

87



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

ESTUDIO ECONOMICO DEL NUEVO  
SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A :

MONICA <sup>Guadalupe</sup> G. REYES ROMAN



CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO DE 2000

279570



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.

Doy gracias a todos los profesores que he tenido a lo largo de mi carrera por compartirme sus conocimientos, por la paciencia y dedicación que me tuvieron.

Agradezco a la Lic. Patricia Abarca Wong, por el tiempo que me dedicó al dirigirme en esta investigación y por sus consejos. Al igual que a: Lic. Celia Osorno, Lic. Juan Carlos Alcántara, Mtra. Josefina Valenzuela y Dra. Irma Zamora, por su tiempo.

Y agradezco también al Lic. Héctor Fernández Moreno, por todos sus valiosos consejos para la realización de esta investigación, por el tiempo que me dedico, por interesarse en mi trabajo y sobretodo... ¡muchas gracias por su amistad!.

Hoy por fin después de mucho esfuerzo y de mantener una lucha constante para lograr la meta que me propuse ...¡hoy la veo realizada!.

Y te doy Gracias Dios por haberme dado la oportunidad de vivir y llegar a este momento.

Te doy Gracias Dios por haberme brindado la oportunidad y más aún por darme la capacidad para saberla aprovechar.

Y sobretodo te doy Gracias Dios por haberme dado una familia excepcional y maravillosa como la que tengo. Por haberme dado los padres que me diste.

A mis Padres:

¡GRACIAS!

Por darme la vida.

Por todas las oportunidades que me han abierto en la vida y más aún por la disciplina y el deseo de superación que me han inculcado para saber aprovechar esas oportunidades.

Por su confianza, comprensión y apoyo, tanto moral como económico.

Por enseñarme que en la vida nada es gratis y que hay que luchar para conseguir lo que uno quiere.

Porque siempre han sido y serán mi ejemplo a seguir de rectitud, honestidad y responsabilidad, que con su cariño, dirección y consejos me han ayudado a ser quien soy.....Los querré y admiraré por encima de todo y por siempre.

¡GRACIAS POR TODO!

# ÍNDICE

	Pags.
<b>Introducción</b>	I
<b>I. Marco Histórico. Antecedentes y problemática</b>	1
1.1. Seguridad Social. Definición	1
1.2. Historia de la Seguridad Social	2
1.3. Historia de la Seguridad Social en México	3
1.4. El Instituto mexicano del Seguro Social (IMSS)	5
1.5. Nueva estructura financiera del IMSS	10
1.6. Reformas a la Seguridad Social	11
1.7. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)	12
1.7.1. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y los Bancos	15
1.8. Orígenes de las AFORES	16
<b>2. Experiencias de los nuevos Sistemas de Pensiones en América Latina.</b>	18
2.1. Chile.	21
2.1.1. Generalidades.	21
2.1.2. Costos del Sistema de AFP.	22
2.1.3. Rentabilidad del Sistema de AFP.	23
2.1.4. Papel que juega el Estado en el sistema de AFP.	25
2.1.5. Papel que juega Sector Empresarial en el sistema de AFP	25
2.1.6. Papel que juegan los Trabajadores en el sistema de AFP.	26
2.1.7. Situación de las pensiones.	27
2.1.8. Conclusión	28
2.2. Uruguay.	30
2.2.1. Antecedentes.	30
2.2.2. Organización institucional.	31
2.2.3. Nuevo Sistema de Previsión Social.	32
2.2.4. Características del nuevo sistema.	34
2.2.4.1. Prestaciones a cargo del BPS.	36
2.2.4.2. Sueldo jubilatorio básico.	37
2.2.4.3. Jubilación por ahorro individual obligatorio.	38
2.2.5. Conclusión	39
2.3. Argentina.	41
2.3.1. Antecedentes.	41
2.3.2. Crisis patrimonial del Sistema Nacional de Previsión Social.	43
2.3.3. Crisis y reforma.	45
2.3.4. Consolidación de la reforma.	46
2.3.5. Conclusión.	49

2.4. México.	51
2.4.1. Características del Sistema anterior.	52
2.4.2. La reforma.	53
2.4.3. Conclusión.	55
<b>3. Organismos participantes en el nuevo Sistema de Pensiones de México.</b>	<b>58</b>
3.1. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).	58
3.1.1. Concepto.	58
3.1.2. Constitución.	59
3.1.3. Estructura orgánica.	59
3.1.4. Objetivo.	61
3.1.5. AFORES autorizadas.	61
3.2. Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).	63
3.2.1. Concepto.	63
3.2.2. Constitución.	64
3.2.3. Estructura orgánica.	64
3.2.4. Objetivo.	67
3.2.5. Cartera de inversión, Régimen de inversión, Tipos de SIEFORES.	67
3.2.6. SIEFORES autorizadas.	69
3.3. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (CONSAR).	71
3.3.1. Concepto.	71
3.3.2. Facultades.	72
3.3.3. Estructura Orgánica.	74
<b>4. Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones.</b>	<b>76</b>
4.1. Generalidades.	76
4.2. Ley del Seguro Social (LSS).	77
4.2.1. Salario Base de Cotización.	77
4.2.2. Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.	79
4.2.3. Riesgos de trabajo e Invalidez y vida.	80
4.2.4. Pensión mínima garantizada.	82
4.2.5. Opción de mantenerse en el sistema anterior.	82
4.3. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR).	83
4.3.1. Reglamento de la Ley de los Sistemas de ahorro para el Retiro.	84

<b>5. Funcionamiento del nuevo Sistema con Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).</b>	<b>86</b>
5.1. Conformación de las Cuentas	86
5.1.1. Subcuentas de la cuenta individual.	86
5.1.2. Usos de la cuenta individual.	87
5.2. Principios y evolución de las administradoras de Fondos.	88
5.2.1. Base de Datos Nacional SAR (BDNSAR).	89
5.2.2. Cuenta Concentradora.	91
5.2.3. Estados de cuenta	91
5.2.4. Retiros en el nuevo sistema de pensiones.	93
5.2.5. Aportaciones voluntarias.	95
5.2.6. Régimen de inversión.	96
5.2.7. Comisiones.	97
5.2.8. AFORES fusionadas.	100
5.3. Situación del Nuevo Sistema (Anexo Estadístico).	102
5.3.1. Trabajadores afiliados.	102
5.3.2. Comisiones.	105
5.3.3. Aportaciones a la cuenta individual.	108
5.3.4. Fondos acumulados por AFORE.	109
5.3.5. Rentabilidad de los fondos.	111
<b>Conclusiones.</b>	<b>112</b>
<b>Guías de cuadros</b>	<b>119</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>121</b>

# ESTUDIO ECONÓMICO DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO.

MÓNICA G. REYES ROMÁN

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la seguridad social, forma parte de las obligaciones de muchos estados modernos, configurada por una serie de políticas para el bienestar y la asistencia social que han tenido diferentes rangos de amplitud, dependiendo del nivel de desarrollo económico y de la filosofía política de los gobiernos que las sustentan en diversos países. La cobertura de esas políticas incluye atención médica, servicios educativos, habitación para los trabajadores, pensiones para el retiro y por enfermedad, seguro de desempleo, servicios recreativos, etc.

En México, los planes y programas sexenales de desarrollo de cada gobierno siempre han incluido un apartado importante para enmarcar las acciones en este sentido.

Mediante la seguridad social se ha pretendido moderar la falta de equidad y procurar la igualdad de oportunidades para la población, estableciendo condiciones propicias para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las minorías étnicas y los trabajadores de los sectores productivos.

Las políticas de asistencia social cubren a segmentos de la población cuando reúnen requisitos que los sitúan en lo que en México se ha llamado "pobreza extrema". Con base en esa política se han establecido algunos programas; como los subsidios para algunos alimentos básicos como son tortillas de maíz, leche, entre otros. Tales apoyos se han ido eliminando en forma paulatina y la tendencia muestra que desaparecerán por completo.

Entre los rubros del gasto social que pueden permanecer, se encuentran la educación en los niveles básicos, parte de la asistencia médica preventiva, al igual que la investigación en centros especializados como los Institutos Nacionales de Cardiología, de la Nutrición, entre otros. Sin embargo, debido a los ajustes emprendidos por el cambio de modelo económico que se ha instrumentado en México, que busca entre



descentralización de las funciones del gobierno y el autofinanciamiento de los servicios que brinda, desde hace tiempo se han aplicado algunas medidas para buscar que parte de la seguridad social sea soportada por los beneficiarios directos de esas prestaciones. En este caso se encuentran los servicios médicos y las pensiones por retiro que se otorgan a los trabajadores y empleados en los sectores productivos y de servicios.

Por lo tanto el presente trabajo toca parte de esa problemática y las respectivas reformas que ha sufrido la seguridad social hasta el momento. Con la investigación pretendemos demostrar que el nuevo sistema de pensiones (en el cual se le permite a los bancos competir para administrar los fondos de los trabajadores) representa una gran oportunidad para incrementar la captación recursos, los cual se traducen en ahorro interno y que deberán destinarse para financiar inversiones productivas que contribuyan directamente con el desarrollo económico del país.

La presente investigación se divide en cinco capítulos, en los cuales se explica lo siguiente.

En el capítulo uno hablaremos de la evolución de la seguridad social, comenzando con la definición hasta llegar a la última reforma que registro en nuestro país. En este capítulo se habla de la historia de la seguridad social, de que las primeras nociones de seguridad social surgieron en Inglaterra a principios del siglo XVII; y de como este pensamiento fue adoptándose a lo largo del mundo llegando a América Latina y en particular a México hasta finales del siglo XIX. Y fue a partir del siglo pasado que, en México, los trabajadores empezaron a demandar seguridad social al Estado, y con esto se emprendió una gran lucha por lograrla, viendo realizados sus esfuerzos en un gran y prometedor proyecto hasta 1943 con el surgimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El IMSS al comienzo de su gestión tuvo un satisfactorio desenvolvimiento ya que cumplía con la función y con las expectativa que se plantearon al principio; pero con el cambio de la situación en el país, el IMSS comenzó a enfrentarse a una serie de problemas, principalmente de índole financiero, los cuales le dificultaban seguir cumpliendo con su función, es por esto que fue indispensable reformar la Ley del Seguro Social. De las reformas hechas a la Ley, una de las principales es la creación de las AFORES.

En el capítulo dos hablaremos de los nuevos sistemas previsionales que se han emprendido en muchos países del mundo; pero tomando principalmente las experiencias latinoamericanas, básicamente de Chile, Uruguay y Argentina. El motivo por el cual escogí estos países fue la forma en que se dio la reforma, las similitudes con la experiencia mexicana, y por que para desarrollar el nuevo sistema previsional en México se tomo como modelo las experiencias de estos países, las cuales se analizaron

y se adecuaron a la situación del país. Trataremos la situación que presenta cada país, tocado sus principales características.

En el capítulo tres hablaremos de los que para mi juicio son los principales actores en el nuevo sistema de pensiones mexicano: 1) Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) las cuales con entidades financieras, privadas, públicas o sociales, encargadas de individualizar y administrar las cuotas del seguro de retiro, cesantía y vejez y las aportaciones al INFONAVIT e invertir los fondos (excepto los del INFONAVIT) en Sociedades de Inversión Especializadas llamadas SIEFORES; 2) Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) las cuales son intermediarios financieros que recibirán de las AFORES los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para su inversión en una variedad de valores que permitan la disminución del riesgo, y 3) Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de regular y supervisar a las AFORES, SIEFORES y en general a los sistemas de ahorro para el retiro del país.

En el capítulo cuatro hablaremos de la normatividad que rige el nuevo sistema de pensiones mexicano; tratando algunos puntos importantes de la nueva Ley del Seguro Social y de igual forma de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Y por último en el capítulo cinco hablaremos del funcionamiento que ha tenido el nuevo sistema con las AFORES, tratando los puntos importantes de la estructura del sistema e incluimos un anexo con estadísticas del funcionamiento que han tenido desde su inicio y hasta febrero de 1999.

# 1. MARCO HISTÓRICO. ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA.

## 1.1. Seguridad Social. Definición.

*"La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.<sup>1</sup>"*

El término de Seguridad Social surge con el nacimiento de las necesidades de los trabajadores de la clase obrera en la época de la Revolución Industrial y desde entonces este concepto ha ido evolucionando.

La seguridad social se interpreta como la protección que recibe el individuo y a su familia frente a la inestabilidad y las amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: la pérdida del empleo, enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, el retiro, la muerte y la de sus seres más cercanos. La acción de la Seguridad Social tiene las siguientes características:

a/. Amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades.

b/. Constituye un instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad; ajustándose a las necesidades de una colectividad.

c/. Ser un compromiso colectivo que permita compartir los riesgos y los recursos de las personas. Su misión debe superar la simple lucha de las personas contra la pobreza y se propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad.

d/. Expresar una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados.

---

<sup>1</sup> Artículo 2 de la nueva Ley del Seguro Social (LSS).

Las prestaciones de la Seguridad Social implican un medio de redistribución del ingreso nacional, que origina transferencia de fondos de diversos sectores económicos y sociales, disminuyendo las desigualdades por el reparto a beneficio de los estratos más desfavorecidos de la población. La Seguridad Social juega un papel importante, tanto en el aspecto social como en el económico. La búsqueda de la Seguridad Social ha sido, y es, el móvil de acción humana en todos los tiempos.

Un fundamento importante de la seguridad social es que cuando el trabajador haya culminado lo que suele llamarse su "periodo activo", cuente con una pensión o jubilación que le proporcione una vida digna y decorosa por el resto de su vida.

La misión de la Seguridad Social es conservar y mejorar el índice de salud de los trabajadores, y de la población en general, que constituye un factor para elevar la productividad. A través de sus diversos servicios, la Seguridad Social contribuye también a la formación y a la rehabilitación del trabajador, ya que al pensionar a incapacitados, inválidos y ancianos, da la oportunidad a las nuevas generaciones de ser incorporadas a las actividades económicas, lo cual permite elevar la productividad del país.

La Seguridad Social incluye en sus prestaciones los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de cuidado a la salud. Los seguros sociales comprenden pensiones por Vejez, Invalidez y Muerte, la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por Riesgos Profesionales, Enfermedad o Maternidad.

## **1.2. Historia de la Seguridad Social.**

El antecedente más próximo de la Seguridad Social lo encontramos a principios del siglo XVII en Inglaterra, en donde por primera vez se estableció una ley que disponía responsabilidades específicas por parte del Estado Monárquico para con los grupos más pobres de aquella sociedad, esta ley se llamó **Poor Law Act (1601)**; la cual bajo la administración de la Iglesia, se enfrentaba al problema de la pobreza extrema, para lo cual se dividió a la sociedad en grupos de acuerdo a su condición; pero el carácter de la atención tuvo graves limitaciones ya que la asistencia era en términos de caridad y abarcaba solamente alimentación y salud.

Por el proceso de industrialización que caracterizó a ese periodo, empezaron a surgir presiones sobre el sistema, por la necesidad de movilidad a este proceso, de la fuerza de trabajo y a las fluctuaciones económicas. Lo que impulsó a realizar estudios para establecer un esquema nuevo de atención social, lo que culminó con la

creación de otra Ley, la cual fue trazada bajo las ideas del "laissez-faire", llamada **Poor Law Amendment (1843)**.

Precisamente en esos años de transformación social y gran industrialización, también se creó en Alemania, lo que podría llamarse, el inicio del Seguro Social. En el período de 1883-1889 con el gobierno de Bismarck, se estableció un programa de cuotas obligatorias que contenía algunos beneficios para la población, es decir, hubo un cambio en los conceptos de beneficio a prueba de ingreso por un esquema de seguro social, dejando atrás a la asistencia y la caridad como ejes de protección a la población. En dicho programa se incluían coberturas ante contingencias como son los Riesgos de Trabajo, Pensión de Invalidez y Vejez, y Enfermedad. El programa de Bismarck había sido creado como un elemento de contención social y no como parte esencial en la eficiencia de la economía.

Y ya entrando a este siglo (1906) en Inglaterra, se volvió a la discusión acerca de la previsión de servicios a ciertos grupos de la sociedad y surgió la necesidad de ampliar el marco social, no sólo brindando protección a la población más necesitada, sino que se concibió al bienestar social, tomando en cuenta principalmente para el desarrollo económico a la educación y la salud. Se fundaron también los programas de salarios mínimos, salud, programas de desempleo y por primera vez, se propuso utilizar a la política fiscal como mecanismo de redistribución del ingreso.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se generó nuevamente una discusión en Inglaterra, sobre el papel del Estado en el bienestar social. William Beveridge elaboró un documento a petición del gobierno británico en el cual proponía un sistema de seguridad social basado en contribuciones de acuerdo con el ingreso, que proporcionaría prestaciones más altas a los desempleados, asignaciones para los niños, atención médica y pensiones para prevenir que el ingreso de cualquier individuo cayera por debajo de su nivel de subsistencia; dicho documento fue conocido como el Informe Beveridge, que planteó una propuesta la que debiese ser un programa integral de seguro social. Un aspecto importante de este informe fue que se partió del análisis de lo que se denominó "el mínimo necesario para subsistir" que podría considerarse como lo que hoy se conoce como "la línea de la pobreza"; éste informe sería después la base para lo que en 1946 fue el National Insurance Act.

### **1.3. La Seguridad Social en México.**

Como lo mencione en el punto anterior la seguridad social surgió en países europeos en el siglo XVII, pero llegó a América Latina y básicamente a México en los primeros años del presente siglo, cuando en la clase trabajadora mexicana se fue creando un

gran descontento que se generalizó a todo el país, exigían mejorar las condiciones laborales; en algunos lugares se demandaba la mejoría en las condiciones de trabajo, el derecho a la salud y la jubilación. Pero los tiempos no eran propicios para tales reclamos, ya que por la industrialización a marchas forzadas que vivía el país no podía detenerse a atender estos problemas; y los diferentes partidos políticos que existían dieron a conocer sus programas de acción que llegaron a estructurar el ideario de la revolución.

Los trabajadores de esta época sabían que al no contar con ningún tipo de Seguro Social y los bajos salarios que percibían les impedían contar con un ahorro suficiente para garantizar su subsistencia, y la miseria llegaría a sus vidas en el momento en que ya no fueran capaces de seguir laborando, y por lo cual los obreros tenían que continuar trabajando hasta el final de sus días.

Durante los últimos años de la época porfiriana se crearon dos disposiciones de rango estatal: la **Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México**, expedida el 30 de abril de 1904, y la **Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León**, expedida el 9 de abril de 1906 en Monterrey. En estos ordenamientos legales por primera vez se reconocía la obligación de los empresarios de atender a sus empleados en caso de accidente, muerte o enfermedad; originados por el cumplimiento de sus labores.

El 9 de diciembre de 1921, en el Diario Oficial de la Federación, se presentó la **Ley del Seguro Obrero**, por medio de la cual se crearía un impuesto equivalente al 10% de los salarios percibidos por los trabajadores que sería cubierto por los empresarios. El objetivo de éste gravamen era la formación de una reserva económica administrada por el Estado para cubrir las indemnizaciones por Jubilaciones, Vejez, Accidentes de Trabajo y Seguros de Vida. La Ley del Seguro Obrero a parte de contemplar la previsión social, buscó la promoción de obras que favorecieran a los trabajadores, es decir, que fortalecieran la filantropía estatal.

A finales de 1925 se dio a conocer una iniciativa de **Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**, la cual proponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero su integración económica correspondería al sector patronal exclusivamente.

En 1929, el Congreso de la Unión reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional para establecer que se tomara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y comprendiera Seguros de Vida, Invalidez, Enfermedades, Accidentes y Cesantía Involuntaria de Trabajo. La reforma constitucional dio al Seguro Social la categoría de "derecho público obligatorio"; en esta reforma se agregó la rama de enfermedades dándose todavía una enumeración incompleta de los Riesgos, ya que nada se dice claramente de las ramas de Vejez, Muerte, Accidentes y Enfermedades Profesionales y menos de asignaciones familiares y enseñanza popular que son servicios surgidos con posterioridad.

Fue a partir de 1939 cuando por la situación de la guerra, motivó inquietudes para encontrar soluciones a los problemas de desigualdad social y económica; pero fue hasta 1942 cuando finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social. El presidente Manuel Ávila Camacho ordenó, entre 1941 y 1942, la constitución de una comisión tripartita para redactar la Ley del Seguro Social, la cual fue aprobada por el Poder Legislativo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. Como instrumento de la Seguridad Social se creó el Seguro Social y para organizarlo y administrarlo, se establece un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, llamado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

#### **1.4. El Instituto Mexicano del Seguro Social.**

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) nació en 1943 como un órgano público descentralizado, autónomo financiera y fiscalmente, para responder a la demanda de seguridad social para la familia de la clase trabajadora asalariada y garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, y la subsistencia en caso de invalidez, vejez y cesantía, así como los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Está orientado a la protección de la mayor parte de la población económicamente activa, es decir a la población inscrita ante el IMSS, a partir de la participación tripartita de los trabajadores, patrones y el Estado. Su principal objetivo es brindar seguridad social a los trabajadores mexicanos y a sus familias.

Durante el año de 1943 se establecieron las primeras bases de organización del Instituto Mexicano del Seguro Social y se inició la primera afiliación de patrones y de trabajadores en el Distrito Federal.

El inicio del IMSS fue muy difícil, ya que, al 1 de enero de 1944, cuando se iniciaron los servicios médicos, el Instituto carecía de equipo necesario para brindar las prestaciones y recurrió a la subrogación económica de los doctores establecidos. Los consultorios y clínicas privadas contratados por el IMSS ofrecían servicios a 103,046 personas<sup>2</sup>; pero el fracaso de dicha contratación se debió a que los obreros eran discriminados con respecto a la clientela particular y por que esto representaba una salida constante de dinero, sin la posibilidad de capitalización. Es por esto que el futuro del Instituto estaba en riesgo, que de continuar así sería difícil cumplir con los compromisos adquiridos con los trabajadores.

A finales del sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940 - 1946) se empezaron a construir las primeras clínicas, el Instituto se convirtió en una empresa que vendía servicios asistenciales y médicos a los trabajadores, patrones y gobierno. Los

---

<sup>2</sup> Cifra tomada de documentos del IMSS.

seguros de Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte empezaron a ser administrados por un sistema de reparto que garantizaba la viabilidad del proyecto.

En el periodo de 1944-1946 el IMSS tuvo la tarea más difícil y delicada que fue la necesidad de estudiar soluciones de orden obrero-patronal, económico, anticonstitucional y político. En el año de 1944 se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que dio al Instituto el carácter de un organismo fiscal autónomo y en el cobro de las cuotas obrero-patronales se permitió el uso de la facultad económico-coactiva que ha sido esencial en la vida económica de la Institución.

En la reforma a la Ley del 28 de febrero de 1949, aumenta la prima sobre el volumen de los salarios en la Rama de Enfermedades Generales y de Maternidad. Por esta Reforma a la Ley, se creó la prestación de Dote Matrimonial pero fue a partir de 1952 que se empezaron a otorgar estas prestaciones.

A partir de noviembre de 1947 empezaron a otorgarse las pensiones de Invalidez, Viudedad y Orfandad; las cuales aumentaron considerablemente a partir de 1949, por las prerrogativas que se concedieron en el artículo octavo transitorio de las reformas a la Ley de 1949.

La administración en el lapso de 1952-1958 se propuso: 1) asegurar el equilibrio financiero del Instituto; 2) la reorganización administrativa; y 3) la Reforma a la Ley del Seguro Social, y el desarrollo de un vasto plan de obras materiales.

El equilibrio financiero del sistema se superó, destinando a reservas de previsión, en 1958, el 24.26% del ingreso total, en lugar del 12.79% que se destinaba en 1952; para consolidar financieramente la rama de Enfermedades Generales y Maternidad, y la de Riesgos Profesionales, se organizó la comisión bipartita<sup>3</sup> Obrero-Patronal, para procurar el pago de los patronos morosos.

El 2 de agosto de 1956 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Previsión y Prevención del Instituto, que dio origen a la organización de la Casa de la Asegurada y de los Clubes, para enseñarles a los derechohabientes la forma de aprovechar mejor sus recursos económicos.

La Ley del Seguro Social tuvo otra Reforma, el 31 de diciembre de 1956, que fue muy importante y trascendental, desde que está se puso en vigor. Entre los puntos más sobresalientes de dicha Reforma, pueden citarse:

- a) el aumento de 3 grupos de cotizaciones, se declaró como accidente de trabajo el que ocurra al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa;
- b) el subsidio por incapacidad por Riesgos Profesionales se elevó al 100% del salario; las pensiones por incapacidad total permanente variaron;
- c) se elevaron los subsidios por Enfermedades Generales y Maternidad al 50%;

<sup>3</sup> Comisión bipartita se refiere a que intervienen 2 personajes, en este caso los obreros y los patronos.



- d) se estableció por Ley que pudieran otorgarse las prestaciones de Riesgos Profesionales y de Enfermedades Generales y Maternidad, mediante concesiones a particulares;
- e) se mejoró la definición de Invalidez General reduciéndose de 66.66% a 50%; y
- f) las pensiones de Invalidez y Vejez se aumentaron de 26% a 34%; la pensiones de Viudez se elevaron de 40% a 50%, y se estableció la pensión de los accidentes en casos de Riesgos no Profesionales. También se extendió la Seguridad Social a 29 Estados de la República, el resultado fue el crecimiento de la población asegurada en 212.86%.

El IMSS comenzó a crecer, se construyeron grandes hospitales, guarderías y las prestaciones sociales - que se iniciaron en 1956 - ofrecían una amplia gama de servicios y el sistema de reparto funcionaba sin enfrentar obstáculos, que para marzo de 1995 ya contaba con 1'432,736 jubilados.

A poco más de medio siglo de su fundación, el IMSS se mostraba como una Institución muy sólida en el país, contaba con más de 35 millones de beneficiarios, lo que parecía ser una prueba indiscutible de su éxito.

Creado en un periodo de crecimiento y estabilidad, el IMSS pudo financiar sin problemas su operación, mostrando gran capacidad para extender su cobertura con el apoyo de un Estado que tendía a equilibrar las necesidades de reproducción del capital y a garantizar cierta estabilidad social de la población a partir del fortalecimiento y la creación de múltiples instituciones de seguridad social, entre estas el IMSS, basado en un sistema de reparto, incluiría en sus prestaciones la garantía de que el trabajador contaría con las condiciones mínimas de bienestar provenientes de un ingreso por Cesantía, Vejez, Invalidez, Jubilaciones y Atención Médica, las cuales responderían a un concepto de seguridad social compuesta por un complejo de sistemas que, al ser responsabilidad del Estado, influían en la mejoría de la calidad de vida y trabajo de la población asalariada.

En la década de los ochenta el país vivió fuertes crisis económicas que, entre otras muchas cosas, pusieron en primer plano las limitaciones de la acumulación de capital, lo que alteró los mecanismos de regulación económica y social, cuyas primeras manifestaciones en la seguridad social fueron el encarecimiento en el costo de los servicios del IMSS, que si bien seguía ampliando sus coberturas no modificó en forma significativa la estructura de cotización establecida.

La "supuesta solidez" del Instituto empezó a agrietarse a partir de los primeros años de esta década (los noventa). Los problemas administrativos y técnicos del IMSS, junto a las crisis periódicas que se iniciaron a partir de la petrolización de la economía, lo pusieron en una situación precaria; los propósitos de la seguridad social estaban a punto de perderse y el Estado se enfrentaba al fracaso.

También hay que tener en cuenta que cuando se diseñó y apoyo el sistema de reparto no se tomo en consideración que la esperanza de vida se incrementaría de manera constante y que aumentaría el tiempo de otorgamiento de pensiones, la cual

paso de 7 años en 1973 a 18.6 años en 1995. Las bases de la política social del Instituto habían supuesto un país estático, es decir, nunca se consideró que el desarrollo de la seguridad social se volvería en contra de la Institución que lo promovía.

Cuando se diseñó el sistema de reparto tampoco consideraron que las tasas de natalidad disminuirían, que la creación de empleos fuera deficitaria lo que ha provocado que el número de trabajadores activos se reduzca y los fondos disponibles para cubrir el monto de las jubilaciones fueran insuficientes. Esto se agravó con el crecimiento demográfico, ya que mientras la población mayor de edad crece a un ritmo de 5.7% anual, la población joven en edad productiva se incrementa sólo un 2.6% anual, lo que hace que aumente la asimetría entre los pensionados y los trabajadores activos. Y por si lo anterior fuera poco, los fondos del IMSS nunca se utilizaron para crear una reserva capaz de asumir las obligaciones futuras, pero si se emplearon para financiar los gastos médicos de los afiliados y para adquirir inmuebles.

El sistema de pensiones del IMSS provocó algunas inequidades tales como:

- Los trabajadores que cotizaron en el IMSS durante toda su vida laboral tienen derecho a una pensión casi igual a la que reciben los que sólo cotizaron durante 10 años, es decir no existe una relación proporcional entre lo que se aportó y lo que se recibe.
- Una persona que cotizó en el Instituto durante varios años pero no pudo seguir haciéndolo hasta los 60 o 65 años, pierde todas sus aportaciones y no tiene derecho a una pensión.
- El trabajador no puede realizar aportaciones voluntarias a su cuenta para al final obtener una mayor pensión.
- Las pensiones no reflejan el monto de los salarios percibidos, debido a que el monto de la pensión se da en función del promedio de los últimos 5 años trabajados y no del monto de las aportaciones, y también porque lo impacta el proceso inflacionario.

A principios de ésta década cuando el IMSS presentó serios problemas de viabilidad financiera, así como un servicio deficiente para sus asegurados y un sistema de pensiones no muy equitativo y transparente; que de seguir así para el año 2004 se hubiesen agotado las reservas, por una parte porque no se aumentaron las primas pagadas por los trabajadores y si los beneficios, y por otra el proceso inflacionario disminuyó su valor real, lo que ocasionaría que para ese año no se pudiese pagar la pensión a los pensionados.

En conclusión, todo lo anterior le impide al IMSS cumplir eficientemente con la misión para la cual fue creado. Como consecuencia de las razones arriba mencionadas, el IMSS se enfrentó a diferentes problemas que de no poder ser solucionados, el resultado sería el fracaso de la seguridad social en México. Es por esto que fue indispensable reformar el sistema de Seguridad Social.

En el marco de la reestructuración y la modernización del Sistema Nacional de Salud, el IMSS avanza en el proceso que en este sentido ha venido desarrollando desde 1989 y que a partir de 1995 se expresa en su desconcentración y descentralización; conserva su Dirección integrada en forma tripartita (estatal, empresarial y sindical) pero se descentraliza en 7 direcciones regionales, con sus respectivos consejos consultivos, que tendrán a su cargo las 36 delegaciones, lo que permitirá afrontar los problemas del centralismo administrativo.

**CUADRO 1.**  
**VARIABLES DETERMINANTES DEL IMSS**  
**1946 - 1992**

Concepto   Año <sup>a</sup>	1946	1952	1958	1964	1966	1970
Director Gral. IMSS	Ignacio García Tellez	Antonio Díaz Lombardo	Antonio Ortiz Mena	Benito Coquet	Sealtiel Alatríste	Ignacio Morones Prieto
Presidente	Manuel Ávila Camacho	Miguel Alemán Valdés	Adolfo Ruiz Cortines	Adolfo López Mateos	Gustavo Díaz Ordaz	Gustavo Díaz Ordaz
Núm. de órganos hasta 3er. Nivel	16	30	30	30	55	35
Núm. de miembros del consejo técnico	6	12	12	12	12	12
Ámbito geográfico (núm. de municipios)	19	46	115	471	477	533
Población derechohabiente total <sup>b</sup>	631.10	1,154.50	2,514.40	6,347.10	7,175.40	9,772.50
Asegurados	246.50	434.60	899.50	2,069.50	2,315.10	3,120.80
Beneficiarios	384.60	708.20	1,569.50	4,159.20	4,702.40	6,375.60
Pensionados y familiares	-	13.70	45.40	118.40	157.90	278.10
Recursos humanos	5,317	11,919	20,502	48,036	53,737	65,063
Pop. Derechohabiente/ Recursos humanos	11.87	9.69	12.26	13.21	13.35	15.02

continúa...

<sup>a</sup> Último año de gestión.

<sup>b</sup> Expresado en miles.

...continuación

Concepto   Año <sup>a</sup>	1974	1976	1982	1990	1992
Director Gral. IMSS	Carlos Gálvez Betancourt	Jesús Reyes Heróles	Arsenio Farell Cubillas	Ricardo García Sainz	Emilio Gamboa Patrón
Presidente	Luis Echeverría Álvarez	Luis Echeverría Álvarez	José López Portillo	Carlos Salinas de Gortari	Carlos Salinas de Gortari
Núm. de órganos hasta 3er. Nivel	41	43	45	57	48
Núm. de miembros del consejo técnico	12	12	12	12	12
Ámbito geográfico (núm. de municipios)	665	782	1,410	1,540	1,543
Población derechohabiente total <sup>b</sup>	14,306.40	16,551.60	26,884.80	38,573.10	38,953.40
Asegurados	4,019.90	4,337.90	7,036.50	10,764.00	11,333.50
Beneficiarios	9,909.10	11,718.70	18,940.70	25,671.90	25,392.40
Pensionados y familiares	337.40	495.00	907.60	2,118.40	2,227.50
Recursos humanos	98,605	121,156	202,863	4,137.20	337,711
Pob. Derechohabiente/ Recursos humanos	14.51	13.66	13.25	11.71	11.53

<sup>a</sup> Último año de gestión.

<sup>b</sup> Expresado en miles.

## **1.5. Nueva estructura financiera del IMSS.**

Si retomamos que en 1946 el IMSS contaba con 631,000 trabajadores afiliados y 348,000 beneficiarios, obteniéndose una relación de 1.64 beneficiarios por cada persona que contribuía al sistema. Entonces el aporte total era de 6% del salario y lo pagaban conjuntamente el gobierno, el patrón y el trabajador. En 1952 la población afiliada al IMSS había aumentado a 1,154,000 trabajadores afiliados y los beneficiarios a 706,000. Ese año se efectuó un ajuste sobre la contribución, para aumentarla a 8% del salario, pues los costos de atención a la familia no se lograban compensar con la recaudación obtenida conforme a los cálculos iniciales que al parecer sólo tenían en cuenta la atención al trabajador. Años después, en 1959 se efectuó un nuevo ajuste para elevar la contribución a 9% del salario.

