



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE
PENSIONES EN MÉXICO; VENTAJAS Y
RESTRICCIONES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN

ASESOR : DR. RICARDO UVALLE BERRONES

APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE
INVESTIGACIÓN (PROBETEL)



CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 2005

m. 342161



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.

*El hombre bien preparado
para la lucha ya ha
conseguido medio triunfo.
Miguel de Cervantes*

*Para triunfar en la
lucha por la vida,
el hombre ha de tener o
una gran inteligencia
o un corazón de piedra.
Máximo Gorki*

*El arte de vencer
se aprende en las derrotas.
Simón Bolívar*

*El triunfo no está
en vencer siempre,
sino en nunca
desanimarse.
Napoleón*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Maximiliano García

FECHA: 23/03/05

FIRMA: 

Madre de Cristo, que se revele una vez más, en la historia del mundo, la infinita potencie salvadora de la Redención: ¡potencia del Amor misericordioso! ¡Que éste detenga el mal! ¡Que transforme las conciencias! ¡Que en tu corazón Inmaculado se revele para todos la luz de la esperanza!

Juan Pablo II

Hay una mujer que tiene algo de Dios por la inmensidad de su amor, y mucho de ángel por la incansable solicitud de sus cuidados.

Una mujer que siendo joven tiene la reflexión de una anciana, y en la vejez, trabaja con el vigor de la juventud.

Una mujer que si es ignorante descubre los secretos de la vida con más acierto que un sabio, y si es instruida, se acomoda a la simplicidad de los niños.

Una mujer que siendo pobre, se satisface con la felicidad de los que ama, y siendo rica, daría con gusto su tesoro por no sufrir en su corazón la herida de la ingratitud.

Esa mujer es, orgullosamente, mi madre.

M.G.G.

Agradecimientos

*A Mi Madre, Hermelinda,
sin cuyo amor yo no sería posible*

*A mi Padre, Maximiliano,
la luz que guía mis pasos*

*A mis hermanas, Juana, Carolina,
María Elena, Angélica y Mirian
ángeles que me acompañan en la vida diaria*

*A mis sobrinos, Karol, Juan Antonio y Jesús,
cuya infancia me recuerda por lo que hay que trabajar todos los días*

*Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones,
el más valioso de mis ejemplos y de mis oportunidades*

*A Rafael,
la otra parte de mi familia*

*A mis amigos, Haydeé, Aldo, Vladimir,
Araceli, César, Paulette, Minerva,
Ledemika, Leda y Cristina,
muestra del éxito forjado por el esfuerzo*

*A mis compañeros de generación,
seres humanos que me acompañaron en esta aventura*

*A Dios, Señor de la Misericordia,
la fuerza más grande que me permite vivir,
cambiar y aprender de mi destino.*

ÍNDICE

	PÁG.
Introducción	4
1. La seguridad social en la esfera estatal: la experiencia internacional	13
1.1. Concepto	13
1.2. Génesis y evolución de la seguridad social como responsabilidad de Estado	16
1.3. Principios rectores de la seguridad social a nivel internacional	21
1.4. Visión latinoamericana de la seguridad social	24
2. Las transformaciones de los sistemas de pensiones	28
2.1. Causas	28
2.2. Alcance	30
2.3. Impactos	32
2.4. El caso de Chile	34
2.4.1. Objetivos de la reforma chilena	34
2.4.2. Operación del sistema	35
2.4.3. Alcance del nuevo sistema	37
2.4.4. Impactos	39
2.4.5. Crítica al sistema chileno	41
2.4.5.1. Debilidades e insuficiencias	41
2.4.5.2. Perspectivas	42
3. La seguridad social en México	44
3.1. Antecedentes de la seguridad social	44
3.1.1. Desenvolvimiento institucional del IMSS	46
3.1.1.1. Impacto de la actividad del IMSS	50
3.1.2. Desenvolvimiento institucional del ISSSTE	52
3.1.3. Otros regímenes de seguridad social	56
3.2. Alcance filosófico de la seguridad social en México	59
3.3. Objetivos de la seguridad social en México	60
3.3.1. Principios rectores de la seguridad social en México	61

3.3.2.	Objetivos y alcance de la seguridad social nacional	65
3.3.3.	La seguridad social y las pensiones	67
4.	La reforma al sistema de pensiones de México	69
4.1.	Problemática anterior a la reforma	69
4.2.	Contexto de la reforma al sistema de pensiones mexicano	73
4.3.	El modelo privatizador en el esquema de previsión	76
4.4.	Surgimiento del Sistema de Ahorro par el Retiro en México	80
4.4.1.	Los inicios del sistema: el SAR 92	83
4.4.2.	Resultados de la reforma	85
5.	El sistema de ahorro para el retiro (SAR)	91
5.1.	Objetivo	91
5.2.	Alcance	92
5.3.	Impactos	93
5.4.	Base Legal	94
5.5.	Ley del seguro social	95
5.5.1.	El régimen del esquema de pensiones en el IMSS	98
5.5.2.	La pensión garantizada	101
5.5.3.	Creación de las cuentas individuales, de las AFORES y las SIEFORES	103
5.5.4.	Continuación e incorporación voluntaria al régimen obligatorio	104
5.5.5.	Derechos especiales de las cuentas individuales y seguros adicionales	104
5.6.	Ley del ISSSTE	105
5.6.1.	El sistema de ahorro para el retiro de los afiliados al ISSSTE (SAR 92)	107
5.7.	La CONSAR en los sistemas de ahorro para el retiro	110
5.7.1.	Órganos de gobierno de la CONSAR	112
5.7.1.1.	Áreas específicas	113
5.7.1.2.	Órganos de apoyo	113
5.8.	Actores de los sistemas de ahorro para el retiro	116
5.8.1.	Cuenta concentradora	118

