



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS

LAS AFORES: UN NUEVO ESQUEMA DE ADMINISTRACION DE LOS FONDOS PARA EL RETIRO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE ACTUARIO PRESENTA: JOSELINE DERNA TAPIA LUNA



MEXICO, D. F.

FACULTAD DE CIENCIAS SECCION ESCOLAR

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

263154



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

M. en C. Virginia Abrín Batule  
Jefe de la División de Estudios Profesionales de la  
Facultad de Ciencias  
Presente

Comunicamos a usted que hemos revisado el trabajo de Tesis:

Las Afores: un nuevo esquema de Administración de los Fondos para el retiro.

realizado por Joseline Derna Tapia Luna

con número de cuenta 8600103-2 , pasante de la carrera de Actuaria

Dicho trabajo cuenta con nuestro voto aprobatorio.

Atentamente

Director de Tesis  
Propietario

Act. Ma. Aurora Valdés Michel

Propietario

Act. Laura Miriam Querol González

Propietario

Act. Ieticia Daniel Orana

Suplente

Act. Benigna Cuevas Pinzón

Suplente

Act. Noemí Velázquez Sánchez

Consejo Departamental de Matemáticas

M. en A.P. Ma. del Pilar Alonso Reyes

## DEDICATORIAS

### A mis Padres:

Juanita Luna de Tapia  
José Tapia Méndez

### A mis Hermanas:

Haydeé Marianee,  
Jexabel y Mariana

## AGRADECIMIENTOS

*Siéntate en el filo de la aurora,  
para tí se levantará el Sol.*

*Siéntate a la puerta de la noche,  
para tí brillarán las estrellas.*

*Siéntate a la orilla del torrente,  
para tí cantará el ruiseñor.*

*Acércate a los límites del silencio  
ahí te hablará Dios*

*Las matemáticas es el alfabeto  
con el que Dios escribió el mundo*

*Galileo Galilei:*

Deseo agradecer y reconocer a todas aquellas personas que han  
coadyuvado en mi formación personal y académica.

A mis Padres: Quienes me dieron la vida y porque sin su guía y apoyo, no hubiera sido posible cumplir esta meta.

Gracias

A mis Hermanas: Por tenerme en el mejor de los conceptos y brindarme un apoyo absoluto en las etapas de mi vida.

A mis Amigos de la Carrera Profesional: Daniel Peña y Roberto Rios por haberme ofrecido su amistad y apoyo desinteresado.

Y finalmente quiero agradecer a todos los que de alguna manera contribuyeron a la elaboración de esta tesis.

Muy especialmente a la Act. Ma. Aurora Valdés Michel, Directora de la presente tesis. Por compartir conmigo su quehacer profesional, su amistad y el apoyo y tiempo que siempre me ha brindado.

A los Sinodales de este trabajo:

Act. Laura Miriam Querol González

Act. Leticia Daniel Orana

Act. Benigna Cuevas Pinzón

Act. Noemí Velázquez Sánchez

Por haber aceptado ser parte del jurado  
y cederme parte de su valioso tiempo.

Por la lectura, modificaciones y  
sugerencias hechas al trabajo, que  
mejoraron el contenido de la misma.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
<b>CAPÍTULO I. LA SEGURIDAD SOCIAL .....</b>	<b>1</b>
1.1. Concepto y Principios de la Seguridad Social .....	2
1.2. Antecedentes de la Seguridad Social .....	6
1.2.1. En el Mundo .....	7
1.2.2. En México .....	19
<b>CAPÍTULO II. REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....</b>	<b>28</b>
2.1. Evolución Histórica de la Seguridad Social .....	28
2.2. Las Reformas a la Ley del Seguro Social.....	36
2.3. La Nueva Ley del IMSS .....	44
<b>CAPÍTULO III. MARCO CONSTITUTIVO DE LAS AFORES .....</b>	<b>51</b>
3.1. La Experiencia del Caso Chileno .....	51
3.2. El SAR.....	56
3.3. De los Fondos de Pensiones Colectivos a las Afores.....	60
3.4. Definición de las Afores y Siefores.....	63
3.5. Marco Legal de las Afores y Siefores.....	68

**CAPÍTULO IV. LA INSTRUMENTACIÓN DE UN MODELO DE  
FONDOS PARA EL RETIRO Y LA OPTIMIZACIÓN**

<b>DE SU ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>76</b>
<b>4.1. Marco Administrativo .....</b>	<b>76</b>
<b>4.2. El Modelo de Afores de Ahorro Interno.....</b>	<b>87</b>
<b>4.3. Bases Actuariales del Sistema de Afores como medio para la Optimización de su Administración .....</b>	<b>95</b>
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>102</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	 <b>108</b>

## INTRODUCCIÓN

Con la reforma de 1995 promovida por el presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se pretende que el ahorro interno generado por las pensiones permita asegurar un monto de retiro para cada trabajador y a la vez haga posible que los recursos de las pensiones se aprovechen para fortalecer la inversión productiva.

Con la creación del sistema de Ahorro para el retiro (SAR), se busca mejorar el nivel de vida para los jubilados, con la creación de las AFORES, se pretende establecer las bases para una mejor administración de los recursos derivados de dicho sistema de ahorro.

Para realizar esta actividad intervienen personas especializadas como lo son los actuarios, los cuales dada la complejidad creciente de su mercado, requiere de sistemas adecuados de control, basados en modelos precisos que constituyan una guía en su labor.

Se puede decir que dada la compleja labor administrativa y el excesivo volumen de información que se maneja en los fondos de pensiones, se requiere de sistemas bien estructurados y que contemplen todas las áreas en las que interviene.

Así, comúnmente, las AFORES cuentan con sistemas precisos para mantener el control de los recursos y apoyar la toma de decisiones para la actualización óptima de los mismos.

Cabe destacar que la creación de las AFORES es una medida muy importante con efectos sociales y económicos de gran trascendencia, por lo que su estudio abre un campo de discusión muy amplio para diversos profesionistas, entre los que, por supuesto se encuentran los actuarios.

Con esta investigación se pretende determinar la forma en que se puede lograr el óptimo control de los recursos de las AFORES para hacer más eficiente su administración, dar un mejor servicio y cubrir toda responsabilidad que conlleva su función.

Orientado a este propósito, el desarrollo de la investigación es el siguiente:

En el primer capítulo se exponen aspectos generales sobre la seguridad social, a fin de tener una visión global sobre el tema. Al respecto, se presenta en primera instancia el concepto y principios de la seguridad social, posteriormente se describen sus antecedentes tanto en el mundo como en México.

En el segundo capítulo se consideran las reformas a la seguridad social en México. Para tal efecto, se empieza por describir la evolución histórica de la seguridad social durante los últimos años; en seguida se indican las principales reformas decretadas, y finalmente se hace referencia a la Nueva Ley del IMSS.

En el tercer capítulo se presenta el marco constitutivo de las AFORES, tomando como base la experiencia del caso chileno, se describen las características del SAR; se muestra como se pasa de los fondos de pensiones colectivos a las AFORES, se presenta una definición de AFORES y SIEFORES, y por último, se señala el marco legal en que se fundamentan.

El cuarto capítulo se refiere a la instrumentación de un modelo de fondos para el retiro y la optimización de su administración. De tal manera, en primer lugar se describe el marco administrativo; en seguida se presenta el modelo AFORES de ahorro interno, y finalmente se plantean las bases actuariales del sistema AFORES como medio para la optimización de su administración.

Asimismo, se presentan las conclusiones derivadas de la investigación.

## CAPÍTULO I.

### LA SEGURIDAD SOCIAL.

La finalidad de la Seguridad Social es otorgar a los trabajadores y a sus familias la protección suficiente y oportuna ante contingencias tales como enfermedad, invalidez, vejez o muerte.

La protección se extiende no sólo a la salud, prerequisite indispensable de toda actividad, sino también a los medios de subsistencia, cuando la enfermedad impide, en forma temporal o permanente, que el trabajador continúe ejerciendo su actividad productiva.

Para cumplir con esta finalidad, se han creado fondos de pensiones y diferentes sistemas para su administración, como las AFORES, pero para comprender su marco constitutivo y administrativo, es conveniente empezar por conocer algunos aspectos generales de la seguridad social.

Con este propósito, en el presente capítulo se expone el concepto y principios de la seguridad, así como sus antecedentes, tanto a escala mundial como, particularmente, en México.

## 1.1. CONCEPTO Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La seguridad social en un sentido amplio, puede definirse como "un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la retribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio."<sup>1</sup>

También pueden definirse como un conjunto de programas instrumentados para resolver las necesidades de trabajadores sujetos a una relación laboral, con la finalidad de procurar la búsqueda de un mejor nivel de vida para la sociedad.

Para lograr esta finalidad la seguridad social está orientada a mejorar las condiciones del trabajador y su familia dentro y fuera del trabajo.

Por otro lado, hay que señalar que se ha desarrollado un concepto integral que tiene una aceptación general y "que no es otra cosa que la incorporación a la concepción original del seguro social de tres procesos: de servicios sociales, de solidaridad social y de ampliación de la cobertura a la población no derechohabiente."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Macías Santos, Eduardo. Et. al. El Sistema de Pensiones en México Dentro del Contexto Internacional. Ed. Themis, México, 1993. p. 1.

<sup>2</sup> Gallaga García, Roberto. "El concepto Integral de Seguridad Social y las Prestaciones Sociales o Complementarias" En La Seguridad Social y el Estado Moderno. Ed. FCE- IMSS- ISSSTE, México, 1992, p. 80.

Las finalidades básicas inherentes a este concepto de seguridad social integral son las siguientes:

- Bienestar general de la familia, por medio de la elevación de niveles de vida.
- Formación de buenos hábitos y la adquisición de conocimientos que permitan a todos los miembros de la familia conservar la salud física y mental.
- Aplicación adecuada del presupuesto familiar en alimentación, vestido, y vivienda entre otros rubros.
- Protección del salario del asegurado mediante tiendas, farmacias y otros instrumentos relacionados con la seguridad social, a precios bajos.
- Principios y prácticas relacionadas con el desarrollo de la educación del niño.
- Interés por la recreación y la correcta utilización del tiempo libre.
- Práctica deportiva como parte de la medicina preventiva.
- Extensión cultural y desarrollo de la capacidad creadora; el disfrute de las bellas artes y el fomento del ocio recreativo.
- La aplicación práctica de los conocimientos adquiridos en actividades lucrativas.

- Proyecciones de la vida familiar hacia la comunidad para lograr una conciencia colectiva dirigida al bienestar social.
- Solidaridad y promoción de la seguridad social en relación con el bienestar de la comunidad.<sup>3</sup>

De acuerdo con las definiciones anteriores, se puede decir que dentro de la seguridad se encuentran todas aquellas acciones que el gobierno y las entidades económicas realizan a favor de sus empleados, con el propósito de proporcionar un mejor nivel económico y social, tanto para el mismo empleado como para sus dependientes económicos, en diferentes aspectos, como son: el intelectual, cultural, familiar, recreativo, etc., y así tenemos: fomento al deporte, ayuda para estudios, ayuda en caso de matrimonio, nacimientos, vacaciones, ropa de trabajo, subsidios por incapacidad, ayuda para despensa, rentas, reembolsos de gastos médicos y medicinas, seguro de gastos médicos mayores, gasto de funeral, planes de pensiones, jubilaciones, primas de antigüedad, fondo de ahorro; en resumen, toda aquella prestación que beneficie al empleado y/o a su familia.

En general los sistemas de seguridad social se basan en los siguientes principios:

- 1) La adscripción coactiva, con condiciones de calificación determinadas legalmente.
- 2) La obligatoriedad del pago de los beneficios, ligados estos a las cotizaciones o al alcance del programa.

---

<sup>3</sup> Ibid. pp. 82-83.

- 3) La cuantía de los beneficios depende generalmente de los ingresos previos y raras veces de los recursos o necesidades del beneficiario.
- 4) La financiación completa, o en gran parte, es con aportaciones a la seguridad social pagadas a un fondo especial por los empresarios, los empleados, y algunas veces, el gobierno.
- 5) El derecho a los beneficios se basa en la necesidad presunta. Un elemento clave de la teoría de los seguros sociales es que los beneficios no son cuestión de gracia, sino de derecho, dados los riesgos definidos en la ley particular.
- 6) Una decisión básica con la que se enfrenta cualquier país a la hora de establecer un sistema de seguro social es si los beneficios han de guardar relación con los ingresos previos o si todos los beneficiarios han de recibir igual trato.

La cuantía de las pensiones debe contar con un mínimo de protección. Junto con la definición de necesidad presunta, el concepto de "mínimo de protección" sirve para alentar el ahorro y, combinado con pensiones privadas y otros activos, lograr un nivel razonablemente confortable de jubilación. Un importante porcentaje de la población activa se beneficia tanto de la seguridad social como de pensiones complementarias de retiro. Ahora bien, como la mayoría de los planes privados no son transferibles, es difícil predecir cuántas personas gozarán efectivamente de pensiones privadas al retirarse y cuál será su cuantía. Dado el continuo y rápido crecimiento de los planes privados de jubilación y seguro de vida, la teoría de que

el ahorro y los complementos privados deben contribuir a una adecuada renta de retiro puede convertirse en realidad para casi todos los beneficiarios.

La seguridad social se ha convertido en una importante contribución a la solución de las necesidades de los trabajadores y sus familias. Dentro de los amplios principios generales resumidos anteriormente, su aplicación depende de diversas regulaciones y normas administrativas cuya complejidad exige la especialización.

De acuerdo con lo anterior se puede decir que la seguridad social es un concepto que se orienta al bienestar individual, familiar y social, el cual se ha adaptado a las condiciones laborales y económicas de los diferentes tiempos, por lo que es importante considerar el concepto a lo largo de la historia, lo cual se hace en los siguientes puntos.

## 1.2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

“La búsqueda de seguridad social es, y ha sido, el móvil de la acción humana en todos los tiempos. En la evolución de los pueblos siempre ha estado presente el interés por establecer modos que le proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de justicia. De esta manera se llegó a la creación de los primeros seguros sociales, cuya atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase

trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.”<sup>4</sup>

De esta forma, después de haber definido el concepto de seguridad social y sus características, es conveniente describir sus antecedentes a nivel mundial y posteriormente en México.

### 1.2.1. EN EL MUNDO.

La lucha contra la inseguridad ha sido una batalla inmemorial del hombre, pues desde siempre los hombres han luchado para combatir la inseguridad y las adversidades derivadas de su posición geográfica y del carácter de sus actividades. No sólo han luchado contra la pobreza sino contra los riesgos que entraña el esfuerzo por erradicarla de sus vidas.<sup>5</sup>

Se puede decir entonces que el origen de la seguridad social se encuentra precisamente en la necesidad de proteger al hombre contra la inseguridad.

Como antecedente general es conveniente remontarse a los siglos V y IV a.C. cuando los griegos y romanos ya manejaban la idea de la seguridad para el trabajador, enfocándose principalmente a las condiciones de salario,

---

<sup>4</sup> “Evaluación de las tendencias de la seguridad social, 1981-1983”, Revista Internacional de Seguridad Social, Citado por Gallaga García, Roberto. Op. Cit. p. 77.

<sup>5</sup> ISSSTE. El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado. Taller de la Gráfica Popular, México, 1976, p. 25.

entendiéndolo como aquél que debería satisfacer las necesidades más indispensables y apremiantes del trabajador junto con toda su familia.

Así, se puede decir que los antecedentes de la seguridad social se ubican desde las antiguas civilizaciones.

En Grecia, las primeras ideas sobre la seguridad social se reflejan en las obras de Platón en donde el goce de las cosas tenía que ser común para evitar el hambre y la inseguridad. En su obra *La República* se establece que para alcanzar el estado ideal todos sus habitantes deberían hacer una aportación de acuerdo a su posición, para satisfacer sus necesidades comunitarias.

De esta forma se observa que el principio de solidaridad que es la base de la seguridad social quedó asentado desde la época de los grandes pensadores griegos.

También en Roma se encuentran algunos antecedentes de la seguridad social, principalmente con las llamadas sociedades funerarias *Collegia opificum*, las cuales tenían el objeto de sufragar los gastos en caso de muerte de los socios, de un mismo quehacer o profesión, además de proteger a las viudas y huérfanos.<sup>6</sup>

Así, a pesar de que Grecia y Roma estuvieron dominadas en gran medida por el esclavismo y los derechos de los trabajadores eran mínimos o nulos, ya se observaban algunos principios de benevolencia y solidaridad y sobre todo la necesidad de organizarse para resolver los problemas de la colectividad.

---

<sup>6</sup> Robledo Santiago, Edgar. Epistolario de la Seguridad Social. Ed. Arana, México, 1976, pp. 19-20.

Tales principios se fortalecieron con el desarrollo del cristianismo que además defendió la igualdad entre los hombres por su naturaleza de origen y destino, así como la acción de caridad, que puede ser considerada como uno de los antecedentes de la seguridad social, pues planteó la necesidad de emprender acciones para proteger a los más desfavorecidos.

Más tarde, la sociedad feudal estaba caracterizada por lo que se conoce como servidumbre misma que de hecho no percibía salario alguno; estaba obligada a trabajar para el señor feudal; pero por el producto de su trabajo sólo obtenía lo supuestamente indispensable para su manutención y la de su familia.

Es hasta la segunda mitad del siglo XIV que surge la clase obrera asalariada como tal, aunque tales asalariados sólo representaban una proporción muy pequeña de la población existente entonces.