En 1989 se realizó el aumento más drástico en la contribución al seguro de salud, además de que se consolidó la afiliación de grupos específicos de población trabajadora. La nueva contribución se fijó en 12%, con un tope máximo de 10 salarios mínimos. En ese año el IMSS tenía afiliadas a 9.9 millones de personas y prestaba atención a 37 millones, de los cuales 1.9 millones eran pensionados y sus familias, de modo que la relación de derechohabientes a afiliados era de 3.75.

En 1993 se decretó un aumento de la contribución a 12.5% y se amplió el salario base de cotización y el tope máximo a declarar, el cual pasó a 25 salarios mínimos. Para ese entonces los afiliados eran más de 11 millones y los derechohabientes más de 37 millones, una relación de 3.25; los pensionados y sus familias ascendían a 2.5 millones.

Entre las causas que explican el desfinanciamiento del Instituto en su ramo de salud se encuentran las siguientes: en primer lugar, se ha señalado que desde sus orígenes no se tuvieron en cuenta los costos reales de la prestación de los servicios, de modo que éstos siempre han sido superiores a la recaudación y en tal sentido ha sido necesario disponer los ajustes; además se reconoce que el ramo ha cubierto sus déficit con recursos provenientes de los demás seguros. En segundo lugar, el desequilibrio financiero puede explicarse por el excesivo aumento en los costos que ocasiona el cambio demográfico y la atención de las enfermedades crónico-degenerativas y el cada vez más rápido incremento de la población pensionada. En tercer lugar, la afiliación de grupos específicos de la población (como los trabajadores estacionales), sin aporte significativo al financiamiento, también contribuye a erosionar la situación financiera del ramo. En cuarto y último lugar, la situación inflacionaria y las crisis económicas, han tenido efectos desastrosos en los recursos del IMSS, ya que los ingresos de éste dependen directamente del salario real y del nivel de empleo.

En 1995 el Congreso de la Unión decretó la nueva Ley del Seguro Social que contiene cambios trascendentales en el régimen de Seguridad Social administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La propuesta gubernamental aprobada por el Congreso toma en cuenta 3 principios básicos:

- 1) la separación definitiva de los fondos de salud, de modo que los servicios sean autofinanciables y no se tenga que recurrir a otros fondos;
- 2) la separación del financiamiento de las prestaciones en dinero y las prestaciones en especie; y
- 3) la realización de cambios de fondos sin aumentar las cuotas.

## **1.6. Reformas a la Seguridad Social.**

Las reformas a la Seguridad Social son parte de las nuevas medidas que el neoliberalismo está adoptando. Frente a un modelo de reproducción social que pretende apoyarse en la libertad de mercado, en el sector privado y en un Estado reducido, pareciera que las reformas a la Seguridad Social y en particular a los seguros sociales, responden a 3 orientaciones básicas:

- 1) la debilidad financiera y la inviabilidad de mantener en el futuro la Seguridad Social mediante sistemas solidarios y de reparto;
- 2) coadyuvar al fortalecimiento del sistema financiero mediante el ahorro forzoso que se generará con la individualización y privatización de los fondos de pensiones; y
- 3) formular nuevas modalidades de política social con orientaciones principalmente asistencialistas por parte del Estado.

En México, desde los primeros años de esta década se han emprendido transformaciones significativas en la forma de organizar y conducir su producción económica, acompañada con cambios en las funciones del Estado, esto nos conduce a identificar la instauración de un sistema de reproducción social distinto al que funcionó de la década del cuarenta a la de los ochenta.

Aspectos como el de la apertura comercial y financiera, los procesos de privatización, la desreglamentación económica, y el adelgazamiento y los cambios en las funciones del Estado han acompañado la dinámica de la economía. Estos procesos y los intentos de consolidar un sistema de reproducción social distinto dieron como resultado la profunda crisis económica, el estancamiento productivo de los años ochenta y la necesaria reinserción de México en la dinámica del mercado mundial.

La creación de nuevos espacios de financiamiento mediante la apertura de las fronteras nacionales, han afectado la organización y el funcionamiento de los actores sociales, con un alto costo social; aunado a un entorno de lento crecimiento de las economías desarrolladas y de disputa por espacios de generación de excedente

económico, se expresa como el fenómeno de la globalización, el cual dio como resultado mayor concentración de la riqueza.

De acuerdo con las reformas instrumentadas y propuestas sobre seguridad social, éstas están respondiendo principalmente a la debilidad e inviabilidad financiera para que la Seguridad Social continúe operando como lo venía haciendo, o sea, mediante sistemas solidarios y de reparto, con base en las cuotas obrero-patronales y en las asignaciones del Estado.

Si a ello se suman los cambios en las funciones del Estado, en el perfil demográfico y se considera el efecto del estancamiento económico en los costos de la seguridad social (el desempleo, los procesos inflacionarios, el deterioro en el nivel de vida, la precariedad laboral y el incremento en los niveles de pobreza), tenemos que, ante un gasto público disminuido que representa el principal sostén de la seguridad social, las reformas se orientan a encontrar otras fuentes de financiamiento.

Las reformas de la Seguridad Social se caracterizan por tres orientaciones básicas:

- 1) la creación de un sistema básico universal de salud con nuevas formas de organización y administración por funciones, institucionalizando los sistemas mixtos mediante la interrelación de lo público y lo privado con el fin de superar, además de los problemas financieros, los de calidad y eficiencia;
- 2) la modificación de la estructura de las aportaciones, lo que está conduciendo a la separación entre los sistemas de salud y las pensiones y prestaciones;
- 3) la individualización de los fondos de pensiones con el fin de que los administren compañías privadas que los inviertan en el mercado de capitales, cobren comisiones y un cargo mensual. La tasa de retorno dependerá de la rentabilidad lograda.

La restauración económica y social que ha enfrentado México ha permitido al mercado atravesar al conjunto de las relaciones sociales, principalmente por la débil participación del Estado en cuanto a la dirección de una estrategia de desarrollo con características integradoras del ámbito económico y social.

En 1992 México dio el primer paso para reformar la Seguridad Social, y fue la implantación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), del cual me ocupare con detenimiento en el siguiente apartado.

## **1.7. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).**

Haciendo frente a los problemas que tenía el IMSS se tuvo que transformar a través de una nueva Ley que obstruyera el colapso de la Seguridad Social. El plan de pensiones que se dio a conocer en 1992, fue el Sistema de Ahorro para el Retiro



(SAR), como un complemento a los programas de retiro del IMSS; la finalidad del SAR fue que los trabajadores durante su vida laboral, a través de un mecanismo de ahorro obligatorio, contarán con recursos económicos que pudieran utilizar en caso de incapacidad temporal, desempleo, retiro o muerte.

Cuando en 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dio enormes expectativas sobre él y trató de involucrar a la población en ellas. El gobierno afirmaba que el SAR incrementaría el ahorro interno, generando posibilidades de financiamiento de largo plazo para la inversión, que fortalecería el crecimiento y la creación de empleos, y mejoraría el nivel de ingresos de los trabajadores cuando se pensionaran, cosas que no sucedieron.

El SAR se dio a conocer como "un sistema de ahorro obligatorio" por que, aunque los recursos le pertenecen al trabajador y están en una cuenta a su nombre, no podía disponer de ese dinero hasta que cumpliera con los requisitos de jubilación (que eran 500 semanas de cotización y 60 años de edad para cesantía en edad avanzada ó 65 para vejez) y poder tener derecho a recibir una pensión.

Después de 4 años de funcionamiento de este sistema, mostró diversos y graves problemas como:

- Multiplicidad de cuentas por trabajador, esto derivado del llenado incorrecto de la solicitud de inscripción al SAR y por problemas de sistema, ya que en algunas ocasiones, por falta de información cada vez que el trabajador cambiaba de trabajo el patrón lo volvía a inscribir al SAR, en lugar de realizar el traspaso de la cuenta individual. Esto generaba un nuevo número de cuenta, por lo que existen trabajadores que tiene una cuenta diferente del SAR por cada trabajo que haya tenido de 1992 a junio de 1997.
- Problemas internos que impidieron la entrega de los estados de cuenta al trabajador por parte del patrón.
- La participación nula de los trabajadores en las decisiones sobre la administración e inversión de sus recursos.

Los problemas generados por la duplicidad de cuentas son: 1) el alto costo administrativo que representa la administración y manejo de estas cuentas que generan fuertes erogaciones al sistema bancario, y 2) la dispersión de recursos del trabajador.

A finales de febrero de 1996 el SAR presentó un saldo de 53,000 millones de dólares; aun cuando ha tenido un sostenido incremento real, la participación del SAR en el ahorro interno es marginal. Este monto de dinero no es suficiente para resolver el problema de ahorro interno y de financiamiento para la inversión a que se enfrenta el país.

Un aspecto importante en el análisis del SAR es lo relativo al uso de los recursos; los bancos privados transfieren los fondos del SAR al Banco de México, y este a su vez

los entrega al gobierno, para lo que éste estime conveniente. Hasta ahora no se sabe con certeza el uso que se le dio a estos recursos.

Es importante destacar que los fondos del SAR, trasladados en su totalidad al uso del gobierno, están garantizados por él, por lo menos en 3 dimensiones:

- a) en su existencia;
- b) se reajustan los saldos mensualmente, de acuerdo con el índice inflacionario promedio; y
- c) se debe tener una tasa de interés real no inferior a 2% anual, pagado también mensualmente.

También durante los primeros años prevaleció un gran desorden en cuanto a la organización e individualización de los fondos, se originaron cuentas genéricas, cuentas duplicadas, trabajadores con más de una cuenta, lo cual, hizo más difícil saber cuánto tenía cada trabajador y cómo evolucionaba su fondo.

Por todos los problemas antes mencionados que presentó el SAR, fue necesaria la creación en julio de 1994 de la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), esos problemas comenzaron a superarse y empezó a haber mayor precisión, orden y transparencia de la información; pero no se dio fin a los mismos.

Todo lo anterior dio como resultado que se le considerara al SAR como algo ajeno al trabajador ya que la mayoría desconoce cuánto dinero tiene.

También la banca privada ha tenido un beneficio menor del SAR, pues sólo retenía los depósitos por 4 días, o sea, actuó sólo como receptor de pagos.

En teoría, el SAR resultaba ser de los mejores sistemas de pensiones, por que el trabajador es dueño de los recursos aportados bimestralmente por el patrón a su cuenta individual. Otra ventaja de este sistema era que la comisión que se le cobraba al trabajador por el manejo de sus recursos era muy baja (una comisión estandarizada del 0.8%) por el ahorro que se tenía, en cuanto a los gastos operativos y de publicidad, porque el patrón era el que escogía que institución financiera iba a manejar las cuentas de sus empleados. La falla del SAR se debe más a causas operativas y en su implantación, que a problemas en su estructura, funciones y fundamentos.

Por lo que fue necesario implantar una nueva forma de administración de los recursos, que son las AFORES de las cuales hablaremos con más detalle adelante.

### 1.7.1. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y los Bancos.

Como lo mencioné en el punto anterior, el SAR representó un sistema de ahorro complementario a los sistemas de pensiones previstos en las leyes de los principales Institutos de Seguridad Social, en el cual los patrones estaban obligados a depositar bimestralmente en instituciones bancarias las cuotas del seguro de retiro y las aportaciones de los fondos de vivienda, esta últimas son administradas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Las instituciones financieras trasladan los recursos captados a las cuentas de los institutos de seguridad social en el Banco de México, que es el único que puede decidir en que se van a invertir los recursos.

El Banco de México invirtió los recursos de las subcuentas de retiro en créditos a cargo del Gobierno Federal y pone a disposición del INFONAVIT los recursos correspondientes a las subcuentas de la vivienda. Los rendimientos concedidos por los recursos depositados en la subcuenta de retiro, están determinados por la tasa de interés que pagan los créditos a cargo del Gobierno Federal, determinada por la SHCP<sup>4</sup>.

Bajo este sistema los recursos de los trabajadores se encontraban de la siguiente forma<sup>5</sup>: Banamex, Bancomer, Serfin e Inverlat, administraban el 82% de los recursos del SAR, lo que representó 28,656 millones de pesos en la subcuenta de retiro y 38,680 millones en la subcuenta de vivienda.

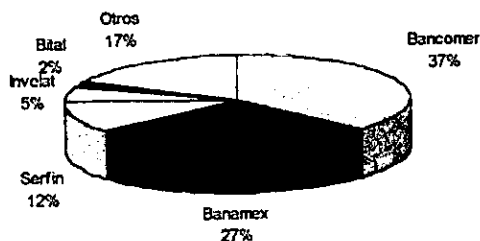
Bancomer tenía mayor participación en el mercado con un total de 24,706 millones de pesos, que representó el 37%, Banamex el 28%, Serfin el 17%, Inverlat el 11%, Bital el 5% y otros el 2%.

---

<sup>4</sup> Secretaría de Hacienda y crédito Público.

<sup>5</sup> Cifras a junio de 1996, fuente: Boletín informativo de la CONSAR.

**Gráfico 1. Depósitos en la subcuenta de retiro por Institución Bancaria. Diciembre de 1996.**



La participación que tuvo cada una de estas instituciones se debió, principalmente, a la infraestructura disponible para el control del SAR, así como a su disponibilidad, por que durante la época en que nació el SAR muchas instituciones bancarias enfrentaban dificultades con relación a su proceso de privatización.

### **1.8. Orígenes de las AFORES.**

A pesar de las enormes expectativas que despertó la aplicación del modelo de economía de mercado abierto y ortodoxo (neoliberal) en el sexenio de Salinas de Gortari y contraviniendo la idea liberal de que la redistribución regresiva del ingreso mejora el ahorro y la inversión, ello no ocurrió.

La crisis de 1994 demostró la fragilidad del financiamiento externo especulativo y la clara escasez del interno; mostró además que los mecanismo de mercado son insuficientes para generarlo, por favorables que ellos sean.

Enfrentados a esta situación, los actuales gobernantes han optado por mecanismos de ahorro forzoso y en esa dirección va la reforma de la Seguridad Social. Se trata de usar los fondos de pensiones como mecanismo forzoso, estable, seguro y de largo plazo para financiar la inversión. Para esto se privatizan e individualizan los fondos de pensiones y se fusionan con el SAR, del cual hablamos anteriormente.

Sin duda la privatización e individualización del sistema de pensiones proveerá al país de recursos para la inversión; sólo el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, puede generar unos 5,000 millones de dólares al año; a ello debería sumarse el Seguro de Invalidez y Vida, que es el 4% del salario, y el aporte del INFONAVIT, que es el 5% del salario. En conjunto los 3 aportes representan no menos de 10,000

millones de dólares al año<sup>6</sup>. Esta gran cantidad de recursos, es cercano al servicio anual de la deuda externa.

Por lo tanto la reforma de la Seguridad Social era impostergable. El equilibrio 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, y la crisis económica iniciada en diciembre de 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 en el sexenio de Manuel Ávila Camacho y retomado por Luis Echeverría con la Ley de Seguro Social de 1973, había perdido su sentido, al extremo de convertirse en un importante problema político y social.

A finales de 1995 era necesario crear un mecanismo financiero capaz de generar el máximo ahorro interno, empleos e incrementar la inversión productiva. Se determinó crear un "Nuevo Sistema de Pensiones", el cual garantizará la utilización eficiente de los recursos del Seguro Social, evitando que las reservas de jubilación se dirigieran a otros rubros distintos al de pagar una pensión digna a los trabajadores, como había venido sucediendo.

Hasta ese momento la institución encargada del pago de pensiones en México, había sido el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Pero por la mala utilización de sus recursos corría el riesgo de desaparecer, por lo que era necesario llevar a cabo una reforma para sanear las finanzas de esta Institución.

Para establecer un nuevo sistema de pensiones, se decidió tomar como modelo el sistema de pensiones chileno, el cual ha funcionado exitosamente.

El régimen chileno de pensiones tiene como objetivo principal asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han terminado su vida laboral, tratando que este ingreso guarde una relación con el recibido durante su vida activa. Las principales bases que respaldan a este sistema son:

- Capitalización individual
- Administración privada de los fondos (AFP)
- Libre elección de la Administradora.

En México las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) comenzaron a funcionar el 1 de julio de 1997 y se encargaron de administrar las cuotas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; aportadas por el patrón, el trabajador y el gobierno. Estas cuotas serán invertidas en las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), para que produzcan un rendimiento en beneficio del trabajador. Lo anterior estará reglamentado por la nueva Ley del Seguro Social, la Ley del SAR y el reglamento del mismo; y bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

---

<sup>6</sup> Cifras aproximadas.

## 2. EXPERIENCIAS DE LOS NUEVOS SISTEMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA

Para la puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones en nuestro país, se tomó en cuenta y se analizaron las experiencias emprendidas en otros países (y para este trabajo solo tomaremos en cuenta las experiencias vividas por algunos países latinoamericanos como son Chile, Uruguay y Argentina) y así comparar las condiciones y características de estos a la realidad del país.

El sistema de seguridad social creado en América Latina a finales de la posguerra careció de la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas. Como resultado los sistemas envejecieron y empezaron a surgir fricciones entre el Estado y la sociedad civil. Las sociedades de la región no fueron capaces de aprender de su experiencia para llevar a cabo una modernización permanente de la seguridad social. Pero, el reclamo continuo se tradujo en inconformidad que poco a poco se tornó en una buena oportunidad para la reforma política y social.

La Seguridad Social es desde hace algún tiempo el punto central de un intenso debate que forma parte importante de las estrategias económicas y sociales, e incluso de las discusiones políticas.

Siguiendo muy de cerca la experiencia de Chile emprendida hace 30 años, (de la cual hablaremos con más detalle adelante), algunos países de América Latina han puesto en marcha sistemas de previsión social similares, sustentables en el largo plazo, que sustituirán a los viejos modelos que durante muchos años contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de amplias capas de la población latinoamericana. Pero con el transcurso del tiempo y el entorno socioeconómico cambiante se fueron agotando paulatinamente, que en el actual entorno de crisis se manifiestan con inviabilidades, en particular en lo que se refiere a su operación financiera, y en su eficiencia para asegurar un retiro digno a los trabajadores. Por lo anterior, los sistemas tradicionales de previsión social encaran graves dificultades que cuestionan la tarea social de proveer los diversos servicios básicos que reclama el bienestar colectivo.

El agotamiento de los viejos sistemas de reparto se ha dado por varias razones entre las cuales la de mayor importancia es la insolvencia financiera, esto es, que las contribuciones no son suficientes para financiar de forma adecuada los gastos de jubilación. En muchos casos ese déficit se revierte en presiones sobre las finanzas públicas en la forma de grandes subsidios, cuya contrapartida en la tributación - básicamente indirecta- lleva finalmente a que sea la población en su conjunto la que pague las jubilaciones.

La crisis financiera de los viejos sistemas también es reflejo de la evolución de la estructura poblacional, principalmente del incremento de las expectativas de vida. Esto, a su vez, se manifiesta en un deterioro de la relación de trabajadores activos a pasivos la cual ha empeorado en los últimos años debido a la adversa coyuntura económica y sus consecuentes efectos negativos en la creación de empleos y la masa salarial, que es la base de cotización.

Otro aspecto que explica la inoperatividad de los sistemas de reparto, es el notable incremento de la denominada economía informal, ya que en 1980 la participación de la población laboral de América Latina en los mercados informales fue de 25.6% y en 1990 llegó a 38.0%, es decir, uno de cada tres trabajadores latinoamericanos estaba fuera del mercado formal del empleo. En México, la situación es más seria, ya que esta relación era de 36% a mediados de la década de los noventa. Los trabajadores que se encuentra en la economía informal además de no contribuir con sus aportes a un sistema previsional formal, son segmentos sociales en crecimiento que constituyen un enorme reto que sólo podrá hacersele frente en un entorno propicio para emprender una reforma social integral y comprensiva.

**Cuadro 2. Situación de la economía informal en algunos países de América Latina.**

	1980	1985	1990
<b>América Latina</b>	25.6%	30.4%	30.8%
<b>Argentina</b>	26.4%	29.4%	32.6%
<b>Brasil</b>	24.0%	30.2%	28.6%
<b>Colombia</b>	32.0%	35.0%	31.3%
<b>Costa Rica</b>	22.4%	23.4%	23.2%
<b>Chile</b>	36.1%	34.2%	31.7%
<b>México</b>	24.2%	29.9%	36.0%
<b>Venezuela</b>	25.7%	26.2%	26.4%

Los segmentos sociales inmersos en la informalidad que desde el punto de vista económico obtienen mejores remuneraciones que otros que están en el sector formal. Sin embargo, no tienen acceso a las garantías de la seguridad social, están al margen de los sistemas culturales y, en consecuencia, se encuentran en conflicto con la sociedad regularmente constituida.

Aunado a lo anterior está el hecho de que la enorme burocracia impide que los organismos de seguridad social funcionen con eficiencia y eficacia. La modernización debe alcanzar necesariamente la gestión de los sistemas previsionales.

El avance tecnológico, la informalidad y la mayor expectativa de vida provocan distorsiones que es necesario corregir para adaptarse a una nueva realidad que exige capacidad de carácter visualizando de manera permanente un futuro en donde la seguridad social provea a la población de sus necesidades.

Con las reformas hechas a los sistemas previsionales se busca corregir con una visión a largo plazo aquellas imperfecciones y que estos modelos realmente contribuyan a promover el crecimiento económico. Se quiere crear sistemas viables en términos financieros, que protejan y preserven el valor real de los recursos de los trabajadores y les aseguren una pensión digna a la hora de retirarse, que amplíen su cobertura y favorezcan el manejo competitivo de los aportes, que al mismo tiempo que generen ingresos reales fortalezcan el sistema financiero y el ahorro a largo plazo.

El fenómeno de la seguridad social atrae la atención de manera significativa debido a la cantidad y calidad de la población a la que se dirige. Los cambios tecnológicos y en los sistemas de producción, así como la competencia y la globalización financiera, han afectado los conceptos relativos a la seguridad social y conducido a la sociedad contemporánea a una nueva concepción de los ideales y valores que sustentan a esos sistemas.

Se presenta una división, pues mientras por un lado el avance tecnológico mejora las condiciones de productividad y los niveles de eficiencia, por otro ese progreso no entraña una correspondencia con respecto a la demanda de mano de obra. Es preciso inducir esa relación para evitar que la modernización no sólo represente un estiramiento de la pirámide social, con la consecuente marginación de algunos sectores.

Las reformas recientes de América Latina no son sólo modificaciones que ofrecen los principios de organización de los sistemas antes vigentes, sino que son la imposición de un nuevo paradigma: **SISTEMAS DE AHORROS CAPITALIZADOS INDIVIDUALMENTE**, con administración privada y que reemplazan totalmente al sistema o complementan otros pilares de reparto. Se trata de cambios en los objetivos fundamentales de las instituciones y su interrelación con el entorno en que se desarrollan.

No son sucesos de expansión o saltos evolutivos, son rupturas de las que hay muy poca experiencia y cuyos efectos son de largo plazo. En este sentido es muy común la confusión entre el éxito de la reforma, entendido como la solución a los problemas, y el éxito como imposición de un nuevo sistema.



## 2.1. CHILE

### 2.1.1. Generalidades.

El sistema de reparto era inequitativo, ya que no tomaba en cuenta la totalidad de los aportes, sino que fijaba las pensiones según las remuneraciones gravables de los últimos 5 años de vida activa, lo que facilitaba la evasión previsional durante largos periodos. El elemento decisivo para la implantación del nuevo sistema fue su carácter no opcional; a diferencia de lo que ha estado pasando en otros países, en donde la participación en el nuevo sistema es opcional, en Chile todos los nuevos trabajadores fueron obligados a afiliarse y los antiguos se les dio tal estímulo económico para el traspaso que es prácticamente imposible no cambiarse.

En 1981, en el mes de mayo, se creó en Chile un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, administrado por instituciones privadas lucrativas y destinado a los trabajadores de la sociedad civil; las fuerzas armadas y de orden público permanecen en el antiguo sistema de reparto.

También hubo reformas anteriores a la de 1981 que fueron de gran importancia; como el Decreto-Ley (D.L.) 2448 de 1979 el cual estableció un sistema uniforme de pensiones por vejez. Ante esto, los empleados públicos y particulares podían jubilarse con 30 o 35 años de servicio sin importar la edad. Este Decreto también suprimió las pensiones por antigüedad y estableció un límite de edad parejo para empleados y obreros, 65 años los hombres y 60 años las mujeres, con lo cual finalizó la discriminación de la cual eran objeto los obreros.

Cuando, en 1981, se instaló el sistema de capitalización individual se rebajó el monto de las cotizaciones, destacando como fundamento la reforma del D.L. 2448, que implicaba mayores aportes y menores costos. Pero a los trabajadores que permanecieron en el antiguo sistema no se les rebajó el costo, lo que constituyó una medida discriminatoria. La legislación (D.L. 3500) estableció que las persona que en adelante se incorporaran al mercado laboral deberían afiliarse obligatoriamente al nuevo sistema. Los trabajadores que ya pertenecían al mercado laboral podían optar por el sistema de reparto anterior o afiliarse al nuevo.

Se registró un traspaso masivo de afiliados hacia el nuevo sistema debido a que al disminuir las cotizaciones aumentó el ingreso líquido de los trabajadores en más de 11% real. En 1995 los trabajadores afiliados al nuevo sistema pagaban en total 20.1% de cotizaciones previsionales, en cambio, quienes pertenecían al anterior sistema cubrían de 25.8 a 30.9% de su ingreso bruto; lo cual representó un gran aliciente para afiliarse al nuevo sistema.

Para facilitar el traspaso al nuevo sistema de pensiones se establecieron los bonos de reconocimiento; éstos corresponden a una cantidad de dinero calculada según el

monto y la duración de las cotizaciones en el sistema antiguo que va a incrementar el fondo de capitalización individual en el momento de la jubilación. El gobierno garantiza un ajuste a los bonos conforme al índice de precios al consumidor y un interés de 4% anual.

Para administrar los recursos se crearon sociedades anónimas específicas, que son las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**, ligadas a grandes grupos económicos nacionales. El sistema arrancó en 1981 con 13 AFP, cuyo número aumentó gradualmente.

**CHILE**

- ⇒ El sistema de capitalización individual se inició hace 18 años.
- ⇒ Con 22 Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs).
- ⇒ 5 millones de trabajadores afiliados.
- ⇒ Han acumulado 30,000 millones de dólares (40% del PIB).
- ⇒ Cada trabajador registrado en una AFP tienen ahorrados 10,000 dólares (en promedio).
- ⇒ Rendimiento anual de 12.3% por arriba de la inflación.
- ⇒ Quienes cotizan en este sistema reciben pensiones entre 40 y 50% más altas que las del sistema anterior.

\*Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

En junio de 1995 había 22 administradoras, las cuales integraban a 5 millones de afiliados al nuevo sistema, que equivalían al 99.4% de la fuerza de trabajo. En 1970 los afiliados activos al sistema de reparto representaba 75.6% de la fuerza de trabajo, relación que en 1980 fue de 62.8%, a pesar de que el desempleo real era más alto que en 1995, pues llegó a 15.7% de la fuerza de trabajo.

### 2.1.2. Costos del sistema de AFP's.

Una parte considerable de este costo proviene de la gran competencia entre las AFP's; debido a que las administradoras cuentan con un gran número de promotores y vendedores, y que cada día va en aumento, lo que a dado lugar a un alto porcentaje de cambios de una AFP a otra (25% anual).

Para disminuir los costos administrativos de los traslados se premia a los que permanecen en las AFP's, disminuyéndoles las comisiones, y sólo permitiendo un cambio al año, en lugar de los 4 cambios que se estaban dando.

En el sistema de AFP's los trabajadores deben aportar una cotización obligatoria de 10% para su pensión, sin tomar en cuenta la contribución de 7% para la salud, además de contribuir con aproximadamente 3% para un seguro de invalidez y sobrevivencia monto que incluye los costos de administración y las ganancias de las administradoras. El costo del seguro fluctúa en torno a 1%, de manera que las AFP retienen el 16.7% del 12% de lo que entregan los trabajadores para su pensión de vejez.

Los costos de administración del antiguo sistema de reparto equivalían a poco menos del 5% del total de ingresos por aportes. El cálculo de 16.7% no incluyen las comisiones fijas ya que la mayoría de las AFP las han suprimido, pero cuando las hay afectan más a los cotizantes de menores ingresos. Por ejemplo, la administradora con el mayor número de afiliados, la comisión fija en agosto de 1995 era de 195 pesos<sup>1</sup>, suma que equivalía al 3% de la cotización neta para pensión por vejez que realizaban los asalariados que ganaban el sueldo mínimo legal.

### **2.1.3. Rentabilidad del sistema de AFP.**

La rentabilidad de los fondos de pensiones fue muy alta en los primeros 14 años de funcionamiento del sistema, llegó a un promedio superior de 13% real; pero, en 1995 esta rentabilidad pasó a ser negativa, cayó 2.5%, debido principalmente a la baja de las acciones, en especial las del sector eléctrico en las que estaban invertidos importantes recursos de las AFP.

La siguiente tabla nos muestra la rentabilidad anual del fondo de pensiones, en el período de 1981-1995.

---

<sup>1</sup> Pesos chilenos.

**Cuadro 3. Rentabilidad de las AFP's anuales.**

1981	12.9%
1982	28.5%
1983	21.2%
1984	3.6%
1985	13.4%
1986	12.3%
1987	5.4%
1988	6.5%
1989	6.9%
1990	15.6%
1991	17.8%
1992	4.0%
1993	16.7%
1994	17.8%
1995	-2.5%
Promedio	12.0%

\*Fuente: Superintendencia de AFP.

Las altas tasas de rentabilidad real de los primeros años se asociaron a factores circunstanciales, tales como, la crisis de comienzos de los ochenta o la fuerte alza del precio de las acciones a partir de 1990. El alza de las acciones a principios de los noventa obedeció en parte a las compras de las mismas AFP, cuando deben vender más de lo que compran (para poder pagar las pensiones) presionan a la baja el precio de las acciones.

Las rentabilidades obtenidas por el sistema de AFP no podrán repetirse en el futuro, porque se deben invertir enormes y crecientes sumas que difícilmente encuentran espacios para obtener buenos rendimientos. Hay que tomar en cuenta que, a julio de 1995, los activos de los fondos de pensiones llegaban a 25,997 millones de dólares, equivalentes a más del 40% del Producto Geográfico Bruto (PGB). Se estima que hacia el año 2000 los fondos representarán 80% del PGB.

La ampliación y diversificación del mercado de capitales ofrece mayores posibilidades para invertir, desde 1986 se permite la colocación de los fondos en acciones de empresas, y en mayo de 1995 se autorizó a las AFP aumentar de 30% a 37% el porcentaje de los fondos que pueden invertirse de esa manera. Las fluctuaciones del precio de las acciones crean un problema de inseguridad para los trabajadores que van a pensionarse; ya que si alguno lo hace en un momento en el que la bolsa está a la baja, podría perder una parte importante de su pensión para el resto de su vida. Es necesario también considerar que la rentabilidad de los fondos de pensiones es mayor que la de las cuentas individuales de capitalización.

#### 2.1.4. Papel que juega el Estado en el sistema de AFP.

Los costos de la transición del sistema de reparto al de capitalización individual los ha asumido el Estado; ha tenido que financiar las pensiones del anterior sistema, en el que quedan muy pocos afiliados activos, así como los Bonos de Reconocimiento de los adscritos al sistema de capitalización, conforme se han ido jubilando. Asimismo, debe entregar de golpe enormes sumas, que en el anterior sistema se habrían desembolsado paulatinamente durante muchos años. Se calcula que el costo total de los Bonos de Reconocimiento podría ascender a 15 millones de dólares, cerca de un tercio del PGB chileno.

El Estado garantiza las pensiones mínimas a los afiliados a las AFP que no alcanzan a reunir el capital suficiente para lograr una pensión para lo cual tienen que haber cotizado por lo menos 20 años. A esto se debe agregar el financiamiento de las pensiones asistenciales, destinadas a personas indigentes que carecen de las cotizaciones necesarias.

El Estado ha tenido que enfrentar un importante incremento del déficit previsional, proveniente de los aportes a los uniformados e indigentes, por lo que el déficit lijado al nuevo sistema sería de aproximadamente 3.5% del PGB; así, una buena parte del fondo de pensiones se ha constituido, indirectamente, gracias a los aportes públicos. Sin embargo, el Estado ha cubierto una parte importante del déficit emitiendo instrumentos financieros que han sido comprados por los fondos de pensiones.

#### Cuadro 4. Inversiones realizadas por los Fondos de Pensiones a julio de 1995.

Inversiones estatales	39.3%
Acciones de empresas	30.9%
Letras hipotecarias	14.9%
Bonos de empresas	5.7%
Depósitos a plazo	5.1%
Otros	4.1%

\*Fuente: Superintendencia de AFP.

Una disposición muy importante del Estado ha sido el establecimiento de normas de supervisión para garantizar el prudente manejo de los fondos. La Superintendencia de AFP estableció resguardos especiales para minimizar los riesgos de las inversiones de los fondos en el exterior, que hasta ahora han sido muy limitadas.

#### 2.1.5. Papel que juega el Sector Empresarial en el sistema de AFP.

Todos los recursos que van a los fondos de pensiones se descuentan de las remuneraciones brutas de los trabajadores, de manera que no hay un aporte directo

de los empleadores; y por lo cual al emprenderse el nuevo sistema se aumentó el sueldo bruto de los trabajadores a fin de que su ingreso líquido no se alterara.

El papel central de los empresarios se refiere al control de las AFP y de sus fondos; en 1981 las administradoras fueron creadas por los grandes grupos económicos nacionales, en 1986 3 consorcios financieros estadounidenses adquirieron la mayoría de las acciones de 3 grandes AFP, con lo que obtuvieron el control de más de 60% de los fondos previsionales chilenos.

La administración de los fondos de pensiones es un buen negocio en cuanto se superan los costos de la puesta en marcha; en el primer semestre de 1995 las AFP obtuvieron ganancias por 46 millones de dólares, con una utilidad media de 14% por arriba del patrimonio; a pesar de los altos costos de la administración.

