

7 Otras facultades de la CONSAR. Administrar la base datos nacional SAR; rendir informes sobre el SAR, trimestralmente a la opinión pública y semestralmente al Congreso de la Unión, estos informes serán importantes en la medida en que participen la sociedad civil y la oposición partidista.

## RECURSOS PARA SU FUNCIONAMIENTO

Los obtendrá total o parcialmente de los derechos que paguen los participantes en el sistema de ahorro para el retiro —AFORES, SIEFORES, empresas operadoras de base de datos SAR (art. 112 de la nueva LSAR).

## LA CONSAR EN EL ENFOQUE DE LA ECONOMÍA DE LA INFORMACIÓN

Las instituciones no serían nada si los individuos no tuvieran la información sobre su existencia, las instituciones existen porque las personas comparten una cierta cantidad de información, a pesar de que esta no se distribuye de manera uniforme, siempre habrá agentes que contengan más información que otros por lo que la información es el lubricante más importante del intercambio.<sup>11</sup>

Para el caso en particular, la CONSAR es la institución encargada de ofrecer información a los Bancos que manejan alguna de las 17 AFORES en el mercado, así como a los trabajadores que son los que van a elegir una AFORE que administre sus ahorros para su retiro en el futuro.

En esta dinámica se observan relaciones agencia-principal entre éstos agentes las cuales se describen a continuación.

### CONSAR - BANCOS (AFORE).

En esta relación la CONSAR (agente) expide información a los diversos Bancos que tienen en sus manos el manejo de una AFORE (principal); dicha información consiste desde establecer todo el contexto legal e institucional para que las AFORES puedan operar sin dificultades hasta regular el porcentaje de comisión que se debe cobrar a los trabajadores por el manejo de los recursos de éstos últimos, también que no pueden detentar más de 17% del mercado de pensiones, entre otros aspectos.

Como ejemplo de esta relación se tiene que de 24 solicitudes presentadas por instituciones interesadas en constituir una AFORE, sólo 18 recibieron el visto bueno para continuar el proceso de autorización, informó Fernando Solís Soberón, presidente de la CONSAR<sup>12</sup>, que al final de este proceso sólo se han consituído 17 listas para operar en julio próximo.

---

<sup>11</sup> Ayala Espino, José; *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, pág. 123.

<sup>12</sup> El Financiero, 3 de Diciembre de 1996, pág. 4.

## CONSAR - Trabajadores.

De acuerdo con esta relación la CONSAR (agente) ofrece información y orientación al trabajador (principal) en lo referente a denunciar cobros indebidos y/o excesivos, que las instituciones encargadas de las AFORES no obliguen por la fuerza al trabajador a afiliarse, así como también que el trabajador conozca que es una AFORE, cómo le va a beneficiar, que tiene que hacer para poder recibir de manera satisfactoria sus ahorros cuando se jubile, etc.

## Bancos - Trabajadores.

Los Bancos que operarán las AFORES (agente) dan a conocer al trabajador (principal) lo relacionado al porcentaje de comisión que éstos cobrarán por el manejo de recursos, todo el aspecto publicitario con el fin de convencer al trabajador de afiliarse a su AFORE, el monto que va a recibir al final del período, entre lo más sobresaliente.

Por otra parte, en la relación agencia-principal destaca el problema de la información asimétrica ya que es común que el agente posea más información sobre lo que se está tratando, mientras que el principal sólo posee información genérica. Esto es muy evidente en el caso de la relación CONSAR-Trabajador y Banco-Trabajador, en donde el trabajador posee poca información acerca de lo que ofrecen las diferentes AFORES al grado de que el trabajador no sabe, en principio, cuáles son las 17 AFORES. Con ello, es de esperarse que su elección dependa, en buena medida, de la información disponible.

## LA ELECCIÓN DE AFORE

La economía de la información le da importancia a la distribución de información entre los agentes, es decir, no sólo se trata de si la información es incompleta, sino también a que la información se distribuye desigualmente entre los individuos, es decir, asimétricamente.