Las instituciones que en el pasado habían prestado alguna protección a los trabajadores no eran las adecuadas frente a los riesgos que se les presentaban a los trabajadores. Esto es por que en esas épocas no se encontraban muy desarrollados los aspectos de seguros por accidentes de trabajo o alguna cobertura que se encargara de este tipo de situación. Es importante mencionar que en la mayoría de los trabajos riesgosos se les remunera en mayor medida que a los no tan peligrosos.

Como ejemplo de las antiguas instituciones de seguridad social tenemos a los Montes de Piedad. Estos son instituciones de crédito de carácter benéfico, que tienen por objeto la concesión de préstamos en metálico con garantía prendaria.

Estos aparecen en Italia a mediados del siglo XV, promovidos por la Orden Franciscana con el fin de combatir la usura. Los Montes pasaron de Italia al resto de Europa, extendiéndose por los diversos países del continente a lo largo de los siglos XVII y XVIII.

En cuanto a su estructura, los Montes se organizan en forma sencilla y eficaz, mediante la creación de un fondo o <<Monte>> en metálico que se utiliza en los préstamos, para los que se exige entregar una prenda como garantía hasta la devolución de la cantidad prestada por parte del prestatario:

El fondo estaba constituido por:

- a) Donaciones;
- b) Depósitos de dinero, al principio sin abono de intereses y;
- c) Los excedentes de las operaciones.

En los primeros tiempos los préstamos se realizaron sin cobrar ningún tipo de interés a los beneficiarios. Sin embargo, la necesidad de cubrir los gastos que acarrearón los Montes, hizo que se modificara y que se implantara la percepción de intereses.

No fue hasta que en 1601, la reina Isabel de Inglaterra promulga una ley de ayuda a los pobres que reconoce la responsabilidad del Estado para con los sectores económicamente más débiles.

Con excepción de la anterior ley, pasan muchos años antes de que se reconozca el derecho de los trabajadores a ser indemnizados por los accidentes ocurridos en el trabajo, por la vejez, la invalidez, la muerte, por los estados de enfermedad y maternidad.

La introducción del maquinismo en la producción tiene grandes repercusiones en la historia de la seguridad social. El trabajo del hombre es sustituido por la aparición de las máquinas, lo cual genera el problema del desempleo y los salarios pagados se deprecian por el exceso de oferta de trabajo. Además, los industriales ocupaban a numerosas mujeres y niños a fin de pagar salarios más bajos.

Los bajos salarios, aunados a las excesivas jornadas de trabajo de 16 horas diarias, dieron lugar a manifestaciones de descontento entre los obreros, quienes se unieron buscando mejoras en sus condiciones de trabajo y contar con mayor seguridad.

Los obreros ingleses fueron los que obtuvieron las primeras concesiones al lograr reducir la jornada laboral, lo que constituyó uno de los triunfos más importantes de la clase obrera, pues éstas y otras mejoras laborales se extendieron rápidamente a diversos países.

Como consecuencia de lo anterior, a principios del siglo pasado se dieron las primeras disposiciones legales de protección al trabajador tal y como lo menciona Mario de la Cueva, donde nos dice lo siguiente: "En el año de 1802, durante el ministerio de Robert Peel, el parlamento inglés aprobó el Moral and health act,

que limitó el número de niños que podrían utilizar las fábricas, así como la duración de su jornada y prohibió su trabajo nocturno.<sup>77</sup>

En el terreno de la seguridad social continuaron funcionando con su grandeza y sus diferencias, los sistemas de la asistencia pública y privada para ayuda de los enfermos y de los necesitados. Es indispensable señalar, dentro del campo de la previsión social y a reserva de volver sobre los temas, una importante evolución de la doctrina de la responsabilidad civil, que va de la concepción clásica de naturaleza puramente subjetiva y de corte individualista, a la idea, primero, de la responsabilidad objetiva por el hecho de las cosas y por el riesgo de la producción industrial, para llegar más tarde a la doctrina de la responsabilidad social, manifestada en la institución de los seguros sociales.

Así, es hasta el siglo XIX, con el nacimiento del sistema capitalista, que la seguridad social empieza a tomar forma, principalmente bajo el empuje del proletariado industrial que cobra fuerza con la Revolución Francesa, movimiento que aceleró el desarrollo de las relaciones industriales de producción y hace necesaria mayor fuerza productiva tanto en las actividades manufactureras como en la del aparato administrativo de la organización política. Por lo tanto, se hizo necesaria la aplicación de la seguridad social para lograr esta mayor fuerza productiva.

En esa época se encuentra una numerosa clase de trabajadores industriales cuya subsistencia depende por completo del pago regular de salarios, de manera que si

---

<sup>7</sup> De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 1a. edición, Ed. Porrúa. México, 1979. T. II, p. 11.

enfermaban o se quedaban sin empleo, no contaban con ningún recurso para subsistir. Ante esta situación, los países de Europa fueron estableciendo diversas legislaciones destinadas a asistir a los desamparados, además de que surgieron instituciones de seguros privados que tenían un carácter eminentemente lucrativo; y más tarde se constituyeron sociedades de ayuda mutua que únicamente prestaban atención médica.

Hasta 1880 se habían ideado y se aplicaban tres métodos destinados a proteger a la clase trabajadora urbana contra la miseria; el primero eran los pequeños ahorros; el segundo, la obligación de los empleadores de asumir la responsabilidad de ciertos riesgos; y el tercero, diversas formas de seguro privado.<sup>8</sup>

Respecto al ahorro, éste se llevaba a cabo a través de cajas del Estado que aceptaba depósitos sumamente pequeños, alcanzando un gran éxito, pues un gran número de asalariados mantuvieron y continúan manteniendo cuentas en ese tipo de cajas de ahorro en muchos países. Sin embargo, hay que reconocer que resultaron insuficientes para lograr la seguridad social, ya que si bien eran un medio para alcanzar el sustento en la vejez, no podían cubrir riesgos tales como la enfermedad, los accidentes, el desempleo y la muerte que podían ocurrir en cualquier momento.

En relación a la segunda medida, ésta consistió en hacer obligatoria la responsabilidad de los empleadores sobre la subsistencia del trabajador, para lo cual se les exigía que pagaran prestaciones en caso de enfermedad, maternidad,

---

<sup>8</sup> ISSSTE. Op. Cit. p. 30.

jubilación y muerte; además, basándose en el principio del riesgo profesional del cual se derivaba la responsabilidad del que contrataba los servicios de un trabajador, se formularon leyes que obligaban al empresario a pagar una indemnización a sus trabajadores en caso de que sufrieran algún accidente en el trabajo.

Posteriormente al ahorro, y a la responsabilidad de los patrones de cubrir ciertos riesgos, surgieron otros mecanismos de previsión que Mario de la Cueva denomina como "Sistemas colectivos de previsión", los cuales define como "los métodos empleados por asociaciones o comunidades humanas o por funciones o instituciones públicas o privadas, que se proponen contribuir a la solución del problema de la necesidad, presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes económicos".<sup>9</sup>

De éstos sistemas colectivos de previsión se desprende lo que hoy llamamos instituciones de seguros, ya sean públicas o privadas, es decir, el trabajador sintió la necesidad de crear un sistema de previsión, por medio del cual pudiera estar tranquilo en el sentido de que al ocurrir alguna necesidad presente o futura, pudiera tener un respaldo económico, mediante una aportación periódica tomada de su propio salario.

Como lo menciona el mismo autor, la historia del seguro se divide en tres grandes periodos: "uno que va de mediados del siglo XIV hasta fines del XVII, periodo en el que se crea la póliza del seguro; otro que abarca el siglo XVIII y la primera mitad

---

<sup>9</sup> De la Cueva, Mario. Op. Cit. p.14.

del XIX, en que se fundan las compañías aseguradoras; y el tercero que es el período en que vivimos, al que podemos llamar la época de la explotación moderna en gran escala del seguro privado, a la vez que la del seguro social".<sup>10</sup>

Como ya se ha señalado, las formas de seguros privados constituyen la tercera forma que hasta finales del siglo XIX se habían establecido como medio para proteger a la clase trabajadora contra la inseguridad y que constituyen los principales antecedentes de la seguridad social a nivel mundial.

Cabe destacar que "entre 1883 y 1889, el gobierno de Alemania estableció el primer sistema de Seguridad Social, el cual se implementó en tres etapas: el seguro de enfermedades en 1883, el seguro de accidentes de trabajo en 1884 y el seguro de invalidez y vejez en 1889. Así, de manera obligatoria quedaron cubiertos los trabajadores industriales."<sup>11</sup>

Como se puede ver, uno de los primeros pasos que se dio hacia la seguridad social, fueron los seguros sociales que son fundamentos en nuestros días.

"Así, se ha reconocido a Otto Von Bismark, Canciller del Imperio Alemán, como aquel que hizo realidad el surgimiento de un campo novísimo del derecho: el de los seguros sociales, como antecedente de los posteriores sistemas de seguridad social; cambiando los conceptos de caridad y beneficencia (pública o privada), al

---

<sup>10</sup> Ibid. p. 17.

<sup>11</sup> Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. Entendiendo las Afores. Ed. SICCO, México, 1997, p. 2

reconocer el riesgo social como una contingencia a la cual debía atenderse con la intervención estatal, mediante la operación de fondos comunes.”<sup>12</sup>

Por lo anterior, podemos entender que la idea de la seguridad social es la de proteger al empleado que entrega su energía de trabajo a una entidad económica, es decir, que debe haber un equilibrio entre la energía de trabajo entregado y la remuneración recibida, para que se pueda lograr el mayor número de años en actividad, de una manera decorosa de vida, en unión con su familia.

A través del tiempo la seguridad social ya no sería un acto de beneficencia para el trabajador, sino que se convertiría en un derecho exigible de los trabajadores, es decir, el empleado debe obtener un beneficio de su trabajo que le permita llevar una vida decorosa.

"Los tratadistas alemanes tienen razón cuando afirman que su país fue el creador de la previsión social contemporánea, porque el sistema de los seguros sociales, precursor de la seguridad social, es la única institución que contuvo una idea realmente nueva: la organización de un instituto al servicio del futuro de los trabajadores y la substitución de la responsabilidad personal por la responsabilidad social de todas las personas que utilicen el trabajo ajeno. El principio base de la previsión social es la disminución de los riesgos entre todos los trabajadores y empresarios sujetos de una relación jurídica de trabajo".<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ricoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Ed. Tax, México, 1992, p.13.

<sup>13</sup> De la Cueva, Mario. Op. Cit. p. 27.

De esta forma los cambios en Europa se fueron dando así: A finales del siglo XIX, Austria, Hungría y Suecia aprobaron el seguro de accidentes del trabajo y seguro de enfermedad-maternidad. A principios del siglo XX, ya contaban con seguros sociales; Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Luxemburgo, Reino Unido, Rusia, Rumania y Bulgaria.

En Oceanía también se dieron los cambios y en Nueva Zelanda se instituyó el seguro de vejez en 1878; el de riesgos del trabajo en 1902 y 1928 y por último el de invalidez y vejez en 1908.

En Asia, la primera legislación de seguros sociales fue la de Japón en 1922, seguida de la de Afganistán en 1946; en África, la de Argelia en 1919 y Marruecos en 1945; pero en todos estos casos sólo consideraban riesgos de trabajo.

En Canadá en el año de 1927, se estableció el seguro de pensiones asistenciales. Estados Unidos creó su sistema de seguridad social en 1935 después de la crisis del 29. En agosto de 1935 la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos crea la ley sobre la seguridad social cubriendo los riesgos de vejez y desempleo.

La seguridad social en América Latina apareció a principios del siglo XX con la influencia de los sistemas europeos. Los primeros en demandarla son los grupos organizados, tales como militares, ferrocarrileros, mineros, trabajadores textiles, y empleados públicos. Los programas se iniciaron en los centros urbano-industriales, exceptuando la minería.

En Chile, en el año de 1954 se modificaron las leyes promulgadas en 1924 y se creó un servicio de seguridad social, que se encarga de las prestaciones económicas y un servicio nacional de salud que proporciona las prestaciones médicas.

En todos los sistemas latinoamericanos existen los programas de vejez, invalidez y muerte que también incluyen enfermedad y maternidad, excepto Argentina y Uruguay (en estos dos países se atienden estos riesgos mediante mutualidades, obras sindicales o gremiales).

Por regla general, las asignaciones familiares han quedado incorporadas en el sistema de seguridad social; además, en las últimas décadas se ha agregado un importante elemento, que es el suministro directo por el Estado, parcial o totalmente a cargo de sus ingresos. Este servicio no se limita a los trabajadores cubiertos por el Seguro Social o a las personas necesitadas en razón de ser asalariados, sino que se extiende a más amplios núcleos de población.<sup>14</sup>

Así la seguridad social se fue ampliando, incluyendo disposiciones referentes a las diversas condiciones relacionadas con las relaciones entre el trabajador y el patrón, adquiriendo cada vez más importancia en todo el mundo.

Por último, cabe destacar que “los sistemas de seguridad social del mundo y particularmente de América Latina se encuentran en un proceso de evolución, producto de que el llamado Estado de bienestar, es decir, la seguridad social en

---

<sup>14</sup> ISSSTE. Op. Cit. p. 34.

manos del Estado, no resistió la prueba del tiempo y entró en una crisis que no solamente agotó su propio esquema, sino que también afectó a los sistemas financieros y a los planes de desarrollo.”<sup>15</sup>

Esto es lo referente al desarrollo de la seguridad social en el mundo, pero es necesario que hagamos mención al desarrollo histórico en México.

### 1.2.2. EN MÉXICO.

Los antecedentes de la seguridad social en nuestro país se remontan a la época prehispánica.

A través del emperador Moctezuma surgió el concepto de la seguridad social en el México prehispánico; éste consideró como un deber del Estado el mirar por el bienestar de los ancianos e inválidos, mandando construir un gran hospital donde deberían ser tratados como gente estimada y digna de todo servicio.<sup>16</sup>

Además, en esta época se desarrollan los Calpullis, que eran organizaciones en las cuales se otorgaba cierta seguridad a los miembros y que constituyen la base para la realización de actividades comunitarias orientadas a proteger y dar seguridad a los más necesitados.

---

<sup>15</sup> Ruíz Moreno, Angel Guillermo. *Las Afore*. Ed. Porrúa, México, 1997, p. XV.

<sup>16</sup> Robledo Santiago, Edgar. Op. Cit. p. 31.

Entre las prácticas comunitarias que tenían los indígenas que pueden ser consideradas como antecedentes de la seguridad social y que estaban orientadas a proteger a la población en los momentos de carestía y escasez de alimentos se destacan los almacenes del estado llamados “Petlalcalli” o “Petlalcalco”, donde se almacenaban las cosechas de las tierras del palacio, en los que se depositaban los productos de la recaudación fiscal. Estos graneros no sólo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios, sino también estaban para beneficio de la población.<sup>17</sup>

Pero las primeras disposiciones que pueden considerarse como antecedente de la seguridad social se inician en la época colonial, aquí se expidieron las primeras disposiciones en materia de trabajo que se dieron en los siglos XVI y XVII en la Colonia y que contienen las cédulas reales, que llegaban de la Nueva España, las ordenanzas dadas o aprobadas por los virreyes, una especie de legislación descentralizada.

Fueron dadas algunas ordenanzas que iban desde la reglamentación del trabajo, fijación de salarios, prestaciones, prohibición de trabajo forzoso, maltrato o vejación a la libre voluntad para contratar.

Las ordenanzas fueron instituciones que controlaban la actividad de los hombres bajo el marco de un gobierno absolutista.

---

<sup>17</sup> ISSSTE. Op. Cit. p. 40.

Durante la Colonia se expidieron "Las Leyes de Indias", de 1561 a 1769, en las que encontramos las siguientes disposiciones: limitación de jornada de trabajo, protección al trabajador en el desempeño de su trabajo, salario mínimo, protección a mujeres y niños.

En esta época también surgen las cajas de comunidades indígenas. Estas tienen la influencia de las instituciones prehispánicas y de las cofradías españolas. Las cajas de comunidades indígenas consistían en un fondo de ahorro, dedicado a la atención de los servicios municipales y religiosos de la comunidad. Estos servicios eran los de la enseñanza, la atención médica gratuita, la protección de ancianos y desvalidos y el fomento agrícola con la concesión de créditos.

Durante el período colonial fue muy importante la influencia que tuvieron las cajas de comunidades indígenas y las cofradías españolas. Esta influencia se dio en el sistema de contraprestación, en el cual se establecían cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado.

En el año de 1771 por orden de Carlos III, se fundó el primer Montepío; los Montepíos incluían asistencia social a los trabajadores del virreinato. Posteriormente se fundó el Monte de Piedad en México.

El primer acto trascendental de los insurgentes fue la abolición de la esclavitud decretada por Don Miguel Hidalgo y Costilla en Valladolid, el 19 de octubre de 1810. Don José María Morelos continuó el movimiento iniciado por Don Miguel

Hidalgo y lo encauzó hacia la verdadera liberación, es decir, una revolución democrática.

En la Constitución de 1824, se hace mención sobre la existencia de retiros y pensiones para empleados públicos de la federación. En el año de 1832, por decreto, las pensiones se hicieron extensivas a las madres de los servidores públicos.