Lo más importante para los grupos económicos es la intervención en la dirección de las empresas en las que los fondos poseen acciones, aunque se ha prohibido a las AFP participar en la gestión misma de las empresas, pueden intervenir en la elección de los directores en las juntas de accionistas, lo que les otorga un enorme poder económico. También existe un alto grado de concentración en el sistema, ya que para mediados de 1995 había 18 AFP, de las cuales sólo tres concentraban 68.7% de los afiliados, 54.1% de los fondos de pensiones y 74.6% de las utilidades. Gracias a esas cuantiosas utilidades las grandes AFP chilenas han podido emprender negocios en otros países latinoamericanos, por ejemplo, la mayor de todas tiene inversiones en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú.

#### **2.1.6. Papel que juegan los trabajadores en el Sistema de AFP.**

En una atmósfera donde los grandes grupos económicos controlan más de 25 millones de dólares, los trabajadores y sus organizaciones desempeñan un papel marginal. Cuando se estableció el nuevo sistema, todas las organizaciones sindicales chilenas se opusieron, pero con el paso de los años y frente al hecho de que la mayoría de los trabajadores se afiliaba a las AFP por obligación, como pasaba con los nuevos, o forzados por la posibilidad de obtener un mayor ingreso líquido, fueron cambiando sus puntos de vista para con el sistema. En 1988, las organizaciones sindicales ya no tenía el objetivo de un posible regreso al antiguo sistema de reparto, sino más bien quitar a los grandes grupos económicos el control absoluto sobre las administradoras. Se planteaba, como mínimo, que los directorios de las AFP estuvieran constituidos en 50% por representantes de los contribuyentes.

La Superintendencia de AFP promovió la creación de estas entidades particulares entre las organizaciones laborales.

**Cuadro 5. AFP's de las organizaciones laborales.**

ORGANIZACIÓN	AFP	NO. AFILIADOS	PARTICIPACION DEL TOTAL (%)	MONTO DE FONDOS ADMS. /A	PARTICIPACION DEL TOTAL (%)
Colegio de Profesores	AFP Magister	63,114	1.2	432	1.7
Sindicato de la Banca Privada	AFP Futuro	7,381	0.14	124	0.5
Sindicato del Banco del Estado	AFP Aporta	15,169	0.29	170	0.7
Sindicato de trabajadores telefónicos	AFP Fomenta	8,996	0.17	258	1

Otras administradoras que se iniciaron ligadas a organizaciones laborales se han transferido a otros dueños o han fracasado.

a/ cifras en millones de dólares.

\*Fuente: Superintendencia de AFP.

Las administradoras vinculadas a los trabajadores permiten captar una parte de las ganancias del sistema, beneficiando así a las organizaciones laborales; pero, esas AFP absorben en conjunto sólo 1.8% de los cotizantes y controlan apenas 3.9% del total de los fondos. Además, tienen fuertes dificultades para enfrentar la competencia de las grandes AFP; que tienen una fuerza de venta y una disponibilidad de recursos mayor, lo que les permite captar más afiliados y obtener economías de escala.

La creación de AFP dependientes de las organizaciones laborales es sin duda positiva en términos de desconcentración del poder económico y de obtención de ganancias para las organizaciones; pero hasta el momento constituye un elemento marginal en el sistema de pensiones basado en la capitalización individual.

### 2.1.7. Situación de las pensiones.

En Chile, en el sistema de AFP, el monto de la pensión de vejez de un trabajador depende de diversas cosas, como son:

- a) la cuantía y evolución de la remuneración declarada;
- b) el monto y evolución de la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones respectivo;
- c) la duración de la vida laboral;
- d) el monto de las cotizaciones;
- e) el monto de las comisiones cobradas por la AFP;
- f) la modalidad de retiro;
- g) la duración esperada del período de pasividad, según la edad de retiro y sexo; y
- h) los beneficios potenciales y expectativa de vida.

Las pensiones otorgadas por el nuevo sistema hasta el momento son muy pocas, y están afectadas por los Bonos de Reconocimiento y por las altas tasas de rentabilidad de los primeros años e incluyen un sesgo en cuanto que presentan proporcionalmente más a las personas que se han jubilado porque pueden obtener una pensión relativamente buena.

En el sistema de capitalización individual las pensiones se fijan al momento de la jubilación y ya no varían en términos reales, por esto, los jubilados no podrán beneficiarse del progreso económico del país en el futuro. Por lo cual podemos observar que con este sistema se producirá una separación creciente entre los ingresos de los trabajadores activos -los cuales aumentarán conforme al progreso del país- y las pensiones de los trabajadores pasivos, se quedarán estancadas.

### **2.1.8. CONCLUSION**

El sistema de pensiones chileno es uno de los más exitosos que se han emprendido. Es de carácter obligatorio para todo trabajador que se inscriba por primera vez y para los trabajadores que ya estaban inscritos se les han otorgado muchos estímulos para que se traspasen al nuevo sistema, por lo cual resulta casi imposible no cambiarse y se ha mostrado como una ventaja que contribuyó al éxito del mismo.

Pero la implantación del nuevo sistema tuvo altos costos que en su mayoría han sido asumidos por el Estado. Estos costos se derivan de diferentes cosas, entre las más importantes están los diversos cambios de AFP's que estaban permitidos realizar a cada trabajador, para lo cual decidieron premiar la permanencia en las AFP's, a través de la baja en el monto de las comisiones y poniendo límites a los cambios entre una y otra AFP.

Los fondos captados por el nuevo sistema, de 1981 a 1994 registraron altos rendimientos, esto como consecuencia de la ampliación y diversificación del mercado de capitales que les ofreció muchas alternativas de inversión. Pero las fluctuaciones que hubo en los precios de las acciones provocaron que la rentabilidad de los fondos se tornara negativa como ocurrió en 1995, cuando por primera vez desde que se implantó el sistema, la rentabilidad era mala, principalmente por la baja de las acciones del sector eléctrico en que estaban invertidos gran parte de los fondos.

**Una característica que a mi juicio es la más importante en el modelo chileno y que lo diferencia del modelo mexicano es que las aportaciones no son de carácter tripartita (trabajadores, patrones y Estado), si no que las pagan únicamente los trabajadores**



También el hecho de que les sea permitido a las organizaciones laborales, organizar su propia AFP y competir en el sistema; aunque su participación es muy pequeña, es una característica única del modelo chileno. Esta característica permite una participación más activa y cercana de los trabajadores en el nuevo sistema.

El sistema de capitalización individual ha sido muy exitoso porque ha aportado cuantiosos recursos al mercado de capitales, lo que contribuye al desarrollo nacional. Como por ejemplo, el hecho de que una parte de las viviendas que se construyen se financian con letras hipotecarias, en las cuales las AFP invierten fondos. Conviene reiterar que las organizaciones laborales enfrentan una doble situación. Por un lado han criticado fuertemente los aspectos no solidarios del sistema de pensiones basado en la capitalización individual y, por otro lado, en la medida en que el nuevo sistema se ha consolidado, han tratado de aprovechar los espacios existentes para crear AFP que les permitan controlar una parte de los fondos y obtener ganancias para sus afiliados.

## **2.2. URUGUAY**

### **2.2.1. Antecedentes**

En el Uruguay, la legislación de seguridad social se empezó a gestar a partir de los años veinte; al principio sólo amparó a los trabajadores del sector público, pero en la década de los treinta se extendió a gran parte del sector privado. En los treinta la relación entre trabajadores activos y pasivos que cobraban beneficios de jubilación o pensión era de seis a uno.

De 1960 a 1970 el sistema inició su etapa de maduración; en muchos aspectos la legislación social podía considerarse avanzada y formaba parte del ser nacional.

A finales de los sesenta la relación entre trabajadores activos y pasivos era de cuatro a uno; a ello se aunaba una clara tendencia al envejecimiento de la población y una mayor expectativa de vida al nacer, la cual se acercaba a las cifras de los países más desarrollados. La economía había dejado de crecer y comenzaba la incertidumbre de un país que no lograba dar respuestas a las necesidades económicas del mundo de la posguerra y que tampoco las generaba en lo interno; en ese entorno el sistema de jubilaciones y pensiones comenzaba a tener problemas.

Los aspectos demográficos, como la baja natalidad y la mayor esperanza de vida, así como aspectos económicos, tales como crecimiento del sector informal de la economía, deficiente administración del sistema y continuo deterioro de la relación activos-pasivos, entre otros aspectos, llevaron a que a finales de los años ochenta se diera un proceso de desfinanciamiento y una crisis de credibilidad en el sistema.

El deterioro de la relación activos y pasivos registra niveles alarmantes, es de 1 pasivo por 1.4 activos que cotizan. Ante ello se elevaron las tasas de aportación de los patrones y dependientes junto con el aumento del aporte de toda la sociedad, lo que se tradujo en que siete puntos del IVA se destinara a financiar el sistema, como esto no fue suficiente también aumento la aportación directa del Estado.

En 1989 el sistema de seguridad social implicaba un gasto de 10.39% del PIB, porcentaje que creció año con año hasta llegar a 15% en 1995, manteniendo una tendencia creciente. Para cubrir el gasto del IVA, este se elevó a 23% para poder destinar los 7 puntos al sistema. Es importante señalar que más de 80% del gasto del sistema cubre los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia; por tanto, la incidencia del sistema sanitario, del seguro por desempleo y otros, no llegan a 20% del gasto total.

Es muy importante señalar la cuestión de la evasión que desde hace muchos años ha crecido como resultado de la no declaración de actividad o de la subdeclaración. Hay de hecho un acuerdo obrero-patronal para subdeclarar con mucho los ingresos

recibidos, ya que ambas partes se benefician del pago de menores cotizaciones. A lo anterior se sumó una profunda crisis de confianza que condujo a que en 1989 se celebrara un plebiscito para realizar una reforma constitucional con el objetivo de introducir como variable de ajuste de las pasividades el índice medio de salarios. Como resultado en los últimos 5 años las pasividades aumentaron más que los niveles de ajuste de los funcionarios públicos y de muchos sectores de la actividad privada. Esto agudizó el desfase entre ingresos y egresos del sistema, con el consecuente incremento progresivo de los tributos destinados a cubrir el déficit.

### 2.2.2. Organización institucional.

En Uruguay la estructura institucional de la seguridad social estatal se integra con los siguientes organismos:

<b>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.</b>	Es el organismo que elabora los lineamientos generales de la política nacional en la materia.
<b>Banco de Previsión Social (BPS)</b>	Organismo autónomo rector de la seguridad social, cuyo objetivo básico es coordinar los servicios estatales de previsión social y cobertura de los riesgos y cargas por maternidad, infancia, familia, vejez y sobrevivencia, por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, y por enfermedad y desocupación. Determina y recauda las contribuciones de seguridad social (aportes) y administra los servicios comunes de apoyo. También cubre a toda la población, excepto a la población amparada por las cajas y por los sistemas militar y policial, y otorga prestaciones y servicios asistenciales (las cuales mencionaré con detenimiento más adelante).
<b>Servicio de retiros y pensiones militares y policiales.</b>	Son organismos que actúan desconcentrados de la órbita de los ministerios de Defensa Nacional e Interior.
<b>Cajas de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Notarial de Jubilaciones y Pensiones, y de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarias.</b>	Actúan con autonomía técnica, sin perjuicio del control que ejerce el Poder Ejecutivo y de la aplicación de las normas generales anteriores para la concesión de jubilaciones y pensiones.

\*Fuente: Banco de Previsión Social de Uruguay.

El BPS es el organismo regulador más importante, las prestaciones y servicios asistenciales en el área de personas en actividad que otorga el Banco son:

<p><b>Prestaciones de activos</b></p>	<p><b>Asignaciones familiares:</b> Se paga una prestación mensual en dinero equivalente a 8% del salario mínimo nacional por cada hijo menor de los trabajadores del sector privado que prestan servicios remunerados a terceros, de los trabajadores amparados por el Seguro de Desempleo y de los pequeños productores rurales. Para calificar se exige que los hijos tengan menos de 18 años. Para menores discapacitados el pago de la asignación es doble y de por vida o hasta que perciba otra pensión del BPS. Esta prestación no tiene una fuente específica.</p> <p><b>Subsidio por maternidad:</b> Las trabajadoras del sector privado y las esposas de los trabajadores tienen derecho a una prestación en dinero, que sustituye al salario no generado en los períodos previo y posterior al parto. Esta prestación carece de fuente de financiamiento propia.</p> <p><b>Subsidio por enfermedad:</b> El trabajador del sector privado amparado por el seguro por enfermedad que quede impedido para desempeñar sus funciones por razones de salud tiene derecho a percibir, desde el cuarto día de la enfermedad, una prestación en dinero equivalente a 70% de su salario básico, con un tope de tres salarios mínimos nacionales. Este subsidio se financia con aportes patronales (5%) y obrera (3%) sobre el salario bruto percibido.</p> <p><b>Seguro por desempleo:</b> Es un subsidio mensual en dinero para los trabajadores tanto del sector privado como rurales, domésticos, etc., que están en situación forzosa de desempleo, sin que ésta sea imputable a su voluntad o capacidad. El pago se realiza durante 6 meses de inactividad continua o discontinua y se financia con asistencia estatal; el afiliado percibe 50% en promedio.</p>
<p><b>Servicios asistenciales</b></p>	<p><b>Maternidad:</b> Para el embarazo, parto y atención perinatal se cuenta con servicios médicos que se prestan en forma directa o mediante las instituciones de asistencia médica colectiva; a la madre y a los hijos se les proporciona un servicio integral; para el hijo se extiende hasta los 14 años, con controles médicos, asistencia odontológica, ortodoncia, asistencia en malformaciones congénitas, entre otros, así como traslado y asistencia a escuelas especiales para discapacitados.</p> <p><b>Seguros de enfermedad:</b> El BPS cuenta con el Seguro de Enfermedad para dar atención preventiva y asistencia médica.</p>
<p><b>Prestaciones de pasivos</b></p>	<p>En la población pasiva el BPS cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia; se calcula que hay 700,000 personas pasivas: 60,000 pensionistas por vejez y 640,000 entre jubilados y pensionistas. Los activos cotizantes ascienden a 926,000.*</p>
<p><b>Servicios sociales del BPS</b></p>	<p>El Área de Promoción Social del Banco que otorga prestaciones económicas no contributivas para apoyar gastos no mensuales de las instituciones que dan servicios sociales -hogares de ancianos, instituciones culturales, asociaciones de jubilados y pensionistas, etc.- para adultos mayores y discapacitados. Está facultada también para adjudicar viviendas a jubilados y pensionistas.</p>

\*Cifras a 1996. Fuente: Banco de Previsión Social (BPS).

### 2.2.3. Nuevo sistema de previsión.

En el proceso de elaboración del modelo se identificaron una serie de problemas del sistema anterior considerados esenciales, de cuya resolución dependerá el futuro de la seguridad social en el Uruguay. Éstos tienen sus causas en las características de

la normatividad y en las limitaciones de control administrativo. Entre las debilidades del régimen se encuentran las siguientes:

- ◆ Para el cálculo jubilatorio inicial, la seguridad social sólo considera los ingresos declarados en los últimos 3 años.
- ◆ La asignación jubilatoria varía en tramos de 5 años de edad o de servicio y no estimula eficazmente el mayor número de años de edad o de servicios computados.
- ◆ Los topes mínimos, equivalentes a 85% del salario mínimo nacional, han perdido gran parte de su valor real original y pueden considerarse insuficientes, sobretodo si se les compara con las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez.
- ◆ Los topes máximos equivalentes a 7 salarios mínimos nacionales sufren un continuo retroceso real. La norma anterior no premia con justicia a los afiliados que cotizaron al sistema en forma ordenada y por importantes periodos.
- ◆ Han proliferado las normas de amparo privilegiadas o de computo de servicios bonificados, realizadas sin los estudios demográficos y financieros adecuados.
- ◆ El régimen pensionario otorga el derecho a la viuda sin limitantes por su edad o condición económica.
- ◆ Las edades mínimas jubilatorias de 55 años para las mujeres y 60 a los hombres se concibieron en los años cuarenta. Ahora en las edades mínimas jubilatorias, la expectativa actual de vida adicional es de 25.3 años para la mujer y 16.9 años para los hombres.

Esa situación, aunada a la coyuntura política de fines de 1994, año de elecciones, hizo que en 1995 el gobierno electo convocara a un debate sobre la seguridad social. Gracias a la coalición de los principales partidos políticos se logró un acuerdo antes de que el nuevo gobierno tomara posesión en marzo de ese año.

El 1 de abril de 1996 entró en vigor la reforma que tiende a restablecer y consolidar un sistema de seguridad social solidario, eficaz y justo para la población afiliada al Banco de Previsión Social, asegurando al trabajador que su aporte le garantizará un derecho cierto y un retiro digno; al empresario, que la carga de sus aportaciones no le restará competitividad productiva al país y a su empresa, que no desestimulará sus propósitos de inversión y renovación, ni que diera lugar a nuevas restricciones para la generación de empleos.

A los asegurados y pensionistas se asegura que el sistema tendrá solidez económico-financiera a fin de erradicar el miedo a una crisis que, de no realizarse los cambios necesarios, se prevé inevitable.

La ley ataca la falta de equidad del sistema anterior, el cual se basa en años de servicio y no en años de aporte. Se pretende restablecer la justicia del sistema, evitando que quien no aporta sea medido en igualdad de condiciones con el que sí lo hace. La normatividad anterior se traduce en resultados injustos, alienta la subdeclaración y la evasión total, aspectos que se corrigen en el nuevo sistema. Esto afianzará la solidaridad intergeneracional entre los trabajadores que aportan y

contribuyen a financiar el sistema y los que ya disfrutaban de pasividad. El sistema anterior termina constituyéndose en un factor desestimulante para los jóvenes, pues les provoca descreimiento y falta de adhesión. El nuevo sistema orienta a cambiar esto con mecanismos para devolverle certeza y credibilidad, como la mayor correspondencia entre el aporte efectuado durante toda la vida laboral y la asignación de pasividad, así como una mayor salud financiera del sistema.

La nueva legislación pretende revertir la tendencia negativa que actualmente tienen la relación activo-pasivo, lo que indiscutiblemente genera la pérdida de viabilidad financiera del actual régimen de reparto. El nuevo sistema abre un camino muy prometedor para el país; en otros países los ahorros de los trabajadores para un retiro digno se han convertido en uno de los principales motores de la economía, ya que permiten financiar grandes proyectos nacionales, asimismo, al colocarse en títulos públicos garantizados por el Estado sus rendimientos se utilizan para financiar la salud, la educación, y la seguridad pública. Además de ser inversiones rentables y seguras que financian y consolidan beneficios vitalicios para el trabajador, permiten que toda la población activa participe en la solución de los problemas nacionales.

Mediante su cuenta de ahorro personal, el trabajador podrá comprobar cómo ésta crece para beneficio propio y de la sociedad. Ése será el resultado de una participación real en el progreso del país y de una auténtica solidaridad generacional.

#### **2.2.4. Características del nuevo sistema previsional.**

El nuevo sistema se basa en un régimen mixto, el cual recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada: 1) por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, que fija prestaciones definidas, las aportaciones de los trabajadores activos y de los patrones, los impuestos afectados y la asistencia estatal; y 2) jubilación por ahorro individual obligatorio, que se fija por la aportación de cada afiliado y sus rendimientos se acumulan en una cuenta personal a lo largo de la vida laboral.

Cuando termina toda actividad con causa justificada se tiene derecho a percibir una prestación mensual, determinada por el monto acumulado de los aportes y sus rendimientos y conforme a tablas generales de la expectativa de vida al momento del cese o de la solicitud de la prestación.

La Ley crea 3 niveles o coberturas: <sup>1</sup>

1. El que se refiere a la solidaridad intergeneracional lo administra el Estado y ampara de 90 a 92% de la población con ingresos hasta de 5,930 pesos

---

<sup>1</sup> Las cifras están expresadas en pesos constantes de mayo de 1995.

uruguayos (811 dólares). Este nivel, que se rige por el régimen de reparto, pilar básico del sistema de seguridad social uruguayo, ampara a todos los afiliados activos, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

2. La jubilación por ahorro individual obligatorio lo administran entidades propiedad de instituciones públicas o de personas u organizaciones privadas y comprende a las personas con ingresos de 5,930 a 17,991 pesos (2,461 dólares). Las prestaciones de este régimen se financian exclusivamente con aportaciones personales. Cabe señalar que para estimular el ahorro en este tratamiento se permite a los incluidos en el de solidaridad intergeneracional aportar en este régimen 50% de sus ingresos.
3. El ahorro voluntario incluye a las personas con ingresos superiores a 17,991 pesos y estas personas tienen la libertad de entrar o no al sistema, aunque esa posibilidad sólo existe por el excedente de ese nivel de ingresos.

La solidaridad intergeneracional, constituye un modelo público profesional con las siguientes características:

- ▲ Opera con la modalidad de reparto puro.
- ▲ Su financiamiento se realiza con base en aportaciones sobre salarios, gravámenes específicamente afectados y asistencia financiera del gobierno central, cuando ésta es necesaria para lograr el equilibrio financiero.
- ▲ La prestación es de naturaleza definida y relativamente proporcional al salario de cotización del afiliado.
- ▲ La adscripción es obligatoria y no sustituible por otro mecanismo.
- ▲ La gestión esta a cargo de manera obligatoria del Banco de Previsión Social.

Este régimen se complementa con un modulo instrumental con un objetivo redistributivo orientado a los grupos sociales de menores ingresos no integrados a sectores estructurados del mercado de trabajo. Ese complemento se logra mediante un modelo público selectivo constituido por las prestaciones asistenciales no contributivas de vejez e invalidez. Esas prestaciones tienen las siguientes características (primer pilar):

- 1) operan con la modalidad de reparto.
- 2) se financian por vía fiscal y no con aportaciones sobre la masa salarial.
- 3) la prestación es uniforme y de naturaleza asistencial.
- 4) la adscripción es selectiva y se sujeta a examen de ingresos, lo cual asegura la prestación a personas de bajos recursos.

Una de las innovaciones del nuevo sistema es la apertura de un espacio de acción al modelo privado comercial-profesional. Éste cubre riesgos de invalidez, vejez y

sobrevivencia, tiene carácter complementario, aunque obligatorio y tiene las características siguientes (segundo pilar):

- 1) opera con la modalidad de capitalización individual (en cuanto al riesgo vejez).
- 2) establece un régimen de aportación definida para el riesgo vejez y de prestación definida sólo para los riesgo de invalidez y sobrevivencia.
- 3) se financia con los aportes personales sobre salarios.
- 4) la prestación es proporcional al nivel de aportaciones y rentabilidad e inversiones.
- 5) la adscripción es obligatoria con un tope o techo de cotización.

El objetivo que persigue este modelo es complementar las prestaciones provenientes del pilar base del sistema, con la tendencia a incrementar la cuantía de la sustitución de ingresos de actividad por de pasividad.

La ley permite un tercer pilar de cobertura, con iguales características pero voluntario, para los afiliados obligatoria o voluntariamente comprendidos en el segundo pilar de cobertura, cualquiera que sea su nivel de ingresos por encima del tope establecido para el nivel anterior. Se trata de un modelo privado, asociativo-profesional. En el país ya existían instituciones similares a la caracterizada en este pilar: la Sociedades Administradoras de Fondos complementarios de previsión social, creadas en 1984.

El marco legal se distingue por la adscripción voluntaria y su objetivo principal es complementar las prestaciones provenientes del primer pilar a fin de mejorar el ingreso de pasividad con una prestación adicional o complementaria, que generalmente se financia mediante el régimen de capitalización colectiva.

El ámbito objetivo de aplicación del nuevo sistema incluye de modo inmediato y obligatorio todas las actividades amparadas por el BPS. El ámbito subjetivo de aplicación comprende distintos segmentos de la población. Abarca obligatoriamente a todos los afiliados activos menores de 40 años de edad al 1 de abril de 1996 y con posterioridad de cualquier edad que ingresen al mercado de trabajo en actividades amparadas por el BPS. Los afiliados mayores de 40 años podrán optar por entrar al nuevo sistema jubilatorio o permanecer en el que están.

#### **2.2.4.1. Prestaciones a cargo del BPS.**

Las prestaciones a cargo del BPS son: jubilaciones, subsidio transitorio por incapacidad parcial, pensiones, subsidio para gastos funerarios y pensión a la vejez e



invalidez. Según la causa que la determine, la jubilación puede ser común, por incapacidad total y por edad avanzada. En la jubilación común, el nuevo sistema modificó los requisitos para entrar en la pasividad:

1. La edad mínima para gozar del beneficio jubilatorio por causal común es de 60 años para ambos sexos, en el anterior era de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres.
2. A los trabajadores se les exige cotización efectiva o registro efectivo en la historia laboral de un mínimo de 35 años, en el antiguo régimen se exigían 30 años de servicios y la prueba podía ser testimonial o documental; por lo que muchas personas se jubilaban solo con la declaración testimonial.

Como consecuencia del punto anterior, un alto porcentaje de las pensiones otorgadas fueron en base en servicios que nunca se prestaron. Para poner fin a esa situación, el nuevo sistema creó en 1994 la Historia Laboral para disponer de un mecanismo eficaz y certero para el reconocimiento de servicios y evitar fraudes que afecten las finanzas del BPS. Dicha Historia será un instrumento invaluable para el trabajador, por que le permitirá tener todos sus servicios registrados desde el inicio hasta el término de su vida laboral.

En la jubilación por incapacidad total se distingue la incapacidad sobrevenida en el traslado o en ocasión del trabajo, o de la que sucede después del término de la actividad. En la jubilación por edad avanzada se exige tener 70 años y 15 años de servicios registrados.

El subsidio transitorio por incapacidad se percibe cuando se presenta la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, el plazo máximo es de 3 años y se prevén exámenes médicos periódicos.

Los beneficiarios con derecho a las pensiones de sobrevivencia son las viudas, los hijos solteros menores de 21 años o mayores si son totalmente incapacitados para todo trabajo, los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo y los divorciados.

#### **2.2.4.2. Sueldo jubilatorio básico.**

El cálculo del sueldo básico jubilatorio se basa en el promedio de los ingresos percibidos en los últimos 10 años, actualizados por el índice medio de salarios, siempre que no exceda de 5% el promedio de lo percibido en los 20 años de mejores ingresos computables actualizados; si es así se considerará el promedio de los 20 años de mejores ingresos computables actualizados. El nuevo sistema de cálculo al considerar un período más extenso, ya que antes sólo se tomaban los últimos 3 años de aportaciones, busca resolver la situación que se creaba con el sistema anterior.

Para asignar la jubilación se fijan porcentajes que compensan el mayor número de años de aporte o de registro en el momento de configurarse la causal y en los años de diferimiento del goce de la pasividad o de edad, después de los 60 años. También se prevén los montos mínimos y máximos de jubilación que se actualizan, utilizándose como variable de ajuste el índice medio de salarios.

#### 2.2.4.3. Jubilación por ahorro individual obligatorio.

Este régimen es totalmente novedoso, comprende a los afiliados activos menores de 40 años de edad a la fecha de vigencia de la ley o a los que teniendo una edad mayor opten por acogerse a este régimen. Las causales jubilatorias o pensionarias serán las mismas del régimen intergeneracional, aunque su determinación tiene características específicas.

Las prestaciones se determinarán de dos formas:

1) Las que se generen con el ahorro acumulado, a la fecha de la configuración de la causal, darán origen a prestaciones de jubilación común, de jubilación por edad avanzada y de las respectivas pensiones de sobrevivencia; el importe de la asignación inicial se fijará con base en el sueldo acumulado en la cuenta individual, la expectativa de vida del afiliado y la tasa de interés respectiva. Las prestaciones se abonarán por medio de una empresa aseguradora, elegida por el interesado, a cuyos efectos la administradora traspasará los saldos acumulados respectivos.

2) Las prestaciones de jubilación por incapacidad total, del subsidio por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, se financiarán mediante un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, contratado por una empresa.

Se formaran entidades receptoras de ahorros previsionales, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), organizadas como sociedades anónimas. Se autoriza al BPS y a entidades públicas y privadas, ser propietarias de una administradora.

El capital mínimo debe ser de un millón de dólares, con los que se satisface la exigencia de responsabilidad mínima, la cual debe cubrirse antes de iniciar sus actividades. El único ingreso que podrán recibir las AFAP de los afiliados serán las comisiones por acreditación de aportes.

En febrero de 1996 se creó la AFAP estatal, con capitales de los bancos de Previsión Social, de la República Oriental del Uruguay y de Seguros del Estado. La elección que haga el trabajador de la administradora será con total libertad; el afiliado puede elegir y cambiar de AFAP hasta dos veces por año.

Cada administradora contará con un fondo de ahorro previsional único, el cual recogerá los ahorros de los afiliados comprendidos; estará completamente separado del patrimonio de la administradora y será inembargable. La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro Previsional no podrá ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen. En caso de que haya una insuficiencia, está deberá cubrirla el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, la Reserva especial o el Estado.

Los ahorros acumulados por los afiliados se deberán invertir con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. Las colocaciones autorizadas son:

- a) Valores emitidos por el Estado, el Banco Hipotecario o empresas públicas y privadas que coticen en bolsa.
- b) Depósitos a plazo en instituciones financieras.
- c) Valores con garantía bancaria y colocaciones en instituciones públicas o privadas para el otorgamiento de préstamos personales.

Las AFAP serán responsables de contratar un seguro contra riesgos de invalidez y fallecimiento en actividad de los afiliados, así como de traspasar a las aseguradoras los ahorros acumulados a la fecha del retiro o de la incapacidad o fallecimiento del afiliado. Las aseguradoras tendrán la responsabilidad de cubrir las prestaciones emergentes del régimen de ahorro para las causales de jubilación, pensión o subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Las administradoras serán controladas por el Banco Central de Uruguay, que estará autorizado para aplicar sanciones por incumplimiento de las normas.

El Estado garantizará a los afiliados al régimen de ahorro individual una rentabilidad real mínima y el pago puntual de las prestaciones a cargo de la aseguradora en caso de que se produzca la liquidación judicial de ésta.

## **2.2.5. CONCLUSIÓN**

Los cambios en el sistema de seguridad social de Uruguay, como en muchos otros países de América Latina, eran necesarios e impostergables. Ahora se cuenta con un sistema mixto.

El nuevo sistema es auténticamente uruguayo, ya que no tiene implantaciones de otros regímenes que responden a otras realidades y que tienen otros problemas; por lo mismo se diferencia de los demás.

Como en los otros países, Uruguay presentó, a finales de la década pasada, la necesidad de reformar su sistema previsional, por lo cual instrumentó un nuevo sistema.

Un punto muy importante que se quiso modificar con el cambio fue la inequidad que existía, al considerar sólo los años de servicio y no los años de aportación; como también la subdeclaración y evasión.

Será necesario que estos cambios permitan que crezca la credibilidad, la transparencia que hará posible el acceso a la información y el respeto a los valores de la sociedad uruguaya, que conducirán al éxito del nuevo sistema, para bien de los trabajadores y de la economía del país.

## 2.3. ARGENTINA

### 2.3.1. Antecedentes

Argentina fue uno de los primeros países de América Latina en establecer sistemas previsionales. El surgimiento y desarrollo de éstos sistemas se explica principalmente por la iniciativa estatal, desde mediados de los años cuarenta en que el gobierno de Perón aceleró la extensión de la cobertura. A mediados de la década de los cincuenta casi toda la PEA<sup>3</sup> quedó cubierta legalmente, desde esa época se abandonó el original sistema de capitalización colectiva de aportes y los excedentes obtenidos se orientaron hacia otros fines, en especial a la construcción de viviendas.

En la segunda mitad de los años cincuenta se consolidó la desvinculación entre aportes y beneficios, al establecerse que éstos se calcularían como porcentaje de las últimas remuneraciones. En 1967 se estableció una estructura que se mantuvo hasta la reforma de 1994.

En la anterior estructura existían 13 cajas que las cuales con la reforma se agruparon para formar únicamente 3:

- trabajadores autónomos,
- trabajadores dependientes del Estado y
- trabajadores del sector privado.

También se crearon la **Secretaría de Seguridad Social (SSS)**, como órgano de conducción y supervisor del sistema, y la **Dirección Nacional de Recaudación Previsional (DNRP)**.

Se modificaron y unificaron los requisitos de acceso, pero la normatividad general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Defensa y Seguridad, a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, los cuales desarrollaron sus propios sistemas. Se permitió el funcionamiento de regímenes diferenciales, con límites de edad y de aportes menores para tareas consideradas como causantes de envejecimiento o agotamiento prematuros y de regímenes especiales para funcionarios de los poderes públicos, con ventajas en cuanto al número de años de aporte, el cálculo y la movilidad del haber.

El sistema de protección social de los pasivos se terminó de construir en 1971 con la creación del **Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)**, la obra social más grande de Argentina que cubre a todos los beneficiarios del SNPS y a su grupo familiar.

---

<sup>3</sup> Población Económicamente Activa.

El Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) registró déficit en los años sesenta, la dinámica social expansiva del gasto se potenció en el siguiente decenio. El retorno del peronismo en el período 1973-1975, inmerso en una política de total descontrol del gasto terminó con una inflación muy alta y un déficit fiscal cercano a 15% del PIB. Después con la dictadura militar en el período de 1976-1983, que otorgó discrecionalidad a las Secretaría de Seguridad Social para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente, esa dependencia amplió su poder para negociar con las organizaciones sindicales, los prestadores de salud y las asociaciones de jubilados y pensionados. Tras una caída en el año de 1976, el gasto previsional se incremento rápidamente hasta alcanzar su nivel máximo en el período 1980-1981.

En 1980 se eliminó la contribución del empleador al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y al SNPS y los recursos se reemplazaron con una transferencia con cargo a la recaudación del IVA, para lo cual se amplió su base gravable y se elevaron las tasas.

Estas medidas representan un hecho importante en el proceso de reforma previsional, por que se consagró la naturaleza tributaria de las cotizaciones sobre la nómina salarial. La supuesta autonomía del sistema previsional quedó totalmente desvinculada y su funcionamiento se subordinó a los requisitos del plan económico vigente, que era reducir los costos empresariales frente al agotamiento de una política macroeconómica basada en el retraso del tipo de cambio y la apertura externa.

El incremento de la recaudación del IVA sólo cubrió 35% en promedio de las transferencias al SNPS, en 1983 la recaudación global del IVA fue 22% inferior a la de 1979.