Por lo tanto, existe un problema de información asimétrica cuando un grupo de personas involucradas en el intercambio tiene un acceso más fácil y barato a la información y, este grupo tendrá mayor poder de negociación de precios y cantidades, debido a que está mejor informado que su contraparte, y usará su ventaja para obtener mayores beneficios.

Lo anterior se observa en el caso de la CONSAR y de los Bancos en donde éstos tienen la información suficiente en lo relacionado a las AFORES, mientras que el trabajador sólo conoce en la mayoría de los casos lo anunciado publicitariamente. Aunque hay que advertir que hay información asimétrica entre los mismos trabajadores debido a que una parte de ellos no cuenta con la preparación académica mínima para poder hacer una elección adecuada, mientras que hay otros que a pesar de que cuentan con estudios, éstos son insuficientes para entender todo este proceso.

Un problema de información asimétrica a que se enfrenta el trabajador para elegir la AFORE es el de la *selección adversa* debido a que aquellos que ya suscribieron y también los que van a suscribir un contrato<sup>13</sup> con alguna AFORE, no cuentan con la información que si tiene acceso la AFORE por lo que el trabajador se encuentra en total desventaja.

Otro problema relevante es el del *riesgo moral* en el que el trabajador tiene más información sobre sí mismo que cualquier AFORE o la misma CONSAR lo que implica que el trabajador puede tomar acciones que afectan la valuación de la transacción, y además puede impedir que la AFORE monitoree u obligue totalmente el cumplimiento del contrato.

Por otra parte, los individuos en la economía están frecuentemente enfrentando riesgos en todos los aspectos de sus actividades, por lo que la elección de una AFORE no es la excepción. Con este nuevo sistema de pensiones los trabajadores al elegir una AFORE que administre sus ahorros, buscan mediante este hecho disminuir su *aversión al*

---

<sup>13</sup> En todo intercambio al formalizarse en un contrato, se transfieren algunos derechos de propiedad específicos. En este sentido, el trabajador deroga sus ahorros (derechos de propiedad) a lo largo de un período a una Afore para que se los administre otorgándole ésta un rendimiento adecuado.

*riesgo* porque quieren para su futuro una pensión justa que les garantice un nivel de vida satisfactorio.

La CONSAR puede jugar un papel esencial para mitigar éstos problemas de información aunque también incurriría en costos, pero ello no quita que a través de su estructura legal y organizativa pueda favorecer a reducir en gran medida no sólo estos problemas, sino también los de agencia-principal para con los demás agentes involucrados.

## BIBLIOGRAFIA

- AMEZCUA ORNELAS, Norahenid; *Las AFORES. PASO A PASO*, SICCO, México, 1997.
- ARANCIBIA, Juan y Carlos Ramírez; “Del SAR a las AFORES. (del estatismo a la privatización)”, en *Momento Económico* 85, mayo-junio de 1996.
- ARAUJO AGUILAR, José; *AFORES. Guía Básica*, Mc Graw Hill, México, 1997.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE EJECUTIVOS EN RELACIONES INDUSTRIALES; “¿Qué son las AFORES y SIEFORES?”, en *Industria Maquiladora*, Año X, Núm. 11, Edición Especial 1996-1997.
- AYALA ESPINO, José; *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, FE, UNAM, 1998, mimeo
- GAMBOA ORTIZ, Gerardo; “SIEFORES”, en *Ejecutivos de Finanzas*, mayo de 1997.
- MORITA CANCINO, José Manuel; *El ABC de las AFORES*, El Fiscal, México, 1997.

## CONCLUSIONES

Al realizar el presente trabajo se concluye lo siguiente:

- Como consecuencia de la globalización que se vive a nivel mundial, nuestro país no podía quedarse al margen de los diversos cambios que en materia de seguridad social están sucediendo.
- En el mundo existen diversos tipos de pensiones, los más importantes son los que se estudiaron en el capítulo 1 de esta tesis, los cuales para su funcionamiento, cuentan con una red de instituciones dentro de las cuales operan diversos agentes, por lo que cada país y de acuerdo a sus necesidades adoptará un tipo o una mezcla de ellos con el propósito de maximizar el bienestar de los ancianos fundamentalmente.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la institución formal rectora de todo el sistema de pensiones, a partir de su vigencia, el sistema de seguridad social en México adquiere un reconocimiento que garantiza derechos a los trabajadores para su bienestar individual y familiar.
- El sistema de pensiones que operó hasta 1997 tenía problemas desde el momento en el cual fue diseñado lo que elevó los costos de transacción en operarlo así como también los individuos perdieron confianza en él.
- La reforma al sistema de pensiones en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es cambio muy importante porque al trabajador se le involucra directamente al sistema financiero de manera que el costo de aprendizaje será crucial para el buen funcionamiento del sistema.
- La CONSAR es el organismo encargado de vigilar que todos los contratos que se realicen entre los trabajadores y las AFORES se cumplan para disminuir los costos de transacción asociados al vigilancia entre trabajador y AFORE. La relación agencia-principal entre ambos debe contar con información completa, simétrica que minimice la incertidumbre.

- La reforma es limitada, pues se mantiene la condición de tener un empleo formal para ser asegurado, por lo que sólo hasta que la economía crezca y en consecuencia se incrementa el empleo se podrá avanzar con mayor medida en la cobertura. Por sí mismo, el nuevo sistema no es la panacea para incrementar el ahorro en la economía, ello depende que se tomen en cuenta las limitaciones en su diseño y se mantenga la flexibilidad necesaria para enfrentar los retos que surjan en el futuro.
- Es muy pronto para poder establecer una evaluación al sistema en México, es conveniente esperar el tiempo necesario y razonable para poder evaluarlo. Pero ello no quita el hecho de que la reforma está inmersa en el modelo económico Zedillista.
- Las AFORES son el centro del sistema, las cuales se encargarán de administrar los recursos de los trabajadores que cotizan en el IMSS fundamentalmente. Se esperaría una reforma al ISSSTE.
- El trabajador al elegir una AFORE, podrá saber el monto de sus recursos al menos una vez al año, pero no se le garantiza que sus recursos se puedan perder, por lo que es una seria limitante del sistema.
- Al momento de elegir AFORE el trabajador, el contrato que realice con ésta debe ser muy bien especificado para que ninguna de las partes caiga en selección adversa o en su caso daño moral.
- En general las reformas a la seguridad social involucran muchos aspectos de una manera compleja, es decir, que no hay un modo único de actuar en cada país, sin embargo, es evidente que estas reformas deben contar mínimamente lo siguiente: una viabilidad financiera estable y que la población las acepte socialmente.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ALTO NIVEL, "Afores: ahora sí va en serio", en *Alto Nivel*, Año 9, Num. 103, Marzo de 1997.
- AMEZCUA ORNELAS, Norahenid; *Las Afores Paso a Paso*, SICCO, México, 1997.
- ; *Seguro Social. Manual Práctico*, Línea Editorial Fiscal, México, 1994.
- ANTRÁS ANTONI; *Planes y fondos de pensiones*, EADA GESTION, España, 1992.
- ARANCIBIA JUAN y Ramírez Carlos; "Del SAR a las Afores (Del estatismo a la privatización)", en *Momento Económico* 85, Mayo-Junio de 1996.
- ARAUJO AGUILAR, José; *AFORES, Guía Básica*, Mc Graw Hill, México, 1997.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE EJECUTIVOS EN RELACIONES INDUSTRIALES; "¿Qué son las AFORES y SIEFORES?", en *Industria Maquiladora*, Año X, Edición Especial 1996-1997.
- AYALA ESPINO, José; *Economía Pública. Diccionario Moderno*, FE, UNAM, México, 1997.
- ; *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, FE, UNAM, 1998, Mimeo.
- BANCO MUNDIAL; *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994.
- BARRA MEXICANA DE ABOGADOS; *Reformas al sistema de seguridad social*, Colección Foro de la Barra Mexicana, THEMIS, México, 1997.
- BLANCAS NERIA, Andrés; "El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)", en *La Coyuntura Neoliberal a Mitad del Período ¿Autónoma o Inducida?*, José Rangel Comp., IIEC, UNAM, 1993.
- BECERRIL A., Alfonso; *Análisis de las prestaciones de Previsión Social*, Ediciones Fiscales, ISEF, México, 1990.