La Constitución de 1824 es la expresión de las condiciones difíciles y dramáticas en que fue alumbrada la nación mexicana. La independencia política en nada mejoró las condiciones de vida y, en 1823, la jornada de trabajo había aumentado a 18 horas. y los salarios habían bajado a 3 1/2 reales en vez de 4 y los niños y las mujeres ganaban un real diario en la industria textil, había 44,800 mineros trabajando 24 horas. o más en el interior de las minas.

Santa Anna convocó a un congreso constituyente y dio por resultado la Constitución de 1857 y un principio que decía que: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin una justa retribución y sin pleno consentimiento".

Al redactarse la Constitución de 1857, se hace referencia de sus convicciones liberales, surgiendo los artículos 4 y 5 constitucionales.

El Código Civil de 1870, trató de dignificar el trabajo al establecer que la prestación de servicios no era equiparable al contrato de arrendamiento, pues el hombre no es igual a una cosa.

Para 1875, se constituyó la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, siendo éste el primer organismo representativo de los empleados federales.

No obstante, “el miedo a la vejez marcaba los días de los trabajadores del siglo XIX. Todos tenían la certeza de que la miseria se apoderaría de sus vidas en el preciso instante en que fueran incapaces de continuar laborando: los bajos salarios y la falta de cualquier tipo de seguridad social les impedían contar con un ahorro capaz de garantizar su subsistencia. Para los obreros del porfiriato sólo existía un camino: continuar en sus puestos hasta el fin de sus días.”<sup>18</sup>

Como sabemos, en nuestro país a principios de este siglo, dominaba un sistema agrario, donde los amos y señores eran los dueños de grandes haciendas, la riqueza estaba concentrada en unos cuantos; esto originó nuestro movimiento revolucionario y con él, en la primera década de nuestro siglo, una preocupación por asegurar la vida de los trabajadores mediante el establecimiento de la seguridad industrial, incluso se expidieron reglamentaciones legales en algunas entidades federativas, como fue en el Estado de México por su gobernador José Vicente Villada y otra más en el Estado de Nuevo León por Bernardo Reyes, con el objeto de introducir la idea del riesgo de trabajo o riesgo profesional.

El 30 de abril de 1904, se dictó una ley en donde existía la obligación de prestar servicios médicos a los trabajadores al igual que su salario, hasta por 3 meses en casos de accidentes de riesgos de trabajo.

---

<sup>18</sup> Trueba Lara, José Luis. Afores Bajo la Lupa. Ed. Times, México, 1997, p. 11.

En el estado de Nuevo León, el 9 de noviembre de 1906, se definió el riesgo de trabajo como: "Aquel que ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él" y fijó indemnizaciones en caso de incapacidad permanente, por el importe de hasta 2 años de salario.

Como lo menciona Mario de la Cueva, el movimiento político más importante de inicio de este siglo, se basó en 1906 en el programa del partido liberal, "La historia del Partido Liberal, cuna política de la Revolución de 1910, se inicia en la ciudad de San Luis Potosí, al constituirse el círculo liberal Ponciano Arriaga. El primero de julio de aquel año, Ricardo Flores Magón, Antonio J. Villarreal, Juan Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, firmaron en San Luis Missouri el Programa del Partido Liberal, el documento político más importante de aquella época, que abarcó toda la problemática social, económica, política y jurídica de la nación en los años finales del Porfiriato. En el problema de la previsión social se formularon las proposiciones siguientes: prohibición del trabajo de los menores de catorce años; alojamientos higiénicos a los trabajadores rurales; higiene y seguridad industrial e indemnizaciones por los accidentes de trabajo".<sup>19</sup>

A partir de estos años, hasta antes de que el congreso fuera disuelto por las fuerzas huertistas, se presentaron diversas iniciativas de ley, las cuales tuvieron que ser pospuestas.

"En el año de 1913 fueron presentados dos proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados, que fueron en ciertos aspectos, antecedentes de la Ley del

---

<sup>19</sup> De la Cueva, Mario. Op. Cit. p. 26.

Seguro Social. Ambos proyectos propusieron al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero mediante leyes de carácter federal.”<sup>20</sup>

Hubo durante la revolución varios documentos importantes, pero que no tocaron el tema de la previsión social, como fueron el Plan de San Luis de Francisco I. Madero y el Plan de Ayala proclamado por el caudillo del Sur Emiliano Zapata, sin embargo, no fue sino hasta 1914 el año en que se inició el alud de leyes y decretos creadores del derecho del trabajo y de la seguridad social.

En Aguascalientes, el 23 de agosto de 1914, se decretó la reducción de la jornada laboral a 8 horas., se implantó el descanso semanal y se prohibió la reducción del salario.

El 15 de septiembre de 1914, en San Luis Potosí, se fijaron los salarios mínimos.

El 28 de diciembre de 1915, se reglamentó la jornada de trabajo de 9 horas., la prohibición del trabajo de los menores de 9 años, la protección del salario, el riesgo profesional, las escuelas primarias sostenidas por los empresarios y la organización del trabajo denominados Juntas de Administración Civil.

Como se observa, “entre 1910 y 1917, la clase trabajadora se favoreció con la promulgación, en algunos de los estados de la república, de diversas leyes promovidas por la lucha revolucionaria en pro de la conquista de garantías de

---

<sup>20</sup> Macías Santos, Eduardo. Et. Al. Op. Cit. p. 8.

igualdad y respuestas a la necesidad del pueblo de obtener seguridad física y económica. Finalmente, esto quedó consignado en la Constitución de 1917.<sup>21</sup>

Cabe señalar que antes de la redacción del artículo 123, el trabajador al firmar su contrato de trabajo no gozaba de ninguna garantía. En la Constitución de 1917 al incorporar el artículo 123 se intentó otorgar a la seguridad social el carácter de ineludible. En este artículo, se establecieron los principios de protección al trabajador.

Así, se puede decir que es hasta la Constitución Política de 1917 cuando se inició formalmente la legislación de la seguridad social. Es en la asamblea constituyente donde nacen los artículos más importantes, como el 123. La constitución protegió al trabajador, prohibiendo abusos que lo agotaran físicamente o que impidieran una remuneración justa. Se trata de reconocer los derechos de ambos factores: trabajador y patrón.

En el título sexto: Del trabajo y de la previsión social, artículo 123, fracción XXIX de dicho ordenamiento se estipuló que:

"XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. Op. Cit. p. 3.

<sup>22</sup> Citado por Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit. p. 15.

Si bien se puede advertir fácilmente que en esta disposición se encuentra la base de lo que posteriormente sería el Seguro Social, sin embargo, es evidente la falta de implementación de instituciones de seguridad social en el corto plazo, esto debido a las condiciones de inestabilidad política que se desarrolló en el período postrevolucionario, por lo que la institucionalización de la seguridad social no era contemplada, sin embargo, las bases de ésta se sentaron en la Carta Magna de 1917.

Pese a lo establecido en el artículo 123, no se establecieron de inmediato sus disposiciones y los regímenes postrevolucionarios que siguieron inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1917 no apoyaron la institucionalización de la seguridad social; de hecho el carácter general de las disposiciones constitucionales aunada a la ausencia de leyes y reglamentos que determinaran su normatividad, produjo un aumento en el número de conflictos obrero-patronales.

El clima de inestabilidad propició que se retardara la promulgación de leyes sobre los derechos obreros y las instituciones encargadas de la seguridad social. No obstante, con la Constitución de 1917 se establecieron las bases para que los gobiernos posteriores continuaran con acciones orientadas a establecer un sistema de seguridad social como se verá en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO II.

### REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Como se ha señalado, la seguridad social en México logró un importante avance con la incorporación de diversas disposiciones en esta materia dentro del artículo 123 de la Constitución de 1917, por lo que ahora es conveniente considerar las reformas realizadas posteriormente hasta llegar a la Nueva Ley del IMSS.

#### 2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el capítulo anterior se han visto los antecedentes de la seguridad social hasta la constitución de 1917, que marca un cambio determinante, por lo que ahora es conveniente abordar su evolución posterior.

En este sentido, cabe señalar que Alvaro Obregón antes de ser presidente hizo un convenio con la CROM, en el cual se comprometió a establecer un ministerio de trabajo encargado de resolver asuntos relacionados con los asalariados. También se formuló un Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales que propuso establecer cajas de ahorro para los trabajadores desempleados.

“El 9 de diciembre de 1921, en el gobierno de Alvaro Obregón, se hizo el primer intento para establecer una institución encargada de la seguridad social a través de un proyecto de ley sobre esta materia.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Macías Santos, Eduardo. Et. Al. Op. Cit. p. 10.

Bajo el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, se expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, la cual fue el antecedente de la actual Ley del ISSSTE. En esta ley, se contemplaban las pensiones por vejez e inhabilitación y las pensiones para los deudos del trabajador; se ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad y después de 15 años de servicio.

“En el Diario Oficial de fecha 6 de septiembre de 1929, apareció publicado el decreto del presidente Emilio Portes Gil, que promulgó las reformas a los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución, cuya fracción XXIX consideraba de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, misma que comprendería los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades y otros fines análogos.”<sup>24</sup>

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de ley del Seguro Social, en el cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartitas, que incorporaría a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas. Sin embargo, se consideró que el proyecto requería aún estudios ulteriores. Por encargo del mismo Presidente Cárdenas, se elaboró un nuevo proyecto que resumía la experiencia de los anteriores. Su principal autor fue el titular de la Secretaría de Gobernación, licenciado Ignacio García Téllez, abogado de cuarenta años de edad, quien para esa fecha ya había sido diputado federal, gobernador interino de Guanajuato, Rector de la Universidad Nacional Autónoma y, durante el régimen cardenista, Secretario de Educación, presidente del PNR, secretario

---

<sup>24</sup> Idem.

particular del Jefe del Ejecutivo y para esa fecha, Secretario de Gobernación. Colaboraron varios especialistas en derecho, medicina y economía, basados en la legislación expedida en otros países hispanoamericanos.

El proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que "cubriría o prevendría los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

Aprobado el proyecto por un consejo de ministros, fue enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938. Pero tampoco esta vez pudo llegar más adelante pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento más completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

Correspondió "al gobierno de Manuel Ávila Camacho dar los pasos definitivos para constituir el seguro social. A partir de su toma de posesión, el nuevo Presidente logró terminar con los conflictos provocados por la política cardenista y, gracias a ello, estuvo en condiciones de allanar la ruta que conducía a la seguridad social. La primera medida encaminada a lograr este objetivo fue la reforma administrativa del gobierno: el Departamento del Trabajo se transformó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con lo cual se creó una instancia con la fuerza suficiente para llevar a la práctica la iniciativa. Poco tiempo después

de la aparición de la nueva secretaría, Ávila Camacho ordenó la constitución de una comisión tripartita para redactar la Ley del Seguro Social. Así, entre 1941 y 1942, el grupo que dirigía Ignacio García Téllez preparó una nueva versión de la ley, la cual fue aprobada por el Poder Legislativo para ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1943.<sup>25</sup>

Esta ley sufrió diversas modificaciones y adiciones, y fue abrogada por la ley que entró en vigor el 1º de abril de 1973, la cual a su vez fue sustituida por la Nueva Ley del IMSS. En el siguiente punto se mencionarán con mayor detalle tales reformas; mientras tanto, hay que señalar otros puntos importantes en la evolución histórica de la seguridad social.

A finales de 1959, cuando el sector público comenzó a crecer, surgió la necesidad de ampliar la política de bienestar. Se sustituyó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El 18 de agosto de 1960 apareció publicado en el Diario Oficial el reglamento del Seguro Social obligatorio para los trabajadores del campo; en los años siguientes se dieron algunos avances principalmente relacionados con los servicios proporcionados por las instituciones encargadas de la administración de la seguridad social

---

<sup>25</sup> Trueba Lara, José Luis. Op. Cit. p. 22.

“Desde 1960, la evolución de la Seguridad Social y sus instituciones se ha caracterizado por la consolidación y ampliación de su cobertura, así como por la incorporación de nuevos beneficios y prestaciones.”<sup>26</sup>

A partir de 1988 se le dio un importante impulso a la seguridad social, lo que merece especial consideración en nuestro estudio.

Para el sexenio 1989-1994, período de gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el Plan Nacional de Desarrollo enunció la participación de las comunidades y de los tres niveles del gobierno como medio eficaz de asegurar los recursos necesarios para impulsar la protección a todos los mexicanos a través de las siguientes estrategias generales:

- Mejorar la calidad del servicio.
- Atenuar las desigualdades sociales.
- Modernizar el sistema de salud.
- Consolidar la descentralización y coordinación de los servicios de salud.

“Con fecha 24 de febrero de 1992 fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la federación diversas reformas a disposiciones jurídicas que tienen gran relación con la seguridad social en México. Entre estas disposiciones tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras. En general las reformas a estas leyes versaron en

---

<sup>26</sup> Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. Op. Cit. p. 5.

torno de un nuevo sistema con gran trascendencia en cuestiones económicas para el país, pero además con indicadores importantes para la seguridad social.”<sup>27</sup>

Así, la tarea de las instituciones de seguridad social debía de ser la de activar sus potencialidades para desarrollar al máximo su capacidad de acción como organismos redistribuidores de la riqueza, de la solidaridad y justicia sociales, la de otorgar los servicios con mayor calidad y preservar el equilibrio financiero para mantener su capacidad de respuesta a una mayor demanda.

Como se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo, México ha tenido un desarrollo socioeconómico desigual, tanto regional como social, situación que se identifica con toda claridad al estudiarse los indicadores de marginación y de desarrollo social que afectan a una parte importante de la población. En este contexto, “el sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia, tales como una atención sistemática de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras.”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Soberanes Fernández, José Luis. “Regímenes de Seguridad Social en el Derecho Mexicano.” En La Seguridad Social y el Estado Moderno. Op. Cit. p. 184.

<sup>28</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 95.

La situación actual plantea que el problema principal que tienen que resolver las instituciones de seguridad social es el de mantener la calidad de los servicios prestados en un período de restricciones financieras y de aumento de la demanda. Se busca incansablemente los medios para intervenir con competencia y con eficacia y al mismo tiempo de la manera más económica posible. Sin embargo, a pesar de que los costos de las prestaciones sociales o complementarias han sido significativamente reducidos, su efecto económico y social es muy amplio, aunado a la imagen positiva generada por los programas sociales para estas instituciones.

Existen en México experiencias de distintas instituciones con concepciones metodológicas y operativas que atienden las necesidades básicas de grupos de población en condiciones de pobreza. Actualmente se busca que estas acciones se realicen bajo una concepción integral que considere la forma gradual necesaria para atender las numerosas necesidades y alcanzar los niveles de organización y participación que permitan a los grupos ser parte activa de la planeación y ejecución de las acciones.

Al respecto cabe señalar que "existe un amplio consenso sobre el hecho de que el bienestar social sigue siendo un objetivo a alcanzar para la mayoría de los mexicanos como lo ilustran las desigualdades profundas y polarizaciones extremas que se manifiestan prácticamente en todos los ámbitos de la vida nacional."<sup>29</sup>

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que la política social del se ha orientado fundamentalmente a promover el progreso social para mejorar así las

---

<sup>29</sup> Sandoval Espinoza, Elena. "El Liberalismo Social y la Calidad de Vida." En Liberalismo Social II, Ed. Fundación Mexicana Cambio XXI. México, 1992, p. 107.

condiciones de vida de todos los mexicanos, en particular las de aquellos grupos más necesitados. Lo que se pretende es alcanzar mayores niveles de salud, educación, justicia y bienestar social.

Para lograr esto, deben conjugarse elementos entre los que se encuentran la creación de espacios que favorezcan los procesos de concertación entre los diversos agentes y actores sociales, para que se estimule la activa participación de la sociedad civil en coordinación con el Estado.

Con estas líneas de acción se han logrado algunos avances en la modernización de la seguridad social, pero todavía no se ha logrado optimizar su eficiencia para atender las demandas de toda la población.

De acuerdo con lo anterior se puede decir que indudablemente los servicios de atención a la salud que se han venido proporcionando en el sistema de seguridad social para la población mexicana tienen un gran valor para el desarrollo social del país. Sin embargo, hoy en día es ampliamente aceptado que existe también la imperiosa necesidad de transformar el modelo y de instrumentar uno que sea más flexible, dando más importancia a los individuos que participan, que a las normas que lo condicionan; además de que promueva la calidad y la productividad y que utilice de manera óptima los recursos disponibles.

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

Se ha visto la evolución histórica que ha tenido, en general, la seguridad social en nuestro país; ahora corresponde analizar como las reformas de la Ley Mexicana del Seguro Social han sido parte de un proceso constante de perfeccionamiento tanto a lo que se refiere a su amplitud y adecuaciones al desarrollo industrial y a las vicisitudes propias del acontecer histórico, haciendo la distinción de dos grandes periodos: el que comprende de 1943 a 1973 el periodo comprendido de 1973 a 1994.

### LAS REFORMAS A LA LEY EN EL PERIODO DE 1943 A 1973

“La Ley de 1943 estuvo en vigor hasta el 1º de abril de 1973. A lo largo de sus treinta años de existencia fue modificada en nueve ocasiones, con el objeto tanto de ampliar su campo de aplicación como para adecuarla de mejor manera a la realidad social y económica del país.”<sup>30</sup>

En esta parte se mencionan algunas de las reformas más importantes.

La primera reforma fue realizada bajo mandato del señor Gral. Manuel Ávila Camacho, Presidente de la República, es sumamente importante porque confirió al Instituto Mexicano del Seguro Social la característica de organismo fiscal autónomo, quien en uso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal por el H. Congreso de la Unión, tuvo a bien expedir el decreto del 4 de

---

<sup>30</sup> Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit. p.18.

noviembre de 1944 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, reformando el artículo 135 de la Ley.