Con el retorno a la democracia en 1983 el gobierno de Raúl Alfonsín reimplantó la contribución patronal con una cuota menor a la vigente al momento de la derogación; en noviembre de 1985 se transfirieron 3 puntos porcentuales del impuesto sobre la nomina salarial destinado al programa de asignaciones familiares. Así comenzó una estrategia política que privilegió el ajuste financiero. Pero el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento que registro a fines de los setenta y siguió requiriendo fondos de la Tesorería General y asistencia del Banco Central.

A fines de 1986 se declaró estado de emergencia previsional, se suspendió temporalmente la aplicación del método para el cálculo del haber y en su lugar se fijo uno estimado con base en el haber mínimo más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficios inicial. En 1987 se estableció un sistema de reconocimiento de deudas previsionales, condicionado a que los beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago conforme a la normatividad legal y aceptarán un método de cálculo diferente.

En 1987, el presidente Alfonsín anunció un proyecto de Ley, en el cual:

- ✓ Derogaba la emergencia previsional;
- ✓ Retornaba al sistema de cálculo del haber establecido por la legislación ordinaria;
- ✓ Incrementaba el tope máximo de la jubilación;
- ✓ Instauraba un nuevo régimen para la ejecución de sentencias;
- ✓ Incrementaba los aportes de los autónomos y modificaba la escala de categorías de aporte; y
- ✓ Establecía un gravamen a los combustibles destinado a financiar a las Cajas Previsionales.

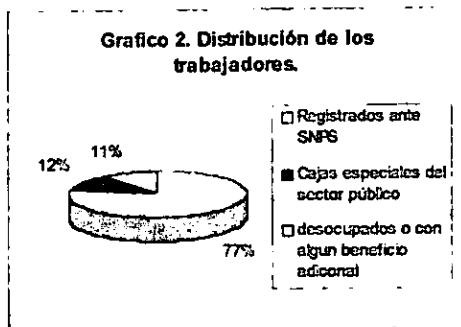
A partir de esta fecha se presentó la crisis global del plan económico que terminó con hiperinflación en el periodo 1989-1990 y la anticipada entrega del poder a Carlos Menem a mediados de 1989.

### **2.3.2. Crisis patrimonial del anterior Sistema Nacional de Previsión Social.**

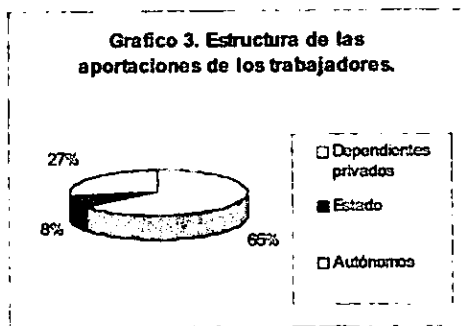
Las principales características de este sistema previsional fueron:

- La evasión; que se explicaba, principalmente, por la situación del mercado laboral (desempleo) y la evasión de los trabajadores autónomos de ingresos medios y altos.
- Esa evasión no afectaba totalmente el acceso a los beneficiarios y la cobertura seguía aumentando. Al Sistema Nacional de Previsión Social ingresaban casi todos los que participaban en el mercado de trabajo durante su vida activa.
- La tasa de mantenimiento era muy baja, lo que se explicaba por el envejecimiento de la población y por la incapacidad del sistema para incorporar más aportantes.
- El sistema tenía serios problemas financieros y no pagaba los beneficios comprometidos.
- Existía un deterioro de la situación social de los pasivos, por su bajo nivel de ingresos y por la necesidad de buscar recursos complementarios.

A principios de la década de los noventa, 78% de la PEA argentina estaba registrada por el SNPS, 11.5% en el régimen de cajas especiales del sector público y el resto estaba desocupado o ya contaba con un beneficio previsional diferente.



Dentro del SNPS el 65% de las aportaciones potenciales correspondían a los dependientes privados, como la Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles, ICAC; 8% a la del Estado y 27% a la de Autónomos.



Los aportantes potenciales al SNPS sólo el 54% cumplían con sus obligaciones; la cantidad de evasores de la ICAC<sup>4</sup> fue de 42% y 70% la de los autónomos, esta situación sin tomar en cuenta que también el estado incumplía con sus aportaciones. La evasión era cercana al 80% de la recaudación real o 45% de la potencial; el problema era generalizado, incluso con atrasos de aportes de empresas y entes públicos, el caso más conflictivo estaba en la Caja de los Autónomos. Aquí no sólo existían problemas por incapacidad contributiva, sino por evasión de los grupos de ingresos medios y altos. Mientras las estimaciones de distribución del ingreso muestran una fuerte concentración del mismo en los estratos de altos ingresos del trabajo por cuenta propia, la Secretaría de Seguridad Social registraba 85% de los aportantes autónomos en las dos categorías más bajas.

<sup>4</sup> ICAC: Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles.



En este mismo decenio el poder adquisitivo del haber previsional mostró una tendencia descendente. En 1990, 52% de las familias de trabajadores pasivos se encontraban por debajo de la línea de pobreza; 85% consideraban que su situación era peor que durante la actividad, 21% tenían como complemento el ingreso previsional de su pareja y 30% recibía ayuda familiar complementaria. Pero aún con esta situación se registró una tendencia a retirarse y buscar otro trabajo, aunque sea en condiciones más precarias, lo que explicaría el incremento de la tasa de actividad del grupo de personas mayores de la PEA en la década de los ochenta.

A principios de 1991 la deuda con los beneficiarios era de aproximadamente 7.5 millones de dólares, cifra que era mayor que la recaudación anual del sistema.

### **2.3.3. Crisis y Reforma**

La hiperinflación que registró Argentina en el período 1989-1990 puede identificarse como el punto en que esta crisis se torno de tipo social, ya que la sociedad se percató de que las alteraciones patrimoniales de las instituciones se convertían en una amenaza para el sistema social. Esta situación permitió a Carlos Menem tomar los instrumentos formales necesarios para imponer cambios en el funcionamiento del sistema social. Los puntos más importantes fueron: las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, aprobadas en agosto de 1989 como parte del acuerdo que incluyó el traspaso anticipado del gobierno (de Alfonsín a Menem).

La Ley de Reforma del Estado declaró emergencia administrativa en los organismos dependientes del Estado Nacional, normó la participación del capital privado y las privatizaciones, y estableció una metodología para declarar sujetas a la privatización a prácticamente todas las empresas y dependencias estatales. Asimismo, se modificó el sistema de indemnización laboral y se estableció un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales.

A principios de 1991 se lanzó el denominado Plan de Convertibilidad, comenzó el proceso de reforma previsional y se emprendieron una serie de acciones parciales para su establecimiento. En agosto de este mismo año se elevaron las tasas de cotización; se transfirió al SNPS la recaudación del impuesto al salario, destinado al programa de viviendas; se expandió la base impositiva del IVA e incrementaron sus alícuotas para algunos servicios; y para octubre, se elaboró un decreto de desregulación, este decreto dictó la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), mediante el cual recayeron directamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las funciones que hasta ese momento cumplían las cajas de asignaciones familiares. Dichas cajas se disolvieron y se formó la Contribución Única de la Seguridad Social (CUSS), que absorbió todas las contribuciones del impuesto sobre el salario; que con la reforma, esta recaudación del impuesto queda en manos del fisco.

Los parámetros de funcionamiento del viejo sistema sufrieron cambios. En abril de 1992 se modificaron los requisitos para gozar del beneficio previsional de los docentes (el grupo más grande de los llamados regimenes diferenciales) y se redujo la tasa de remplazo sobre el salario. La Ley de Consolidación de Pasivos Previsionales buscó cancelar todas las deudas del SNPS con sus beneficiarios al 31 de marzo de 1991, tanto las reclamadas en los estratos judiciales como las devengadas y sin trámite judicial.

#### **2.3.4. Consolidación de la Reforma**

En junio de 1992 el Poder Ejecutivo envió al Congreso el anteproyecto de reforma al sistema previsional que incluía:

- a) transferir al SNPS un mayor porcentaje de la recaudación del IVA;
- b) reducir la cotización del empleador;
- c) transferir al SNPS 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias y la totalidad de lo que se recibiera por la privatización de yacimientos petrolíferos fiscales para, de esa manera, reducir la deuda.

En octubre de 1993 el Congreso hizo algunos cambios a la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP):

- 1) El proyecto original obligaba a todos los trabajadores a integrar un nuevo sistema mixto; la Ley incorporó la opción entre un régimen previsional público financiado por reparto y uno de capitalización mixto.
- 2) Originalmente se consideraban los siguientes beneficios en un sistema único:
  - ✓ una prestación básica uniforme, que cubriría una suma igual a todos los beneficiarios.
  - ✓ una prestación compensatoria que reconocía los años de aporte al sistema anterior y los retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento de los afiliados.
  - ✓ un haber por capitalización de ahorros individuales; la ley incorporó la prestación adicional por permanencia, que se abonaría a los trabajadores que optaran por el régimen previsional público y que consiste en el otorgamiento de un beneficio relacionado con los años de aporte al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones(SIJP).

Actualmente, las principales características del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) son:

- La edad de jubilación es de 65 años para hombres y 60 para mujeres, con 30 años de servicio mínimo.
- El haber previsional se integra: 1) si opta por el régimen previsional público, por una prestación básica uniforme, una prestación compensatoria y una prestación adicional por permanencia; 2) si opta por el régimen de capitalización, por una prestación básica uniforme, una prestación compensatoria y el haber por capitalización.
- El financiamiento de las prestaciones básica uniforme, compensatoria y adicional por permanencia estará a cargo del Estado, mientras que el haber por capitalización será responsabilidad de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) o de las compañías de seguro de retiro, según la opción del beneficiario por un retiro programado, fraccionario o de renta vitalicia.
- La prestación básica uniforme es una prestación fija para cada jubilado; hasta 30 años de servicio equivalen a 2.5 veces el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) y se incrementará 1% por año adicional. El AMPO es una unidad de medida del nuevo sistema; se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales entre el número total de afiliados que están aportando. Se computa 2 veces al año.

$$\text{AMPO} = \frac{\text{Prom. mensual de los aportes totales}}{\text{No. total de afiliados aportantes.}}$$

- La prestación compensatoria es de 1.5% por años de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores al término de los servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios.
- La prestación adicional por permanencia se calcula como 0.85% por año de servicios con aportes realizados al nuevo SIJP, con igual forma y metodología que la prestación compensatoria.
- La recaudación de todos los impuestos sobre la nómina salarial esta a cargo del organismo público, Administración Nacional de Seguro Social (ANSES) que transfiere a las AFJP.
- Se establece en 60 aportes medios provisionales obligatorios la remuneración máxima sujeta a cotizaciones.
- Además del sector privado, los estado provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, las cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro pueden constituir una AFJP, a la vez que el Banco de la Nación Argentina constituye la propia.
- El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al chileno: absorbe 11% de la nómina salarial de los que opten por el régimen mixto; además del encaje obligatorio, se establece una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación con el promedio de la del sistema. Se garantiza mediante un Fondo

de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.

- El Estado garantiza: a) La percepción de la prestación adicional por permanencia; b) la rentabilidad mínima sobre los fondos de las administradoras; c) un haber mínimo, cuando cumplidos los requisitos, el haber total sea inferior 3.66 veces el aporte medio y los jubilados manifiesten de manera expresa su voluntad de apegarse a este beneficio, para lo cual se incrementará la prestación básica uniforme; d) la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en caso de quiebra de una administradora; y e) el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia y en caso de quiebra y liquidación de las compañías de seguro de retiro.
- La ley permite reducciones de las cotizaciones patronales en tanto se preserve un adecuado financiamiento del sistema previsional.
- Se establecen criterios para obtener prestaciones no contributivas a partir de los 70 años.
- La posibilidad de opción exige que el Estado se haga cargo de los retiros por invalidez y las pensiones por fallecimiento de los afiliados que optaran por el régimen de reparto. Además de capitalizar aportes para el retiro ordinario, la AFJP deducirá una prima para contratar seguros de invalidez y muerte.

El Poder Ejecutivo emitió, después de la nueva ley, diversas medidas para hacer posible el funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en el marco del Plan de Convertibilidad; entre estas medidas podemos mencionar las siguientes:

- Como parte de la privatización de empresas públicas, se eliminaron los subsidios de algunos servicios en ciertas categorías de jubilados de bajos ingresos.
- Se estableció un cronograma de reducción y eventual eliminación de aportes patronales con base en la aceptación de los términos de los acuerdos fiscales entre los distintos niveles de gobierno; la reducción varía según la región y el sector económico.
- Acuerdos bilaterales entre el gobierno nacional y las provincias para que las cajas provinciales que cubren a los empleados públicos se incorporen al nuevo Sistema. Será necesario el apoyo financiero para las reformas fiscales necesarias en las provincias.
- La norma más importante dictada con posterioridad a la sanción de la nueva ley previsional fue la Ley de Solidaridad Previsional de 1995. La cual establece que el Estado garantiza sólo el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, que únicamente reconocen la movilidad que establezca ese presupuesto y que en ningún caso se vinculará a las remuneraciones; las aportaciones crecen con dicho aporte pero los beneficios no.
- La entrada en vigor de la nueva Ley incrementó automáticamente casi 30% el aporte de la categoría más baja de autónomos.
- Se autoriza legalmente que los jubilados sigan trabajando.

### **ARGENTINA**

- El nuevo sistema inicia en 1993.
- Con 18 Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones Privadas (AFJPs).
- Han acumulado más de 7,000 millones de dólares.
- Ofrecen rendimientos de entre 17 y 21% por arriba de la inflación.
- Al inicio del nuevo sistema, los trabajadores optaron por la cuenta concentradora; hoy en día, la mayoría cotiza al nuevo sistema.

\* Fuente: Revista "Entrepreneur" ; febrero 1998.

### **2.3.5. CONCLUSIÓN**

La seguridad social es un tema de alta sensibilidad económica, política y cultural.

La gran ventaja de los sistemas mixtos de seguridad social -como pretende ser el argentino- distribuyen mejor el riesgo aunque no lo eliminan (ningún sistema lo hace).

La universalidad de la cobertura efectiva de ciertos servicios básicos parece ser una condición necesaria para que la totalidad de los ciudadanos se sientan preocupados por la provisión de buenos servicios públicos y privados.

La reforma Argentina se encuentra en un punto intermedio, por que: a) no sustituyó el viejo sistema, más bien creó uno paralelo, dando a los trabajadores la alternativa de escoger entre uno y otro; b) no redujo el papel del Estado a la prestación mínima garantizada desde rentas generales, pero sí estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación; c) no reconoció deuda capaz de capitalizar intereses y transferible a las administradoras, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación; d) dejó la recaudación en manos del Estado; y e) permitió que entidades públicas formaran AFPJ.

La reforma argentina se impuso como resultado de la profundización de los conflictos generacionales. El gobierno negoció la reforma con los sindicatos más poderosos, a los que dio participación en las propias administradoras; por lo cual no debe extrañar que todas las medidas apunten a desfinanciar el viejo sistema, esto debido a la rebaja de cotización patronal, a la absorción de cajas provinciales, la falta de ajuste de los haberes, la dependencia del IVA en momentos recesivos; y a desestimular la opción por el régimen previsional público. Esto no es resultado de la transición demográfica

que perjudicaría a la última generación, sino de la decisión política de imponer la reforma.

La experiencia Argentina demuestra que la implantación de un sistema privado genera una inmediata transferencia de fondos hacia la capitalización del nuevo sistema, que perjudica a los actuales beneficiarios. La reforma argentina no eliminó las áreas de conflicto político, sino que cambió su naturaleza; es evidente que los trabajadores, lejos de elegir libremente, no denuncian a sus empleadores cuando no realizan los aportes retenidos por temor a perder su trabajo, en muchas ocasiones las administradoras de fondos no denuncian el atraso en los depósitos de las cotizaciones por temor a perder al cliente, o los bancos que controlan a las administradoras presionan a sus clientes para la incorporación a riesgo de perder líneas de crédito.

## **2.4. MÉXICO**

El sistema de seguridad de México no es ajeno a la problemática que han vivido otros países del mundo; algunos de los objetivos generales de las reformas emprendidas en otras partes también se aplican a las propias insuficiencias del país. El modelo tradicional mexicano presentó escasez de recursos y es altamente deficitario, lo cual se agrava debido a la evolución de la estructura demográfica y los efectos adversos de la crisis económica.

Se calcula que de 1995 al año 2010 la población mayor de 60 años crecerá a una tasa media anual de 4.8%, lo que se reflejará en un aumento de la participación de ese grupo social con respecto a la población total de 6.3% a 9%. Aunado a esto el menor crecimiento previsto para la población en edad de trabajar, las presiones sobre la seguridad social aumentarán en forma notable y la cobertura del sistema tenderá a ser aún menor. En 1995 el número de personas de la tercera edad era de aproximadamente 5.7 millones, de las cuales 68% no tenía acceso a pensión alguna.

A lo anterior se suma el desmedido crecimiento del sector informal y el deterioro de los salarios y de los niveles de empleo, el sistema tradicional resultó insostenible en un plazo inmediato.

Desde 1992 con la puesta en marcha del SAR, cuyos fondos en 1995 representaron 2.5% del PIB, dio inicio el proceso de reforma del sistema previsional mexicano que entro en vigor en 1997.

En el sistema anterior conocido como modelo de reparto, los trabajadores activos financiaban las jubilaciones de los pasivos, el nuevo se basa en la capitalización individual de las cuentas de pensiones, es decir, las aportaciones se depositarán en cuentas cuyos titulares son los propios trabajadores.

En 1992 el sistema de pensiones para el retiro de México inició un proceso de cambio cuya transformación definitiva ocurrió en 1997. El anterior sistema de pensiones es muy parecido a los de la mayoría de los países del mundo, por lo cual es preciso aprovechar esas experiencias.

La urgencia casi mundial por reformar los sistemas de pensiones para el retiro no cuestiona la necesidad de seguir contando con sistemas generalizados y obligatorios. Ello es así por la falta de visión de muchas personas para prever el financiamiento de su vejez, la carencia de instrumentos en el mercado para hacer frente a esas necesidades de ahorro y el debilitamiento del mecanismo de transferencia familiar, lo que junto con el problema de pobreza en estos países afecta el bienestar de las personas mayores.

### 2.4.1. Características del Sistema Anterior.

Al igual que la mayoría de los sistemas de pensiones que predominan en el mundo, el régimen mexicano, además de ser obligatorio, tiene 2 características:

- a) el monto de las pensiones o beneficios se fija de antemano, como un proporción de los salarios que cada persona percibe durante su vida activa; y
- b) las pensiones de quienes llegan a una edad jubilatoria se pagan o financian con las cotizaciones de los trabajadores activos en ese momento.

A este sistema se le conoce como de reparto de beneficio definido y está administrado de manera central por dos organismos: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), formado en 1957. Estos organismos se complementan con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores ( INFONAVIT) y el Fondo para la vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), ambos creados en 1972.

En 1995 cotizaron en el IMSS 10.9 millones de trabajadores y en el ISSSTE 2.2 millones; además de los aproximadamente 800,000 de otros organismos (militares y trabajadores petroleros), el 74% de los asalariados está cubierto por la seguridad social. Sin embargo, dado que en México 52% de la PEA son trabajadores asalariados<sup>5</sup>, la seguridad social sólo abarca a 36.5% de dicha población, mientras que en países con desarrollo similar, como Chile, Brasil y Argentina, la proporción es de 62%, 50% y 53% respectivamente, y en los países de la OCDE el promedio es de 94%<sup>6</sup>.

En el IMSS el ramo que se ocupa de las pensiones para el retiro es el de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad Avanzada y Muerte (IVCM), cuyas cotizaciones en 1995 constituían 8.3% del salario de cotización, el cual se integraba de la siguiente forma:

- Invalidez y Muerte 3%;
- Vejez y Cesantía en edad avanzada 2.8%;
- Servicio médico a pensionados 0.6%;
- Gastos de administración 0.6%; y
- Prestaciones sociales 0.4%.

Las cotizaciones se realizan sobre los salarios hasta un máximo equivalente a 10 salarios mínimos, con excepción del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

---

<sup>5</sup> De los 33.9 millones de la PEA empleada, 25% son trabajadores por cuenta propia, 4% empleadores y 6% trabajadores a destajo.

<sup>6</sup> Fuente: Publicaciones de la OCDE, 1997



## 2.4.2. La Reforma.

La reforma al sistema de pensiones mexicano representa un paso de gran trascendencia hacia la reformulación de una estructura de seguridad social más eficaz, moderna y con una amplia cobertura, y con la formación de administradoras para los recursos.

Para el manejo de los fondos se crea un ambiente favorable a la competencia y a la operación eficiente de los recursos. A diferencia de otras experiencias, con modelos totalmente privados o totalmente públicos, este se encuentra en un régimen mixto en el que pueden participar como administradoras las entidades públicas, privadas y del sector social. Cabe destacar que para conjurar la formación de estructuras oligopólicas en el manejo de los fondos de pensiones cada administradora sólo podrá captar 17% de las cuentas, aunque a partir del año 2000 podrá participar con 20%; a diferencias de lo que ocurrió con el SAR en el cual sólo 3 instituciones concentraron 75% de los recursos, mientras el 25% restante se distribuyó en otras 22 instituciones bancarias y también como sucedió en Chile, donde en 1995 sólo tres administradoras absorbían 68.7% de los afiliados, 54.1% de los fondos de pensiones y 74.6% de las utilidades del sistema.

El nuevo sistema puesto en marcha a partir de 1997, pretende ante todo asegurar la viabilidad financiera, proteger las aportaciones de los trabajadores y garantizarles al terminar su etapa activa, un retiro suficiente para solventar su etapa pasiva.

Las razones y objetivos de la reforma al sistema previsional en México son similares a los que se manejan en otras partes del mundo para cambiar parcialmente o por completo los sistemas de pensiones:

RAZONES	OBJETIVOS
1) La inviabilidad financiera debido a los cambios demográficos y a la falta de una reserva.	Crear un modelo menos vulnerable a los cambios demográficos al definir un vínculo entre las contribuciones y las pensiones; y fijar las contribuciones de forma tal que el nivel esperado de las pensiones sea adecuado.
2) Dado que la tasa de ahorro interno es muy baja	se pretende aumentarla de manera significativa mediante un sistema de capitalización y promover con ello un crecimiento menos dependiente del ahorro externo.
3) Eliminar desigualdades entre los cotizantes al momento de jubilarse	creando pensiones indizadas a la inflación y evitar que, como ha venido ocurriendo, el 90% de los pensionados reciba la pensión mínima.
4) Tratar de que no se vea a las cotizaciones como un impuesto	impulsando el empleo y evitar actitudes fraudulentas.
5) El propiciar un manejo competitivo de los fondos	impulsando el desarrollo del mercado de capitales.

En el nuevo sistema mexicano las cuotas no varían, sino que una parte de lo que va al IMSS pasa a cuentas individuales, a las que se suma una participación del gobierno. Las cuotas se integrarán de la siguiente manera:

- a) 7% del salario, que se destinaba a las cuentas individuales del SAR (2% de la subcuenta de retiro y 5% de la de vivienda);
- b) 4.5% que se destinaba en 1996 a un fondo colectivo por medio del IMSS y que a partir de la puesta en marcha de la reforma se orienta a la cuenta individual, a la que se le llama Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez;
- c) se añaden 365 pesos anuales, en términos reales, que el gobierno deposita cada año en las cuentas individuales, y <sup>7</sup>
- d) también se agrega lo que cada persona desee ahorrar, lo cual es difícil estimar y dependerá en parte de los incentivos fiscales que se aprueben.

Las cuentas son propiedad de los individuos y pueden disponer de ellas al momento de su retiro, independientemente de cuántos años coticen y de si dejan de hacerlo durante periodos prolongados.

El elemento principal de la reforma es la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) que manejan los fondos de pensiones e invertirán en Sociedades de Inversión (SIEFORES). En la ley de 1996 se previó su regulación, aunque algunos elementos de importancia de la misma se dejaron a una reglamentación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro (CON SAR). Cada persona decide en qué AFORE participar, puede tomar la decisión de cambiar de administradora una vez al año y al cumplir 60 o 65 años de edad, según sea mujer u hombre, y jubilarse elegirá si entrega el dinero de su cuenta a una compañía de seguros que le garantice una renta vitalicia mensual o si pide a su AFORE retiros programados hasta agotar su fondo.

El monto de la pensión que recibirá dependerá: 1) de las cotizaciones que se realicen -tanto las obligatorias como las voluntarias-; 2) la comisión que cobre la AFORE -más un seguro de sobrevivencia en el momento de pensionarse-, y 3) los rendimientos producidos -durante la vida activa y, en caso de retiros programados, el rendimiento del saldo remanente- y el tiempo que se cotice.

El nuevo sistema es obligatorio para todos; sin embargo, a los pensionados actuales se les aplica la Ley anterior y para los trabajadores que se hayan registrado antes de julio de 1997, la reforma prevé que, al momento de retirarse, tenga tres opciones:

1. Disponer de su cuenta individual;
2. Recibir la pensión mínima de un salario mínimo del Distrito federal en términos reales que garantiza el gobierno, si se cotizaron durante 25 años como mínimo,  
y
3. Que se le apliquen las reglas del IMSS previas a la reforma.

---

<sup>7</sup> Los incisos a, b, c, son de carácter obligatorio en el sistema.

Con lo anterior se busca que el cambio no signifique un retroceso respecto de los derechos actuales.

La reforma fue necesaria ya que en el país era común que se presentarán circunstancias como que un trabajador con 30 o más años de servicios, aquel que haya iniciado su vida laboral a los 20 años, al llegar a los 50 o 55 años, por cuestiones derivadas de la vida o decisión personal optará por retirarse y pese haber cotizado un número superior al mínimo requerido de semanas, no alcance el derecho a la pensión, debido a que no cumple el requisito de la edad, perdiendo las aportaciones realizadas a lo largo de su carrera laboral. En otros casos, aquellos trabajadores que inician su etapa activa a los 35, 40, 45 años y realizan aportaciones para acumular cotizaciones, al reunir las 500 semanas y la edad requerida, gozan del beneficio de las pensiones; observándose así la inequidad del sistema previsional anterior, que otorgaba pensión al que menos cotizó y no al que durante muchos años laboró y por alguna causa finaliza su vida activa antes de cumplir la edad límite para la cesantía en edad avanzada o vejez.

Y para aquellas personas que logran acumular las semanas y la edad requerida recibían como beneficio una pensión que en monto mínimo importa un salario mínimo mensual que rigiera en el D.F., lo cual no reflejaba el esfuerzo de la vida activa, además de que no permitía realizar aportaciones adicionales para incrementar el monto de la pensión.

Ante los cambios que observa el país, requiere de conservar la inversión, hace a los trabajadores partícipes, al convertirlos en socios de las SIEFORES, controlando el ahorro a través de sus estados de cuenta y permitiendo la libre elección de la AFORE que más le convenga y poder cambiarla si así lo considera necesario.

A través de este esquema se pretende una mayor justicia social, para el beneficio del pensionado, quien podrá observar al finalizar su ciclo de trabajo, el esfuerzo del ahorro.

### **2.4.3. CONCLUSIÓN**

El nuevo sistema de pensiones mexicano cambiará notablemente a partir de las reformas recientes. De un sistema de reparto con beneficio definido y con administración centralizada se pasará a otro de capitalización con contribuciones definidas y con un manejo competitivo, que se acompaña de la garantía del gobierno de una pensión mínima.

Además de resolver el problema de insolvencia financiera del antiguo sistema de pensiones, la reforma tendrá efectos macroeconómicos importantes: como ahorro, intermediación financiera, mercado de trabajo y distribución del ingreso.

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

Si el gobierno financia adecuadamente los costos de la transición, la nueva reserva de ahorro impulsará el crecimiento y su sostenibilidad (por la menor necesidad de ahorro externo, en el marco de una integración parcial de los mercados de capital), aunque el efecto será moderado y muy difícil de precisar.

Con la reforma los fondos de pensiones se convertirán en un elemento decisivo del sistema financiero y promoverán su desarrollo. Se calcula que hacia el año 2015 los fondos representarán de 29 a 35% del PIB (en la actualidad representan el 3%). El manejo competitivo y descentralizado de los fondos es preferible al centralizado, no sólo por los incentivos, sino también por la evidencia internacional sobre los rendimientos y la nacional sobre los del INFONAVIT. No obstante, el modelo de administración mediante las AFORES, requiere de una regulación sólida, que enfrente los problemas típicos de información de todo mercado financiero y que establezca un marco de largo plazo. Por lo cual se requiere reforzar la credibilidad del nuevo sistema, difundirlo con amplitud, subsanar rápidamente los problemas que ha habido en la administración del SAR, reducir la discrecionalidad del organismo regulador y aprovechar las experiencias de otros países, en particular la chilena, sobre las causas de los altos costos de administración privada de los fondos.

El reto más grande para el nuevo sistema consiste en aumentar la baja tasa de cobertura del sistema de pensiones actualmente de 36.5% de la PEA, frente al 62% de Chile y 53% en Argentina. Sólo así la pensión mínima tendrá un efecto significativo en la disminución de la pobreza entre la población de mayor edad.

Se han formado grandes expectativas en la posibilidad de que los fondos de pensiones se conviertan en un mecanismo que aliente la generación de ahorro interno con una visión de largo plazo orientado a promover la inversión productiva y la creación de empleos. Ya que el comportamiento del ahorro interno en México ha sido muy desalentador y en los últimos 15 años registró una tendencia descendente: de 22.2% del PIB en 1980 se redujo a 16.2% en 1994; por lo que se calcula que sólo 27% de los hogares mexicanos ahorran.

Las expectativas en torno al ahorro están sustentadas, principalmente, en el enorme número de clientes potenciales del sector financiero y en los cuantiosos recursos que generarán los fondos de retiro, los cuales podrán elevarse aún más si se ponen al alcance de la población mecanismos eficientes y atractivos de captación de ahorro voluntario. Se pretende formar una cultura masiva de ahorro de largo plazo, como es el retiro, donde el trabajador encuentre estímulos para acumular ahorro; el éxito del sistema dependerá en gran medida de la capacidad de ahorro voluntario adicional al obligatorio; si no es así, incluso será insuficiente el monto de las pensiones para la

fase pasiva de los beneficiarios. Y también para impulsar el ahorro nacional, el cual, por lo demás, dependerá, más que de las pensiones y su manejo de un proceso de recuperación económica sostenida generador de empleos e ingresos suficientes para el consumo y para el ahorro. De cualquier forma, el efecto inmediato del nuevo sistema de pensiones en el sistema financiero será de gran magnitud.

**CUADRO 6. CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE, ARGENTINA, URUGUAY Y MÉXICO.**

País	Sistemas	Admón.	Afilación	APORTACIONES				Condiciones
				Cobertura	Trabajador	Patrón	Estado	
Chile	Capitalización	Privada	Obligatoria	Jubilación, Muerte e Invalidez	10.00% 1.00% 0.50%			Edad de jubilación: 60 años hombres; 55 años mujeres.
Argentina	Reparto	Gubernamental	Obligatoria	Jubilación, Muerte e Invalidez	3.00%	4.50%	0.00%	Edad de jubilación: 65 años hombres; 60 años mujeres y 30 años mínimo de contribución.
	Capitalización	Privada			11.00%			
Uruguay	Reparto Capitalización	Gubernamental	Obligatoria	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia	N.D.	N.D.	N.D.	Edad de jubilación: 60 años para ambos sexos y 35 años mínimo de servicio.
México	Reparto Capitalización	Gubernamental	Obligatoria	Invalidez y Jubilación. Muerte y Retiro. Jubilación, Muerte e Invalidez	2.52% Voluntarias	4.32% 2.00%	0.36% 2.00% \$1.00 diario	Edad de jubilación: 60 años mujeres; 65 años hombres; y 1250 semanas cotizadas.

### **3. ORGANISMOS PARTICIPANTES EN EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO.**

#### **3.1. Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).**

##### **3.1.1. Concepto.**

*"Son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión."*<sup>1</sup>

Las AFORES "deberán ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación ó a continuación de ésta, la expresión *Administradoras de Fondos para el Retiro* o su abreviatura *AFORE*. No deberán utilizar en su denominación expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público."<sup>2</sup>

Las AFORES tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y para su constitución y funcionamiento requieren de autorización de la CONSAR<sup>3</sup>. También deben de sujetarse, en lo referente a su información, contabilidad, sistemas de comercialización y publicidad a lo que establezca la CONSAR.

De conformidad con la nueva LSS<sup>4</sup>, la cual entró en vigor el 1 de julio de 1997, las AFORES serán las únicas encargadas de individualizar y administrar los recursos de las cuentas para el retiro, por lo que las instituciones de crédito operadoras de cuentas del SAR deben, a partir de la entrada en vigor de la ley, abstenerse de abrir cuentas individuales debiendo transferir los fondos del SAR a las AFORES.

Las AFORES son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de un pago o comisión intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento de las empresas y del gobierno. Dicha comisión podrá determinarse sobre el valor de los activos administrados en la cuenta o sobre el flujo de cuotas y aportaciones recibidas o una combinación de ambos, en forma de una cuota fija para determinados servicios. Las AFORES deberán cobrar comisiones sobre bases uniformes, sin discriminar contra trabajo alguno.

<sup>1</sup> Artículo 18, capítulo III, de la nueva ley del SAR.

<sup>2</sup> Artículo 20 de la nueva Ley del SAR.

<sup>3</sup> Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

<sup>4</sup> Ley del Seguro Social.

Estas entidades se crearán exclusivamente para administrar los fondos de retiro, cesantía y vejez<sup>5</sup>, los cuales serán movidos hacia operaciones de inversión, por medio de las SIEFORES, que también estarán dedicadas de manera única a operar con recursos del SAR. Cuando llegue el momento en que un trabajador o sus beneficiarios llenen los requisitos para una pensión o para hacer retiro parcial de sus fondos, la AFORE entregará el dinero al trabajador o contratará los seguros procedentes ante la institución de seguros seleccionada por el trabajador.