- CABRERA PONCE, Marco A.; "Fondos de Pensiones como fuente de financiamiento", en *Ejecutivos de Finanzas*, No. 4, Año XXV, Abril de 1996.
- CERVANTES HUGO; "Las Afores, en términos reales", en *Este País*, Num. 72, Marzo de 1997.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO; *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, Comisión Nacional del SAR, 1996.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Trillas, México, 1995.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Esperanza; *La pensión de Viudez en México*, Tesis de Licenciatura, Fac. de Derecho, UNAM, 1993.
- EDWARDS PHILIP, Davis; *Pensión Funds. Retirement-income Security and Capital Markets. An international perspective*, Clarendon press Oxford, 1995.
- EL FINANCIERO, México, varios números, 1997-1998.
- FAVARO, Edgardo; "La reforma de pensiones: ¿Dónde nos encontramos?" en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.
- FOURNIER MA. DE LOURDES y Moreno S. Pedro; "Saldo y Perspectivas de la Reforma de la Seguridad Social en México", en *El Cotidiano* 78, UAM, Año 13, Septiembre de 1996.
- GONZALEZ PIER, Eduardo; "Costos y equidad de la reforma al sistema de pensiones", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.
- GUTIÉRREZ ARREOLA, Angelina; "Crisis y Reestructuración del IMSS", en *Momento Económico* 85, Mayo-Junio de 1996.
- GUTIÉRREZ LARA, Anibal; "La Reforma del Seguro Social", en *Economía Informa*, FE, UNAM, Núm. 245, Marzo de 1996.
- GUTIERREZ DOMINGUEZ, Francisco; "Consideraciones sobre la regulación de la seguridad social y sus efectos en el mercado laboral", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.

- GUTIÉRREZ RUIZ, Carlos; "La Reforma del Sistema de Pensiones: Una perspectiva empresarial", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, Septiembre de 1996.
- GRUPO FINANCIERO SANTANDER; "Nuevo Sistema de Jubilaciones", en *Industria Maquiladora*, Año X, Edición Especial 1996-1997.
- JIMÉNEZ CAÑIZARES, Jorge A.; "Reformas a la Ley del Seguro Social", en *Ejecutivos de Finanzas*, No. 1, Año XXV, Enero de 1996.
- KURCZYN BAÑUELOS, Sergio; "Reforma del Sistema de Pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, Septiembre de 1996.
- LAURELL ASA, Cristina; "La Reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal", en *El Cotidiano 78*, UAM, Año 13, Septiembre de 1996.
- LEY DEL IMSS; Ediciones Delma, México, 1997.
- LEY DEL ISSSTE; Ediciones Delma, México, 1997.
- LOMELÍ VANEGAS, Leonardo; *La Economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1997.
- LÓPEZ ANGEL, Carlos; "ISSSTE: la Reforma pendiente", en *El Cotidiano 78*, UAM, Año 13, Septiembre de 1996.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Mireya; *El Seguro de Ahorro para el Retiro*, Tesis de Licenciatura, FD, UNAM, 1995.
- MACÍAS SANTOS Eduardo, Moreno Padilla Javier, et al; *El Sistema de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional*, COPARMEX, IPE, THEMIS, México, 1993.
- MARGAÍN PITMAN, Oscar Alberto; *Descripción del Sistema de Pensiones en México y Propuestas para su Reforma*, Tesis de Licenciatura, ITAM, 1993.
- MARQUÉS GALLEGOS, Rubén; "Reforma al Sistema de Pensiones. Propuestas para su aprovechamiento", en *Ejecutivos de Finanzas*, No. 3, Año XXV, Marzo de 1996.