De igual forma el señor presidente Ávila Camacho decretó durante el año de 1945, la reforma por dos ocasiones del artículo 112 de la Ley. Según los decretos de marzo de 1945 y el decreto presidencial del 21 de junio del mismo año que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de abril y del 21 de junio del mismo año, en el primero para aumentar a 7 en lugar de 6 el número de los miembros del H. Consejo Técnico, tres por parte del ejecutivo federal y dos por cada uno de los sectores obrero y patronal; el segundo para establecer que el consejo técnico se integraría con 9 miembros tres por cada sector más el director general que sería su presidente. Y también incluye expresamente que la designación del sector obrero respecto del tercer miembro propietario y suplente debería recaer en miembros de la organización nacional de trabajadores mineros, metalúrgicos y similares de la República Mexicana.

Al asumir la presidencia Luis Echeverría Álvarez, se buscó conciliar figuras jurídicas de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo. Se incrementó el monto de las pensiones otorgadas, se creó un nuevo ramo de seguro: el de guarderías; se implantaron los servicios de solidaridad social y se actualizó el artículo primero de la Ley del Seguro Social para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, tesis que México había manejado reiteradamente en la Declaración de derechos humanos.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> IMSS. Trayectoria Histórica del IMSS. Coordinación General de Comunicación Social, México, 1990, p. 17.

Tras los continuos cambios y reformas, después de diversos estudios previos a su elaboración y una vez aprobada por el Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo texto para la Ley del seguro social

La principal diferencia entre ambos articulados, el de 1943 y el de 1973, consistía en que el segundo quería asentar de manera tajante la intención —de algún modo ya esbozada en algunas de las reformas anteriores— de que el seguro social mexicano no se quedara en una mera institución de justicia laboral —situación que, de cualquier modo, no podía negarse era la base del sistema—, sino que se dedicara, en la medida en que lo permitieran las posibilidades reales propias de México y del momento, a la búsqueda de una *solidaridad social integral* encaminada principalmente a los cuatro fines que se señalan a continuación:

1. Proteger a los asegurados y a sus beneficiarios durante toda su existencia, y mejorar en general su nivel de vida, no sólo en lo económico y en lo sanitario, sino también en otros aspectos de su promoción personal.
2. Colaborar en una redistribución más equitativa de la riqueza nacional, puesto que una cierta proporción de las aportaciones patronales y estatales, y aún de las de los trabajadores, se aplicaba a la protección de grupos sociales menos privilegiados.
3. Utilizar la experiencia y los elementos del sistema para ir incorporando a sus beneficios a núcleos de población cada vez más amplios, incluso cuando éstos

no estaban en condiciones de financiamiento su inscripción al sistema sino con una parte del costo.

4. Colaborar en programas sociales nacionales: culturales, deportivos, recreativos, de adiestramiento y capacitación, económicos y, fundamentalmente, sanitarios, así los de vacunación, planificación familiar, prevención de enfermedades, etc.

En los años siguientes a 1973, las reformas a la Ley, aunque varias, no tuvieron el sentido de introducir en ella innovaciones radicales, sino más bien sólo el de ir adecuándola a la cambiante situación nacional; por ejemplo, en lo que se refiere a ciertas modificaciones derivadas de la creciente inflación monetaria típica de esta época.

#### REFORMAS A LA LEY DE 1973

El otro período de reformas que habíamos mencionado anteriormente inicia con la nueva Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 12 de marzo de 1973 que abrogó la ley original de 1943 que inicia su vigencia el 1º de abril de 1973 hasta 1994, fue modificada en diecisiete ocasiones, en cuatro por decretos promovidos por las siguientes Secretarías, una Gobernación, tres por la de Hacienda y Crédito Público y una por Salubridad y Asistencia, y en 13 por Decretos del H. Congreso de la Unión, publicados en el Diario Oficial de la Federación. A continuación se destacan las principales reformas.

En 1974 se hicieron dos reformas: Una promovida por la Secretaría de Gobernación para poner en concordancia diversas Leyes respecto al Decreto que reformó el artículo 43 Constitucional y relativos. La otra reforma modifica 19 artículos, con lo cual se mejoran las prestaciones en dinero y en especie, haciendo extensivos los derechos y esquemas de protección para incluir un mayor número de asegurados, modificando la tabla de cotización e incluyendo al esposo o concubino en las prestaciones médicas de la asegurada o pensionada, otorgando adicionalmente una pensión vitalicia a los padres del asegurado fallecido, asimismo toma por cotizadas las semanas de incapacidad, eleva el monto de las pensiones de invalidez y orfandad y establece un aguinaldo anual para los beneficiarios.

En 1979 también se realizaron dos reformas, con la primera de ellas se elevó el monto de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía, la segunda consiste en la modificación de las disposiciones de carácter fiscal promovidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1980 la reforma se dirigió a elevar el monto de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

En 1981 se reformó un artículo, promovido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con relación a la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del siguiente año.

En 1982 se hicieron dos reformas; la primera modificó cuatro artículos con la finalidad de hacer un sistema que garantizara el poder adquisitivo de las pensiones, y simultáneamente tomar decisiones ágiles al respecto. La segunda fue promovida por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, reformó un artículo en relación a las modificaciones y adiciones al Código Sanitario, a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1984 se modificaron 16 artículos, adicionando 5 y derogando 2 para incluir dentro del régimen del Seguro Social a los trabajadores temporales de la construcción, establece además los cambios en el salario base de cotización se entenderán como efectivos el mismo día en que incurran, se garantiza el fondo financiero para que la institución atienda oportunamente sus erogaciones en los servicios que proporciona, elimina además el tope máximo para el pago en caso de defunción.

En 1986 la reforma ajustó las primas de riesgos de trabajo, las cuotas de los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, actualizando adicionalmente los montos de las contribuciones del Estado para dichas ramas.

En 1989 se reformaron 17 artículos adicionando uno, con el objeto de actualizar los montos de las primas, cuotas y contribuciones, estableciendo además que los subsidios derivados de incapacidades por riesgo de trabajo tienen como término para su exigencia de dos años.

En 1990, se modificaron 10 artículos y se derogan 2 para precisar las normas del seguro de riesgos de trabajo, así como la base y grado de riesgo de las empresas con el objeto de establecer las primas a cubrir por los patrones, determinando la tabla para las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada con un aumento al 80% del salario mínimo general vigente del Distrito Federal, establece que los ingresos y egresos de las ramas del seguro deberán registrarse contablemente por separado, señalando condiciones en cuanto a inversiones de las reservas del seguro señalado con antelación.

En 1992 se realizan dos reformas, la primera modificó 8 artículos y adiciona dos capítulos y 25 artículos, donde se establece el seguro adicional a los del seguro social, para la protección del trabajador y sus familiares. Se trata de un seguro de retiro mediante un sistema de ahorro voluntario, con cuentas individuales, en instituciones financieras con la aportación patronal, conocido popularmente como " SAR" sistema de ahorro para el retiro .La segunda reforma modificó un artículo para que la pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada incluyendo las ayudas asistenciales que en su caso correspondan, no pueda ser inferior a 90% del salario mínimo general que rija en el D.F.

En 1993 se operaron dos reformas; la primera modificó 28 artículos adicionó 3 y derogó 3, además de que cambio la denominación de un título y de un capítulo fue promovida y aprobada con el propósito de consolidar el equilibrio financiero para garantizar el cabal cumplimiento de sus compromisos y de su crecimiento al ritmo requerido por la población así como modernizar y actualizar al instituto como un organismo fiscal autónomo y precisar conceptos jurídicos y de administración,

para reducir el número de controversias. La segunda fue la relativa a la ley que incorporó, al Seguro Social, a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores con el propósito de actualizarla y renovarla.

En 1994 se modificó el artículo 168 la cuantía mínima de las pensiones de invalidez, vejez, y cesantía en edad se elevó al 100% del salario mínimo general que rija en el D.F.

Además, en febrero de 1994, se llevó a cabo el Acuerdo del Consejo Técnico 77/94 con el propósito de precisar el contenido y alcance de algunos de los conceptos regulados por el artículo 32 de la Ley, así como el Acuerdo 56/94, con fecha del 9 de marzo de 1994, mediante el cual se implementa un nuevo formato llamado Cédula Base Autodeterminación de Cuotas Obrero-Patronales.

Con lo antes expuesto se puede decir que la Ley del Seguro Social y su evolución histórica es un constante desarrollo de logros para hacer realidad los postulados doctrinales que le dieron vida, desde la ley original de 1943 hasta la ley de 1973, que fue constantemente modificada con el propósito de contribuir a la tarea de modernización y de mejor adecuación de las instituciones a la realidad del país del momento y este proceso de cambio dio lugar a la Nueva Ley del IMSS como se verá en el siguiente subcapítulo.

### 2.3. LA NUEVA LEY DEL IMSS

A pesar de los avances logrados en la seguridad social con las reformas a la Ley del IMSS señalados en el punto anterior, prevalecían algunos problemas y deficiencias en el sistema; por ejemplo, “el desequilibrio entre las aportaciones al IMSS y los beneficios que podía otorgar el Instituto se había colapsado, el SAR estaba a punto de generar graves conflictos, al tiempo que la crisis económica iniciada en 1994 obligaba a la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al máximo el ahorro interno para incrementar la inversión productiva y el empleo. El proyecto iniciado durante el régimen de Ávila Camacho y ampliado en los tiempos de Luis Echeverría con la *Ley del Seguro Social de 1973*, había perdido su sentido, a tal grado que la miseria de los pensionados y la imposibilidad de continuar con el sistema de reparto llegaron a convertirse en un importante problema político y social.”<sup>32</sup>

De esta forma, la reforma a la Ley del IMSS era impostergable, por lo que en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 12 de diciembre de 1995 fue aprobado el proyecto de reformas y modificaciones a la Ley del Seguro Social, propuestas por el Ejecutivo Federal en cumplimiento a la programación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y que por su trascendencia han sido denominadas como la nueva Ley del Seguro Social, la cual fue publicada el 21 de diciembre de ese mismo año, estableciéndose en el artículo transitorio primero que la misma iniciaría su vigencia el primero de enero de 1997 y que ocasionaría la evidente derogación de la ley del seguro social de 1973.

---

<sup>32</sup> Trueba Lara, José Luis. Op. Cit. p.37.

Sin embargo, el 21 de noviembre de 1996, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo primero transitorio, estableciéndose que la ley señalada entraría en vigor el día primero de julio de mil novecientos noventa y siete. Asimismo, en el artículo segundo transitorio queda establecido que las fechas, plazos, períodos y bimestres previstos en los artículos transitorios, tanto de la Ley del Seguro Social publicada el día 21 de diciembre de 1995, como del decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado el día 23 de mayo de 1996, relacionados con la entrada en vigor de la mencionada Ley del Seguro Social se extienden por un plazo de seis meses acorde con la nueva entrada en vigor de dicha Ley.

Cabe destacar que unos de los principales objetivos generales en que se fundamenta la nueva ley son:

- I. “Renovación del IMSS para evitar el colapso financiero y prevenir su capacidad de protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura con la mayor extensión posible y mejorar tanto las prestaciones como las condiciones en que se deben otorgar.
  
- II. Reforma profunda de sus esquemas de financiamiento al aceptar una situación insostenible, pero también reconociendo que ya no se pueden incrementar las cuotas obrero-patronales, por lo que el esfuerzo deberá ser con recursos fiscales. El financiamiento del IMSS debe garantizar, a largo plazo, que las prestaciones se pagarán en su oportunidad, por lo que debe resolver lo

inequitativo del sistema actual y debe atender los reclamos en forma más universal.

III. Es insoslayable la promoción de empleos y el crecimiento económico. Al aprovecharse los grandes recursos que el IMSS tiene que manejar, debe contribuirse al fomento del ahorro interno y promoverse la creación de nuevas fuentes de empleo. Sin empleo no hay seguridad social.”<sup>33</sup>

La exposición de motivos de la nueva ley establece la necesidad de modificar la seguridad social en México para cubrir las necesidades actuales de los beneficiarios de la seguridad social, estableciendo como principales justificaciones de la reforma, las siguientes:

- La realidad económica del IMSS, la cual presenta un grave problema real de inviabilidad financiera, el cual se pretende resolver de manera supuestamente definitiva.
- La estructura organizacional del IMSS ofrece un esquema de operación y servicios que en la actualidad no satisface plenamente las necesidades presentes y las expectativas futuras de los asegurados y derechohabientes.
- La necesidad de mejorar y modernizar los servicios y prestaciones del IMSS, con el objeto de actualizarlo a la realidad del país.

---

<sup>33</sup> Anaya Sánchez, Federico. “La nueva Ley de Seguridad Social”. En *Laboral*. Año IV, no. 39, México, 1995, p. 51.

En general se plantea la necesidad de “una nueva Ley del Seguro Social que permita al IMSS transformarse para superar la delicada situación que enfrenta, brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones. Ante todo, se busca fortalecer el carácter amplio, integral y social del Instituto Mexicano del Seguro Social.”<sup>34</sup>

Desde otra perspectiva, existen motivadores adicionales que sustentan la necesidad de reformar la seguridad social en México, en los siguientes términos:

- 1) El aumento en la esperanza de vida, disminución en las tasas de natalidad y mortalidad, con sus consecuencias en el crecimiento de la población y el promedio de ésta.
- 2) El aumento en la esperanza de vida ha generado que se incremente el número de personas con derecho a gozar de su retiro.
- 3) El número de años por los cuales se paga una pensión se ha incrementado, con su consecuente efecto en la atención médica respectiva.

Por su parte, el IMSS ha clasificado los beneficios de esta nueva ley enmarcados en tres renglones o aspectos generales, según sea desde el punto de vista social, económico o laboral, dentro de los siguientes términos:

---

<sup>34</sup> “Exposición de Motivos enviada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a la H. Cámara de Diputados el 8 de noviembre de 1995.” En Nueva Ley del Seguro Social. IMSS, México, 1997, p. 19.

- a) Desde el punto de vista social, los beneficios que la nueva ley establece son los siguientes:
- 1) Reafirmar los valores humanistas y de desarrollo comunitario.
  - 2) Impulsar el incremento de fuentes de empleos.
  - 3) Ampliar la cobertura de la población derechohabiente.
  - 4) Mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los servicios de salud.
  - 5) Mejorar las prestaciones sociales.
  - 6) Otorgar pensiones más justas.
- b) Desde el punto de vista económico, la nueva ley, tiene los siguientes beneficios:
- 1) Creación y fomento del ahorro interno con el consecuente incentivo y la generación de empleos.
  - 2) Alcanzar la suficiencia financiera de cada uno de las ramas del seguro a mediano y largo plazo.
  - 3) Fortalecer el papel del Estado en la seguridad social al incrementar las aportaciones de éste.
  - 4) Otorgar claridad a los procedimientos de fiscalización con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores.
  - 5) Reducir las primas de riesgo de trabajo para las empresas que lleven a cabo inversiones en prevención de accidentes y modernización de su planta productiva.

c) Desde el punto de vista laboral, el IMSS considera como beneficios de la nueva ley, los siguientes:

- 1) Otorgar una pensión de antigüedad más justa y digna.
- 2) Reducir los impuestos medios y marginales a la nómina para incentivar la productividad y fomentar el empleo.
- 3) Incrementar las pensiones de invalidez al relacionarlas de manera directa al salario base de cotización.
- 4) Reducción de las aportaciones obrero-patronales en un promedio del 33 %.
- 5) Fomentar mediante incentivos la participación en la economía formal al ligar las contribuciones al ahorro del trabajador.
- 6) Promover la seguridad y la previsión de los accidentes.

Puede establecerse que la nueva Ley del Seguro Social mantiene de manera esencial la misma estructura de la actual ley, resaltando como principales reformas y adiciones las siguientes:

- a) Se modifican los porcentajes de las primas, la mecánica y estructura para determinar las cuotas de los distintos seguros, con excepción del de guarderías.
- b) El seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se reestructura esencialmente, lo cual ocasiona la creación de un nuevo esquema de pensiones.

- c) Se crean las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) incorporando un nuevo esquema de pensiones con la creación de cuentas y subcuentas individuales para cada trabajador, las cuales se constituyen con la aportación del trabajador, el patrón y el Estado.
  
- d) Dentro del régimen voluntario se crea el seguro de salud familiar.

De esta forma, la nueva Ley del IMSS establece las bases para un nuevo esquema de administración de los fondos de pensiones, como será visto en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO III.

### MARCO CONSTITUTIVO DE LAS AFORES

Los sistemas de pensiones para el retiro, han cobrado actualmente, tanto en México como en toda América Latina, una gran popularidad; por la creciente necesidad de brindar a todos los trabajadores un futuro seguro y digno tras su jubilación, puesto que la seguridad social que promueven los gobiernos de la mayoría de los países contempla no sólo protección a los trabajadores durante su vida laboral activa, sino que también cubre sus necesidades después de su retiro.

Por lo anterior, el presente capítulo pretende analizar detalladamente las principales características del Sistema de Pensiones que se sigue en México, considerando en primer lugar la experiencia del sistema chileno, luego los aspectos generales del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); por último la aparición de las Afores y Siefores, su definición y su marco legal, para de esta manera cubrir en su totalidad el marco constitutivo de las Afores.