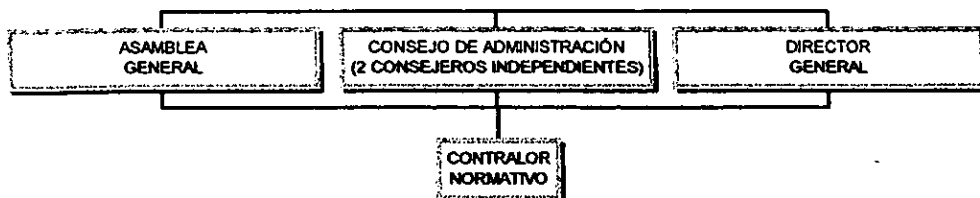
### 3.1.2. Constitución.

Las AFORES son entidades que participan en el mercado de valores, su esencia es la misma que las sociedades operadoras de inversión en general. Para su constitución se requiere la autorización de la CONSAR, que actuará como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, misma que se otorgará discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la SHCP.<sup>6</sup>

### 3.1.3. Estructura orgánica.

En su carácter de sociedad anónima tendrá como órganos supremos: *Asamblea General* y *Consejo de Administración*.

Cuadro 7. Estructura orgánica de la AFORE



<sup>5</sup> "Retiro, cesantía y vejez" son subcuentas integrantes de la cuenta individual de retiro.

<sup>6</sup> Artículo 19 de la nueva Ley del SAR.



a) **Consejo de Administración.**<sup>7</sup> Estará integrado por 5 personas, de los cuales 2 deberán ser independientes. Los *consejeros independientes* serán designados por la asamblea de accionistas y aprobados por el Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR.

Los *requisitos* de dicho consejo son: 1) Capacidad técnica, los cuales son expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social; y 2) Capacidad moral, esto es no tener nexo patrimonial con AFORES ni vínculo laboral o parentesco con accionistas que tengan control en el funcionamiento de éstas, ni prestar servicios al IMSS y demás institutos de seguridad social.

Las *funciones* del consejo son: 1) Si se observa alguna irregularidad, deberán presentar un informe al presidente del Consejo de Administración, al auditor interno y al contralor normativo; y 2) Propiciar con su voto y procurar en todo momento, que las decisiones del Consejo de Administración sean en beneficio de los trabajadores, en apego a la ley y a las prácticas sanas del mercado, de lo contrario incurren en responsabilidad.

El *voto* de los *consejeros independientes* y de la mayoría de los *consejeros* será indispensable para la validez: del programa de autorregulación de la AFORE, de los contratos que las AFORES realicen con las empresas con las que tengan nexos patrimoniales o control administrativo, contratos tipos con trabajadores y modificaciones a prospectos de información.

b) **Contralor normativo.**<sup>8</sup> Lo designa la asamblea de accionistas con aprobación de la CONSAR por medio del Comité Consultivo y de Vigilancia de la Comisión.

Los *requisitos* son los mismo que los *consejeros independientes*.

Sus *funciones*: 1) vigilar que los funcionarios y empleados de la AFORE cumplan la normatividad externa e interna, como es el acta constitutiva y estatutos, prospectos, programa de autorregulación, etc.; 2) verificar que se cumplan y proponer modificaciones respecto al programa de autorregulación; 3) recibir y analizar informes del comisario y de los dictámenes de los auditores externos; 4) presentar a la CONSAR informe mensual del cumplimiento de sus obligaciones; y 5) deberá asistir a las sesiones del consejo de administración de las AFORES y SIEFORES del comité de inversión de las SIEFORES, con voz y sin voto. Incurrirá en responsabilidad si no cumple con sus obligaciones, debiendo informar a la CONSAR de las irregularidades.

c) **Unidad especializada de consultas y quejas.** Esta unidad deberá estar a cargo de un funcionario que pueda obligar a la administradora y su funcionamiento se sujetará a lo que se disponga en el Reglamento de la Ley del SAR. Tiene por función atender consultas y reclamaciones de los trabajadores y patrones. Deberá

---

<sup>7</sup> Artículos 16, 29, 49, 50 y 51 de la nueva Ley del SAR.

<sup>8</sup> Artículos 16, 30 y 50 de la nueva Ley del SAR.

informar al consejo de administración de la AFORE y a la CONSAR sobre consultas y reclamaciones que reciba.

#### 3.1.4. Objetivo.

- 1) Abrir, operar y administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro.
- 2) Las AFORES recibirán del IMSS y de otros institutos de seguridad social, las cuotas y aportaciones;
- 3) Recibir aportaciones voluntarias de trabajadores o patrones.
- 4) Individualizar aportaciones y sus rendimientos de las cuentas individuales de ahorro para el retiro.
- 5) Enviar al domicilio de los trabajadores el estado de cuenta anual.
- 6) Contratar por cuenta y orden de los trabajadores y sus beneficiarios los seguros de renta vitalicia, y seguro de sobrevivencia ante instituciones de seguros a quienes hará entrega de los recursos respectivos, sin que tenga derecho a cobrar comisiones por este motivo.
- 7) Operar y pagar retiros programados y pagos parciales.
- 8) Establecer servicio de información y atención al público.
- 9) Invertir los fondos en Sociedades de Inversión Especializadas.
- 10) Prestar servicios de administración a las Sociedades de Inversión. .

#### 3.1.5. AFORES autorizadas.

Al ponerse en marcha el nuevo sistema de pensiones con administradoras, la CONSAR autorizó a 17 administradoras, las cuales eran:

Atlántico-Promex
Banamex
Bancomer
Bancrecer-Dresdner
Sólida-Banorte
Bitel
Capitaliza
Confia-Principal
Garante
Génesis
Inbursa
Previnter
Profuturo GNP
Santander Mexicano
Tepeyac
XXI
Zurich

Fuente: CONSAR abril de 1997.

Pero en octubre de 1998, la CONSAR autorizó la fusión de 3 AFORES: AFORE Previnter - AFORE Profuturo GNP; AFORE Atlántico Promex - AFORE Principal; y AFORE Capitaliza - AFORE Inbursa. Por lo que quedo de la siguiente manera:

Banamex Aegon
Bancomer
Bancrecer-Dresdner
Bitel
Garante
Génesis Metropolitan
Inbursa
Principal
Profuturo GNP
Santander Mexicano
Sólida Banorte Generali
Tepeyac
XXI
Zurich

Fuente: CONSAR diciembre de 1998.

## **3.2. Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).**

### **3.2.1. Concepto**

Las AFORES son las entidades financieras creadas con el objeto exclusivo de abrir, operar y administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS. Las AFORES canalizarán los recursos de dichas cuentas a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro SIEFORES, para su inversión en instrumentos financieros, a fin de obtener rendimientos que incrementen el ahorro del trabajador para su pensión.

Cada AFORE operará con una o más SIEFORES cuya cartera de valores se integrará con instrumentos que por sus características preservan el valor adquisitivo de los recursos de los trabajadores.

Las SIEFORES son entidades financieras a través de las cuales, las AFORES invierten el ahorro de los trabajadores, quienes son socios de dichas sociedades, a través de las acciones que adquieren con sus aportaciones. Las SIEFORES tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, diferentes al de las AFORES, además deben contar para su constitución y funcionamiento con la autorización de la CONSAR, sujetándose en cuanto a la inversión de los recursos de las cuentas individuales, información y publicidad, a lo establecido en la Ley del SAR y en la normatividad aplicable.

Como el resto de las sociedades de inversión, las SIEFORES:

- 1) Constituirán un fondo común e importante con los fondos más o menos modestos de los trabajadores.
- 2) Invertirán los recursos en una cartera diversificada de valores para disminuir los riesgos.
- 3) Los trabajadores recibirán rendimientos (o pérdidas), dependiendo del éxito de la inversión y en proporción al monto de los fondos invertidos.
- 4) Los trabajadores podrán contar en su inversión con una gestión profesional, especializada de la sociedad de inversión en coordinación con su AFORE o sociedad operadora.

### 3.2.2. Constitución

Las SIEFORES son entidades del mercado de valores, su esencia es la misma que las sociedades de inversión en general.

*"Para organizarse y operar como sociedad de inversión se requiere autorización de la Comisión que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la SHCP, a los solicitantes que presenten propuestas viables económicas y jurídicamente, que satisfagan ciertos requisitos."<sup>9</sup>*

Las SIEFORES deberán ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación, ó a continuación de ésta, la expresión "Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro" o su abreviatura "SIEFORE". No deberán de utilizar en su denominación expresiones en idioma extranjero ó el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos ó patrios que sean objeto de devoción o culto público. El capital mínimo exigido de la sociedad estará íntegramente suscrito y pagado, y será el establecido por la Comisión.<sup>10</sup>

### 3.2.3. Estructura orgánica

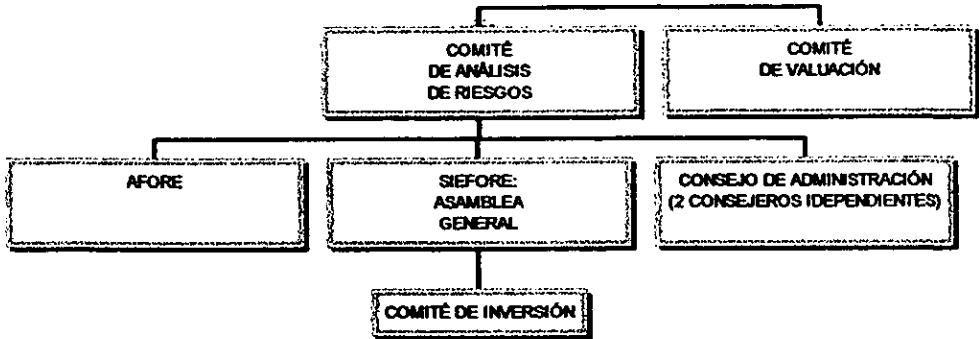
En su carácter de sociedad anónima tendrán como órganos supremos: *Asamblea General y Consejo de Administración.*

---

<sup>9</sup> Artículo 40 de la nueva Ley del SAR.

<sup>10</sup> Artículo 41 de la nueva Ley del SAR.

**Cuadro 8. SIEFORE Estructura orgánica**



- I. *Consejo de Administración.* Tendrá 2 consejeros independientes. Los operadores del régimen de inversión deben contar con el voto favorable de los consejeros independientes.<sup>11</sup>
- II. *Comité de Inversión.* Su función será determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores, personas legalmente autorizadas para ejecutar la política de inversión acordada por el comité de inversión.<sup>12</sup>
- III. *Comité de Análisis de Riesgos.* Establecerá criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de la sociedad de inversión.<sup>13</sup>

Se integra por: 3 representantes de la Consar, de los cuales uno de ellos lo presidirá; 2 de la SHCP; 2 del Banco de México; 2 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y 2 de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

<sup>11</sup> Artículo 42 de la nueva Ley del SAR.

<sup>12</sup> Artículo 42 de la nueva Ley del SAR.

<sup>13</sup> Artículo 45 de la nueva Ley del SAR.

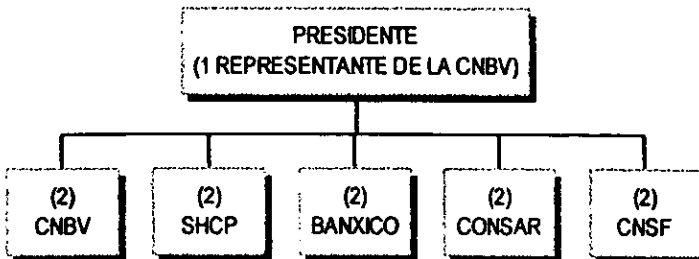
## Cuadro 9. Estructura del Comité de Análisis de Riesgo



II. *Comité de Valuación.* Establecerá los criterios técnicos de valuación respecto a los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las SIEFORES, así como los procedimientos y técnicas a que deberán sujetarse las AFORES en la valuación de los valores de las SIEFORES.<sup>14</sup>

Se integra por: 3 representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los cuales uno de ellos los presidirá; 2 de la SHCP; 2 del Banco de México; 2 de la CONSAR, y 2 de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

## Cuadro 10. Estructura del Comité de Valuación.



<sup>14</sup> Artículo 46 de la nueva Ley del SAR.

### 3.2.4. Objetivo

- 1) Las SIEFORES sólo pueden adquirir valores de deuda emitidos por bancos y empresas privadas, si éstos cuentan con los niveles más altos de calificación crediticia.
- 2) Las SIEFORES mantendrán un patrimonio independiente al de la AFORE.
- 3) Invertir los recursos de los trabajadores en instrumentos financieros, con base en el principio de diversificación del riesgo, con el fin de lograr la inversión más segura dentro de lo posible y el mejor rendimiento. Tales inversiones deberán fomentar el empleo, la producción nacional, desarrollo regional, infraestructura y vivienda.

### 3.2.5. Cartera de inversión, Régimen de inversión y Tipos de SIEFORES

#### *CARTERA DE INVERSIÓN.*

La cartera de valores de las SIEFORES podrá estar integrada por los siguientes instrumentos:<sup>15</sup>

- \* Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal (Cetes).
- \* Instrumentos de renta variable (Acciones).
- \* Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas (Obligaciones, papel comercial).
- \* Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo (Aceptaciones bancarias, pagaré bursátil).
- \* Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC.<sup>16</sup>
- \* Acciones de otras sociedades de inversión, excepto SIEFORES.

#### *RÉGIMEN DE INVERSIÓN.*

El activo, que es el conjunto de bienes propiedad de las SIEFORES, deberá invertirse a 100% en:

<sup>15</sup> Artículo 43 de la nueva Ley del SAR.

<sup>16</sup> Índice Nacional de Precios al Consumidor.



- a) Efectivo
- b) Valores

El régimen de inversión de las SIEFORES buscará otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Así, el régimen de inversión se orientará a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. Por lo anterior, se buscará que las inversiones se canalicen, a través de su inversión en valores, hacia sectores que fomenten:

- ◆ La mayor generación de empleo.
- ◆ La actividad productiva nacional.
- ◆ El desarrollo regional.
- ◆ El desarrollo de infraestructura.
- ◆ La construcción de vivienda.

#### *TIPOS DE SIEFORES.*

Al implantarse la reforma se acordó que durante el primer año de operación, las AFORES operarían con una sola SIEFORE, pero transcurrido ese año lo harán con diversas SIEFORES, con distintas características de riesgo y rentabilidad.

Se pueden identificar 2 tipos de SIEFORES:<sup>17</sup>

- SIEFORE de rendimiento real, cuyo objetivo será invertir en instrumentos que permitan mantener el poder adquisitivo de los ahorros. Serán fondos de inversión que buscarán canalizar los recursos para el retiro a instrumentos que ofrezcan rendimientos reales positivos, es decir, que estén por arriba del índice de inflación.
- Otras SIEFORES cuyas carteras se integren con instrumentos y valores que ofrezcan diversas alternativas de riesgo y rendimiento.

Las AFORES podrán operar varias SIEFORES, y cada una de ellas podrá manejar diverso grado de riesgo y dar diferente composición a su cartera de valores según el grado de riesgo que opere. Por lo tanto los trabajadores podrán elegir a cuál de las SIEFORES canalizarán sus recursos.

---

<sup>17</sup> Artículo 47 de la nueva Ley del SAR.

De las SIEFORES con diversos grados de riesgo que maneje una AFORE, por lo menos una deberá integrar su cartera con valores o instrumentos que preserven el valor adquisitivo, entre los más conocidos están las UDI's y Udibonos. Lo cual quiere decir, que este tipo de SIEFORES si no producen importantes rendimientos, por lo menos permitirán que los recursos de los trabajadores no pierdan su valor adquisitivo como consecuencia de la inflación.

Las SIEFORES tienen prohibiciones específicas como son:

- Adquirir valores extranjeros.
- Recibir depósitos de dinero.
- Adquirir inmuebles.
- Dar en prenda sus valores y documentos, salvo préstamos permitidos.
- Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto del comité de valuación.
- Adquirir valores, por más de 5% del valor de su cartera de valores, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tengan nexos patrimoniales.
- Practicar operaciones activas (préstamos o créditos), excepto préstamos de valores, podrá practicar operaciones de reporto.
- Operaciones en corto, con títulos opcionales (warrants), futuros y derivados.

Es decir, quedan prohibidas a las SIEFORES:

- ◊ Todas aquellas operaciones del mercado de valores consistentes en comprar o vender un valor, fijándose por anticipado el precio de este valor en el momento más rentable, para asegurar en lo posible y hacia el futuro ganancias esperadas (operaciones de futuros).
- ◊ Todas aquellas operaciones relativas a instrumentos cuyo precio no depende de sí mismo, sino del precio de otro valor que le sirve de sustrato o referencia (derivados).

La SIEFORE sólo podrá realizar compraventa en firme de valores; o sea, son las que se originan de un ofrecimiento de compra o venta de valores a un precio ya determinado en la Bolsa Mexicana de Valores. La asignación de valores se dará en favor de quien otorgue el mejor precio.

### **3.2.6. SIEFORES autorizadas**

Al ponerse en marcha el nuevo sistema de pensiones con administradoras, la CONSAR autorizó a 17 administradoras con sus respectivas SIEFORES, las cuales eran:

AP Index  
 Banamex No. 1  
 Bancomer Real  
 Bancrecer-Dresdner I-1  
 Bitai S1 de Renta Real  
 Capitaliza  
 Confia-Principal  
 Garante 1  
 Génesis  
 Inbursa  
 Previnter  
 Fondo Profuturo  
 Ahorro Santander Mexicano  
 Fondo Sólida Banorte  
 Tepeyac  
 XXI  
 Zurich

Fuente: CONSAR abril de 1998.

Pero en octubre de 1998, la CONSAR autorizó la fusión de 3 SIEFORES: SIEFORE Previnter - SIEFORE Fondo Profuturo; SIEFORE AP Index - SIEFORE Principal; y SIEFORE Capitaliza - SIEFORE Inbursa. Por lo que quedo de la siguiente forma:

Banamex No. 1  
 Bancomer Real  
 Bancrecer-Dresdner I-1  
 Bitai S1 de Renta Real  
 Garante 1  
 Génesis  
 Inbursa  
 Principal  
 Fondo Profuturo  
 Ahorro Santander Mexicano  
 Fondo Sólida Banorte Generali  
 Tepeyac  
 XXI  
 Zurich

Fuente: CONSAR diciembre de 1998.

### 3.3. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)

#### 3.3.1. Concepto

La Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), integrada por representantes de entidades gubernamentales, los institutos de seguridad social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, es la comisión que concentra las facultades de regulación, control y vigilancia del SAR<sup>18</sup>, a efecto de lograr la coordinación entre las entidades e institutos señalados y las entidades financieras participantes en el SAR, permitiéndose avanzar en la simplificación, eficiencia del SAR y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las AFORES y SIEFORES.

Es importante aclarar que en la nueva ley se habla igual del SAR que en la anterior, por lo cual las siglas son las mismas, pero en cuanto al fondo, el SAR anterior desaparece como tal, por que en la cuenta individual no sólo se depositarán los recursos del seguro de retiro del IMSS e INFONAVIT, sino también de los ramos de Cesantía en edad avanzada y vejez. También, los recursos ya no estarán en cuentas de ahorro con intereses mínimos garantizados, sino que pasarán al mercado de valores, esto por conducto de las AFORES y SIEFORES.

Con la reforma la CONSAR se convirtió en un auténtico órgano de regulación y supervisión, esto debido a que antes sólo vigilaba pasivas cuentas de ahorro, ahora con el nuevo sistema será pilar fundamental del buen manejo de los recursos por las AFORES y SIEFORES en sus operaciones en el mercado de valores.

La CONSAR gozará de:

1/. AUTONOMÍA TÉCNICA	2/. COMPETENCIA FUNCIONAL PROPIA	3/. FACULTADES EJECUTIVAS
Manteniendo su subordinación a la SHCP en su carácter de órgano desconcentrado, se le otorga autonomía en los ámbitos financiero y administrativo para que esta flexibilidad les permita el mejor desempeño de su gestión.	Es la esfera de facultades propias y específicas justificativas de su existencia como órgano autónomo.	Es la posibilidad, con amplitud, de cumplimentar sus propias decisiones.

<sup>18</sup> Sistema de Ahorro para el Retiro.

### 3.3.2. Facultades

- I. Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo referente a la operación del SAR: *recepción* de cuotas (IMSS), depósitos, su administración (por las AFORES); *información*, transmisión e intercambio entre el gobierno y los participantes en el SAR, *constitución* y funcionamiento de los participantes en el SAR; *operación* y pago de los *retiros programados*<sup>19</sup>, *interpretación de la nueva LSAR*.<sup>20</sup>
- II. Modificar y otorgar las autorizaciones y concesiones a las AFORES, SIEFORES y empresas operadoras de base de datos nacional.
- III. *Supervisión de las AFORES, SIEFORES, operadores de banco de datos:*

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

*Base legal.* La supervisión se hará con base en el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de inspección, vigilancia y contabilidad.

*Contabilidad.* Las cuentas se ajustarán al Código de Comercio, a la nueva LSAR y su reglamento, deberá llevarse en el domicilio social, en 2 periódicos de circulación nacional deberán publicarse los estados financieros trimestrales y anuales, la contabilidad debe llevarse mediante sistemas automatizados, la información que se integre a la base de datos producirá efecto de documento original para fines de prueba.

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

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

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

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

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

#### IV. *Imponer multas y sanciones; emitir opinión en materia de delitos:*

- Sanciones administrativas (multas).

*Reincidencia.* Se sancionará hasta con el doble de la multa original.

---

<sup>19</sup> Retiro programado. Es la modalidad a que se podrá sujetar un pensionado, y que consiste en dividir o fraccionar el total de fondos de la cuenta individual entre el número de años que se espera viva el pensionado (esperanza de vida), el resultado se fraccionará en entregas mensuales hasta el agotamiento de los fondos.

<sup>20</sup> Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

*Garantía de audiencia.* La comisión antes de imponer la sanción deberá escuchar al presunto infractor.

En la imposición de las multas, la CONSAR deberá tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, importancia de la infracción y la necesidad de evitar la conducta relativa.

*Límite de la sanción.* No deberá exceder de 5% del capital pagado y reservas del capital del participante.

*Pago de las multas.* Deberán pagarse dentro de los 15 días hábiles a su notificación.

*Monto de las multas.* De 1,000 a 2,000 días de SMGDF<sup>21</sup> vigente al cometerse la infracción, excepto cuando a la falta cometida la nueva LSAR, le atribuya un monto específico de multa.

*Condonación de la multa.* Se podrá solicitar ante el presidente de la CONSAR.

*Recurso de revocación.* Lo podrán imponer los afectados contra la multa ante el presidente de la CONSAR y dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo relativo.

- *Delitos.* Realizar operaciones de las AFORES, SIEFORES o empresas operadoras sin tener autorización; obtener un lucro por información falsa al público inversionista o por el uso de información privilegiada, si miembros de la Junta de Gobierno o Comité Consultivo y de Vigilancia revelan información confidencial; disposición ilegal de los fondos, valores o documentos por los directivos, funcionarios y empleados de los participantes en el SAR; alterar u omitir registros sobre operaciones del SAR; falsificar la contabilidad. La CONSAR y la SHCP harán la petición para la persecución del delito ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.

#### ***V. Recepción y trámite de reclamaciones de trabajadores y sus beneficiarios y de los patrones en contra de las AFORES e instituciones de crédito:***

Cuando trabajadores o patrones se ven afectados en sus intereses por las AFORES o los bancos participantes en el SAR, podrán acudir ante los tribunales civiles o mercantiles a entablar directamente su demanda o bien podrán acudir primero ante la CONSAR para hacer su reclamación. Al presentar su reclamación, deben tomar en cuenta que las AFORES responden directamente de las omisiones, actos y operaciones de las Siefores. Esto es, que en caso de que la SIEFORE afecte sus intereses, no se demandará a la SIEFORE sino a la AFORE. Las reclamaciones podrán presentarse directamente o por medio del sindicato; también podrán presentarse mediante apoderado, aunque el apoderado es sinónimo de gastos y mayor formalismo en el procedimiento.

Cuando la reclamación se presente de manera general, confusa o vaga, por los trabajadores o patrones, la CONSAR le dará 10 días hábiles para que proceda a subsanar de los defectos u omisiones. De no lograrse un acuerdo entre las partes, la

---

<sup>21</sup> Salario Mínimo General para el Distrito Federal.

CONSAR invitará a las partes a someter la controversia al juicio arbitral, en la cual fungirá como árbitro.

La sentencia que resuelve la reclamación presentada recibe el nombre de laudo; tendrán 15 días hábiles a partir de que se notifique el laudo condenatorio para su cumplimiento. Para lograr el cumplimiento del laudo, la Comisión podrá imponer multas, o llegar hasta la suspensión o revocación de la autorización al remiso. Se deberá acudir ante los tribunales civiles o mercantiles, para obtener el debido cumplimiento del convenio logrado en el procedimiento conciliatorio o del laudo dictado en el juicio arbitral. El inconforme contra el laudo arbitral sólo podrá impugnar mediante el juicio de amparo.

El trabajador o patrón tiene que presentar su reclamación a la Unidad de Consultas y Reclamaciones de la AFORE respectiva. De recibir una respuesta negativa de esta Unidad, podrá acudir a los tribunales civiles o mercantiles o la CONSAR, si se obtiene solución favorable pero si la otra parte no cumple con el laudo de la CONSAR, se tendrá que ir a los tribunales civiles y mercantiles para obtener su debido cumplimiento.

VI. *Huelga*. En caso de huelga de los trabajadores de las AFORES, SIEFORES y sociedades operadoras, la CONSAR emitiría opinión ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, referente al número de oficinas y trabajadores que seguirían prestando sus servicios, con el fin de que los trabajadores y sus beneficiarios no se vieran afectados en sus intereses.

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

Los recursos para el funcionamiento de la CONSAR los obtendrá total o parcialmente de los derechos que paguen los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro (AFORES, SIEFORES, empresas operadoras de base de datos SAR).

### 3.3.3. Estructura orgánica

Para cumplir con sus funciones, la CONSAR tiene diferentes órganos de autoridad:

1) La *Junta de Gobierno* que esta integrada por 21 miembros (cuadro 11); sus funciones son:

a) Renovar, otorgar o modificar autorizaciones a AFORES y SIEFORES.

- b) Ordenar la intervención administrativa o gerencial.
- c) Reglas generales sobre régimen de inversión de SIEFORES.
- d) Régimen de comisiones que podrán cobrar participantes de carácter general para que AFORES paguen al IMSS servicio de emisión, control y cobranza de aportaciones.

2) Dentro de la CONSAR la máxima autoridad es el *presidente*, el cual lo designa el Secretario de la SHCP (cuadro 12), sus funciones son:

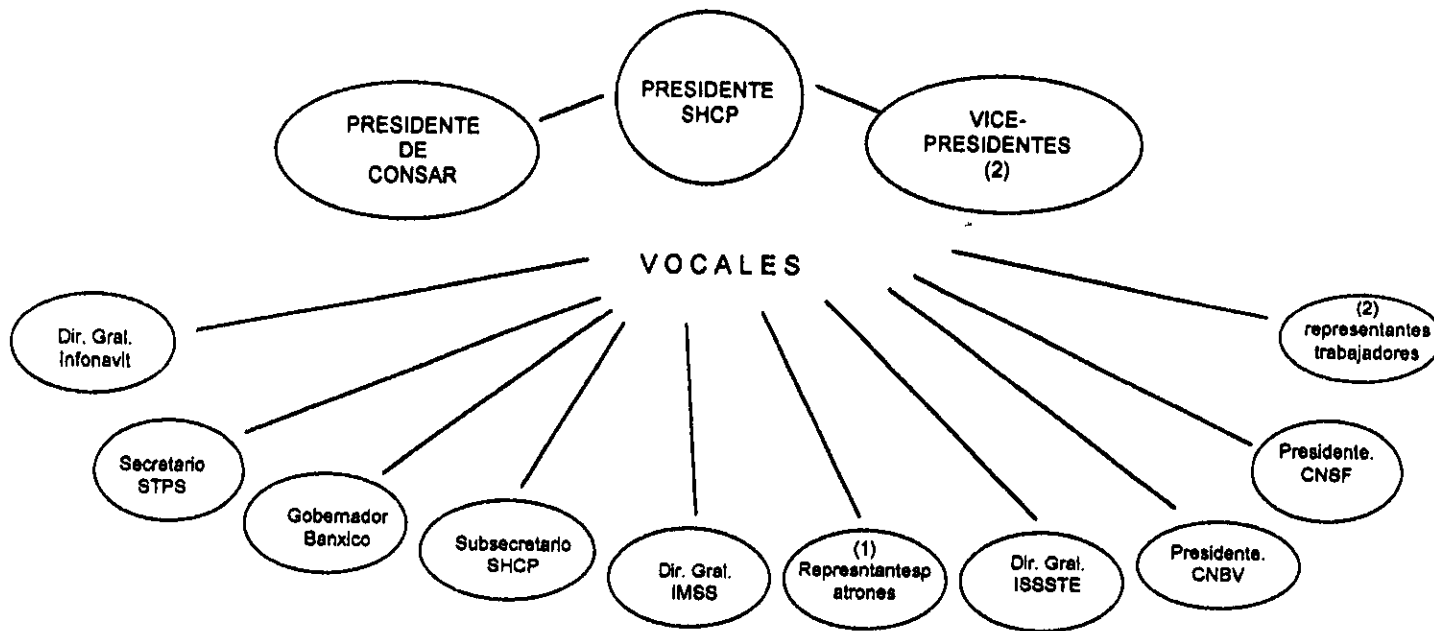
- a) Representarla legalmente.
- b) Realizar supervisión de los participantes.
- c) Dirigir administrativamente a la CONSAR.
- d) Formular presupuestos de ingresos y egresos.
- e) Presentar y formular a la Junta de Gobierno.
- f) Ejecutar intervención administrativa o gerencial.

3) El *Comité Consultivo y de Vigilancia* (cuadro 13), sus funciones son:

- a) Aprobar nombramientos de contralores normativos y consejeros independientes.
- b) Opinar sobre: revocación y autorizaciones a AFORES; sanciones a contralores normativos y consejeros independientes, sobre criterios y políticas de aplicación general; régimen de inversión y comisión; criterios generales para substanciación del procedimiento arbitral y reglas sobre publicidad y comercialización.
- c) Conflictos de intereses y prácticas monopólicas, coadyuvar a su prevención.

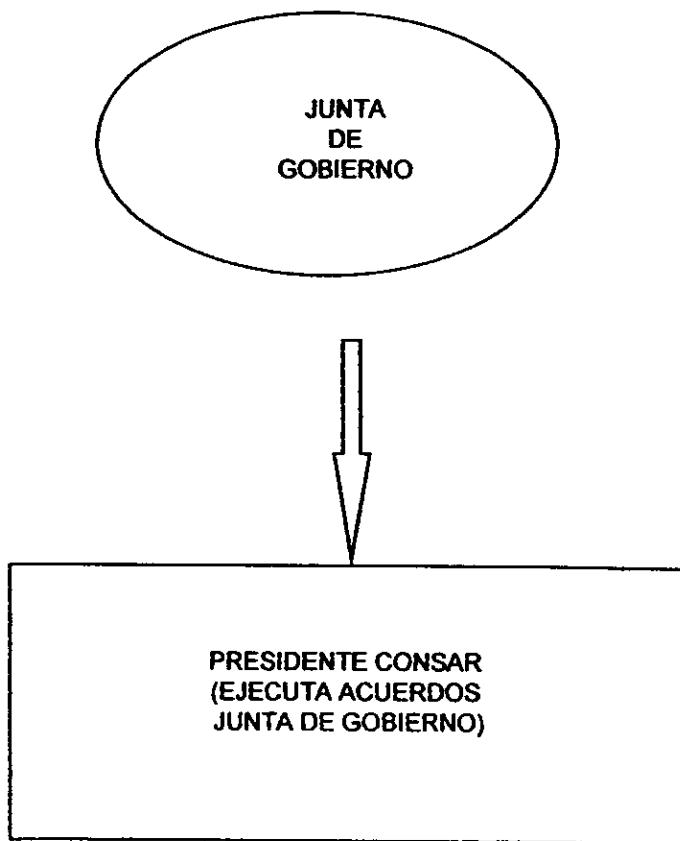


**Cuadro 11. Integración de la Junta de Gobierno**



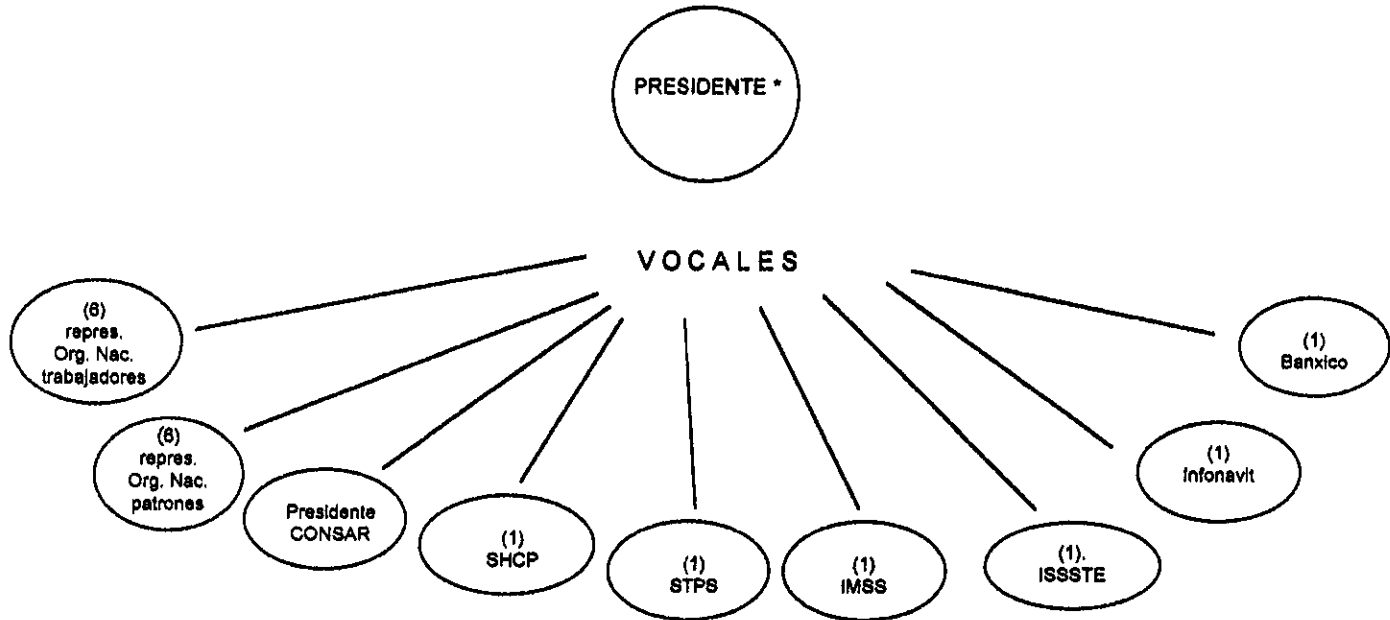
STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Banxico: Banco de México; CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores; CNSF: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

**Cuadro 12. Presidente de la Consar.**



\* Al Presidente de la CONSAR lo designa el Secretario de la SHCP.