- MARTÍNEZ, Gabriel; "Ahorro y Seguridad Social en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, Septiembre de 1996.
- ; "Costos económicos de la reforma a la seguridad social en México", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.
- MITCHELL, Olivia; *Public pension governance and performance, lessons for developing countries*, Word Bank Working Papers WPS 1199, 1993.
- MORITA CANCINO, José Manuel; *El ABC de las AFORES*, El Fiscal, México, 1997.
- MUSSOT, Luisa; "IMSS, Reforma Social y Democracia: Un Retroceso", en *El Cotidiano* 78, UAM, Año 13, Septiembre de 1996.
- NARRO ROBLES, José; *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*, FCE, México, 1993.
- NORIEGA CURTIS, Carlos; "Ahorro doméstico y la reforma al sistema de pensiones en México", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.
- ORTEGA FUCUGAUCHI, José Enrique; *El Sistema de Ahorro para el Retiro y su perspectiva en el sistema pensionario mexicano*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1994.
- ORTIZ ADAME, Erica; *La Privatización de los fondos de pensiones en México y su expansión en el mercado de capitales*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1993.
- ORRALLA NUÑEZ, Teresa; *Estudio jurídico y socioeconómico de los pensionados por jubilación, retiro por edad avanzada y vejez en el Distrito Federal*, Tesis de Licenciatura, Fac. de Derecho, UNAM, 1995.
- PETRICIOLI RUIZ, Mario; *El Sistema de Ahorro para el Retiro: Análisis del Marco Jurídico Vigente*, Tesis de Licenciatura, ITAM, 1993.
- RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P.; "Las Reformas a la Seguridad Social: Contexto, Características y Tendencias", en *Momento Económico* 85, Mayo-Junio de 1996.

- RESTREPO ZEA, Jairo; "Nueva Estructura Financiera del IMSS", en *Momento Económico* 85, Mayo-Junio de 1996.
- RUIZ ALFARO, Jesús; *Análisis jurídico de la pensión de vejez para los trabajadores del Seguro Social*, Tesis de Licenciatura, Fac. de Derecho, UNAM, 1996.
- RUIZ DURÁN Clemente, Carrasco Licea Rosalba y Provencio Durazo E.; *Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica. Análisis Comparado*, SEDESOL, EL NACIONAL, México, 1994.
- ; *Sistemas de Seguridad Social en el Siglo XXI*, DIANA, México, 1997.
- SÁENZ GARZA, Miguel A.; "La Reforma a la Seguridad Social Mexicana. Cambios a la Iniciativa Presidencial", en *El Cotidiano* 78, UAM, Año 13, Septiembre de 1996.
- SALES, CARLOS *et al*; "La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano", en *Gaceta de Economía*, ITAM, Núm. 4, México, 1997.
- SAURI C., Carlos; *Fondo de Pensiones*, en *Ejecutivos de Finanzas*, No. 2, Año XXV, Febrero de 1996.
- SOLÍS SOBERÓN, Fernando; "Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, Septiembre de 1996.
- , *Pension System Reform: The Mexican Case*, NBER Working Paper 5780, Septiembre de 1996.
- SUÁREZ DÁVILA, Francisco; "La Reforma Mexicana a los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Perspectivas de un Legislador", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, Septiembre de 1996.
- TORRES DÍAZ, Julio; *Administración de Prestaciones. Su Valoración, Otorgamiento y Aplicación*, ECASA, México, 1995.
- TRUEBA LARA, José Luis; *AFORES Bajo la Lupa*, TIMES Editores, México, 1997.
- ULLOA PADILLA, Odilia; "Enfoque Liberal de la Seguridad Social en México", en *Economía Informa*, FE, UNAM, Num. 245, Marzo de 1996.

———, “Nueva Ley del Seguro Social: La Reforma Previsional de Fin de Siglo”, en *El Cotidiano* 78, UAM, Año 13, Septiembre de 1996.

**VALDÉS VALDERRAMA, Pedro;** *Sistemas de Pensiones en México y Chile*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1995.

**VARGAS JIMÉNEZ, Verónica;** *El Seguro de Vejez en México*, Tesis de Licenciatura, Fac. de Derecho, UNAM, 1996.

**VÁZQUEZ VARGAS, Alejandro;** *Régimen de jubilados y pensionados del IMSS*, Tesis de Licenciatura, Fac. de Derecho, UNAM, 1993.

**VILLEGAS, Claudia;** “De privilegios”, en *El Economista*, 18 de marzo de 1997.