#### 3.1. LA EXPERIENCIA DEL CASO CHILENO

Uno de los factores más importantes para que se modificara el sistema de pensiones en México, es el éxito observado en otros países en relación a dicho sistema, el más claro ejemplo puede observarse en Chile, cuya experiencia en el manejo de las pensiones por el gobierno ha incitado a otros países como el nuestro a iniciar modelos similares al chileno para buscar un mayor bienestar a sus trabajadores pensionados.

"Desde 1924 y como innovador en esta materia a nivel latinoamericano, Chile estableció un sistema pensionario de amplia cobertura para los seguros de vejez, incapacidad y muerte, habiéndose dividido por empleos. Así hubo tres grandes sistemas (empleados manuales, asalariados y públicos) y cerca de cincuenta sistemas más pequeños para categorías específicas de empleados, presentando por ende una variedad muy considerable tanto en los beneficios que otorgaba cada régimen como en los requisitos para acceder a ellos".<sup>35</sup>

De aquí se desprende que Chile fue el país pionero en introducir a sus leyes un sistema capaz de asegurar que los trabajadores al quedar incapacitados para realizar sus labores, por edad avanzada, accidentes, enfermedades, etc., percibieran un salario para no caer en dificultades económicas y vivir dignamente. Este sistema operó en Chile durante muchos años más, y para la década de los sesenta operaban ya más de 30 organismos encargados de la protección social a la población.

"En 1980 se estableció el sistema provisional privado de pensiones que presenta cambios radicales con respecto al anterior sistema, para efectuar estos cambios se hizo necesario modificar diferentes legislaciones del ámbito laboral y financiero de Chile.

Fue necesario compatibilizar el proceso de liberalización de mercado con el sistema provisional y se consideró las diferentes variables a ser afectadas. Se implementa una reforma que se consolida en mayo de 1981. El viejo sistema lo

---

<sup>35</sup> Ricoy Saldaña, Agustín. El SAR y las Aportaciones al Régimen del SS. Ed. Tax, México, 1992, p. 50.

opera el gobierno, bajo la base de beneficios definidos, colectivo, y financiado por el gasto corriente. El nuevo, dejando de lado la transición, pretende sustituir al antiguo".<sup>36</sup>

El modelo económico chileno llamó la atención internacional por su gestión en la etapa de gobierno militar y la asesoría de economistas de la "Escuela de Chicago", por la recuperación económica y por los cambios estructurales, entre los que se encuentran el sistema de pensiones.

El sistema de pensiones chileno, se basó en las Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP las cuales gozaron de gran éxito en todo el país, lo cual puede verse en el constante crecimiento de éstas:

"Al inicio, doce AFP fueron autorizadas. En 1990 había catorce: cinco eran de asociaciones comerciales, cinco de accionistas locales y cuatro de participación extranjera mayoritaria. En 1994 había veintiuna. En 1981, tres AFP dominan el 74% del mercado (valor de activos); lo cual bajó a 54% en 1994. Así mismo, en junio de 1995 había ya 5.152 millones de afiliados al nuevo sistema (integrados en 22 administradoras), que equivalían al 99.4% de la fuerza de trabajo".<sup>37</sup>

Los ingresos de las AFP, además de los rendimientos de sus reservas, son las comisiones. Estas se fijaron libremente, pero no así los tipos de comisiones: por recolección hubo una fija y otra proporcional a los salarios, por abrir nuevas

---

<sup>36</sup> Cfr. Macías Santos, Eduardo. Et. Al. El Sistema de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional. Ed. Themis, México, 1993. p. 90.

<sup>37</sup> Ruiz-Ragle, Jaime. "El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile", en Comercio Exterior. No. 9. Vol. 46. Septiembre de 1996. México. p. 704.

cuentas, por pago de pensiones y por ahorro voluntario. Ninguna ha impuesto las dos últimas y sólo una lo ha hecho por nuevas cuentas. La que no es proporcional a salarios tiene un impacto redistributivo regresivo. Al inicio del sistema era alta, pero ahora incluso varias AFP la han eliminado.

El desarrollo tan impresionante de este sistema causó en toda la región la inquietud por estudiarlo y analizar el funcionamiento y por lo tanto de tomarlo como base para la aplicación en otros países.

Cabe señalar que durante la primera década de operación del sistema chileno los rendimientos fueron altos, las comisiones tendieron a bajar y la regulación de las administradoras de pensiones se fue afinando, hasta consolidar un esquema de regulación en el que intervienen varios ministerios, superintendencias y el banco central chileno.

El Estado asumió por su parte la llamada deuda de la seguridad social, para capitalizar las nuevas cuentas y financiar la transición de un sistema a otro, emitiendo entre otros instrumentos los llamados "bonos de reconocimiento" para los trabajadores que habían comenzado a cotizar en el sistema anterior.

Las tendencias antes descritas y el exitoso desempeño de la economía chilena durante los años ochenta sirvieron como argumento a los partidarios de que esta reforma se extendiera a otros países.

El incremento del ahorro interno de la economía chilena a lo largo de la década pasada fue asociado por muchos observadores a la reforma de la seguridad social, aunque empíricamente ha sido difícil probar tal afirmación. Los críticos han señalado que el incremento en el ahorro interno se debió principalmente a un aumento del ahorro corporativo, fenómeno que a primera vista no guarda ninguna relación con el cambio de sistema de pensiones.

"La instrumentación del nuevo sistema ha representado un gran esfuerzo para el Estado chileno, ya que este tiene a su cargo el financiamiento del costo del cambio de sistema y el de su mantenimiento en el futuro, el cual ha de incluir el monto de los bonos de reconocimiento y de los pasivos contingentes que representa la garantía estatal de la pensión mínima, la garantía del Estado en caso de la quiebra de las compañías privadas de seguros y en caso de insuficiencia de rentabilidad de los fondos".<sup>38</sup>

Esta enorme preocupación del gobierno chileno por garantizar el buen funcionamiento de su sistema de pensiones ha sido la clave para que la mayoría de gobiernos tengan el caso chileno como base para la estructuración de sus sistemas de pensiones.

---

<sup>38</sup> Macías, Santos. Op. Cit. p. 102.

## 3.2. EL SAR

Considerando entonces que el gobierno mexicano tomó como base la experiencia del gobierno chileno en materia de pensiones para modificar sus leyes; el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) ha evolucionado enormemente al igual que el sistema en Chile.

El SAR en México tiene su origen en la necesidad de incrementar el ahorro interno a largo plazo, con la finalidad de que el país tenga suficientes medios para expandir sus inversiones a futuro; así como proveer que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al llegar su retiro.

De acuerdo con lo anterior, "los Sistemas de Ahorro para el Retiro se crearon en 1992. El SAR, del sector privado, mediante dos decretos: El decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores".<sup>39</sup>

Es entonces, en este momento en que comienza el mayor esfuerzo del gobierno mexicano por consolidar el sistema de pensiones en beneficio de sus trabajadores.

Las principales características del SAR son las siguientes:

---

<sup>39</sup> Bancomer, S.A. Manual del Participante. Ed. Bancomer. México. p. 21.

- a) "Se adiciona a los seguros previstos en la Ley del Seguro Social uno nuevo denominado de retiro.
- b) Se establece una nueva obligación para los patrones, y consiste en aportar un 2% del salario base de cotización de sus trabajadores, para la constitución de los fondos necesarios.
- c) Las cuales individuales tendrán 2 subcuentas: la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de Vivienda.
- d) Los saldos de las subcuentas del seguro de retiro se ajustarán periódicamente en función al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- e) Eventualmente, los trabajadores podrán traspasar los recursos de la subcuenta del seguro de retiro a sociedades de inversión.
- f) Los beneficios de este sistema son independientes de los que estén obligados a proporcionar los patrones, así como de las demás prestaciones de la Ley del Seguro Social y a las que tuvieron derecho".<sup>40</sup>

Lo anterior muestra sólo una parte del campo de acción del SAR, pues la operación del Sistema y de sus subsistemas está definida en las Leyes del Seguro Social (LSS), de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) y su reglamento (RLSAR)

---

<sup>40</sup> Ricoy Saldaña. Op. Cit. p. 54.

y por los Acuerdos y Circulares de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

El Seguro Social comprende los regímenes obligatorio y voluntario. Los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, entre otros, están comprendidos en el régimen obligatorio y son sujetos a este régimen: las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las que determine el Ejecutivo Federal mediante Decreto.

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: los trabajadores de industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados o domésticos. También los ejidatarios y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

Además de los beneficios señalados, los trabajadores seguirán disfrutando de las prestaciones del Seguro Social.

El SAR que es pues un fondo en el cual el patrón abre una cuenta en el banco de su elección a cada trabajador creando así una reserva individual para el retiro, equivalente al 2% de su sueldo mensual. Por otra parte, un aspecto que debe tomarse en cuenta es el pago que debe de hacerse en el SAR, estos "se realizarán

bimestralmente reduciendo los costos de operación de las empresas simplificando sus procesos".<sup>41</sup>

Esta simplificación que se logra con la implementación del SAR, provoca que cada vez más trabajadores se integren a él y que más patrones se apeguen a su ley.

"La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene como objeto principal establecer mecanismos de regulación y su previsión, así como para la constitución, organización y funcionamiento de los participantes previstos en la misma ley. Así mismo, 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".<sup>42</sup>

Desafortunadamente, con el paso de los años, el SAR no tuvo el éxito esperado en materia de pensiones, ya que se presentaron una serie de dificultades que provocaron el gradual resquebrajamiento del sistema.

De esta manera, el Sistema de Ahorro para el Retiro, a pesar de haber fomentado el ahorro interno no logró cumplir con sus expectativas. Lo que en un principio se concibió como una nueva prestación para los trabajadores y una ayuda para la inversión productiva, terminó siendo fuente de graves conflictos como las duplicidades creadas por la igualdad del número de cuenta del SAR y del RFC, así

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Solís Soberón, Fernando. "Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones". En Comercio Exterior. No. 9. Septiembre 1996. p. 757.

como de la libertad que tenían los patrones de elegir a la institución bancaria que manejaría los recursos".<sup>43</sup>

Es así que con los problemas creados en torno al SAR, el gobierno se ve obligado a transformar su sistema pensionario y adecuarlo de tal modo que satisficiera tanto a los patrones como a los trabajadores; buscar con ello el real beneficio para la fuerza laboral que es en sí el objetivo principal del SAR.

### 3.3. DE LOS FONDOS DE PENSIONES COLECTIVOS A LAS AFORES

Actualmente los sistemas de pensiones son discutidos mundialmente. En todos los países la seguridad social ocupa un lugar importante en la agenda de la reforma de las leyes gubernamentales.

Dada la inestabilidad provocada por la falta de un marco legal firme, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de realizar una serie de reformas en su sistema de pensiones con la finalidad de "ampliar la cobertura y los beneficios de la seguridad social a través de las prestaciones económicas, médicas y sociales y de eliminar las distintas clases de riesgos y ajustar las cuotas a la siniestralidad de cada una de las empresas".<sup>44</sup>

Con estas reformas se pretendía consolidar el camino emprendido a raíz de tomar el modelo chileno en el sistema de pensiones a inicios de los ochenta.

---

<sup>43</sup> Trueba Lara, José Luis. AFORES, Bajo la Lupa. Ed. Times, México, 1997. p. 31.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 39.

En México, la reforma se inició en 1995 con la integración de la Consar y dotándola de las facultades siguientes:

"Regular la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, supervisar a sus participantes y establecer los mecanismos necesarios para evitar prácticas monopólicas absolutas o relativas como resultado de la conducta de los participantes o por la concentración del mercado. Para ello, se atribuye a su Presidente el desarrollo de sus facultades".<sup>45</sup>

En el caso de México la decisión de realizar una reforma tan radical se tomó en un periodo de tiempo relativamente corto. En menos de un año fue presentado un diagnóstico del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre la viabilidad financiera del mismo, por encargo de la Asamblea del Instituto, a partir del cual fue elaborada una iniciativa de reformas por los sectores obrero y empresarial que el presidente envió al Congreso y que fue aprobada dando lugar primero a la nueva Ley del Seguro Social y después a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las expectativas de contar con un adecuado sistema de Ahorro para el Retiro crecieron considerablemente cuando se dio a conocer que éstas reformas habían sido aprobadas, aunque se tenían aún la incertidumbre si éste nuevo sistema funcionaría bien o si presentaría los mismos problemas del SAR.

---

<sup>45</sup> Solís Soberón. Op. Cit. p. 757.

Ahora bien, La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro definió a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como el organismo encargado de la supervisión y regulación del nuevo sistema de pensiones, basado en un esquema de cuentas individuales administradas por empresas especializadas, las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). Estas empresas competirían entre sí para captar los recursos de las cuentas para el retiro que incluirían la subcuenta para el retiro propiamente dicho y la subcuenta de vivienda de cada trabajador. Hasta ahora, esta competencia se ha dado principalmente a partir del monto de las comisiones, ya que mientras el sistema no entre en operación, es difícil tener estimaciones confiables sobre el rendimiento promedio esperado.<sup>46</sup>

Ahora, es un tanto difícil discutir sobre un sistema que aún no ha actuado suficiente tiempo. Sin embargo, lo más importante en estos momentos debería ser el compromiso explícito de las autoridades reguladoras con los clientes de las Afores, los trabajadores que están entregando sus aportaciones. Si el sistema funciona para canalizar el ahorro a la inversión productiva, se logrará un beneficio adicional, pero para que esto ocurra se necesitará una selección cuidadosa de los instrumentos en los que la autoridad permitirá invertir a las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). Por el momento, el principal objetivo de las Afores debe ser ofrecer certidumbre y garantías a la gran mayoría de los trabajadores, que siguen casi tan confundidos como al principio.

---

<sup>46</sup> Cfr. Amezcua Ornelas, N. Las AFORES. Paso a Paso. Ed. SICCO, México, 1996. p. 3.

### 3.4. DEFINICIÓN DE LAS AFORES Y SIEFORES

Las Afores son: “Las administradoras de fondos para el retiro”, y nacen a partir de las modificaciones a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social que inicialmente entrarían en vigor el 1o. de enero de 1997. Sin embargo, fue hasta el día 1o. de Julio de 1997 su entrada en vigor.

Otra definición más completa establece que “las Administradoras de Fondos para el retiro (AFORES) son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran de acuerdo con lo dispuesto por las leyes de seguridad social”.<sup>47</sup>

En otras palabras una AFORE es una empresa privada que se dedica a administrar el dinero que, por concepto de Fondo para el Retiro, tiene cada trabajador que cotiza en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y bajo este nuevo esquema los trabajadores eligen libremente a la empresa que manejará sus fondos.

Las Afores proporcionan a los trabajadores una pensión digna que les permite mantener el mismo nivel de ingreso que tenían en su vida laboral con la oportunidad de incrementarlo con las aportaciones voluntarias.

---

<sup>47</sup> Solís Soberón. Op. Cit. p. 758.

Asimismo, permite fortalecer la economía del país a través del fomento al ahorro interno y de la concientización en todos los trabajadores sobre la importancia de asegurar su futuro.

Finalmente, pueden considerarse a las Afores como intermediarios financieros encargados de administrar los fondos del SAR a cuenta de que el trabajador pague su comisión respectiva".<sup>48</sup>

De aquí que una Afore esté contemplada como la mejor opción para que un trabajador obtenga una adecuada pensión luego de su retiro; mientras que se le brinda a la vez información sobre los estados de cuenta sobre sus aportaciones y los rendimientos de sus inversiones.

En cuanto a las SIEFORES tenemos que las siglas significan Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro. Una Sociedad de Inversión, significa que es una empresa dedicada a invertir el capital de sus socios en diferentes opciones de inversión. En el caso específico de las SIEFORES, estas opciones de inversión son supervisadas por la Autoridad para dar mayor seguridad al trabajador.

En general las Siefores son entidades financieras que reciben recursos de las Afores para invertirlos en una cartera de valores en los términos de la LSRA.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Amezcua Ornelas N. La Cuenta Concentradora y las Afores, en Laboral, No. 57. Junio de 1997. México, p. 48.

<sup>49</sup> Solís Soberón. Op. Cit. p. 758.

Es decir, son sociedades de inversión administradas y operadas por las AFORES, que tienen el objeto de invertir los recursos de las Cuentas Individuales de una manera óptima, rentable y transparente.

Las SIEFORES deberán operar con valores del Gobierno Federal y aquellos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Las SIEFORES garantizan entonces la transparencia en el manejo de los recursos. Convirtiendo a cada uno de los trabajadores en accionistas co-propietarios de la propia sociedad de inversión, la cual participa de manera activa e indirecta en el desarrollo económico de nuestro país.

Entonces tenemos que las SIEFORES funcionan como mecanismos de ahorro e inversión donde podrán aportar los trabajadores y los patrones sus cuotas obligatorias y voluntarias, para que se entreguen con sus respectivos rendimientos.

Por otra parte, tanto Afores como Siefores tienen como función primordial brindar apoyo al fondo de retiro del trabajador por lo que deben cumplir con un marco constitutivo en donde destacan algunos puntos que el Trabajador tendrá la oportunidad de elegir la AFORE de su preferencia y una cuenta individual, donde se realizarán las aportaciones bimestrales del patrón, gobierno y trabajador. Ésta se identificará con su Número de Seguro Social (NSS). Los recursos de ésta son propiedad del trabajador, inembargables y no podrán otorgarse en garantía (esto último no es aplicable para las aportaciones voluntarias).

Además, para incrementar el ahorro, puede realizar aportaciones voluntarias a su fondo de retiro, teniendo la opción de disponer sólo de éstas cada 6 meses.