**Cuadro 13. Integración del Comité Consultivo y de Vigilancia**



\* representante de trabajadores o patrones, con alternancia de 1 año; STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

## 4. NORMATIVIDAD DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

### 4.1. Generalidades.

En México existen varios sistemas de pensiones federales y estatales que diversas instituciones administran; pero por la dimensión de su cobertura destacan los que están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que en 1995 tenía 10.9 millones de afiliados, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que en la misma fecha contaba con 2.2 millones de afiliados; esto es en conjunto 35.5% de la PEA<sup>1</sup>. Pero el Instituto que es el centro de atención en el presente trabajo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, y por lo tanto es del único que hablaremos.

Estos sistemas son de contribuciones definidas y deberían de funcionar como fondos de capitalización colectiva. Pero han funcionado como un sistema de reparto, en el que los beneficios indizados al salario mínimo dependen del salario del trabajador al final de su vida activa y de los años de contribución, lo que le garantiza una pensión mínima.

En mayo de 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que funcionó con cuentas individuales cuyos fondos se entregaban al trabajador cuando se pensionaba por parte del IMSS; y funcionó hasta diciembre de 1995, año en que se reformó el sistema y se aprobó la nueva Ley del Seguro Social (LSS) que norma el sistema de pensiones del IMSS y entró en vigor en julio de 1997. El principal motivo de esto fue solucionar la inviabilidad financiera del sistema anterior, causada principalmente, por el desequilibrio entre las contribuciones y los beneficios, el cual se agravó, como ha sido mencionado en capítulos anteriores, por las transformaciones demográficas del país, que se ha reflejado en mayor esperanza de vida a la edad de retiro, así como la evolución experimentada por el empleo y los salarios reales, resultado de un nuevo entorno económico.

La reforma se orienta a mejorar la asignación de recursos de la economía al canalizar el ahorro de los trabajadores a la inversión productiva que aliente la acumulación de capital. Para contar con la normatividad necesaria para el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones, se aprobó en 1996 la iniciativa de Ley de los sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), y en 1997 la nueva Ley del Seguro Social (LSS).

---

<sup>1</sup> Población Económicamente Activa.

## **4.2. Ley del Seguro Social (LSS).**

En la nueva Ley se establece un sistema de pensiones de capitalización individual para que las contribuciones tripartitas<sup>2</sup> se canalicen a las cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador con el fin de acumular saldos que serán aplicados a la obtención de una pensión.

Los fondos de las cuentas serán administrados por las AFORES y serán invertidos por medio de las SIEFORES, conforme a la libre elección de cada trabajador; éstas invertirán los recursos en instrumentos financieros, con la rigurosa regulación y supervisión de la CONSAR.

La nueva Ley reestructura de la siguiente forma los seguro que estarán comprendidos en el régimen obligatorio del seguro social<sup>3</sup>:

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

En el nuevo sistema de pensiones aparecen dos rubros nuevos: "el seguro de invalidez y vida", que sustituyó al de "invalidez y muerte", y el "seguro de retiro, cesantía en edad avanza y vejez" al cual se integrarán las aportaciones patronales del SAR, es decir, del seguro de retiro y del INFONAVIT.

### **4.2.1. Salario base de cotización**

El artículo 27 de la LSS establece cómo se integra el salario base de cotización para determinar las aportaciones y cuotas:

*"El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios."<sup>4</sup>*

<sup>2</sup> Se le conoce como contribución tripartita a las contribuciones que realizan los trabajadores, los patrones y el Estado.

<sup>3</sup> Artículo 11 de la nueva LSS.

<sup>4</sup> Artículo 27 de la nueva LSS.

Y que de conformidad con el artículo 28:

*"Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva."<sup>5</sup>*

Respecto a los ramos de "Cesantía en edad avanzada y Vejez", como también el seguro de "Invalidez y Vida" es importante tomar en cuenta que la nueva Ley, en el artículo 25 transitorio, en relación con el artículo 28 establece:

*"El artículo 28 de la LSS entrará en vigor el 1 de enero del año 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanza y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta Ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.*

*A partir de la entrada en vigor de esta Ley el límite del salarios base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en el año 2007."<sup>6</sup>*

Las cuotas y aportaciones a los seguros de invalidez y vida, riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, y guarderías y prestaciones sociales, las administrará el IMSS directamente; el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez operará mediante aportaciones tripartitas a las cuentas individuales de los asegurados, las cuales serán administradas por una AFORE, la que a su vez invertirá los fondos en la(s) SIEFORES que el trabajador elija.

Cada asegurado contará con una cuenta individual en una AFORE para depositar ahí las cuotas estatales y obrero-patronales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. Los recursos reunidos en esa cuenta serán propiedad del trabajador, las cuales serán inembargables, no podrán otorgarse en garantía, a excepción de los depósitos realizados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

---

<sup>5</sup> Artículo 28 de la nueva LSS.

<sup>6</sup> Artículo 25 transitorio de la nueva LSS.

*"La cuenta individual se integrará por las siguientes subcuentas:*

- a) *retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;*
- b) *vivienda; y*
- c) *aportaciones voluntarias.*

*En lo referente a la subcuenta de vivienda las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de estos recursos al Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en los términos de su propia Ley.<sup>7</sup>"*

#### **4.2.2. Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanza y Vejez.**

La Ley nos marca que para efectos de la misma, existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad. Para gozar de las prestaciones que ofrece éste ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas 1250 semanas cotizadas ante el IMSS. El trabajador cesante que no cuente con las semanas de cotización necesarias para recibir la prestación, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o bien seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias.<sup>8</sup> El asegurado tendrá derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada desde el día en que cumpla los requisitos, señalados anteriormente, y siempre que la solicite.<sup>9</sup>

De conformidad con el artículo 155 de la nueva LSS, el Instituto está obligado a otorgar a la persona cesante las siguientes prestaciones:

- a) Pensión
- b) Asistencia médica
- c) Asignaciones familiares<sup>10</sup>
- d) Ayuda asistencial

<sup>7</sup> Artículo 159 - I de la nueva LSS.

<sup>8</sup> Artículo 159 de la nueva LSS.

<sup>9</sup> Artículo 156 de la nueva LSS.

<sup>10</sup> Las Asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga general y se concederá a los beneficiarios del pensionado por invalidez, y se otorga de la siguiente forma: a) para la esposa o concubina el 15% del total de la pensión; b) Para cada uno de los hijos menores de 16 años, el 10% del total de la pensión; c) en caso de que el pensionado no tuviera esposa, concubina o hijos, se concederá el 10% para cada uno de los padres del pensionado, si dependieran económicamente de él. Estas asignaciones se entregarán de preferencia al propio pensionado, pero la correspondiente a los hijos podrá entregarse a la persona o Institución que los tenga a su cargo, en caso de no vivir con el pensionado. Estas asignaciones terminarán con la muerte del familiar que la originó.

Los asegurados que cuenten con los requisitos establecidos podrán disponer de su cuenta individual para disfrutar de una pensión, para éste propósito tendrá varias alternativas:

1. Contratar con la institución de seguros que elija una renta vitalicia, la cual se actualizará anualmente (en febrero) conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).
2. Mantener el saldo de su cuenta en la AFORE que halla elegido y efectuar retiros programados con cargo a éste.<sup>11</sup>

El pensionado que se encuentre disfrutando de una pensión de cesantía en edad avanzada, no tendrá derecho una posterior de vejez o de invalidez.<sup>12</sup>

Para efectos de la Ley, para tener derecho a las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y 1250 semanas cotizadas ante el IMSS; en caso de no reunir las semanas cotizadas, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para tener derecho a la pensión.

El ramo de vejez otorga al asegurado el derecho a las siguientes prestaciones:<sup>13</sup>

- a) Pensión
- b) Asistencia médica
- c) Asignaciones familiares
- d) Ayuda asistencial

#### **4.2.3. Riesgos de trabajo e Invalidez y vida.**

Los riesgos de trabajo son las enfermedades y los accidentes a que están expuestos los trabajadores con motivo del trabajo o en ejercicio del mismo. Para efectos de la Ley, se considera accidente de trabajo a toda lesión orgánica, perturbación funcional o la muerte. Se considera accidente de trabajo al que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo o viceversa.<sup>14</sup>

El artículo 46 de la LSS nos dice que los beneficios de esta Ley no se llevarán a efecto si los riesgos de trabajo suceden por alguna de las siguientes causas: si el trabajador se encuentra en estado de embriaguez cuando ocurre el accidente; ó si el

---

<sup>11</sup> Artículo 157 de la nueva LSS.

<sup>12</sup> Artículo 160 de la nueva LSS.

<sup>13</sup> Artículo 161 de la nueva LSS.

<sup>14</sup> Artículos 41 y 42 de la nueva LSS.



trabajador se encuentra bajo los efectos de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante; o si el accidente es ocasionado intencionalmente.

El trabajador que sufra un riesgo de trabajo tendrá derecho a las siguientes prestaciones:<sup>15</sup>

- a) Rehabilitación
- b) Servicio de hospitalización
- c) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica
- d) Aparatos de prótesis y ortopedia

Si el accidente sufrido incapacita al trabajador temporalmente, recibirá el 100% del salario en que estuviese cotizando mientras dura la inhabilitación. Pero si se declarara una incapacidad total, recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al 70% del salario en que estuviese cotizando.

De conformidad con la Ley existe invalidez cuando el trabajador se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el IMSS.<sup>16</sup>

Según el artículo 120, la invalidez da derecho al asegurado a las siguientes prestaciones:

- a) Pensión temporal
- b) Pensión definitiva
- c) Asistencia médica
- d) Asignaciones familiares
- e) Ayuda asistencial

Para gozar de estas prestaciones, se requiere que al declararse la invalidez el asegurado tenga el pago de 200 semanas de cotización; pero en caso que el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas 150 semanas de cotización. El derecho a la pensión se llevará a efecto desde el día en que se produzca la invalidez o desde la fecha en que se presente la solicitud de la misma. Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez se otorgará a sus beneficiarios las siguientes prestaciones:<sup>17</sup>

- a) Pensión de viudez
- b) Pensión de orfandad
- c) Pensión de ascendientes
- d) Asistencia médica

---

<sup>15</sup> Artículo 56 de la nueva LSS.

<sup>16</sup> Artículo 119 de la nueva LSS.

<sup>17</sup> Artículo 127 de la nueva LSS.

#### 4.2.4. Pensión mínima garantizada.

El Estado garantizará una pensión a quienes reúnan los requisitos de semanas cotizadas y de edad, y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal en el momento de entrada en vigor de esta Ley; ésta cantidad se actualizará anualmente conforme al INPC, esto con el fin de garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

Si los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador no son suficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure una pensión o la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, recibirá del Gobierno la aportación complementaria para ello. El trabajador deberá solicitar al IMSS y acreditar tener derecho a esta pensión. Por otro lado la AFORE tendrá la obligación de proporcionar la información que el IMSS le requiera.

#### 4.2.5. Opción de mantenerse en el sistema anterior

Al momento de entrar en vigor la nueva Ley del Seguro Social (LSS), todos los trabajadores afiliados al IMSS deberán abrir una cuenta de ahorro para el retiro; pero se tiene el derecho de opción en favor de los trabajadores inscritos en el IMSS antes de la fecha de entrada en vigor de la misma:

*“Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente Ley.<sup>18</sup>”*

*“A los asegurados que al momento de entrar en vigor esta Ley opten por acogerse al nuevo sistema de pensiones, les serán reconocidas las semanas cotizadas bajo el régimen anterior, con la finalidad de que al cumplirse los requisitos legales, se les conceda la pensión que corresponda.<sup>19</sup>”*

---

<sup>18</sup> Artículo 11 transitorio de la nueva LSS.

<sup>19</sup> Artículo 18 transitorio de la nueva LSS.

**CUADRO 14.**  
**ESQUEMA DE LAS ESTRUCTURAS DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL.**  
**"1943 - 1973 - 1997"**

Fechas de las leyes fundamentales y tipos de programas	Cobertura	Condiciones de la elegibilidad
<b>Invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCVM).</b> <b>Primera Ley: 1943</b> <b>Segunda Ley: 1973</b>	<p>Los asalariados y miembros de cooperativas de producción, agrícolas y de crédito. Todas las personas no cubiertas podían afiliarse.</p> <p>Existían regímenes especiales para los trabajadores petroleros, los empleados públicos y el personal militar.</p>	<p>Pensiones por vejez. Edad de 65 años (75% a 95% de la pensión íntegra a la edad de 60-64, en caso de desempleo involuntario), 500 semanas cotizadas. Pagaderas en el extranjero sólo por un periodo de 2 años salvo que exista convenio recíproco.</p> <p>Pensiones por invalidez. 50% de la capacidad de ganancia habitual, 150 semanas cotizadas. No se permite ejercer otra profesión.</p> <p>Pensiones a los sobrevivientes. Sólo se otorga si la persona era pensionada o tenía 150 semanas cotizadas en el momento de fallecer.</p>
<b>Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV).</b> <b>Ley vigente: 1997</b>	<p>Todos los trabajadores inscritos ante el IMSS a partir del 1 de julio de 1997; o bien, los inscritos anteriormente si desean apegarse al nuevo sistema.</p>	<p>Pensiones por cesantía en edad avanzada. 60 años de edad y 1250 semanas cotizadas. Tendrá derecho a las siguientes prestaciones: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.</p> <p>Pensiones por vejez. 65 años de edad y 1250 semanas cotizadas.</p> <p>Tendrá derecho a las siguientes prestaciones: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.</p> <p>Prestaciones monetarias por enfermedad. 4 semanas de aportaciones inmediatamente antes de la enfermedad. Trabajadores ocasionales: 6 semanas de aportaciones durante los últimos 6 meses.</p>
	<p>Los asalariados y miembros de cooperativas</p>	

**Enfermedad y maternidad.**  
**Primera Ley: 1943**  
**Segunda Ley: 1973**

**Enfermedad y maternidad.**  
**Ley vigente: 1997**

Todas las personas no cubiertas podían afiliarse.  
Existen regímenes especiales para los trabajadores petroleros, los empleados públicos y el personal militar.  
La cobertura se continúa hasta 6 ½ meses para los trabajadores desempleados.

Todos los trabajadores inscritos ante el IMSS a partir del 1 de julio de 1997; o bien, los inscritos anteriormente si desean apegarse al nuevo sistema

Los asalariados y miembros de cooperativas de producción, agrícolas y de crédito.  
Todas las personas no cubiertas podían afiliarse.  
Existen regímenes especiales para los trabajadores petroleros, los empleados públicos y el personal militar.  
La cobertura se continúa hasta 6 ½ meses

Prestaciones monetarias por maternidad. 30 semanas de aportaciones por la asegurada durante los últimos 12 meses.  
Prestaciones médicas. Asegurados o pensionado.

Prestaciones en especie por enfermedad. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria durante un plazo de 52 semanas.  
Prestaciones en especie por maternidad. Otorgará a la asegurada durante el embarazo, alumbramiento y puerperio: asistencia obstétrica, ayuda en especie por 6 meses para lactancia y una canastilla al nacer el hijo.  
Prestaciones en dinero por enfermedad. Un subsidio en dinero, si la enfermedad lo incapacita para el trabajo.  
Prestaciones en dinero por maternidad. Tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al 100% del último salario diario de cotización, durante 42 días antes y 42 días después.

Prestaciones por accidentes de trabajo. No se exige periodo mínimo de calificación.

Prestaciones en especie por accidentes de trabajo. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación.  
Prestaciones en dinero por accidentes de



### 4.3. Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro

La Ley de los Sistemas de Ahorros para el Retiro de los Trabajadores fue la iniciativa económica más trascendental del gobierno (1994-1997), su principal objetivo es establecer mecanismos de regulación y supervisión, así como para la constitución y funcionamiento de los participantes en la misma Ley.

Los Objetivos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) son:

- ⇒ Fortalecer el ahorro interno. Los recursos deben dirigirse al fomento de la inversión; al alentar el ahorro interno y la inversión se retoman conceptos básicos de desarrollo. Como sabemos el sistema financiero capta recursos de muy corto plazo y con ello se sustenta crédito de muy corto plazo también, lo que impide financiar proyectos de inversión de largo plazo; los fondos, así, constituyen una aportación permanente de recursos de largo plazo para el resto de la economía, contribuyendo a la formación de un mercado de capitales que no ha sido posible su consolidación.
- ⇒ Que el trabajador tenga la propiedad de su cuenta de ahorro individual producto de las aportaciones y cuyo rendimiento podrá vigilar y seguir en la institución que libremente elija. Esto sustituye al tradicional sistema de reparto del Seguro Social. Un elemento fundamental es la separación del seguro de retiro del IMSS, pero éste mantiene el manejo del seguro médico y de vida.
- ⇒ Transformar radicalmente el sistema financiero mexicano. El volumen de recursos que genera el sistema es cuantioso, aproximadamente 10% de la nómina salarial nacional, proveniente de 4.5% de la cuota de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; 2% del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); 5% del INFONAVIT, y un peso diario de la cuota adicional del gobierno constante por trabajador.

La legislación del Sistema de Ahorro es una contribución concreta a la reforma política del país. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, vista globalmente, del cual la Ley del Seguro Social fue su primera parte, entrañó un trabajo legislativo continuo; los representantes de las comisiones legislativas analizaron y discutieron las experiencias de otros países, para así poder formular una Ley para México, tomando en cuenta las características y el marco institucional del país.

Los legisladores concentraron su análisis de la Iniciativa en: adecuada supervisión y vigilancia con la participación de todos los sectores interesados, principalmente los trabajadores; definición de los propietarios de las AFORES, incluyendo la inversión extranjera y prevención de todas las situaciones que pudieran generar conflictos de intereses; manejo transparente y rentable de los fondos para el retiro de los trabajadores; orientación de los recursos a los objetivos de interés nacional.

Se propuso crear una comisión reguladora fuerte, la CONSAR, para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema.

La Ley establece la normatividad aplicable a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, teniendo tal carácter las instituciones de crédito, las AFORES, las SIEFORES, las instituciones de seguros, las empresas concesionarias para operar la Base de Datos Nacional del SAR<sup>20</sup> y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

#### **4.3.1. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

Para la mejor conducción de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se emitió el reglamento de ésta, con el fin de establecer en forma detallada el modelo operativo del nuevo sistema de pensiones previsto por las leyes de seguridad social, así como las normas relativas a la inspección y vigilancia de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

En este reglamento se establecen las bases del modelo operativo del nuevo sistema de ahorro para el retiro. Sus lineamientos principales son:

- ⇒ Descripción de la participación de las AFORES, SIEFORES, empresas operadoras de la BDNSAR<sup>21</sup>, entidades receptoras, instituciones de crédito liquidadoras, institutos de seguridad social en el procesos operativo de los mencionados sistemas, además de referirse al proceso de individualización, estados de cuenta y comisiones, indicándose los servicios por los que se cobrarán comisiones por cuota fija.
- ⇒ Se reglamenta que la administración y registro de las cuentas del SAR vigentes hasta 1996, así como los rendimientos que generaron, deberán consignarse en registros independientes de los correspondientes a los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de los recursos de la subcuenta de vivienda a partir de 1997. El trabajador tienen derecho a que la cuenta del SAR vigente hasta 1996 se traslade a la AFORE que elija, para que las administre por separado de la cuenta individual prevista por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- ⇒ La administración de la cuenta individual, donde se plantean aspectos relativos a la integración de la misma; el traspaso de cuentas; el proceso para

---

<sup>20</sup> La Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, es un servicio público susceptible de concesión a la iniciativa privada, y bajo supervisión y control del Estado, mismo que se conformará con la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro: cuantas individuales, identificación, traspasos, control certificación de trabajadores registrados en el SAR, etc.; así como el registro de las AFORES y bancos que administran tales cuentas.

<sup>21</sup> Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

que los trabajadores elijan su AFORE; recepción de las aportaciones a cargo del gobierno federal; las aportaciones voluntarias; recepción de aportaciones obrero-patronales; la entrega de cuotas y aportaciones a las administradoras; la intermediación realizada por las AFORES; los retiros, y las pensiones en curso de pago.

- ⇒ Los requisitos que deberán cubrir los actuarios que deseen obtener su registro para dictaminar planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva.
- ⇒ En materia de conciliación y arbitraje, se reglamenta la facultad de la CONSAR para llevar a cabo la sustanciación de reclamaciones y la elaboración de los acuerdos, certificaciones y notificaciones derivados del procedimiento de conciliación. Se establece la suplencia de la queja en favor de los trabajadores al señalar que en todo lo no previsto expresamente en la ley, la Comisión proveerá las medidas necesarias para el mejor desarrollo del procedimiento conciliatorio.
- ⇒ La contabilidad y automatización, así como las disposiciones relativas al desarrollo de las facultades de supervisión de la CONSAR, y en particular a la intervención administrativa y gerencial, así como al procedimiento para la disolución y liquidación de las AFORES y SIEFORES.

La privatización de los Fondos de Pensiones, así como la privatización de otras instituciones nacionales, nos lleva a una participación activa en la vigilancia de su manejo por parte de los trabajadores, motivo por el cual es necesaria la existencia de una normatividad adecuada y exclusiva para el país.

La Ley del SAR define a los sistemas de ahorro para el retiro como los regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los patrones, los trabajadores y del Gobierno sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el objeto de acumular saldos que se aplicarán para fines de previsión social, para la obtención o como complemento de las pensiones.



## **5. FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA CON ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES).**

### **5.1. Conformación de las cuentas**

Uno de los principales beneficios del Nuevo Sistema de Pensiones, previsto en la nueva Ley del Seguro Social, es que cada trabajador tendrá plena propiedad sobre sus ahorros por medio de su cuenta individual de ahorro para el retiro, en donde conocerá y vigilará la evolución de sus recursos y los intereses que éstos vayan generando a lo largo de su vida laboral.

Los trabajadores tienen derecho a abrir una sola cuenta individual de ahorro para el retiro en la AFORE que elijan. En la cuenta se depositarán bimestralmente las aportaciones del trabajador, del patrón y del Estado. Éstas se repartirán de la siguiente forma:

#### **CUENTA INDIVIDUAL DE AHORRO PARA EL RETIRO.**

<b>Cesantía en edad avanzada y vejez</b>	<b>4.5%</b>
<b>Retiro</b>	<b>2%</b>
<b>Vivienda</b>	<b>5%</b>
<b>Cuota social adicional del Estado</b>	<b>\$1.00 por día trabajado</b>
<b>Aportaciones voluntarias</b>	<b>\$</b>
<b>Rendimiento que produzca el ahorro de cada trabajador</b>	<b>\$</b>

#### **5.1.1. Subcuentas de la cuenta individual.**

De acuerdo con el cuadro anterior la cuenta individual de ahorro para el retiro está compuesta por 3 subcuentas:

*a/. Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).*

En esta subcuenta se depositan el 4.5% tripartita, 2% del SAR patronal y la cual social del Estado.

*b/. Subcuenta de Vivienda.*

En ésta se deposita el 5% de las aportaciones patronales, las cuales seguirán siendo administradas por el INFONAVIT. En caso de que el trabajador cumpla con los requisitos establecidos por dicho Instituto, podrá disponer de los recursos para la obtención de un crédito para la vivienda. De no ser así, los recursos se sumarán a los acumulados en la subcuenta de retiro.

*c/. Subcuenta de Aportaciones Voluntarias.*

Ésta se compone de las aportaciones adicionales hechas por el trabajador a las que, en su caso, realice el patrón. Para las aportaciones realizadas en esta subcuenta, existe la posibilidad de efectuar retiros cada 6 meses, con lo cual se genera una nueva modalidad de ahorro para el trabajador.

### **5.1.2. Usos de la cuenta individual.**

*a/. Seguro de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.*

Los recursos acumulados en la cuenta individual de ahorro para el retiro de cada trabajador se utilizarán en caso de que se otorgue una pensión por invalidez permanente o muerte, a través del seguro de riesgos de trabajo o de invalidez y vida. Este tipo de pensiones se otorgan, si el trabajador llega a sufrir un accidente o enfermedad que le impida continuar con el desempeño de su labor, o sea, si el trabajador quedase inválido de manera permanente, ya sea por un riesgo de trabajo o derivado de otra causa.

La pensión que reciba un trabajador derivada del seguro de riesgos de trabajo e invalidez y vida por una incapacidad permanente, total o parcial, le será otorgada por una institución de seguros, contratada por el trabajador. El monto constitutivo de la pensión será calculado por el IMSS, a éste se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual, y la diferencia positiva será la suma asegurada para comprar una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

El mismo mecanismo se utiliza si el trabajador muere por un riesgo de trabajo, o derivado de otra causa. En este caso, los beneficiarios elegirán la institución de seguros para contratar con ella la pensión en forma de renta vitalicia. ●

*b/. Matrimonio.*

Por una sola vez, el asegurado podrá retirar de su cuenta individual, una cantidad equivalente a 30 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, como ayuda para gastos de matrimonio. Lo anterior, siempre y cuando tenga un mínimo de 150 semanas cotizadas.

*c/. Desempleo.*

Este uso de la cuenta individual consiste en la posibilidad de hacer retiros en caso de desempleo, por la cantidad que resulte menor entre 75 días de salario base de cotización de las últimas 250 semanas de cotización, o 10% del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Esto podrá hacerlo a partir del cuadragésimo sexto día natural desde el día que quede desempleado.

Este derecho podrán ejercerlo los trabajadores que acrediten no haber efectuado retiros durante los últimos 5 años inmediatos anteriores.

*d/. Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.*

Este uso es el principal de la cuenta individual, ya que permite, al final de la vida laboral del trabajador, la adquisición de una pensión para el retiro. Esta pensión será otorgada cuando el trabajador cumpla con los requisitos de edad y cotizaciones establecidos en la Ley del Seguro Social.

## **5.2. Principios y evolución de las Administradoras de Fondos**

La reforma del nuevo sistema de pensiones permite que cada trabajador tenga una cuenta de capitalización individual en la que se acumulen los recursos para obtener una pensión digna al momento de su retiro laboral. Para lo cual es necesario conocer algunas cosas del sistema, las cuales trataremos más adelante.

Para ello, los trabajadores tienen el derecho de elegir una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) que les administre su cuenta individual y la Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORE) en que se manejen sus recursos para obtener rendimientos.

La legislación contempla que para todos aquellos trabajadores que durante un periodo de 4 años no elijan una AFORE, sus aportaciones, las de sus patrones, las que hace del Estado y los recursos que hasta el momento tenga en su cuenta SAR

(92-97) se depositarán en una cuenta denominada cuenta concentradora, de la cual se habla más adelante.

### **5.2.1. Base de Datos Nacional SAR (BDNSAR)**

La Base de Datos Nacional SAR, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, es el registro electrónico de datos conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

La BDNSAR tiene por finalidad la identificación de las cuentas individuales en las administradoras e instituciones de crédito, la certificación de los registros de trabajadores en las mismas, el control de los procesos de traspasos, e instruir al operador de la cuenta concentradora, sobre la distribución de los fondos de las cuotas recibidas a las administradoras correspondientes.

La operación de la BDNSAR es un servicio público y se lleva a cabo por empresas operadoras que tienen la concesión por parte del Gobierno Federal. Las empresas operadoras deberán tener un sistema de certificación de solicitudes de registro, el cual se referirá a los sistemas informáticos, procedimientos, infraestructura de cómputo y telecomunicaciones que permitan efectuar la certificación de las solicitudes de registro que les presenten las administradoras, actualizar la BDNSAR y emitir una respuesta a dicho proceso.

#### **OBJETOS DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BDNSAR:**

- Administrar la BDNSAR.
- Mantener depurada la BDNSAR, para tal efecto, procurarán evitar la duplicidad de cuentas, incentivando la unificación y traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta por el trabajador. La unificación y traspaso se realizarán sin necesidad de solicitar previamente autorización del trabajador de que se trate.
- Indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe las transferencias de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las administradoras.
- Coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de las cuentas individuales de estos últimos, de una administradora a otra.

- Establecer el procedimiento que permita que la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes, los institutos de seguridad social y la CONSAR.
- Servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los sistemas de ahorro para el retiro entre los participantes en dichos sistemas, los institutos de seguridad social y la CONSAR.

#### **INFORMACIÓN QUE LAS EMPRESAS OPERADORAS DEBERÁN PROPORCIONAR:**

- Información de las solicitudes de modificación de registros de datos de trabajadores que se encuentren registrados en las administradoras.
- Estados financieros mensuales impresos conforme al catálogo y reglas de agrupación de cuentas para la formulación de los estados financieros, expedidos según lo previsto en las disposiciones generales aplicables al registro de la contabilidad, elaboración y presentación de estados financieros emitidos por la CONSAR, con firma autógrafa de los funcionarios responsables, dentro de los 5 días hábiles siguientes a su fecha de cierre.
- Información acerca del número de trabajadores registrados en las administradoras.
- Balanza de comprobación diaria a nivel de cuenta y subcuenta misma que deberá contener la totalidad de registros de los movimientos efectuados en las subcuentas de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez y de Vivienda, que controlan las empresas operadoras.
- Información concerniente a solicitudes de retiros y saldos operados en retiros programados por las Administradoras reportados por las empresas operadoras durante el periodo especificado.
- Información del proceso de traspaso de cuentas de trabajadores.
- Información de las solicitudes de registro de los trabajadores, enviadas a las empresas operadoras, desglosando la información de aceptación, rechazo o pendientes de resolución por parte del Catálogo Nacional de Asegurados, de todas las administradoras.

La CONSAR presta el servicio de consulta de la BDNSAR vía telefónica o mediante escrito presentando en la Comisión, proporcionándole información referente a la institución de crédito que opera su cuenta individual (92-97) o la AFORE a la cual pertenece un trabajador y para tal efecto, se deberá proporcionar: a) Cédula del Registro Federal de Contribuyentes; b) Identificación oficial; c) Acta de nacimiento; d) Aviso de inscripción ante el IMSS; e) Aviso de baja ante el IMSS; f) Documento que acredite la relación laboral con el patrón al que prestó sus servicios durante el periodo respecto del cual desea obtener información; y g) Credencial Azul-Blanco emitida por el IMSS.

### 5.2.2. Cuenta Concentradora

En esta cuenta se depositarán los recursos del SAR 92-97, y se abrirá en el Banco de México a nombre del IMSS. Los trabajadores tienen el derecho de mantenerse en esta cuenta hasta un periodo máximo de 4 años, a partir de la entrada en vigor de la nueva LSS<sup>1</sup>.

Una vez transcurrido este plazo la CONSAR enviará los recursos de los trabajadores que no hayan elegido AFORE a determinadas administradoras; para ello la CONSAR deberá atender a la eficiencia de las administradoras, su situación financiera, su ubicación geográfica y los rendimientos de las sociedades de inversión que operen, buscando el balance y equilibrio del sistema, de tal forma que se mantengan protegidos los derechos de estos trabajadores.

*"Los recursos depositados en la cuenta concentradora se invertirán en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal y otorgarán un rendimiento que determinará la SHCP, misma que establecerá las demás características de esta cuenta."<sup>2</sup>*

Para el primer año, los rendimientos que genere esta cuenta para los trabajadores sin elección, será de 2% anual por arriba de la inflación.

Los trabajadores tiene el derecho de recibir cuando menos un estado de cuenta al año, de realizar los retiros que la Ley le permite y podrá acudir a la CONSAR para cualquier duda o aclaración sobre las condiciones en que se encuentra su cuenta.

Los servicios proporcionados a la cuenta concentradora y el manejo de los recursos de los trabajadores genera costos, por lo que resulta necesario el cobro de comisiones a cada una de las cuentas que utilice la cuenta concentradora.

### 5.2.3. Estado de cuenta

*"La Administradora de Fondos para el Retiro deberá informar a cada trabajador titular de una cuenta individual, el estado de cuenta de la misma, en los términos, periodicidad y forma que al efecto establezca la Ley para la Coordinación de Sistemas de Ahorro para el Retiro, sin perjuicio de que el asegurado en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual, a la Administradora."<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Ley del Seguro Social.

<sup>2</sup> Artículo séptimo transitorio de la Ley del SAR.

<sup>3</sup> Artículo 181 de la nueva LSS.

En este sentido:

*“Enviar al domicilio que indique los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público.”<sup>4</sup>*

El estado de cuenta se constituye como el documento idóneo que permite a los trabajadores conocer el estado que guarda la administración de sus recursos, o sea, el registro de los depósitos efectuados en su favor, retiros totales o parciales, y el saldo de la cuenta individual, así como las comisiones cobradas por la administración de los mismos y los rendimientos obtenidos.

El estado de cuenta esta formado de la siguiente manera:

- *Subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV).* Parte integrante de la cuenta individual en la que se registran las cuotas y aportaciones que los trabajadores, patrones y el Estado están obligados a pagar por este concepto de acuerdo con la LSS, así como los retiros y rendimientos del dinero.
- *Comisión.* Cantidad que cobra la AFORE por proporcionar algún servicio.
- *Saldo.* Es el monto de dinero acumulado por los trabajadores en sus cuentas individuales.
- *Cuota social.* Cantidad de dinero que el Estado deposita al trabajador en su cuenta individual por cada día de salario cotizado.
- *Abono.* Aquellas cantidades que por diferentes conceptos representan ingresos a la cuenta individual del trabajador.
- *Vivienda.* Montos acumulados por las aportaciones depositadas en esta subcuenta a partir del 4 bimestre de 1997 más pagos extemporáneos y rendimientos obtenidos, los cuales se encuentran administrados por el INFONAVIT.
- *Rendimiento.* Ganancia que produce una inversión o negocio, el cual usualmente se expresa como porcentaje anual sobre la cantidad invertida.
- *Aportación voluntaria.* Cantidad que libremente el asegurado y/o su patrón pueden depositar en la cuenta individual del trabajador con el objeto de incrementar su ahorro para el retiro.
- *Concepto.* En este campo se describe el motivo de la operación de cargo o abono efectuado en la subcuenta de que se trate.
- *Saldo final.* Monto acumulado correspondiente a cada concepto en la fecha final del periodo que comprende el estado de cuenta.
- *Estructura de comisiones.* Conjunto de comisiones que cobra la AFORE por los servicios que preste al trabajador.
- *Saldo inicial.* Monto acumulado correspondiente a cada concepto en la fecha inicial del periodo que comprende el estado de cuenta.

---

<sup>4</sup> Artículo 18 fracción IV de la Ley del SAR.

- **Salario Base de Cálculo.** Es el monto que se obtiene de dividir la aportación obrero-patronal y estatal de retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, excluyendo la Cuota Social, entre 6.5%.

#### **PERIODICIDAD CON QUE DEBE EMITIRSE EL ESTADO DE CUENTA:**

Las administradoras deberán enviar el estado de cuenta al domicilio del trabajador por lo menos una vez al año. Asimismo, las administradoras que se obliguen a entregar más de un estado de cuenta al año, deberán indicar las fechas de corte de cada uno y abarcará la información correspondiente al periodo que se hallan obligado. En consecuencia, el estado de cuenta anual deberá considerar únicamente la información del periodo comprendido a partir de la fecha de corte del último estado de cuenta emitido.

Los trabajadores deberán informar de cambio de domicilio a la administradora que opere su cuenta individual; las administradoras sólo podrán suspender el envío de los estados de cuenta cuando se verifique que el domicilio proporcionado no exista o de que no pertenezca al trabajador. En ambos casos, las administradoras deberán tener los estados de cuenta en sus oficinas a disposición de los trabajadores.

#### **5.2.4. Retiros en el nuevo sistema de pensiones**

Con la entrada en vigor de la LSS, se establece que los trabajadores afiliados al IMSS pueden obtener distintas pensiones si cumplen con los supuestos establecidos para cada ramo de seguro. Estas pensiones se otorgan por Riesgos de Trabajo (RT), Invalidez y Vida (IV) y retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV).

Existen 2 formas de retiros que son:

##### **1) Retiros parciales.**

Se pueden realizar este tipo de retiros por:

##### **a) Ayuda de gastos de matrimonio:**

- El trabajador obtendrá una cantidad equivalente a 30 días de SMSDF, siempre y cuando acredite un mínimo de 150 semanas cotizadas en la subcuenta de RCV, a la fecha de celebración del matrimonio.
- Una sola vez tendrá derecho a esta ayuda.



b) Ayuda por desempleo, la cual aplica cuando el trabajador se encuentre desempleado:

- El trabajador tendrá derecho a este retiro sólo cada 5 años.
- Podrá retirar el monto que resulte menor entre el equivalente a 75 días del Salario Base de Cotización de las últimas 250 semanas cotizadas y el 10% del saldo de la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, a partir del 46 día natural.

Para obtener un retiro de este tipo, el trabajador deberá:

1. Solicitar por escrito a la administradora que opere su cuenta individual, la entrega de dichos recursos, mediante la presentación de una solicitud de disposición de recursos y la resolución o certificación del IMSS.
2. Solicitar al IMSS la resolución de ayuda para gastos de matrimonio o bien, la certificación de baja.

La AFORE notifica a la empresa operadora sobre la solicitud de retiro; la empresa operadora certifica el retiro y notifica a la AFORE, la cual procede a entregarle un cheque por el monto correspondiente dentro de un plazo de 15 días contados a partir de la presentación de la solicitud.

## *2) Retiros totales.*

Se pueden realizar este tipo de retiros por:

- a) Vejez: tener cotizadas 1,250 semanas ante el IMSS y haber cumplido al menos 65 años de edad.
- b) Cesantía en edad avanzada: tener 1,250 semanas cotizadas ante el IMSS y haber cumplido al menos 60 años de edad.

## **TIPOS DE PENSIÓN:**

### *Retiro programado.*

La AFORE continúa administrando la cuenta individual del trabajador, pagándole mensualmente una pensión con cargo al saldo de cuenta individual hasta que se agote dicho monto. Para ello se tomará en cuenta el estimado de vida de los pensionados y los rendimientos previsibles de su saldo. Si se agota el saldo de la cuenta y el trabajador cumplió con los requisitos para pensión, el Estado le garantiza una pensión mínima.

### *Renta vitalicia.*

Es una opción para pensionarse a través de un contrato que se celebra con una compañía de seguros de su elección, quien le pagará mensualmente y mientras viva el pensionado, una pensión que se ajustará anualmente. El procedimiento para obtener una renta vitalicia por RCV es:

- a) Solicitar al IMSS la resolución definitiva de pensión; una vez obtenida se inicia el procedimiento para la disposición de los recursos de la cuenta individual, para ser utilizados en la contratación de los seguros de renta vitalicia y/o de sobrevivencia.
- b) El trabajador deberá presentar original y copia simple de: Resolución emitida por el IMSS; Documento de oferta de la compañía de seguros de su elección, donde se acredite la elección de un seguro; e Identificación oficial (IFE, pasaporte, cédula profesional, etc.) o si es extranjero, deberá presentar carta migratoria.
- c) El trabajador deberá acudir ante la Administradora que opere los recursos de su cuenta individual, solicitando la disposición de los mismo, mediante la presentación de una solicitud de transferencia de recursos que su AFORE deberá poner a su disposición en cualquiera de sus oficinas.
- d) En caso de recibir una resolución negativa de pensión, por IV, RCV; tendrá derecho a disponer de forma total de los recursos de la subcuenta de RCV y de vivienda.

En caso de necesitar recursos para completar el monto constitutivo de la renta vitalicia, el Estado los cubre a través del IMSS. Una vez hecha y confirmada la transferencia de recursos a la aseguradora, ésta entrega la póliza y el primer pago al trabajador.

### **5.2.5. Aportaciones voluntarias**

Una de las características más importantes de este nuevo sistema de pensiones es la estrecha relación que se establece entre las aportaciones y los beneficios, o sea, las pensiones recibidas al retiro van a depender directamente de los recursos que cada trabajador acumule en su cuenta individual durante su vida activa.

En el diseño del nuevo sistema de pensiones se introdujo la subcuenta de aportaciones voluntarias, que junto con el de RCV y la de vivienda, integran la cuenta individual.

La subcuenta de aportaciones voluntarias es flexible al no existir montos mínimos ni máximos de depósitos, ni plazos preestablecidos para realizar los mismos, además de que las aportaciones que realizan los trabajadores y sus patrones están sujetas a un tratamiento fiscal favorable y en muchas AFORES no se realiza ningún cobro por el manejo de esta subcuenta.

El trabajador puede efectuar retiros totales o parciales del saldo acumulado cada 6 meses, incluyendo los intereses generados.

Un aspecto importante de esta subcuenta es la rentabilidad que puede obtener el trabajador; como las SIEFORES invierten de manera conjunta todos los recursos que entran al sistema, sean aportaciones obligatorias o no, se tiene acceso a tasas de rendimiento de mercado, que han sido accesibles sólo a grandes ahorradores.

La reforma a la seguridad social surge como una necesidad de garantizarle a los trabajadores un retiro digno a través de mejores pensiones, pero los efectos que puede tener sobre variables como el ahorro son muy importantes. La adecuada canalización de estos recursos a la inversión productiva puede permitir el crecimiento del empleo y de la economía. Por lo tanto, las aportaciones voluntarias constituyen una pieza fundamental para fomentar una verdadera cultura del ahorro en los trabajadores.

#### **5.2.6. Régimen de inversión**

El objetivo del régimen de inversión es conformar un marco de regulación propicio para que las SIEFORES otorguen una adecuada rentabilidad a los trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones bajo estrictas condiciones de seguridad y transparencia en la operación financiera.

Se promueve una adecuada diversificación de las inversiones que manejan las SIEFORES, al establecerse límites a la concentración de títulos y valores de un mismo emisor y de un mismo grupo industrial, comercial o financiero, y se permite la canalización de recursos hacia actividades productivas de los sectores público y privado de la economía.

A fin de mantener una elevada calidad de las carteras de inversión, el régimen de inversión al que se sujetarán las SIEFORES establece que los recursos de los trabajadores sólo podrán canalizarse a instrumentos emitidos o respaldados por el Estado y a aquellos del sector privado que cumplan con los niveles más altos de calificación crediticia otorgada por una empresa calificadora de valores autorizada. Las carteras de inversión de las SIEFORES deben estar integradas por valores que preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores, el 51% de los recursos deberán estar invertidos en títulos e instrumentos denominados en UDIS, con lo que se busca asegurar que las SIEFORES otorguen rendimientos por arriba de la inflación.

Las SIEFORES podrán invertir hasta el 100% de los recursos que se administren en valores del Gobierno Federal o en depósitos o valores a cargo del banco de México. En el caso de valores gubernamentales que estén denominados en moneda extranjera, la inversión se limita al 10%, sólo que estos títulos estén inscritos en la Bolsa Mexicana de Valores.

La inversión en títulos de las empresas privadas e instituciones de crédito, se limita a un máximo de 35% de la cartera de la SIEFORE, dentro de la cual la inversión en valores de la banca múltiple y entidades financieras, como empresas de factoraje, arrendadoras, aseguradoras, etc., no podrá ser mayor al 10%.

La SIEFORE no podrá invertir más del 10% de su cartera en títulos emitidos por una misma empresa, y tampoco podrá invertir más del 5% de los recursos que maneje en valores emitidos por empresas con las cuales la AFORE tenga nexos patrimoniales.

Las SIEFORES tienen prohibido invertir más del 15% de su activo total en títulos y valores emitidos por empresas que estén relacionadas entre sí, y no podrán adquirir más del 10% de una misma emisión.

El 65% de los valores que adquiera la SIEFORE debe tener un plazo de vencimiento no mayor de 182 días o bien títulos cuyo pago de intereses se revise en periodos de hasta 182 días. Esta disposición tiene el objetivo de limitar la exposición al riesgo de las variaciones imprevistas de las tasa de interés.

Finalmente, en caso de que una SIEFORE incumpla con el régimen de inversión previsto y ello implique una disminución en los fondos de los trabajadores, la AFORE deberá resarcirla en favor de los afiliados con cargo a su reserva especial de capital.

### **5.2.7. Comisiones**

En el nuevo sistema de pensiones, las AFORES tendrán como única forma de ingreso el cobro de Comisiones con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores. Aunque inicio del sistema los costos son elevados y los ahorros reducidos, pero conforme éste se desarrolle, los recurso de las cuentas individuales se irán incrementado y los costos de inicio serán amortizados. También, el marco de competencia de las AFORES hará que las comisiones se establezcan al nivel en que cubran el costo económico de los servicios prestados.

*"Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores las comisiones con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias, que establezca de conformidad con la reglas de carácter general que expida la Comisión.*

*Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos.*

*Cada administradora deberá cobrar las comisiones sobre bases uniformes, sin discriminar contra trabajador alguno, sin perjuicio de los incentivos que se otorguen a los propios trabajadores por permanencia o por ahorro voluntario.*

*Las administradoras no podrán cobrar comisiones por 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>5\*</sup>*

*"Las administradoras que cobren comisiones sobre flujos de recursos, sólo podrán efectuar este cobro una vez que se hayan registrado en las cuentas individuales los movimientos de individualización de recursos e información de las cuentas individuales que administren.<sup>6\*</sup>*

*"Las administradoras sólo podrán cobrar comisiones por cuota fija al trabajador por la prestación de cualquiera de los siguientes servicios:*

- I. Expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en Ley.*
- II. Consultas adicionales a las previstas en la Ley o en este reglamento.*
- III. Reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores.*
- IV. Pago de retiros programados.*
- V. Por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados.<sup>7\*</sup>*

## COMISIONES SOBRE FLUJOS:

Esta comisión se cobra con cargo al flujo de aportaciones bimestrales por RCV (excluyendo la cuota social) y se expresa como un porcentaje del salario base de cálculo<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Artículo 37 de la Ley del SAR.

<sup>6</sup> Artículo 25 del Reglamento de la Ley del SAR y artículo 24 fracción V del mismo Reglamento.

<sup>7</sup> Artículo 27 del Reglamento de la Ley del SAR.

<sup>8</sup> El Salario Base de Cotización es el resultado de dividir las aportaciones por RCV (sin cuota social) entre 0.065. Las aportaciones por RCV representan el 6.5% del salario base de cotización del trabajador. Por lo tanto, el salario base de cálculo es igual que el salario base de cotización para cualquier trabajador que gane hasta 15 salarios mínimos, que no haya tenido modificación salarial en el bimestre, que no haya tenido incapacidades ni faltas y que su patrón haya efectuado el entero correctamente.

Esta comisión se cobra de la aportación bimestral y de ningún modo se le hace un descuento adicional al trabajador. También, dicha comisión no se aplica a otros depósitos a la cuenta individual, tales como los de ahorro voluntario o el traspaso de recursos a la AFORE.

#### **COMISIONES SOBRE SALDO EN PORCENTAJE ANUAL:**

La comisión con cargo al saldo acumulado en la cuenta individual se expresa como un porcentaje anual, que se aplica mensualmente al saldo promedio de la cuenta. El saldo al que se cobra la comisión es la cantidad que registra la cuenta individual del trabajador en las subcuentas de retiro y de aportaciones voluntarias.

Incluye las aportaciones realizadas más el rendimiento obtenido a una fecha determinada. Esta comisión sólo puede cobrarse si los recursos están invertidos en la SIEFORE y si se hicieron las provisiones diarias correspondientes, lo que nos indica que no se puede cobrar comisión sobre el saldo de la subcuenta de vivienda.

Para cobrar esta comisión, las SIEFORES registran la provisión diaria correspondiente a la comisión sobre el saldo, de manera que el valor diario de la cartera de la SIEFORE se le deduce el importe correspondiente a la comisión. Por lo tanto, el precio de la acción de la SIEFORE que se registra diariamente ya tiene considerado el cobro de la comisión. Al final del mes la SIEFORE liquida a la AFORE dicho cobro sin afectar adicionalmente a los recursos del trabajador.

#### **COMISIONES SOBRE SALDO EN PORCENTAJE DE RENDIMIENTO REAL:**

Esta comisión se determina aplicando un porcentaje determinado al rendimiento que registre la SIEFORE una vez descontada la inflación, y se cobra mensualmente.

Por su naturaleza, sólo se cobra la comisión cuando la SIEFORE obtiene rendimientos positivos. Si el rendimiento es igual o inferior a la inflación, no se hace ningún cargo por este concepto a la cuenta individual del trabajador.

#### **EJEMPLO DEL CÁLCULO DE LA COMISIÓN SOBRE FLUJO DE APORTACIONES BIMESTRALES:**

La comisión sobre flujo se cobra con cargo al flujo de aportaciones bimestrales por retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, excluyendo la Cuota Social, y se expresa como un porcentaje del SBC<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Salario Base de Cálculo.

El SBC es el resultado de dividir las aportaciones por Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, sin Cuota Social, entre 0.065.

Para ejemplificar, tenemos el caso de un trabajador que perciba un salario equivalente a 4 veces el salario mínimo, la AFORE con una comisión de 1.5% del SBC, le cobrará lo siguiente:

Salario mínimo diario: \$34.00

Salario Base de Cotización bimestral:  $\$34.00 * 60 * 4 = \$8,160.00$

Aportación bimestral por RCV:  $\$8,160.00 * 0.065 = \$530.40$

Cuota Social:  $\$34.00 * 0.055 * 60 = \$112.20$

Salario Base de Cálculo:  $530.40 / 0.065 = \$8,160.00$

Monto de la comisión:  $\$8,160.00 * 0.015 = \$122.40$

Aportación bimestral neta de comisión:  $\$530.40 - 122.40 = \$408.00$

La comisión a cobrar a este trabajador es de: \$122.40

Esta comisión no se aplica a otros depósitos a la cuenta individual, tales como los de ahorro voluntario o el traspaso de recursos a la administradora. Las aportaciones por retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez representan el 6.5% del Salario Base de cotización del trabajador. Por lo tanto, el Salario Base de Cálculo es igual que el Salario Base de Cotización para cualquier trabajador que gane hasta 15 salarios mínimos, que no haya tenido modificación salarial en el bimestre, que no haya tenido incapacidades, ni faltas y que se patrón haya efectuado el entero correctamente.

### 5.2.8. AFORES y SIEFORES fusionadas

Al cabo de 2 años de funcionamiento se han registrado fusiones entre AFORES, mismas que la Consar autorizó, así como de sus respectivas SIEFORES:

AFORE FUSIONADA	AFORE FUSIONANTE*	FECHA DE LA FUSIÓN
AFORE Previnter, S.A. de C.V.	Profuturo GNP, S.A. de C.V. AFORE	1° de octubre de 1998
AFORE Atlántico Promex, S.A. de C.V.	Principal AFORE, S.A. de C.V.	1° de noviembre de 1998
AFORE Capitaliza, S.A. de C.V.	AFORE Inbursa, S.A. de C.V.	1° de diciembre de 1998

La Afore subsiste.

Fuente: Boletín informativo de la CONSAR diciembre de 1998.

SIEFORE FUSIONADA	SIEFORE FUSIONANTE*	FECHA DE LA FUSIÓN
SIEFORE Previnter, S.A. de C.V.	Fondo Profuturo, S.A. de C.V.	1° de octubre de 1998
AP Index, S.A. de C.V. SIEFORE	SIEFORE Principal, S.A. de C.V.	1° de noviembre de 1998
SIEFORE Capitaliza, S.A. de C.V.	Inbursa SIEFORE, S.A. de C.V.	1° de diciembre de 1998

\* La SIEFORE subsiste.

Fuente: Boletín informativo de la CONSAR diciembre de 1998.



### **5.3. Situación del Nuevo Sistema**

#### **(ANEXO ESTADÍSTICO)**

##### **5.3.1. Trabajadores afiliados.**

El proceso de afiliación, al igual que en otros países con sistemas similares al de México, ha sido exitoso gracias a la gran guerra publicitaria que han tenido las Administradoras. En febrero de 1997, unos aproximadamente 60 mil promotores salieron a las calles con un sólo objetivo: convencer a 10 millones de trabajadores inscritos en el IMSS de que la AFORE representaban era la mejor opción para manejar sus ahorro.

Al momento de la puesta en marcha del nuevos sistema de pensiones la CONSAR autorizó a 17 administradoras, las cuales abrigan a 1,285,090 afiliados distribuidos de la siguiente forma.

**Cuadro 15. Trabajadores afiliados a una AFORE.  
(Cifras a abril de 1997)**

<b>AFORE</b>	<b>NO. DE AFILIADOS</b>
Bancomer	340,069
Banamex	274,179
Profuturo G.N.P.	175,881
Santander	163,721
Bitel	122,964
Banorte	88,785
Garante	68,860
Bancrecer-Dresdner	20,651
Previnter	15,382
Inbursa	5,742
Atlántico Promex	5,142
Génesis	2,546
Tepeyac	637
Zurich	310
Confía Principal	160
Afore XXI	33
Capitaliza	28
<b>TOTAL</b>	<b>1,285,090</b>

• Fuente: CONSAR

Para el día 30 de septiembre de 1997, después de 7 meses de iniciado el proceso de afiliación, el número de afiliados a las AFORES fue de 9.3 millones. Lo que

represento el 84% del mercado potencial del sistema; y siendo AFORE Banamex, AFORE Santander Mexicano, AFORE Profuturo GNP y AFORE Garante, las que tenían el mayor número de trabajadores afiliados.

**Cuadro 16. Proporción de trabajadores afiliados con relación al mercado potencial de mayo de 1997 a febrero de 1999.**

MES	AFILIADOS	PARTICIPACIÓN MERCADO POTENCIAL
Mayo 1997/a	3,483,976	35.31
Junio 1997	4,917,570	49.84
Julio 1997/b	6,557,308	59.16
Agosto 1997	7,840,631	70.73
Septiembre 1997	9,335,710	84.22
Octubre 1997	10,107,222	91.18
Noviembre 1997	10,732,375	96.82
Diciembre 1997	11,188,114	100.93
Enero 1998/c	11,442,460	97.44
Febrero 1998	11,691,783	99.56
Marzo 1998/d	11,919,048	80.43
Abril 1998	12,112,151	81.73
Mayo 1998	12,451,369	84.00
Junio 1998	12,666,348	85.50
Julio 1998	12,857,491	86.80
Agosto 1998	13,073,950	88.20
Septiembre 1998	13,305,606	89.80
Octubre 1998	13,483,219	91.00
Noviembre 1998	13,679,521	92.30
Diciembre 1998	13,827,674	93.30
Enero 1999/e	13,939,284	69.20
Febrero 1999	14,061,713	69.80

a/ Mercado potencial estimado por el IMSS para el cálculo de la cuota de mercado publicada en el DOF enero 1997 (9,876,245).

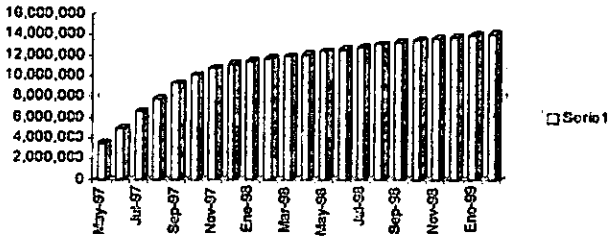
b/ Mercado potencial estimado por el IMSS para el cálculo de la cuota de mercado publicada en el DOF julio 1997 (11,084,597).

c/ Mercado potencial estimado por el IMSS para el cálculo de la cuota de mercado publicada en el DOF diciembre 1997 (11,743,455).

d/ Mercado potencial estimado por el IMSS para el cálculo de la cuota de mercado publicada en el DOF marzo 1998 (14,819,093).

e/ Mercado potencial estimado por el IMSS para el cálculo de la cuota de mercado publicada en el DOF diciembre 1998 (20,149,340).

**Gráfico 4. Proporción de trabajadores afiliados (mayo-febrero).**



Al cierre del mes de abril de 1998, se tenían registrados a alguna AFORE 12,112,151 trabajadores, lo que representaba el 81.7% del mercado potencial (14,819,093). Y en este periodo sólo 6 administradoras registraron al 74.8 de los trabajadores, éstas administradoras fueron: Bancomer 16%, Santander Mexicano 14.5%, Profuturo GNP 12%, Banamex 11.7%, Garante 11% y Bital 9%.

Un acontecimiento importante fueron las fusiones que durante el 6° bimestre de 1998, se llevaron a cabo entre Principal AFORE y AFORE Atlántico-Promex; AFORE Inbursa y AFORE Capitaliza; y AFORE Profuturo y AFORE Previnter, por lo que actualmente los trabajadores pueden elegir sólo entre 14 administradoras.

Al cierre de diciembre de 1998, 13,827,674 trabajadores se encontraban afiliados a alguna de las 14 AFORES. Para esta misma fecha el 76.20% de los trabajadores se encontraba registrado en 6 administradoras: Bancomer 16.1%, Santander Mexicano 14.2%, Profuturo GNP 14.00%, Banamex Aegon 11.30%, Garante 11.10% y Bital 9.40%.

En resumen, al cierre de mayo de 1997, el 35.31% de los trabajadores se encontraban afiliados; a julio de 1997, el 59.20% de los trabajadores se encontraban afiliados; a enero de 1998, el 97.40% de los trabajadores se encontraban afiliados; a diciembre de 1998, el 93.0% de los trabajadores se encontraban afiliados; y a febrero de 1999, el 69.8% de los trabajadores se encontraban afiliados.

La manera en que ha evolucionado el porcentaje de trabajadores afiliados, se debe en gran parte a que el mercado potencial ha ido cambiando, ya que si tomamos en cuenta que el mercado potencial en enero de 1997 era de 9,876,245 y que en febrero de 1999 era de 20,149,340; podemos ver que se han generado nuevas afiliaciones, lo que se puede traducir en que el empleo en el país se ha incrementado.

El nuevo sistema de pensiones puesto en marcha en el país, pretende ante todo el beneficio de los trabajadores, por lo cual uno de los derechos que les otorga, es el

derecho de traspasar su cuenta individual de una AFORE a otra, una vez transcurrido un año de su afiliación, o de manera inmediata ante modificaciones en el régimen de inversión o en la estructura de comisiones de la AFORE que administra su cuenta.

El hecho de que los trabajadores tengan la posibilidad de cambiar de administradora, es un incentivo para que las AFORES compitan por otorgar mejores rendimientos y servicios.

**Cuadro 17. Traspasos de AFORE-AFORE al cierre de febrero 1999.**

AFORE	RECIBIDOS	CEDIDOS	NETOS
Banamex	398	322	76
Bancomer	2,166	417	1,749
Bancrecer-Dresdner	143	675	(532)
Bitel	1,286	385	901
Garante	555	639	(84)
Génesis		213	(213)
Intursa	215	16	199
Principal	272	218	54
Profuturo GNP	709	1,594	(885)
Santander Mexicano	531	2,266	(1,735)
Sólida-Banorte Generali	497	479	18
Tepeyac	137	82	55
XOJ	241	36	205
Zurich	261	69	192
<b>TOTAL</b>	<b>7,411</b>	<b>7,411</b>	

Fuente: Boletín informativo de la CONSAR febrero de 1999.

### 5.3.2. Comisiones.

Las AFORES presentaron ante la CONSAR sus esquemas de cobro que aplicarán por la administración de las cuentas individuales y demás servicios que prestarán a los trabajadores.

La estructura de comisiones autorizada por la Comisión a cada una de las administradoras, no se entenderá modificada en caso de que la administradora decida cobrar cantidades inferiores a las autorizadas.

Si al menos de uno de los conceptos de cobro sufre un incremento, se considera como un cambio en la estructura de comisiones y, por tanto, el trabajador tiene derecho a solicitar su traspaso a otra administradora.

Durante el segundo bimestre de 1998, 2 AFORES presentaron cambios en las comisiones establecidas, por lo tanto Banamex cobra, a partir de marzo de 1998, una comisión sobre flujo de 1.7% sobre el Salario Base de Cálculo. Aunque este incremento estaba contemplado en la estructura de comisiones autorizadas con anterioridad por la CONSAR, éste se entiende como un alza de comisiones.

También AFORE Bancrecer Dresdner solicitó autorización para el cambio en su estructura de comisiones, por lo que cobra, a partir de abril de 1998, una comisión sobre flujo de 1.6% sobre el Salario Base de Cálculo y elimina su comisión sobre saldo; y modificó el cobro por estados de cuenta adicionales y reposición de documentos

**Cuadro 18. Estructura de comisiones de las AFORES por administración de las cuentas a febrero de 1999.**

AFORE	Sobre flujo (%) del SBC	Sobre saldo (%) anual	Sobre rendimiento real (%)
Banamex	1.70		
Bancomer	1.68		
Bancrecer-Dresdner	1.60		
Bitel	1.68		
Garante	1.68		
Génesis	1.65		
Inbursa			33.00
Principal	0.90	1.00	
Profuturo GNP	1.70	0.50	
Santander Mexicano	1.70	1.00	
Sólida-Banorte Generali	1.00	1.42	
Tepeyac	1.17	1.00	
XXI	1.50	0.20	
Zurich	0.95	1.25	

Fuente: CONSAR

SBC: Salario Base de Cálculo, el cual se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación obrero patronal y estatal de RCV (sin cuota social)

**Cuadro 19. Estructura de comisiones de las AFORES por servicios adicionales a febrero de 1999.**

AFORE	Estados de cuenta adicionales	Reposición de documentos	Pago retiros programados	Sobre retiros de ahorro voluntario
Banamex				
Bancomer				
Bancrecer-Dresdner	10 UDIS	10 UDIS		
Bitel				
Garante				
Génesis	7.50 UDIS	7.50 UDIS		
Inbursa	\$10.00	\$10.00		
Principal				
Profuturo GNP				
Santander Mexicano				
Sólida-Banorte Generali				
Tepeyac	\$3.00	\$3.00		
XXI				
Zurich			\$7.00 - \$10.00	

Fuente: CONSAR

Algunas AFORES aplican descuentos por antigüedad y por ahorro voluntario como lo plantea la Ley de SAR.

Por ejemplo, Bancrecer Dresdner aplicaba un descuento por ahorro voluntario pero con el cambio en la estructura de comisiones presenta descuentos por antigüedad.

**Cuadro 20. Descuentos aplicados por AFORE a febrero de 1999.**

AFORE	TIPO DE DESCUENTO	DESCRIPCIÓN
Banamex	Por antigüedad	A partir del 5° año de permanencia se aplicarán descuentos en la comisión sobre flujo de 0.02 puntos porcentuales por cada año que transcurra.
Bancomer	Por antigüedad	Se aplicará el descuento de 0.01 puntos porcentuales por año, a partir de haber cumplido 2 años desde el momento de apertura de la cuenta, hasta que la comisión se ubique en 1.63% del Salario Base de Cálculo. Dicho descuento se mantendrá en años subsecuentes.
Bancrecer Dresdner	Por antigüedad	A partir de 5° año contando desde la fecha de la primera aportación a la cuenta individual del trabajador, se aplicará un descuento de 0.02 puntos porcentuales en cada uno de los años subsecuente.
Bitel	Por antigüedad	A la comisión sobre flujo se le aplicará un descuento de 0.02 puntos porcentuales por año, a partir del 5° aniversario de la fecha de la afiliación hasta el 10° año inclusive.
Confía Principal	Por antigüedad	A partir del 2° año se descontará la comisión sobre flujo en 0.05 puntos porcentuales año, hasta el 10°. A partir de éste, la comisión sobre flujo se mantendrá en 0.45%.

Fuente: CONSAR

**Cuadro 21. Estructura de comisiones por administración (Próximos 10 años)**

<b>Bansex</b>										
Sobre flujo	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%
<b>Bancoamer</b>										
Sobre flujo	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%
<b>Bancrecer Dresdner</b>										
Sobre Flujo	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%
Edo. Cta. adicional	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds
Reposición de doc.	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds	10uds
<b>Bitel</b>										
Sobre flujo	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%
<b>Garante</b>										
Sobre flujo	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%	1.68%
<b>Génesis</b>										
Sobre Flujo	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%	1.65%
Edo. Cta. adicional	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud
Reposición de doc.	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud	7.50ud
<b>Inbursa</b>										
Sobre Flujo	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%	33.00%
Edo. Cta. adicional	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00
Reposición de doc.	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00
<b>Principal</b>										
Sobre flujo	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%	0.90%
Sobre saldo	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
<b>Profuturo GNP</b>										
Sobre flujo	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%
Sobre saldo	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%	0.50%
<b>Santander Mexicano</b>										
Sobre flujo	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%	1.70%
Sobre saldo	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
<b>Sólida Banorte Generali</b>										
Sobre flujo	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Sobre saldo	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%	1.42%
<b>Tepeyac</b>										
Sobre flujo	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%	1.17%
Sobre saldo	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Edo. Cta. adicional	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00
Reposición de doc.	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00	\$3.00
<b>XXI</b>										
Sobre flujo	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%
Sobre saldo	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%	0.20%
<b>Zurich</b>										
Sobre flujo	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%	0.95%
Sobre saldo	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%	1.25%
<b>Pago de retiros programados</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>	<b>\$7.0-10.0</b>

• Fuente: Boletín Informativo CONSAR (tomado textualmente)

Los descuentos por antigüedad implican que a mayor tiempo de permanencia del trabajador en la AFORE, menor será la comisión que se le cobre por la administración de su cuenta individual. Banamex, Bancomer, Bancrecer Dresdner, Bital y Principal son las administradoras que contemplan este tipo de descuento. Otras administradoras como Zurich y Sólida Banorte Generali tienen comisiones que son decrecientes en el tiempo, independientemente de la antigüedad del trabajador.

### 5.3.3. Aportaciones a la cuenta individual

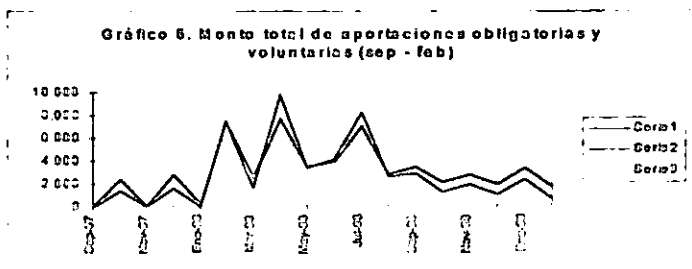
El nuevo sistema de pensiones tiene una opción adicional que es el poder hacer aportaciones voluntarias. Esto representa una forma más de ahorro, lo cual es muy importante por que forma una cultura o hábito de ahorro en el país.

**Cuadro 22. Monto total de aportaciones obligatorias y aportaciones voluntarias de septiembre de 1997 a febrero de 1999.**  
(cifras expresadas en millones de pesos)

Mes	Retiro	Vivienda	Aportaciones voluntarias	Total
Septiembre 1997	58.5	28.8	0.54	87.8
Octubre 1997	2,513.1	1,395.2	0.58	3,908.9
Noviembre 1997	140.8	73.8	0.21	214.9
Diciembre 1997	2,853.0	1,586.1	0.99	4,440.0
Enero 1998	254.2	138.6	0.65	393.5
Febrero 1998	7,475.2	7,570.2	1.81	15,047.3
Marzo 1998	2,567.7	1,742.3	3.37	4,313.3
Abril 1998	7,724.9	9,845.8	1.12	17,571.8
Mayo 1998	3,549.6	3,400.8	2.20	6,952.6
Junio 1998	4,022.1	4,220.7	3.12	8,245.9
Julio 1998	7,092.1	8,254.6	5.52	15,352.2
Agosto 1998	2,819.9	2,635.5	6.86	5,462.2
Septiembre 1998	3,520.0	2,981.6	3.43	6,505.0
Octubre 1998	2,172.9	1,318.3	3.64	3,494.9
Noviembre 1998	2,843.0	2,033.6	4.44	4,881.0
Diciembre 1998	1,984.1	1,178.5	11.26	3,173.8
Enero 1999	3,425.6	2,502.4	5.11	5,933.1
Febrero 1999	1,785.7	747.7	5.57	2,538.9

Fuente: Boletines informativos de la Consar de 1997, 1998, y febrero de 1999.