Se podrá disponer de un porcentaje de los fondos para cubrir gastos de matrimonio equivalente a 30 días de salario mínimo.

Por desempleo, a partir de 46 días, 75 días de salario mínimo una vez cada cinco años. Tendrá derecho a cambiar de AFORE una vez al año, excepto cuando la AFORE modifique el régimen de inversión, cambie su esquema de comisiones o que la CONSAR dé su consentimiento, podrá optar por otra antes de este lapso.

Tenemos que desde el punto de vista administrativo las AFORES tienen por objeto:

1. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, tratándose de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes, con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social;
2. Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de los trabajadores;
3. Captar de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias;
4. Administrar SIEFORES, prestándoles el servicio de distribución y recompra de acciones representativas de su capital social;

5. Operar y pagar los retiros programados conforme lo autorice la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;
6. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores, en los términos de las leyes de seguridad social;
7. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores anualmente, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, así como establecer servicios de información y atención al público;
8. Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia”.<sup>50</sup>

Es así como están estructuradas las Afores y Siefores en el sistema de pensiones mexicano; aunque existe una amplia gama de aspectos que pueden ser tratados respecto a éstos, sin embargo, es suficiente con entender sus definiciones, sus objetivos y sus campos de acción para comprender la importancia que tienen para los trabajadores del país y principalmente para el bienestar social de éstos.

---

<sup>50</sup> Miranda Valenzuela, P. y Noriega Granados, J. Entendiendo las Afores. Ed. Sicco. México, 1997, pp. 62-63.

### 3.5. MARCO LEGAL DE LAS AFORES Y SIEFORES

El marco legal en el que cobran fundamento las AFORES está constituido por las siguientes leyes :

- Ley del Seguro Social
- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro
- Reglamento de la Ley del SAR
- Acuerdos publicados en el Diario Oficial.
- Reglamento Interior de la CONSAR.

De las leyes anteriores puede desprenderse lo siguiente:

#### *Ley del Seguro Social.*

De la Ley del Seguro Social, resulta fundamental que todos los trabajadores son dueños de su cuenta, esté o no cotizado en el IMSS; que el Nuevo Sistema, premia al trabajador que cotizó más tiempo, ya que así su cuenta se fue incrementando y que a aquellos trabajadores que cotizaron un tiempo mínimo, el Estado les garantiza una pensión.<sup>51</sup>

#### *Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.*

La llamada ley del SAR está constituida de la siguiente manera:

---

<sup>51</sup> Araujo Aguilar, J. Afores. Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, p. 103.

ARTÍCULO PRIMERO.- De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

CAPÍTULO I.- Disposiciones Preliminares.

CAPÍTULO II.- De la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Sección I.- De la Comisión.

Sección II.- De los Órganos de Gobierno.

CAPÍTULO III.- De los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Sección I.- De las Administradoras de Fondos para el Retiro.

Sección II.- De las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Sección III.- Disposiciones Comunes

Sección IV.- De las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

Sección V.- De las Relaciones entre las Administradoras y los Grupos y Entidades Financieras y de los Conflictos de Interés.

CAPÍTULO IV.- De la Cuenta Individual y de los Planes de Pensiones Establecidos por Patronos o Derivados de Contratación Colectiva.

Sección I.- De la Cuenta Individual.

Sección II.- Del Registro de Planes de Pensiones Establecidos por Patronos o Derivados de Contratación Colectiva.

CAPÍTULO V.- De la Supervisión de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Sección I.- De la Contabilidad.

Sección II.- De la Supervisión.

Sección III.- De la Intervención Administrativa y Gerencial.

CAPÍTULO VI.- De las Sanciones Administrativas.

CAPÍTULO VII.- De los Delitos.

CAPÍTULO VIII.- Del Procedimiento de Conciliación y Arbitraje.

CAPÍTULO IX.- De las Disposiciones Generales.

ARTÍCULO SEGUNDO.- REFORMAS a la Ley General de Instituciones y  
Sociedades Mutualistas de Seguros.

ARTÍCULO TERCERO.- REFORMAS a la Ley para Regular las Agrupaciones  
Financieras.

ARTÍCULO CUARTO.- REFORMAS a la Ley de Instituciones de Crédito.

ARTÍCULO QUINTO.- ADICIONES a la Ley del Mercado de Valores.

ARTÍCULO QUINTO.- ADICIONES a la Ley del Mercado de Valores.

ARTÍCULO SEXTO.- REFORMAS a la Ley Federal de Protección al Consumidor.<sup>52</sup>

Como puede verse la ley del SAR implicó una serie de modificaciones, reformas y adiciones a otros ordenamientos legales que de alguna manera tuvieran relación con el Sistema de Ahorro para el Retiro.

### *Reglamento de la Ley del SAR*

El reglamento de la ley antes expuesta está constituido de la siguiente manera:

CAPÍTULO I.- Definiciones.

CAPÍTULO II.- De las Entidades que Intervienen en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Sección I.- De las Administradoras de Fondos para el Retiro.

Sección II.- De las Sociedades de Inversión Especializadas de  
Fondos para el Retiro.

Sección III.- De las Empresas Operadoras de la Base de Datos  
Nacional SAR.

Sección IV.- De las Entidades Receptoras.

Sección V.- De las Instituciones de Crédito Liquidadoras.

Sección VI.- De los Institutos de Seguridad Social.

---

<sup>52</sup> CONSAR. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. México, 1996.

### CAPÍTULO III.- De la Administración de la Cuenta Individual.

Sección I.- De la Integración de la Cuenta Individual.

Sección II.- De la Individualización, Estados de Cuenta y Comisiones.

Sección III.- Del Proceso de Elección de las Administradoras de Fondos para el Retiro por los Trabajadores.

Sección IV.- Del Traspaso de Cuentas.

Sección V.- De la Recepción de Aportaciones Obrero Patronales.

Sección VI.- De la Intermediación realizada por las Administradoras de Fondos para el Retiro.

Sección VII.- De la Recepción de las Aportaciones a Cargo del Gobierno Federal

Sección VIII.- De la Entrega de las Cuotas y Aportaciones a las Administradoras.

Sección IX.- De las Aportaciones Voluntarias.

Sección X.- De los Retiros.

Sección XI.- De las Pensiones en Curso de Pago.

### CAPÍTULO IV.- Del Registro de Actuarios.

### CAPÍTULO V.- De la Contabilidad y Automatización.

Sección I.- De la Contabilidad.

Sección II.- De la Automatización.

CAPÍTULO VI .- De la Supervisión de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Sección I.- De la Inspección.

Sección II .- De la Vigilancia .

Sección III.- De la Intervención Administrativa y Gerencial.

Sección IV.- De la Disolución y Liquidación de las Administradoras.

CAPÍTULO VII .-Del Procedimiento de Conciliación y Arbitraje.

CAPÍTULO VIII .- Disposiciones Generales.

TRANSITORIOS,<sup>53</sup>

Este reglamento permite la plena aplicación de la ley del SAR, ya que establece los principales participantes en conformación de las AFORES y su funcionamiento.

Ahora bien, los principales acuerdos respecto a las AFORES que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación se presenta a continuación:

a) Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro da a conocer la determinación de cuotas de mercado a que se sujetarán las administradoras de fondos para el retiro durante el año de 1997.

---

<sup>53</sup> CONSAR. Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. México. 1996.

- b) Acuerdo mediante el cual se determinan las cuotas de mercado.
- c) Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, da a conocer la modificación a la proyección anual mediante la cual se determinan las cuotas de mercado a que se sujetarán las administradoras de fondos para el retiro durante el año de 1997.
- d) Acuerdo por el que se delegan funciones en la CONSAR.
- e) Acuerdo por el que se delega al Vicepresidente Jurídico, al Director General de Consultas, Conciliación y Arbitraje y al Director de Reclamaciones y Dictamen de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la facultad de imponer sanciones a las instituciones de crédito y a las administradoras de fondos para el retiro, en relación con los incumplimientos en que incurran dentro de los procedimientos conciliatorios y arbitrajes en que intervengan, de conformidad con lo previsto por el artículo 110 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

### *Reglamento Interior de la CONSAR*

Para que la CONSAR pudiera contar con una base legal que le permitiera cumplir con sus funciones se expidió su reglamento interior el cual consta básicamente de:

**TÍTULO PRIMERO.- Bases de Organización.**

## TÍTULO SEGUNDO.- Estructura.

## TÍTULO TERCERO.- Disposiciones Generales.

De esta manera es como se complementa el marco constitutivo de las Afores en México, dejando en claro que estas instituciones son una buena opción para los trabajadores, ya que no están conformadas arbitrariamente, pues como se observó a lo largo del presente capítulo, las Afores están sustentadas sobre una base legal bien estructurada y asesorada por el gobierno mexicano, quien está atento a su evolución preocupado por el bienestar y la seguridad social de los trabajadores.

## CAPÍTULO IV.

### LA INSTRUMENTACIÓN DE UN MODELO DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LA OPTIMIZACIÓN DE SU ADMINISTRACIÓN

Se ha visto a lo largo del presente trabajo las características principales de los sistemas de Ahorro para el Retiro en México; mostrando un esquema general de la seguridad social aquí y en otros países. También se han analizado las Afores y Siefores que funcionan actualmente en el país. Corresponde al siguiente capítulo revisar el marco administrativo de estos sistemas en su posible optimización; también se revisarán los modelos de Afores de ahorro interno, y finalmente se verán las bases actuariales del sistema de Afores y analizar si son estas el medio adecuado para la optimización de su administración.

#### 4.1. MARCO ADMINISTRATIVO

Según la legislación de las Administradoras de Fondos para el Retiro, estas: "deben ser sociedades anónimas de capital variable, y estar inscritas en el Registro Público de Comercio; además deben tener íntegramente suscrito y pagado su capital, en el entendido que el número de sus socios no podrá ser inferior a cinco, constituidos en consejo de administración. Los miembros del consejo, su director general y el contralor normativo correspondiente deberán ser autorizados por la CONSAR previa acreditación de los requisitos de solvencia moral, capacidad técnica y administrativa".<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Ruíz Moreno, Angel G. Las AFORE. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 56.

Esta serie de requisitos que deben tener las Afores para poder cumplir con sus labores en el mercado nacional, es solo un preámbulo para determinar su marco administrativo, es decir, todos estos puntos a cumplir conllevan a la forma en que se han de administrar estos sistemas de ahorro. Así mismo, las Afores tienen una serie de objetivos desde el punto de vista administrativo, que son los siguientes:

1. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, tratándose de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes, con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social;
2. Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de los trabajadores;
3. Captar de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias;
4. Administrar SIEFORES, prestándoles el servicio de distribución y recompra de acciones representativas de su capital social;
5. Operar y pagar los retiros programados conforme lo autorice la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;
6. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores, en los términos de las leyes de seguridad social;

7. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores anualmente, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, así como establecer servicios de información y atención al público;
8. Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia".<sup>55</sup>

Los objetivos administrativos de las Afores no sólo buscan crear un sistema óptimo de administración, sino que además pretenden depurar los sistemas de ahorro establecidos anteriormente, a través de una mejor organización que beneficie tanto a las instituciones encargadas de manejar los fondos, como a los trabajadores que elijan cualquiera de las Afores existentes.

Por otra parte, las Afores además de administrar los fondos de los trabajadores deben subsistir como órgano privado, y para que su esquema administrativo se mantenga cuentan con una estructura de comisiones que puede variar de acuerdo a las condiciones existentes en el momento. Esta cuestión puede parecer un tanto incómoda para los trabajadores, ya que un aumento de comisión significa un mayor aporte de su sueldo; para evitar situaciones adversas entre los trabajadores y las Afores "la normatividad establece que las Afores deben presentar a la CONSAR su estructura de comisiones, la cual debe ser aprobada para comenzar a cobrarse; y como consecuencia de cambios en las comisiones, cuando estas signifiquen mayores cobros, los trabajadores podrán traspasar sus recursos a otra

---

<sup>55</sup> Ramírez Aguirre, Armando. Las Afores. Ed. SICCO, México, 1997, p. 85.

administradora (Afore), sin estar sujetos al límite de un traspaso anual que establece la Ley. En los casos que los cambios signifiquen cobros menores a los autorizados, no se considera modificada la estructura, y no se tiene el derecho de cambio antes del año de permanencia autorizado por la ley".<sup>56</sup>

Estas disposiciones están basadas en el hecho de que dentro del esquema administrativo de las Afores, se tiene contemplado el beneficio primordial hacia los trabajadores, entonces, las reglas de acción deben siempre estar enfocadas de acuerdo a las necesidades de los mismos sobre los requerimientos de las administradoras.

Así mismo, las Afores deben contar con ciertos programas dentro de su estructura para tener una mayor capacidad administrativa; tal es el caso del programa de autorregulación, que consiste en lo siguiente: "el legislador le concede a las propias Afores un papel activo en la protección de la viabilidad del sistema así como de los intereses de los trabajadores mediante mecanismos de regulación prudencial; autoridad legal externa, dictamen de estados financieros, consejeros independientes, contralor normativo, reglamentación interna, monto de comisiones, etc.".<sup>57</sup>

Este tipo de programas internos en la estructura de las Afores ayuda enormemente a establecer su estructura administrativa, al dictar los mecanismos a seguir por las Afores para el cumplimiento de su labor.

---

<sup>56</sup> Miranda Valenzuela P. y Noriega Granados J. Entendiendo las Afores. Ed. SICCO, México, 1997, p. 53.

<sup>57</sup> Amezcua Ornelas, N. Las Afores paso a paso, 3ª edición, Ed. SICCO, México, 1997, p. 33.

Respecto a la estructura de las comisiones que han de cobrar las Afores, se tiene que estas pueden ser muy variadas y gracias a ello las funciones de las Afores pueden ejecutarse de una mejor manera.

Los conceptos por los que las Afores pueden cobrar comisión son los siguientes:

*"1) Comisión sobre Flujo*

Esta comisión se cobrará sobre el monto de los recursos aportados a la cuenta individual del trabajador, por concepto de Seguro de Retiro y Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, misma que se expresará como un porcentaje del salario base de cálculo del trabajador.

El salario base de cálculo del trabajador es el salario utilizado por el patrón para realizar el cálculo de las cuotas correspondientes al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

La aportación del gobierno federal y la cuota social no se incluyen para el cobro de comisiones sobre flujo.

Esta comisión se cobrará una vez que el patrón lleve a cabo el entero de la aportación bimestral, con cargo a la cuenta individual del trabajador.

## *2) Comisión sobre saldo*

La comisión sobre saldo, es un porcentaje anual sobre el saldo acumulado del trabajador.

El saldo acumulado del trabajador será la cantidad de recursos que el trabajador registre en su cuenta individual, en las subcuentas de retiro y de aportaciones voluntarias, esto es, las aportaciones realizadas más el rendimiento obtenido.

Esta comisión se cobrará al trabajador con cargo a su cuenta individual, en forma mensual.

De igual forma, esta comisión puede cobrarse como un porcentaje del rendimiento obtenido por el trabajador por su inversión en la Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefore). Se aplica sólo cuando la cuenta individual del trabajador obtiene rendimientos superiores a la inflación y se cobra mensualmente.

Si el rendimiento es igual o inferior a la inflación, no se cobra comisión.

## *3) Comisión por Expedición de estados de cuenta adicionales*

Esta comisión se aplica al trabajador cuando la Afore expide estados de cuenta adicionales a los previstos en la ley.

Cuando esto sucede, el trabajador paga una cantidad fija en pesos directamente al momento de solicitar el servicio.

#### *4) Comisión por consulta adicional*

Esta comisión se exige al trabajador cuando la Afore da consultas a los trabajadores sobre su cuenta individual, que son adicionales a las previstas en la ley o el reglamento. Las Afores autorizadas no cobrarán por este concepto, a excepción de casos en los que se responda por escrito.

#### *5) Comisión por reposición de documentación de la cuenta individual*

Esta comisión se cobra al trabajador cuando la Afore emite documentación al trabajador, debido a pérdidas de la documentación original.

Cuando esto sucede, el trabajador paga una cantidad fija en pesos directamente al momento de solicitar el servicio.

#### *6) Comisión por pago de retiros programados*

Esta comisión se cobra al trabajador cuando tiene derecho a que la Afore le pague su pensión bajo la modalidad de retiros programados. Las Afores podrán cobrar una cuota fija o un porcentaje del importe del pago.

Esta comisión se deduce del importe del pago de retiro programado.

### *7) Comisión por retiro de la subcuenta de Ahorro voluntario*

Esta comisión se aplica al trabajador cuando retira recursos de la subcuenta de ahorro voluntario que tiene en la Afore, pudiendo ser una cuota fija o un porcentaje del monto del retiro.

### *8) Comisión sobre saldo de las cuentas inactivas.*

La comisión sobre saldo de cuenta inactiva es un porcentaje anual del saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador.

El saldo acumulado del trabajador inactivo es la cantidad de recursos acumulados en su cuenta individual, es decir, las aportaciones realizadas en el pasado más el rendimiento obtenido a una cierta fecha.

Esta comisión se cobra al trabajador con cargo a su cuenta individual, en forma mensual.

### *9) Descuentos*

Las Afores podrán otorgar descuentos por la antigüedad del trabajador o por realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual".<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> CONSAR. "Boletín de Prensa 7 de febrero de 1997". en Laboral No. 55, México, abril, 1997, pp. 46-47.