### 5.3.4. Fondos acumulados por AFORE

En febrero de 1999, el total de los fondos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores ascendieron a 116,815.8 millones de pesos, de los cuales 52.7% corresponden a RCV, incluyéndose el monto correspondiente a las aportaciones voluntarias, y 47.3% a los recursos de vivienda administrados por el INFONAVIT.

El 77.3% del total de los fondos acumulados lo registran 6 AFORES, destacando Bancomer que cuenta con 28,749.8 millones y Banamex con 19,873.5 millones.

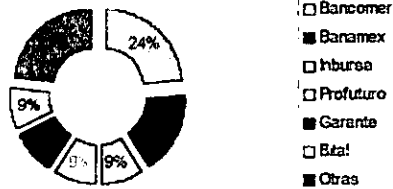
### Cuadro 23. Fondos de los trabajadores acumulados por AFORE a febrero de 1999.

(Cifras expresadas en millones de pesos)

AFORE	RETIRO	VIVIENDA	TOTAL
Banamex	10,449.0	9,424.6	19,873.5
Bancomer	14,805.2	13,944.6	28,749.8
Bancrecer-Dresdner	2,110.4	1,783.5	3,893.9
Bital	5,246.1	4,959.0	10,205.1
Garante	5,498.2	4,952.3	10,450.4
Génesis	290.9	234.4	525.3
Inbursa	5,499.6	4,508.3	10,007.9
Principal	1,086.0	892.1	1,978.1
Profuturo GNP	5,706.9	5,283.1	10,969.9
Santander Mexicano	4,090.6	3,443.7	7,534.3
Sólida-Banorte Generali	2,939.0	2,258.0	5,197.0
Tepeyac	289.7	253.5	543.2
XXI	3,321.1	3,221.0	6,542.1
Zurich	186.1	159.1	345.2
<b>TOTAL</b>	<b>61,518.7</b>	<b>55,297.1</b>	<b>116,815.8</b>

Fuente: CONSAR

**Gráfico 6. Fondos de los trabajadores acumulados por AFORE.**



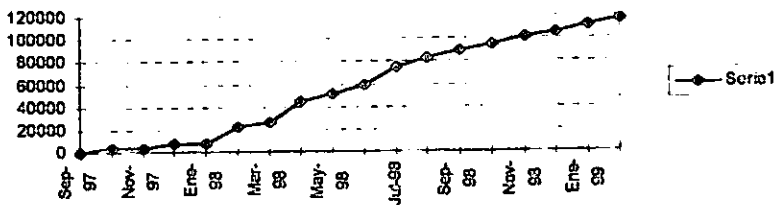
**Cuadro 24. Fondos de los trabajadores en las AFORES de septiembre de 1997 a de febrero de 1999.**

(Cifras expresadas en millones de pesos)

MES	RETIRO	VIVIENDA	TOTAL
Septiembre 1997	35.3	28.8	64.1
Octubre 1997	2,150.2	1,424.0	3,574.2
Noviembre 1997	2,355.7	1,497.9	3,853.6
Diciembre 1997	4,782.7	3,084.0	7,866.7
Enero 1998	5,153.5	3,222.6	8,376.1
Febrero 1998	12,238.2	10,792.8	23,031.0
Marzo 1998	14,451.1	12,535.1	26,986.2
Abril 1998	22,499.4	22,380.9	44,880.3
Mayo 1998	25,816.1	25,781.7	51,597.8
Junio 1998	29,969.5	30,002.4	59,971.9
Julio 1998	37,096.5	38,257.0	75,353.5
Agosto 1998	39,959.6	43,598.9	83,558.6
Septiembre 1998	43,430.8	46,717.8	90,148.6
Octubre 1998	47,064.5	47,775.6	94,840.1
Noviembre 1998	50,709.1	50,578.9	101,288.0
Diciembre 1998	54,517.2	51,420.9	105,938.1
Enero 1999	58,162.3	54,008.5	112,170.8
Febrero 1999	61,518.7	55,297.1	116,815.8

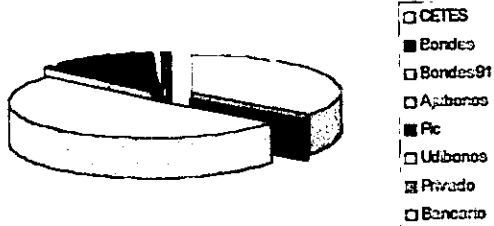
Fuente: CONSAR

**Gráfico 7. Fondos de los trabajadores en las AFORES**

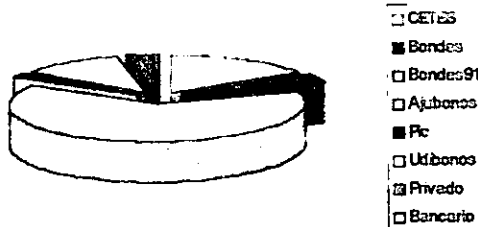


**5.3.5. Rentabilidad y estructura de los fondos**

**Gráfico 8. Composición total de la cartera de las SIEFORES a abril de 1998.**



**Gráfico 9. Composición total de la cartera de las SIEFORES a febrero de 1999.**



**Cuadro 25. Composición de la cartera de las SIEFORES a abril de 1998.**  
(Cifras en millones de pesos)

SIEFORE	% CETES	% BONDES	% BONDE91	% AJUBONOS	% UDIBONOS	% DEPBMX	% PRIVADO	% BANCARIO	TOTAL
AP Index	40.03%	0.00%	59.97%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	282.78
Banamex No.1	31.04%	0.37%	57.59%	0.00%	9.96%	0.03%	1.01%	0.00%	5,998.55
Bancomer Real	44.38%	0.03%	50.75%	0.00%	4.83%	0.01%	0.00%	0.00%	7,255.38
Bancrecer Dresdner I-1	46.33%	0.00%	39.30%	0.00%	14.36%	0.01%	0.00%	0.00%	620.50
Bital 81 de renta Real	30.86%	1.05%	47.10%	0.00%	20.98%	0.01%	0.00%	0.00%	1,266.79
Capitaliza	35.39%	0.00%	35.75%	0.00%	28.85%	0.01%	0.00%	0.00%	81.74
Confia Principal	39.97%	4.09%	32.46%	0.00%	23.48%	0.00%	0.00%	0.00%	146.43
Garante 1	22.88%	0.00%	66.89%	0.00%	10.21%	0.02%	0.00%	0.00%	1,801.61
Génesis	35.83%	4.05%	30.65%	0.00%	26.27%	0.00%	3.20%	0.00%	125.56
Inburaa	31.53%	0.00%	47.47%	7.40%	12.81%	0.01%	0.78%	0.00%	2,496.48
Previnter	44.98%	0.00%	39.91%	0.00%	15.11%	0.00%	0.00%	0.00%	367.41
Fondo Profuturo	2.94%	0.00%	68.70%	0.00%	23.95%	0.00%	4.41%	0.00%	766.21
Ahorro Santander M.	46.20%	0.00%	20.21%	0.00%	30.59%	0.01%	0.00%	2.99%	1,053.37
Fondo Sólida Banorte	36.58%	2.91%	43.49%	0.00%	16.99%	0.02%	0.00%	0.00%	790.52
Tepeyac	28.55%	3.21%	43.12%	17.55%	7.57%	0.00%	0.00%	0.00%	109.77
XXI	36.49%	0.00%	41.30%	0.00%	12.02%	0.01%	10.18%	0.00%	633.56
Zurich	32.39%	0.00%	40.70%	0.00%	26.91%	0.01%	0.00%	0.00%	96.63
<b>TOTAL</b>	<b>35.42%</b>	<b>0.31%</b>	<b>51.19%</b>	<b>0.85%</b>	<b>11.32%</b>	<b>0.02%</b>	<b>0.76%</b>	<b>0.13%</b>	<b>23,893.29</b>

DEPBMX: Depósitos en Banco de México

Fuente: CONSAR

La cartera total de las SIEFORES al cierre de abril de 1998 ascendió a 23,893.29 millones de pesos. Durante este periodo las SIEFORES realizaron una reestructuración en la composición de su cartera, ya que los Bondes91 pasaron del 39.81% de la cartera en febrero, a 51.19% en abril reduciéndose el monto invertido en CETES y Udibonos. Las inversiones en papel privado y bancario representaron el 0.76% y 0.13% del total respectivamente.

**Cuadro 26. Composición de la cartera de las SIEFORES a febrero de 1999.**  
(Cifras en millones de pesos)

SIEFORE	% CETES	% BONDES	% BONDE91	% AJUBONOS	% PIC	% UDIBONOS	% UMS	% DEPBMX	% PRIVADO	% BANCARIO	TOTAL
Banamex No.1	17.17%	5.64%	60.36%	0.00%	0.00%	14.44%	0.00%	0.00%	2.38%	0.00%	11,222.70
Bancomer Real	8.35%	1.73%	69.74%	0.00%	0.00%	16.05%	0.00%	0.00%	4.12%	0.00%	15,239.30
Bancrecer Dresdner I-1	40.96%	0.00%	57.17%	0.00%	0.00%	0.95%	0.00%	0.00%	0.91%	0.00%	2,166.20
Bital S1 de renta Real	30.17%	4.87%	50.21%	0.00%	1.13%	10.57%	0.00%	0.00%	2.14%	0.90%	5,575.30
Garante 1	18.68%	0.00%	68.05%	0.00%	0.00%	12.26%	0.00%	0.00%	1.01%	0.00%	5,585.80
Génesis	9.33%	5.52%	72.57%	3.43%	0.00%	11.45%	0.00%	0.00%	1.13%	0.00%	364.60
Inbursa	20.16%	20.80%	40.09%	0.00%	0.00%	14.25%	0.00%	0.00%	1.28%	0.00%	5,731.50
Principal	28.10%	3.84%	64.75%	0.00%	0.00%	3.30%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1,186.10
Fondo Profuturo	1.09%	0.00%	76.83%	0.00%	10.89%	1.01%	0.00%	0.00%	10.19%	0.00%	5,813.50
Ahorro Santander M.	11.38%	4.48%	70.15%	0.00%	0.47%	10.33%	0.02%	0.00%	2.24%	0.92%	4,177.00
Fondo Sólida Banorts	30.43%	0.00%	62.29%	0.00%	0.00%	5.28%	0.00%	0.00%	2.00%	0.00%	3,052.80
Tepyac	28.66%	0.00%	54.76%	0.00%	4.32%	12.26%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	351.10
XXI	16.41%	0.00%	72.22%	0.00%	5.55%	4.57%	0.00%	0.00%	1.25%	0.00%	3,389.30
Zurich	18.73%	0.00%	76.68%	0.00%	0.00%	3.72%	0.00%	0.00%	0.88%	0.00%	233.90
<b>TOTAL</b>	<b>16.39%</b>	<b>4.06%</b>	<b>63.49%</b>	<b>0.31%</b>	<b>1.43%</b>	<b>11.11%</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.00%</b>	<b>3.06%</b>	<b>0.14%</b>	<b>64,089.00</b>

DEPBMX: Depósitos en Banco de México

PIC: Pagarés de Indemnización Carretera

Fuente: CONSAR

La cartera total de las SIEFORES al cierre de febrero de 1999 ascendió a 64,089.0 millones de pesos. La mayor inversión se registró en Bonde91; con 63.50%.

## **6. CONCLUSIONES.**

### **6.1. Generalidades**

La Seguridad Social es parte importante de los programas y planes sexenales de desarrollo, el derecho a la misma, ha sido asumido como parte de las obligaciones del Estado.

Las reformas que ha sufrido la Seguridad Social responde a circunstancias a las que se han enfrentado algunos Estados modernos, de los cuales hemos mencionados algunos en el presente trabajo. Estas reformas se hicieron necesarias y hasta cierto punto indispensables debido a la situación económica del país, lo cual se tradujo en el agotamiento del sistema anterior, y puso en riesgo el futuro de los trabajadores, por lo cual comenzaron a surgir fricciones entre el Estado y la sociedad civil.

Entre las principales razones del agotamiento del sistema encontramos la insolvencia financiera, ya que las contribuciones no han sido suficientes para financiar los gastos de jubilación. Lo anterior producto de la mala administración de los recursos, ya que en lugar de dedicar el dinero de las jubilaciones a las jubilaciones, muchas veces se utilizó para otras cosas, como fue la construcción de numerosas clínicas, el pago de honorarios, de viáticos, de gastos administrativos, etc.

También la crisis financiera del viejo sistema es reflejo de la evolución de la estructura poblacional, principalmente del incremento en la expectativa de vida de la población. Cuando fue diseñado el sistema la situación en que se encontraba el país era distinta a la actual y como consecuencia de los cambios demográficos, el número de personas en edad de jubilarse aumento, al igual que el número de años de vida posterior a la jubilación se incremento; también el número de personas en edad de trabajar o trabajando disminuyó.

Pero los problemas mencionados no son exclusivos de México, como pudimos ver en el trabajo, en países como Chile, Argentina y Uruguay se presentaron casi las mismas circunstancias, por ejemplo Argentina y Uruguay registraron una fuerte evasión y la tasa de mantenimiento de los jubilados era muy baja, lo que obligaba al pensionado a buscar otra entrada de dinero (otro empleo) para poder sobrevivir en su etapa pasiva.

Estos tres países implantaron sus respectivas reformas antes que México; las cuales se tomaron en cuenta y se analizaron para así adecuar las condiciones y características de estas experiencias a la realidad económica y social del país.

En México, producto de la implantación de la reforma surgen las AFORES y SIEFORES las cuales son entidades que serán las encargadas de administrar e invertir los fondos de los trabajadores, que servirán para financiar su jubilación.

Para lo cual será necesario la privatización e individualización de los fondos y se fusionarán con el SAR, lo que sin duda proveerá al país de una suma importante de recursos para la inversión; como ejemplo, sólo el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez podrá generar alrededor de 5,000 millones de dólares en cada uno de los primeros años<sup>1</sup>, y si a esto se sumaran el Seguro de Invalidez y Vida y el aporte al INFONAVIT, podría representar una cifra cercana a 10,000 millones de dólares por año<sup>2</sup>.

Esa gran cantidad de recursos es muy importante para la economía mexicana ya que representa una cifra equivalente al servicio anual de la deuda externa, por lo cual es de vital importancia su correcto manejo e inversión; y especialmente darle un uso estratégico que permita el crecimiento sostenido de la economía.

Y para obtener un buen resultado se requerirá que haya empleos e ingresos que permitan cotizar, crecimiento económico que genere empleos, y de ser posible salarios reales a la alza y una buena rentabilidad para los fondos.

El sistema deberá garantizar una rentabilidad mínima de 3% sobre la inflación (como por ley lo hace Chile); así cuando las AFORES no lo alcancen, el Estado tendría que solventarla.

Las AFORES deberán dirigir sus inversiones a la actividad productiva, en sectores definidos como estratégicos para el crecimiento económico. Los fondos no deberán alimentar la especulación ni destinarse a actividades comerciales o de intermediación financiera (banca). La inversión de los fondos en el extranjero deberá prohibirse en tanto no se alcancen las metas nacionales estratégicas.

Las AFORES no deberían estar ligadas a los bancos o a las aseguradoras, ya que por experiencia sabemos que los actuales banqueros no son confiables, situación que comprueba y paga el país a diario, por causa de su ineficiencia que llevó a la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

La cuestión crucial consistirá en usar los fondos para generar el desarrollo del país con una perspectiva estratégica clara, integradora y de desarrollo; de lo contrario significaría repetir los errores cometidos anteriormente.

Un punto importante para el éxito en la implantación del sistema, será el acceso a la información, es decir, que las autoridades responsables, así como cada administradora se preocupen por proporcionar a los trabajadores y a la sociedad en general la información que requiera y no solamente sumirse (como ha venido sucediendo hasta el momento) en una gran guerra publicitaria con el único fin de recaudar o reclutar trabajadores para administrarles sus fondos.

---

<sup>1</sup> Tomando a 1997, 1998, 1999, 2000; como los primeros años de funcionamiento de nuevo sistema. Fuente CONSAR, Boletín informativo enero-febrero 1996.

<sup>2</sup> Cifras aproximadas.

Por lo anterior, en el futuro, será común la confusión entre el éxito de la reforma, entendido como la solución a los problemas, y el éxito como implantación de un nuevo sistema.

Con todos los elementos incluidos en el estudio anteriormente presentado, analizaremos los efectos tanto microeconómicos como macroeconómicos que traerá para nuestro país la operación de las AFORES.

## **6.2. Efectos Microeconómicos y Macroeconómicos.**

Con la puesta en marcha de las AFORES, el efecto microeconómico, que será el más importante, es la creación de hábitos de ahorro y que esperamos revolucionen los esquemas de trabajo dentro de las propias instituciones que les han dado vida.

Llama la atención la importancia de estimular el ahorro voluntario de los trabajadores a través de mecanismos formales; este aspecto es novedoso no tanto porque el sistema financiero carezca de ofertas para estimularlo, sino porque con las crisis económicas se ha dado como consecuencia, en el país, una crisis más, pero esta de credibilidad en las instituciones financieras tradicionales. Basta recordar que el SAR surgió como un proyecto para desarrollar el ahorro en nuestro país, y los bancos fueron las instituciones que captaron los recursos que se generaron en este sistema.

De hecho, se dijo que la capacidad tecnológica y la cobertura eran elementos que permitirían a estas instituciones ser las indicadas para desarrollar el sistema, por lo que en pocos meses los bancos podrían individualizar las cuentas y crear los elementos necesarios para una correcta administración del ahorro, lo que después de 4 años, el balance demostró, que la banca no tuvo capacidad suficiente para responder a las demandas que fijaba el propio sistema, y por el contrario, se crearon confusiones y poca información que llevaron al Gobierno Federal a crear la CONSAR, que es el órgano de vigilancia del sistema de pensiones.

Por otra parte, con la devaluación del peso de diciembre de 1994, la capacidad adquisitiva del ahorro se terminó, además de que se evidenció el sobreendeudamiento de muchas familias mexicanas, ya que desafortunadamente nos creímos la idea que nos vendieron de que éramos primer mundo. Como resultado de esta crisis, el nivel de ingreso se deterioró aún más, y se estima que 40% de las familias mexicanas enfrentan graves problemas de endeudamiento.



Por todo lo anterior puede pensarse que las AFORES bien podrían captar la capacidad de ahorro de algunos estratos de trabajadores que han logrado bajar sus niveles de endeudamiento y que hoy prefieren tener su dinero seguro, ante lo poco atractivo que pueden resultar o han resultado las tasas bancarias ante el fenómeno inflacionario.

Otro efecto importante consistirá en que se organicen mejor los grupos financieros, las compañías aseguradoras y las AFORES; el mayor aprovechamiento de los efectos positivos que participan en el sistema, para elevar el rendimiento de las SIEFORES. Para ello, las tesorerías de grandes instituciones bancarias jugarán un papel importante no sólo en la operación de valores, sino en el seguimiento de los distintos títulos que representen oportunidades. En el caso de las compañías aseguradoras la sinergia con las AFORES las obligará a realizar un manejo más eficiente de programas de rentas vitalicias.

Un aspecto también importante es el resultado que pueden tener muchas AFORES si saben aprovechar la experiencia de la fuerza de ventas de las compañías de seguros o Grupos Financieros, ya que es evidente que una buena capacitación del personal da un efecto multiplicador en la afiliación de trabajadores que están convencidos de las bondades del sistema de capitalización y sobre las posibilidades de desarrollo económico de los promotores a través de las comisiones.

Por otra lado, la inversión hasta hoy comprometida por las instituciones que manejan los recursos de los trabajadores sumaron, a febrero 1999, 64,089 millones de pesos. Asimismo, se espera que las AFORES capten entre 80 y 82 millones de pesos en este año (1999), lo que representara casi 2% del PIB estimado para este año.

La potencialidad de negocios para el mercado asegurador mexicano se verá incrementada por la creación de la figura de las rentas vitalicias y de las AFORES, con lo que se espera que este sector aumente sus ingresos y su participación en el PIB, como también contribuir a la formación de una verdadera cultura de previsión y prevención en el país.

En efecto, a partir del primero de julio de 1997 las compañías aseguradoras están preparadas y esperando administrar las rentas vitalicias de los trabajadores, lo que en el primer año de operación (1997) les significó la captación de casi 12 millones de pesos. El monto a administrar se ira incrementando conforme más personas estén en edad de jubilarse, de este modo se espera que dentro de aproximadamente 4 décadas las aseguradoras manejen las rentas vitalicias del 80% de la población jubilada.

Pero la viabilidad de estas cifras radica en la competencia de las AFORES, las compañías aseguradoras e instituciones bancarias. Así, el impacto macroeconómico no sólo podrá observarse con las cifras de crecimiento del sector seguros, sino de dos concepciones en la administración de pensiones.

Las aseguradoras basan su esquema de competencia en los promotores, mientras que los bancos se apoyarán en la publicidad y el esquema de sucursales, como lo han venido haciendo hasta hoy. La representación de las aseguradoras cuenta con aproximadamente 10 mil promotores, que ya han captado un porcentaje importante de los trabajadores; mientras que los bancos cuentan ya con la experiencia de haber manejado el SAR por más de 4 años.

#### **a) La importancia del impacto de las comisiones de las AFORES.**

En este punto es importante destacar que es evidente que los trabajadores con ingresos más altos serán el atractivo principal de las AFORES aun cuando la mayoría busque atender a todos por igual. Como por ejemplo, Inbursa ha establecido como objetivo primordial atacar el segmento de trabajadores de mayores ingresos. Y es así porque el monto de la comisión sobre flujo está ligada no al monto de la aportación mensual al sistema de pensiones, sino al salario base de cotización del trabajador. Esto lleva a que el trabajador destine, por principio, poco más de un 26% de su aportación a la AFORE, sin tener aún la certeza de que las condiciones macroeconómicas validen un rendimiento real para el portafolio de la SIEFORE. Por lo que es importante mencionar que administradoras como Inbursa obligan a las demás a ser más eficientes en la administración de los recursos.

### **6.3. Perspectivas.**

En general se puede decir que la puesta en marcha de las AFORES tiene un futuro económico muy prometedor para el país. La posibilidad de que aumente el ahorro interno como proporción del PIB es real si se cumplen las metas que se han trazado las administradoras en cuanto a la afiliación de trabajadores. Para las autoridades encargadas de la política económica significará abrir nuevos márgenes de maniobra en el diseño y ejecución de la política económica, y para los trabajadores, la posibilidad de contar con la seguridad de que llegado el momento de retirarse habrá una pensión de acuerdo con el esfuerzo realizado a lo largo de su vida activa, que le garantice tranquilidad para su vida pasiva.

Elevar el ahorro interno como proporción del PIB, con la contribución de las AFORES, significa contar con más recursos para destinarlos a la inversión productiva y como

consecuencia de esto, la posibilidad de generar empleos y hacer crecer la riqueza nacional. No obstante, considero que los juicios que se emitan para hacer suposiciones sobre el futuro de las administradoras, son prematuras aún y deberán tener en cuenta 2 factores muy importantes que estimularan su evolución y real contribución al crecimiento y desarrollo económico; y me refiero a la recuperación del salario y el empleo, que son los grandes retos a vencer que enfrenta la economía mexicana.

Es indiscutible que el crecimiento del salario y del empleo son pilares fundamentales de la evolución de las AFORES. Sin embargo, es preciso anotar que por hoy las perspectivas con respecto a ambas variables son particularmente reservadas, aunque como ya lo mencionamos en el presente estudio, el empleo ha ido en aumento. En la medida que se recupere el salario, las AFORES tendrán mayores ingresos por comisiones y un número mayor de trabajadores empleados dará lugar a incrementar la afiliación a las administradoras. Lo más importante es que desarrollándose aún más el mercado de capitales, el ahorro interno llegue a representar hasta un 25% o 30% del PIB.

Pero de acuerdo con investigaciones realizadas por el Centro de estudios de la Facultad de Economía de la UNAM<sup>3</sup>, los salarios mínimos podrán recuperar su poder de compra en las próximas 2 décadas, y dependerá de la efectividad de la política económica. En dichos estudios aseguran que recuperar el poder adquisitivo, que se tuvo en 1977, equivaldría a aprobar un incremento del 86% al salario mínimo. Esto por que tan sólo en los últimos 20 años, la inflación tuvo un crecimiento de más de 1,000%, mientras que los salarios sólo aumentaron cerca de un 500%, una relación que muestra el castigo al que se han visto expuestas las percepciones de los trabajadores.

El poder adquisitivo de los salarios mínimos que se tenía antes de la crisis de 1994 no se recuperarán por lo menos en los primeros años del próximo siglo; y es realmente preocupante que no se visualiza una recuperación de su participación en el ingreso nacional de la remuneración del asalariado. Así, la lenta recuperación de los salarios podría constituirse como un aspecto negativo en el crecimiento del ahorro de los trabajadores y con él, de los ingresos de las AFORES. De igual forma es un indicador de las preferencias de las empresas administradoras a solamente considerar en sus objetivos de mercado a los trabajadores de mayores ingresos.

En cuanto al empleo, las estadísticas lo plantean, entre otros, como un formidable reto para la economía mexicana. De hecho, hay que partir de que en 1994 el número de personas en desempleo abierto era de 2 millones, pero en 1995-1996 el número creció a 3.2 millones<sup>4</sup>, es decir, la cifra promedio de desocupados aumentó en 1.2 millones de personas. A partir del segundo semestre de 1997, aunque lentamente, el empleo ha ido en aumento, y a esto las AFORES han contribuido con la

---

<sup>3</sup> Investigación Económica; julio-septiembre de 1997.

<sup>4</sup> Cifras publicadas por el INEGI, 1996.

contratación de más de 5 mil personas, para unirlos a sus filas de trabajo; pero aún dista mucho de lo pronosticado por las autoridades.

Sin duda alguna, la creación de empleos y la recuperación salarial son el reto más importante para la economía mexicana, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, que serán el factor clave para el crecimiento de las AFORES y su contribución al incremento del ahorro interno. Considero que dimensionar su evolución nos reforzará la idea de que el papel de las administradoras de fondos para el retiro introduce profundos cambios en la economía en su conjunto, y constituye un esfuerzo de magnitudes colosales cuyos frutos solamente serán alcanzados en el largo plazo.

## GUÍA DE CUADROS

- CUADRO 1. Variables determinantes del IMSS 1946 - 1992.
- CUADRO 2. Situación de la economía informal en algunos países de América Latina.
- CUADRO 3. Rentabilidad de las AFP's anuales.
- CUADRO 4. Inversiones realizadas por los Fondos de Pensiones a julio de 1995.
- CUADRO 5. AFP's de las organizaciones laborales.
- CUADRO 6. Sistemas de Pensiones de Chile, Uruguay, Argentina y México.
- CUADRO 7. Estructura orgánica de la AFORE.
- CUADRO 8. SIEFORE, Estructura orgánica.
- CUADRO 9. Estructura del Comité de Análisis de Riesgo.
- CUADRO 10. Estructura del Comité de Valuación
- CUADRO 11. Integración de la Junta de Gobierno.
- CUADRO 12. Presidente de la CONSAR.
- CUADRO 13. Integración del Comité Consultivo y de Vigilancia.
- CUADRO 14. Esquema de las Estructuras de las leyes del Seguro Social "1943 - 1973- 1997"
- CUADRO 15. Trabajadores afiliados a una AFORE.
- CUADRO 16. Proporción de trabajadores afiliados con relación al mercado potencial de mayo de 1997 a febrero de 1999.
- CUADRO 17. Traspasos de AFORE - AFORE al cierre de febrero de 1999.
- CUADRO 18. Estructura de comisiones de las AFORES por administración de las cuentas a febrero de 1999.
- CUADRO 19. Estructura de comisiones de las AFORES por servicios adicionales a febrero de 1999.
- CUADRO 20. Descuentos aplicados por AFORE a febrero de 1999.
- CUADRO 21. Estructura de comisiones por administración (Próximos 10 años).
- CUADRO 22. Monto total de aportaciones obligatorias y aportaciones voluntarias de septiembre de 1997 a febrero de 1999.
- CUADRO 23. Fondos de los trabajadores acumulados por AFORE a febrero de 1999.
- CUADRO 24. Fondos de los trabajadores en las AFORES de septiembre de 1997 a febrero de 1999.
- CUADRO 25. Composición de la cartera de SIEFORES a abril de 1998.
- CUADRO 26. Composición de la cartera de SIEFORES a febrero de 1999.

## **GUÍA DE GRÁFICOS.**

- GRÁFICO 1.** Depósitos en la subcuenta de retiro por institución bancaria. Diciembre de 1996.
- GRÁFICO 2.** Distribución de los trabajadores.
- GRÁFICO 3.** Estructura de las aportaciones de los trabajadores.
- GRÁFICO 4.** Proporción de trabajadores afiliados (mayo - febrero).
- GRÁFICO 5.** Monto total de aportaciones obligatorias y voluntarias (septiembre - febrero).
- GRÁFICO 6.** Fondos de los trabajadores acumulados por AFORE.
- GRÁFICO 7.** Fondos de los trabajadores en las AFORES.
- GRÁFICO 8.** Composición total de la cartera de SIEFORES a abril de 1998.
- GRÁFICO 9.** Composición total de la cartera de SIEFORES a febrero de 1999.

## Bibliografía

- Amezcua Ómelas, Norahenid; Las Afores paso a paso; México 1997; Ed. SICCO.
- Trueba Lara José Luis; Afores bajo la lupa; Ed. TIMES
- Narro Robles, José; La Seguridad Social en México; México.
- Bonilla; Teoría del Seguro Social; México.
- García Cruz, Miguel; Seguridad Social; México.
- Marcel, Mario; Reformas a la seguridad social en Chile; Chile.
- González Díaz; El derecho social y la seguridad social integral; México.
- Richardson, John Henry; La seguridad social, aspectos económicos y financieros.
- Facultad de Economía; Investigación Económica; julio-septiembre 1997; México.
- INEGI; Estadísticas Anuales; 1996.
- Pérez Leñero, José; Fundamentos de la seguridad social; Ed. Aguilar; Madrid 1956.
- Instituto Mexicano del Seguro Social; La seguridad social y el estado moderno; Ed. F.C.E.; México 1992.
- Ley del Seguro Social; 1998; Berbera editores; México.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 1996.
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y Circulares; Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 1996.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; Boletín No. 4; enero-febrero 1996; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; Boletín No. 11; marzo-abril 1997; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; Boletín No. 12; mayo-junio 1997; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; Boletín No. 13; julio-agosto 1997; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; Boletín No. 14; septiembre-octubre 1997; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; abril 1998; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; agosto 1998; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; diciembre 1998; México.
- CONSAR; Boletín Informativo SAR; febrero 1999; México.
- Entrepreneur; Febrero, 1998; vol. 6; No. 2; México.
- Nafin Notas; agosto-septiembre, 1997; Año XXVII; No. 642; México.
- Nafin Notas; agosto, 1998; México.
- Momento Económico; mayo-junio 1996; No. 85; México.
- Comercio Exterior; septiembre 1996; Vol. 46; No. 9; México.

- Expansión; octubre 9, 1996; vol. XXVIII; No. 701.
- Expansión; diciembre 4, 1996; vol. XXVIII; No. 705.
- Expansión; enero 15, 1997; vol. XXIX; No. 707.
- Expansión; abril 23, 1997; vol. XXIX; No. 714.
- Expansión; junio 18, 1997; vol. XXIX; No. 718.
- Expansión; septiembre 24, 1997; vol. XXIX; No. 725.
- Expansión; mayo 6, 1998; vol. XXIX; No. 740.
- Mundo Ejecutivo; junio 1997; vol. XXXI; No. 218.
- Mundo ejecutivo; septiembre 1997; vol. XXXI; No. 221.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 23 de mayo 1996; tomo DXII; No. 16; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 16 de enero 1996; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 4 de enero 1996; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 1 de octubre 1996; tomo DXVII; No. 1; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 3 de octubre 1996; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 19 de junio 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 10 de octubre 1996; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 29 de octubre 1996; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 9 de enero 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 14 de enero 1997; tomo DXX; No. 9; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 23 de enero 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 6 de febrero 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 18 de febrero 1997; tomo DXXI; No. 11; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 17 de julio 1997; tomo DXXVI; No. 13; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 24 de julio 1997; tomo DXXVI; No. 18; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 4 de septiembre 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 16 de octubre 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 11 de noviembre 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 2 de diciembre 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; jueves 11 de diciembre 1997; México.
- Diario Oficial de la Federación; martes 20 de enero 1998; tomo DXXXII; No. 13; México.
- Sandoval, Rafael; El Financiero; miércoles 28 de octubre de 1998.
- Castillo, Jesús; Reforma; 6 de agosto de 1997.



- Barranco Chavarría, Alberto; Reforma; 22 de octubre de 1997.
- Reforma; 12 de febrero de 1998.
- Aguilar, Alberto; Reforma; 3 de febrero de 1998.
- Flores, Leonor; El financiero; 3 de febrero de 1998.
- Román Pineda, Romina; Reforma; 29 de julio de 1997.
- Castillo, Jesús; Reforma; 16 de octubre de 1997.
- Castillo, Jesús; Reforma; 22 de octubre de 1997.
- Castillo, Jesús; Reforma; 23 de octubre de 1997.
- Castillo, Jesús; Reforma; 3 de septiembre de 1997.
- Castillo, Jesús; Reforma; 20 de noviembre de 1997.
- Castillo, Jesús; Reforma; 15 de enero de 1998.
- Ramírez, Moisés/El Norte; Reforma; 3 de febrero de 1998.
- Castillo, Jesús; Reforma; 10 de febrero de 1998.
- Navarrete, Alberto y López, Norberto; Reforma; 11 de febrero de 1998.
- Castillo, Jesús; Reforma; 12 de febrero de 1998.
- Barranco Chavarría, Alberto; Reforma; 12 de febrero de 1998.
- Castillo, Jesús; Reforma; 19 de enero de 1998.
- Orozco, Ramón; El Financiero; 11 de mayo de 1998.
- Martínez Huerta, Adolfo; El Economista; 11 de mayo de 1998.
- Hernández, Luis; El Economista; 12 de mayo de 1998.