En los siguientes cuadros se muestra la estructura de comisiones que pueden cobrar las AFORES.

### I. ESTRUCTURA DE COMISIONES VIGENTES AL 17 DE MARZO 1998

#### Comisiones por Administración

AFORE	Sobre Flujo % del SBC	Sobre saldo %	Sobre Rendimiento Real %
Atlántico Promex	1.40		20.00
Banamex	1.7 <sup>1/</sup>		
Bancomer	1.70		
Bancrecer Dresdner	1.6 <sup>2/</sup>		
Sólida Banorte	1.00	1.50	
Bital	1.68		
Capitaliza	1.60		
Confía Principal	0.90	1.00	
Garante	1.68		
Génesis	1.65		
Inbursa			33.00
Previnter	1.55		
Profuturo GNP	1.70	0.50	
Santander Mexicano	1.70	1.00	
Tepeyac	1.17	1.00	
AFORE XXI	1.50	0.99	
Zurich	0.95	1.25	

1/ Banamex cobrará a partir de marzo de 1998 una comisión sobre flujo del 1.70% sobre el SBC.  
 2/ Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1998, comenzará a aplicarse 60 días naturales después.

*Fuente: INFOCONSAR. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. México, 17 de marzo de 1998. pp. 1-2.*

## COMISIONES POR OTROS SERVICIOS

AFORE	Estado de Cuenta Adicional	Reposición de Documentos	Pago de Retiros Programados	Sobre Saldo de Ahorro Voluntario %	Por Retiro de Ahorro Voluntario	Sobre Saldo de Cuentas Inactivas %
Atlántico Promex				20.00*		20.00*
Banamex						
Bancomer						
Bancreer	10 UDI\$	10UDI\$				
Sólida Banorte				1.50		1.50
Bital						
Capitaliza						
Confía Principal				1.00		1.00
Garante						
Génesis	7.5UDI\$	7.5UDI\$				
Inbursa	\$10.00	\$10.00		33.00*		33.00
Previnter						
Profuturo GNP				0.50	\$5.00	0.50
Santander Mexicano				1.00		1.00
Tepeyac	\$3.00	\$3.00		1.00		1.00
AFORE XXI				0.99		0.99
Zurich			\$7.00-\$10.00	1.25	\$50.00	1.25

(\*) Porcentaje sobre rendimiento real.

NOTA: Las comisiones sobre saldo que cobran las Afores, se aplican a los saldos de las subcuenta de aportaciones voluntarias y a los saldos de cuentas que no reciben aportaciones.

Fuente: INFOCONSAR. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. México, 17 de marzo de 1998. pp. 1-2.

## AFORES CON COMISIONES DECRECIENTES

SÓLIDA BANORTE		ZURICH	
Año	Comisión	Año	Comisión
Año 1	1.50%	1997-1999	1.25%
Año 2	1.42%	2000-2002	1.00%
Año 3	1.33%	2003-1005	0.90%
Año 4	1.25%	2006	0.80%
Año 5	1.17%	2007	0.50%
Año 6	1.08%	2008	0.40%
Año 7	1.00%	2009	0.30%
Año 8	0.92%	2010	0.20%
Año 9	0.83%	2011 en adelante	0.10%
Año 10 en adelante	0.75%		

Fuente: INFOCONSAR. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. México, 17 de marzo de 1998. pp. 1-2.

## II. APORTACIONES VOLUNTARIAS

Las aportaciones voluntarias es el dinero que depositan tanto los patrones como los trabajadores en las cuentas individuales de éstos, independientemente de las establecidas por ley (subcuenta de retiro y de vivienda).

### APORTACIONES VOLUNTARIAS ACUMULADAS AL 17 DE MARZO 1998

AFORE	A TRAVÉS DE EMPRESAS RECEPTORAS	A TRAVÉS DE VENTANILLA	TOTAL
Génesis Metropolitán	1,829.97	0.00	1,829.97
Zurich	0.00	50,000.00	50,000.00
Tepeyac	5,660.78	83,700.00	89,360.78
XXI	2,103.32	0.00	2,103.32
Sólida Banorte	42,476.06	73,447.10	115,923.16
Bancrecer-Dresdner	36,085.73	8,659.69	44,745.42
Profuturo-GNP	112,470.72	598,348.40	710,819.12
Atlántico-Promex	9,251.00	19,082.70	28,333.70
Confía-Principal	9,980.00	0.00	9,980.00
Santander-Mexicano	123,035.31	0.00	123,035.31
Previnter	21,719.86	556,259.23	577,979.09
Bital	254,645.71	101,377.25	356,022.96
Garante	88,285.00	210,500.71	298,785.71
Inbursa	124,678.18	29,050.00	153,728.18
Banamex	94,441.10	715,826.85	810,267.95
Bancomer	735,900.48	432,009.25	1,167,909.73
<b>TOTAL</b>	<b>1,662,563.22</b>	<b>2,878,261.18</b>	<b>4,540,824.4</b>

*Fuente: INFOCONSAR. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. México, 17 de marzo de 1998. pp. 1-2.*

Todas estas comisiones son las que sostienen la estructura interna de las Afores, gracias a ellas el marco administrativo de estos sistemas de ahorro pueden funcionar adecuadamente, de tal forma que se puedan alcanzar los objetivos principales de las administradoras; en especial el de la protección de los ahorros de los trabajadores mediante un órgano privado con una estructura estable y un esquema administrativo confiable.

## 4.2. EL MODELO DE AFORES DE AHORRO INTERNO

Un modelo de ahorro interno es aquel que va de acuerdo con las políticas públicas de inversión y crecimiento, es decir, aquel programa de ahorro que toma en cuenta las posibles situaciones futuras de carácter económico en el país, y hace estimaciones de acuerdo a los salarios de los trabajadores y a su futura evolución; tratando de hacer un cálculo real de los fondos que tendrán los ahorradores en determinado tiempo.

Por lo tanto, la estructura demográfica de un país es uno de los elementos determinantes de los modelos de ahorro interno y para el caso particular de México, el actual sistema de Ahorro para el Retiro debe contemplar las tendencias económicas existentes para estructurar las Afores.

También se considera que la tasa de crecimiento del ingreso de los trabajadores tiene un efecto positivo debido a que los niveles de consumo se adaptan de una manera relativamente lenta, o a que los ingresos de las personas activas crecen con mayor rapidez que los de las personas inactivas.

Esta situación abre un panorama perfecto para que se presente un modelo de Afores de ahorro interno, ya que este puede brindar mayores ventajas para los trabajadores que el sistema convencional de fondos de ahorro.

Al respecto, los trabajadores deben analizar primero las ventajas y desventajas de los modelos de ahorro que manejen las Afores a elegir; teniendo especial cuidado en ciertos factores como:

"La capacidad de manejo financiero y sus resultados, así como el costo de sus servicios, esto es:

- Sus accionistas, directores y ejecutivos.
- Resultados logrados por las empresas ligadas a la propiedad de la Afore.
- Comisiones más bajas.

La capacidad de logros, en aquellos sistemas con mayor tiempo de operación:

- Resultados de gestión.
- Rentabilidad del fondo y sus cuotas.
- Eficacia y costos de administración.
- Comisiones cobradas".<sup>59</sup>

Si la Afore elegida por el trabajador no cumple adecuadamente con cualquiera de estos requerimientos, es un signo inequívoco de que su esquema general presenta serios defectos, por lo que su confiabilidad queda por abajo de otras Afores.

---

<sup>59</sup> Miranda Valenzuela P. y Noriega Granados J. Op. Cit. p. 68.

Por esta razón, las Afores tienen que preocuparse por asegurar que sus modelos de ahorro estén acorde a las condiciones económicas del país, para así proteger mejor los fondos de los trabajadores que ahí depositen sus ahorros.

Una de las principales ventajas de este tipo de Afores dentro del Nuevo Sistema de pensiones, es la cobertura que tienen con respecto a la rentabilidad real y su relación con el tiempo que el trabajador cotice en una Afore; lo cual puede observarse claramente en la siguiente tabla:

<b>COBERTURA DEL NUEVO SISTEMA</b>					
<b>Niveles de pensión como porcentaje del salario imponible</b>					
<b>Rentabilidad Anual</b>	<b>Tiempo trabajando</b>				
	<b>(Años Cotizando en una AFORE)</b>				
	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>45</b>
2%	28%	35%	42%	51%	60%
3%	32%	41%	52%	64%	78%
4%	37%	49%	63%	81%	102%
5%	42%	58%	79%	104%	137%
6%	49%	70%	98%	136%	185%
7%	57%	85%	124%	178%	254%
8%	67%	104%	158%	237%	352%
10%	94%	158%	261%	427%	679%

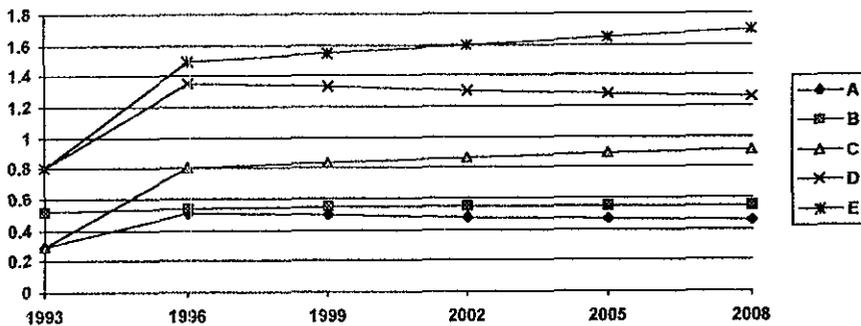
Fuente: Miranda Valenzuela, Patricio y Noriega Granados, Juan. *Entendiendo las Afores*, Ed. SICCO, México, 1997, p. 113.

Sin embargo, debido a que la gran mayoría de los trabajadores que participan en el nuevo sistema de pensiones no tienen contacto con el sistema financiero nacional, puede ocurrir que las formas de ahorro tradicionales sean parcialmente sustituidas por las de tipo financiero, lo que puede conducir a que mejore la asignación nacional de esos recursos. Por ello es fundamental que el nuevo sistema difunda

sus beneficios y su relación con la propia jubilación y los beneficios que resulta para el país el incremento del ahorro. Deben evitarse los errores cometidos en el SAR.

Con el nuevo sistema de pensiones, el ahorro que se va a generar directamente se refleja en los flujos anuales de los fondos que se acumulan; alrededor de 1.5% del PIB en los próximos años (ver gráfica).

**Flujos anuales de los Fondos de Pensiones (porcentaje del PIB)**



- A: Subcuenta de vivienda con rendimiento igual a cero.
- B: Subcuenta de vivienda con rendimiento igual a la subcuenta de retiro.
- C: Subcuenta de retiro, cesantía y vejez.
- D: Total de rendimiento en vivienda igual a cero.
- E: Total con rendimiento en vivienda igual a subcuenta de retiro.

Fuente: Estimaciones de la Consar.

Entonces, el modelo de ahorro interno puede concentrarse en los beneficios que las Afores brindan a los trabajadores, los cuales pueden dividirse en tres tipos de pensiones que dependen directamente de las condiciones de ocupación del ahorro acumulado en la cuenta individual del trabajador. Estos son:

"En cuanto a la cesantía en edad avanzada: a partir de los sesenta años, en caso de cesantía o privación de trabajo remunerado, el trabajador tiene derecho de pensionarse, sin otro requisito que tener al menos un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales y acreditar haber quedado privado del trabajo.

Respecto a la vejez: el trabajador que cumpla 65 años de edad y que tenga reconocidas un mínimo de 1250 cotizaciones semanales tendrá derecho de pensionarse, sin otra restricción que su propia decisión. Finalmente, para la pensión anticipada; todos los trabajadores afiliados podrán pensionarse antes de cumplir los 60 años, cuando la pensión que se calcule sea superior en más del 30% de la pensión mínima garantizada".<sup>60</sup>

Regresando al concepto de ahorro interno a nivel nacional, tenemos que el sistema actual de pensiones y su objetivo de crear un mayor ahorro nacional depende en el corto y el mediano plazos, de la forma en que el gobierno financie los costos de transición de un sistema a otro referidos a las pensiones de los jubilados actuales y de una parte de los futuros; si se financia con una deuda habrá desahorro público que equivale al nuevo ahorro privado, por lo que el ahorro nacional no se afecta positivamente, hasta que el peso de los costos de la transición pierda fuerza, en el largo plazo.

Si el cambio de uno a otro sistema se financia con mayores impuestos o menor gasto de consumo, entonces el ahorro nacional aumentará. Las posibilidades se incrementan debido a que por la misma baja tasa de cobertura los gastos actuales

---

<sup>60</sup> Miranda y Noriega. Op. Cit. pp-. 107-108.

en pensiones por retiro son pequeños, 0.6% del PIB, y a que la cotización del gobierno, de 365 pesos anuales es poco cuantiosa y pierde importancia al paso del tiempo.

No obstante, resulta un tanto complicado estimar cuántos de los futuros jubilados preferirán que se les apliquen las antiguas reglas del IMSS para que sea el gobierno el que les pague sus pensiones. Ello dependerá de los resultados de la capitalización de las cuentas; sin embargo, las tasas de reemplazo difícilmente superan a las que en teoría debe otorgar el IMSS.

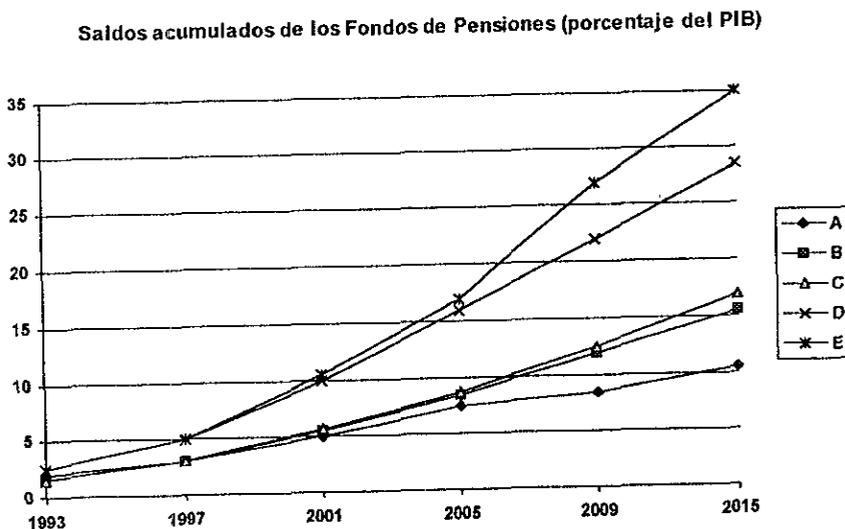
La cuestión central es que si se presenta una mayor inflación se incrementa enormemente la probabilidad de que el monto de la cuenta individual sea superior a la que fije la antigua ley de ese organismo.

Los fondos de pensiones basados en el ahorro interno constituirán una parte importante del sistema financiero en el futuro. Así lo demuestra lo que ha ocurrido en los países desarrollados, donde los fondos de instituciones de ahorro representan una proporción muy importante del sistema financiero.

Se estima que aunque en la actualidad los fondos representan 3% del PIB, en el año 2000 ese coeficiente se ubicará de 9.4 a 10.1%, en función del rendimiento que genere cada una de las dos cuentas; si la de vivienda no se reforma y continúa arrojando un rendimiento real negativo como hasta ahora, o de cero, su peso será muy diferente en el largo plazo. En el año 2015, por ejemplo con rendimiento de

cero en esa cuenta, el peso de los fondos de pensiones será de 29.1% del PIB, y con rendimiento similar al de la otra subcuenta, 35.3%.

Esto puede verse en la siguiente gráfica:



- A: Subcuenta de vivienda con rendimiento igual a cero.
- B: Subcuenta de vivienda con rendimiento igual al de subcuenta de retiro.
- C: Subcuenta de retiro, cesantía y vejez.
- D: Total con rendimiento en vivienda igual a cero.
- E: Total con rendimiento en vivienda igual a subcuenta de retiro.

Fuente: Estimaciones de la Consar.

Este tipo de fondos tienen un efecto considerablemente positivo para el desarrollo de los mercados de capitales, los cuales, a su vez, inciden en la eficiencia con que se utiliza el ahorro y por tanto el crecimiento.

Por otra parte, los mercados de capitales permiten transferir recursos de los ahorradores hacia los proyectos más rentables y diversificar los riesgos tanto del ahorrador como del inversionista potencial, disminuyendo el costo del monitoreo.

De esta forma se espera resolver el fenómeno de insolvencia financiera del antiguo sistema de pensiones, la reforma tendrá efectos macroeconómicos importantes: ahorro, intermediación financiera, mercado de trabajo y distribución del ingreso.

El nuevo sistema crea una reserva de ahorro. Los flujos de ahorro por pensiones se calculan en poco más de 1.5 puntos del PIB en los próximos años y podrían convertirse, al menos parcialmente, en un ahorro neto privado adicional. El que a su vez resulte en mayor ahorro nacional dependerá, en el corto plazo y mediano plazo, de la forma en que el gobierno financie los gastos de la transición.

Finalmente, el gran reto para el nuevo sistema consiste en elevar la baja tasa de cobertura del sistema de pensiones actualmente de 36.5% de la PEA (Población Económicamente Activa). Sólo de esta manera la pensión mínima tendrá un efecto significativo en la disminución de la pobreza entre la población de mayor edad. De igual manera, las ganancias de eficiencia del nuevo sistema podrían utilizarse parcialmente para otorgar una proporción de la pensión mínima al sector hasta ahora marginado de los beneficios del bienestar social.

### 4.3. BASES ACTUARIALES DEL SISTEMA DE AFORES COMO MEDIO PARA LA OPTIMIZACIÓN DE SU ADMINISTRACIÓN

Dentro del actual sistema de pensiones, con su renovada estructura y valiosos objetivos, resulta muy importante establecer las obligaciones que deben cumplir todos y cada uno de los órganos involucradas en la administración de los fondos.

"La obligación total se obtiene mediante un proceso matemático de descuento a una fecha preestablecida de todas las obligaciones, que se conoce con el nombre de valuación actuarial. El valor numérico resultante se conoce con el nombre de valor presente actuarial, y para obtener dicho cálculo es necesario tomar algunas decisiones en cuanto a las hipótesis actuariales correspondientes que son: Mortalidad, invalidez, rotación, tasas de retiro, interés y escala de salarios".<sup>61</sup>

Lo anterior muestra que el sistema de pensiones mexicano actual, está sustentado sobre las bases de la actuaria, y que además, en un país como el nuestro las condiciones económicas pueden fluctuar de un momento a otro, resulta indispensable apoyar los sistemas de pensión a los trabajadores en estudios serios como los realizados por los actuarios.

Al respecto, se puede decir que: "El principio básico que caracteriza el nuevo modelo de pensiones requiere del abandono definitivo de la filosofía reparativa o indemnizatoria que han tenido las prestaciones del Seguro Social, sustituyéndola por la filosofía preventiva y de fomento, la que debe aplicarse a todas las

---

<sup>61</sup> ITAM. Planes Privados de Pensiones en el Contexto de la Nueva Ley del IMSS. México, pp. 28-39.

prestaciones como condición para que la Seguridad Social, en lugar de ser una carga económica para subsidiar a la población pasiva, se transforme en un elemento primordial para el desarrollo económico y social, al actuar en el mejoramiento de las variables de la llamada Biología Social, que constituyen la base de la estructura demográfica de todas las naciones".<sup>62</sup>

De esta manera, la actuaria funciona sobre el sistema de pensiones nacional apartando no sólo los conceptos matemáticos necesarios para el funcionamiento de los modelos de ahorro, sino también brindando ciertos aspectos teóricos-filosóficos que refuerzan la estructura económica y social de estos modelos.

Las bases actuariales de los sistemas de ahorro, están sustentadas por varios métodos de costeo que sirven para establecer un buen nivel de seguridad para cubrir los beneficios que surgen de los planes privados de pensiones.

Uno de los procesos actuariales más comunes dentro del nuevo sistema de ahorros, es la hipótesis de cálculo que se hace tanto para la acumulación de las cuotas de ahorro, como para el pago de los beneficios de las rentas de jubilación, lo que permite eliminar en los cálculos la necesidad de hacer hipótesis sobre la futura inflación.

La fórmula de cálculo utilizada es la siguiente:

---

<sup>62</sup> Macías Santos, Eduardo. et. al. El sistema de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional. Ed. Themis. México, 1993, p. 151.

$$\frac{So (0.1) S \frac{k}{n} S \frac{r^{(12)}}{1}}{So \frac{13}{12} a \frac{r^{(12)}}{15} \frac{Dxj + 15}{Djx} a \frac{Xj}{15} + 15 \cdot (1+r)} = CP$$

En donde:

So = Salario mensual con que en promedio se inicia un trabajador en la vida activa (que se elimina).

0.1 = El porciento del salario destinado a la cuenta de ahorro para la jubilación, considerando que del 15% que se aporte, incluyendo el 5% del INFONAVIT, el 3% sería para las pensiones de supervivientes y el 2% para administración, quedando sólo el citado 10%.

$$S \frac{k}{n}$$

El valor del monto de una anualidad a la tasa de interés "k" anual, durante "n" años.

$$1 + K = \frac{1 + r}{1 + s}$$

Relación que determina el factor de incremento a la tasa real anual "r", en relación con la tasa anual "s" del incremento real del salario debido a la carrera salarial (no se consideran otros aumentos reales del salario, que agravarían el problema) y además se supone que la aumentos de salario, a la tasa "s", se otorgan solamente al final de cada año.

$$S \frac{r^{(12)}}{1}$$

Es el monto de un peso pagadero cada mes durante un año, a la tasa real anual "r".

$$\frac{13}{12}$$

Es la corrección para el pago de aguinaldo.

$$a \frac{12}{15}$$

Es la renta cierta garantizada para el pago de la jubilación (ya que la mayoría de los nuevos jubilados preferirá un período de garantía suficiente para estos pagos).

$$Dx; + 15ax; \frac{(12)}{+15}$$

La renta vitalicia diferida, pagadera mensualmente después de terminarse la renta cierta o garantizada.

Los valores calculados para la tasa real "r" se tomaron para las tasas del 3, 4 y 5%.

La tasa anual del crecimiento real del salario por el efecto de la carrera salarial, se toma en el 3% anual, lo que da un incremento promedio de la carrera salarial, de 2.692 veces el salario de ingreso a la vida activa, como último salario antes de la jubilación. Aunque esta hipótesis es modesta, se utiliza como ejemplo de una hipótesis baja, pues en la medida que los salarios de jubilación se incrementan mayormente, el efecto en la reducción en el nivel de los beneficios o rentas de jubilación es mayor.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Ibid. p. 164.

Así mismo, los métodos actuariales de costeo tienen el objeto de determinar la mayor o menor rapidez con la que se acumula el fondo. Por lo que pueden observarse distintos tipos de métodos actuariales de costeo, que presentan muy diversas características para tener una mayor cobertura en sus funciones.

Los métodos actuariales de costeo más importantes son:

- a) "Método de Financiamiento de Pago Inmediato: Consiste en pagar las contribuciones que corresponden a un ejercicio determinado, es decir, que las contribuciones se pagan precisamente en el momento en el que se pagan los beneficios.
- b) Método de Financiamiento de Reserva Terminal: Consiste en pagar integralmente el valor presente actuarial en el momento de ocurrir el retiro, es decir, que la aportación de la empresa para cada jubilado es equivalente al valor presente actuarial de la pensión asignada a la persona que se retire.
- c) Método Actuarial de Costeo de Crédito Unitario: Consiste en dividir la pensión prevista a la fecha de retiro en tantas unidades como años de servicio tenga el participante desde su fecha de ingreso al grupo hasta su fecha de retiro, pagando cada año el costo total de la unidad devengada.
- d) Método Actuarial de Costeo de Aportaciones Niveladas: Consiste en financiar el pasivo acumulado actuarial, produciendo un costo normal y valor actuarial de

los activos. Existen cuatro métodos, en apariencia diferentes, que cumplen estas cualidades. Son el método de costeo a edad de entrada, a edad alcanzada, individual nivelado o colectivo".<sup>64</sup>

Finalmente, el nuevo sistema de pensiones en un esquema general puede entenderse a manera de resumen en la siguiente ecuación:

$$\sum_{t=1}^n (Y C_t - G_t) (1 + I_t)^{(n-t)} = \sum_{t=1}^m P_t (1 + I_t)^t$$

donde:

Y= Salario promedio imponible.

C= % del salario que se cotiza.

I= Rentabilidad promedio para la inversión de las cotizaciones.

G= Comisiones por la administración de la cuenta de ahorro.

P= Gasto o Pensión.

N= Vida activa o periodos trabajados.

M= Vida pasiva= esperanza de vida menos edad en que se jubila".<sup>65</sup>

<sup>64</sup> ITAM. Op. Cit. pp. 35-37.

<sup>65</sup> Miranda Valenzuela P. y Noriega Granados J. Op. Cit. p. 14.

Estas son las bases actuariales que sostienen al Sistema de Ahorro para el Retiro en México; si estos métodos se utilizan adecuadamente por los organismos dedicados a manejar los ahorros de los trabajadores (Afores y Siefores), su administración puede llevarse a cabo de una manera más óptima, lo cual redundará en beneficio al ahorro interno de todo aquel trabajador suscrito a estos sistemas, y sobre todo en mejores condiciones sociales al grupo laboral mexicano.

## CONCLUSIONES

De la investigación efectuada se deriva que los gobiernos han asumido que gran parte de las personas no visualizan claramente la necesidad de ahorrar para la vejez, por lo que se ha justificado que la base de cualquier sistema de pensiones sea obligatoria, la cual se puede complementar con el impulso de sistemas voluntarios. Por lo mismo, el gobierno es responsable de su buen funcionamiento. Dependiendo de su definición, son dos los tipos principales de sistemas de pensiones: de beneficio y de contribución.

En el caso del sistema individualizado se establece la contribución, por lo que sus costos son constantes como proporción del salario, pero no la pensión que se recibirá. En general, son sistemas en los que las contribuciones de una persona sólo pueden utilizarse para la futura pensión de la misma. Es decisivo el manejo de esos fondos, pues a lo largo de 40 años su tasa de rendimiento real puede ser más importante que el nivel de contribuciones mismo (de ahí que se le llame también sistema de capitalización). Se asegura la solvencia a largo plazo del sistema, pues no depende de los cambios en la pirámide demográfica.

Los costos de ambos difieren en el tiempo: en el primero las contribuciones son muy pequeñas al inicio, pues no hay casi ningún jubilado, y son mayores con el paso de los años, por los fenómenos demográficos ya aludidos. En el segundo sistema se tiene una trayectoria muy distinta, puesto que la contribución es constante como proporción de los salarios. Por supuesto que los primeros pensionados reciben muy poco debido a que ahorran pocos años, pero al paso del

tiempo reciben pensiones equivalentes a los del otro sistema, sin que aumente la proporción de las contribuciones.

En México, el sistema de pensiones ha cambiado notablemente al pasar de un sistema de pensiones de beneficio definido y con una administración centralizada a uno de capitalización con contribuciones definidas y abiertamente competitivo que además lleva la garantía del gobierno de una pensión mínima.

El cambio en México se estableció paulatinamente, primero con la creación del SAR y posteriormente con la entrada en funciones de las 17 AFORES en 1997, con ello se busca resolver el problema de insolvencia financiera que presentó el anterior sistema.

Se prevé que los fondos de pensiones se convertirán en un elemento importante del sistema financiero y que promoverá su desarrollo, para lo que se requiere una óptima administración con base en cálculos y proyecciones precisas como las que proporcionan las bases actuariales.

Al respecto cabe destacar que el éxito de un programa de administración de fondos para el retiro se encuentra estrechamente ligado con la capacidad de la administradora de controlar los recursos y de su canalización para la inversión, lo cual requiere de análisis cuidadoso y una adecuada base de datos.

La administración de fondos para el retiro es un campo de un gran potencial y elevado riesgo; que requiere de un alto grado de profesionalismo, es un sector que

requiere bases profesionales para los cálculos que se hacen tanto para la acumulación de las cuotas de ahorro, como para el pago de los beneficios de las rentas de jubilación; la actuaría puede contribuir a proporcionar tales bases.

Actualmente la actuaría tiene un amplio campo de aplicación y la administración de los fondos de retiro es uno de los campos más favorecidos, pues se han desarrollado modelos y programas que cubren la necesidad de proporcionar información con rapidez y calidad y facilitar la toma de decisiones.

Incluso se han desarrollado modelos específicos para la administración de los fondos del SAR, lo cual es un factor decisivo para el éxito de cualquier sistema de pensiones, pues dado que el control de sus fondos de ahorro exige un tratamiento especial no se puede lograr un óptimo control a través de cualquier programa comercial.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro requieren de información adecuada para la toma de decisiones y de una guía sistematizada que les permita llevar a cabo sus funciones con mayor eficiencia.

Se requiere que hagan más atractivos sus servicios, y que al mismo tiempo realicen su trabajo con mayor eficiencia, sobre todo en lo referente al control y canalización para la inversión de los fondos de ahorro, ya que de esto depende en gran medida la calidad del servicio que se pueda proporcionar.

La forma en que puede lograr esto, es aplicando adecuadamente las bases actuariales de los modelos de administración.

De esta forma, se considera de gran importancia el desarrollo de los modelos de control de los fondos de ahorro, de manera que las AFORES puedan desempeñar un trabajo de mayor eficiencia y con óptima calidad.

Por lo anterior, las reformas del sistema de pensiones en México deben profundizarse y retomar los principales aspectos de la experiencia chilena, por lo que se establece una serie de propuestas que tienen como finalidad mejorar el sistema de AFORES:

- Consolidar el sistema de contribución definida, individualizado, y de capitalización (SAR).
- Mantener los mecanismos redistributivos, pero rediseñarlos para localizarlos exclusivamente en los trabajadores de menores ingresos, e incorporar la mayor parte de esos recursos al SAR.
- Un manejo honesto, flexible, competitivo y sobre todo bien regulado, de las AFORES.
- Incentivar la entrada de trabajadores por cuenta propia, a los fondos de ahorro voluntario, considerando que sólo el 50% de los 36 millones de Población Económicamente Activa son asalariados.

- Analizando las necesidades de información de las AFORES y las diferentes opciones para satisfacerlas, determinar el mejor soporte para el control de los fondos de ahorro, desarrollando una arquitectura o depósito de datos que llenen por completo los diferentes requerimientos de acceso y reporte; con un proceso continuo que mezcle la información de diversas fuentes, incluyendo datos históricos y adquiridos para soportar la constante necesidad de consultas, reportes analíticos y toma de decisiones.
- De acuerdo con las bases actuariales, el sistema de administración proporciona la información necesaria para apoyar el control de los fondos de ahorro, la toma de decisiones y el desempeño en general de las AFORES.
- Cabe señalar que para utilizar de manera adecuada el modelo existente y optimizar la administración de los fondos de retiro, se requiere de una adecuada capacitación de todo el personal de las AFORES.
- Otro aspecto importante para el buen funcionamiento, es el mantenimiento constante del sistema, el cual deberá ser dado por las mismas AFORES con el apoyo de personas especializadas de la CONSAR.

Estas reformas permitirían mejorar las AFORES y a la vez aumentar el ahorro interno, desarrollar el mercado de capitales, mejorar el mercado de trabajo, y evitar la insolvencia de un sistema de beneficio definido, colectivo y sin capitalización de los recursos

De esta forma, las AFORES podrán enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades manteniéndose a la vanguardia utilizando adecuadamente un modelo con bases actuariales que le permitirá elevar notablemente la calidad de sus servicios y la eficiencia del trabajo, reduciendo costos y mejorando sus beneficios, teniendo una solución integral a sus problemas en el control de los fondos de pensiones.

Si los cálculos necesarios se realizan con bases actuariales, utilizando adecuadamente el modelo existente, se podrá proporcionar mayor seguridad tanto a los trabajadores sujetos al Sistema de Ahorro para el Retiro , como a las instituciones administradoras (AFORES).

Cuando existan estas condiciones, se puede tener la confianza en el éxito y los resultados positivos de un sistema de pensiones.

## BIBLIOGRAFÍA

Amezcuca Ornelas, N. Las AFORES. Paso a Paso. Ed. SICCO, México, 1997.

Amezcuca Ornelas, N. La Cuenta Concentradora y las Afores, En Laboral, No. 57. Junio de 1997, México.

Anaya Sánchez, Federico. "La Nueva Ley de Seguridad Social". En Laboral. Año IV. No. 39, México, 1995.

Bancomer, S.A. Manual del Participante. Ed. Bancomer, México.

CONSAR. "Boletín de Prensa 7 de febrero de 1997", en Laboral No. 55, México, abril 1997.

CONSAR. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. México, 1996.

CONSAR. Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. México, 1996.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 1ª Edición. Ed. Porrúa, México, 1979.

"Exposición de Motivos enviada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a la H. Cámara de Diputados el 8 de noviembre de 1995". En Nueva Ley del Seguro Social. IMSS, México, 1997.

Gallaga García, Roberto. "El Concepto Integral de Seguridad Social y las Prestaciones Sociales o Complementarias". En La Seguridad Social y el Estado Moderno. Ed. FCE-IMSS-ISSSTE, México, 1992.

IMSS. Trayectoria Histórica del IMSS. Coordinación General de Comunicación Social, México, 1990.

ISSSTE. El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado. Taller de la Gráfica Popular, México, 1976.

ITAM. Planes Privados de Pensiones en el Contexto de la Nueva Ley del IMSS. México.

Macías Santos, Eduardo. Et. Al. El Sistema de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional. Ed. Themis, México, 1993.

Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. Entendiendo las Afores. Ed. SICCO, México, 1997.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Ramírez Aguirre, Armando. Las Afore. Ed. SICCO, México, 1997.

Ricoy Sañada, Agustín. El SAR y las Aportaciones al Régimen del SS. Ed. Tax, México, 1992.

Ricoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Ed. Tax, México, 1992.

Robledo Santiago, Edgar. Epistolario de la Seguridad Social. Ed. Arana, México, 1976.

Ruíz Moreno, Angel Guillermo. Las Afores. Ed. Porrúa, México, 1997.

Ruiz-Ragle, Jaime. "El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile", en Comercio Exterior. No. 9. Vol. 46. Septiembre de 1996, México.

Sandoval Espinoza, Elena. "El liberalismo Social y la Calidad de Vida". En Liberalismo Social II. Ed. Fundación Mexicana Cambio XXI. México, 1992.

Solis Soberon, Fernando. "Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones". En Comercio Exterior. No. 9, Septiembre 1996.

Trueba Lara, José Luis. Afores Bajo la Lupa. Ed. Times, México, 1997.