5.9.1.	Elección de AFORE por los trabajadores y traspaso de cuentas	119
5.9.2.	Conformación de la cuenta individual	120
5.9.2.1.	Trabajadores inscritos en el IMSS	120
5.9.2.2.	Trabajadores inscritos en el ISSSTE	121
5.9.2.3.	Trabajadores no afiliados o independientes	121
5.9.2.4.	Trabajadores no afiliados que prestan sus servicios a los estados o a los municipios	122
5.9.3.	Aportaciones voluntarias y complementarias de retiro	124
5.9.4.	Estructura de las comisiones	124
5.9.5.	Composición y régimen de inversión	126
5.9.6.	Obligaciones de los institutos de seguridad social en la operación del SAR	126
5.9.7.	Planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva	129
5.9.8.	Supervisión y control sobre los participantes del SAR	129
5.9.8.1.	Supervisión de los participantes	129
5.9.8.2.	Control de los participantes: intervención administrativa y gerencial	130
5.10.	Evaluación de los procesos contenidos en el marco jurídico del SAR	133
6.	Hacia la consolidación del sistema de pensiones mexicano	140
6.1.	Situación actual	140
6.1.1.	Aspectos negativos	143
6.1.2.	Aspectos positivos	147
6.2.	Retos	149
6.3.	Perspectivas del sistema de pensiones de México	153
6.4.	Experiencias Internacionales	158
6.5.	Las políticas públicas y los sistemas de pensiones	160
	Conclusiones	171
	Anexos	184
	Fuentes de información	191

Introducción

En el desarrollo de las sociedades siempre ha estado presente el interés por establecer formas que les proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de equidad.

En el contexto actual, el tránsito de un milenio a otro revela con singular intensidad un acelerado proceso de cambio. Realidades políticas y administrativas que se creían insuperables han sido remontadas; estructuras sociales y de gobierno que se pensaban inamovibles se han derrumbado, y la dinámica económico – comercial del mundo se convierte ahora en el motor de las relaciones internacionales.

La lógica de cambio que actualmente se presenta en la esfera internacional, abarca prácticamente todas las latitudes del orbe y los rubros del quehacer humano. Ante tal panorama, se presenta la disyuntiva de sumarse al proceso transformador con el fin de procurar su inducción en consonancia con los intereses nacionales, o bien someterse de manera pasiva al nuevo orden emergente.

Una de las variadas esferas donde se observa dicho proceso de transformación se ha presentado bajo la denominación de redefinición del papel del Estado, sobre todo en los distintos aspectos de la vida pública nacional.

Las diversas funciones que se le adjudicaron al Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial, hacen del análisis de la acción estatal un campo bastante amplio y complejo, pues ello obliga a rediseñarlo casi por completo, ya que se dio por entendido que el Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de la salud, la educación y en general todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, según lo propuesto por el Estado benefactor en países desarrollados y el interventor en el caso de los países en vías de desarrollo, generaban un proceso de redistribución de la riqueza, pues, en principio, los grupos sociales desfavorecidos de una sociedad eran los más beneficiados por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

Desde esta perspectiva, es preciso centrar dicho estudio ya sea en los nuevos retos del Estado, o bien en las áreas o actividades estatales que se han dado por

sobreentendidas desde hace ya varias décadas (sobre todo desde la aplicación formal de la teoría keynesiana de la actividad económica del Estado en los países del tercer mundo).

Determinar qué tanta participación estatal debe existir en rubros como la salud, la educación, los esquemas de previsión y en general la seguridad social no es una empresa sencilla, toda vez que la misma engendra de manera natural actitudes antagónicas, y cualquier alineamiento en torno de ellas afectará necesariamente el activo más valioso de toda nación: el hombre mismo.

En la actualidad, el panorama de la seguridad social integral es difícil y complejo: por un lado, nos enfrentamos al cuestionamiento de los esquemas de seguridad social que incluyen prestaciones económicas y sociales, arguyéndose que su otorgamiento ha desfinanciado a las instituciones responsables y que estas últimas deben orientar su acción básicamente a los seguros obligatorios. Por otra parte, a pesar de que los presupuestos en estos ámbitos se han afectado constantemente, la infraestructura y la experiencia alcanzada por las instituciones de seguridad social les permitieron incrementar su cobertura, lo cual hace cada vez más complejo el estudio integral de todos los elementos que confluyen en la seguridad social.

Tal situación ha implicado, evidentemente, un relativo descuido de los impactos reales de funciones trascendentales como lo es la seguridad social y, en específico, lo correspondiente al sistema de pensiones. En otras palabras, sólo se debate si el Estado debe continuar administrando este sistema de la misma manera, pero no se cuestiona el porqué debe o no hacerlo y cuáles son las repercusiones en cada caso, siendo este punto uno de las mayores bases que justifican el realizar, desde una lógica publiadministrativa, un análisis integral de lo que ha venido representado el Sistema de Pensiones en México.

Durante el siglo pasado la población de México transitó por diferentes etapas de la llamada teoría de la transición demográfica, que consiste en pasar de un régimen de alta mortalidad y alta fecundidad a uno de baja mortalidad y baja fecundidad. En los actuales años el país aún se encuentra en este último régimen.¹ Esta transición no se

¹ Para una mejor comprensión de este punto puede consultarse el Anexo no. 1.

ha efectuado de manera continua en el tiempo ni de manera homogénea en la sociedad, lo cual repercute, para fines de este estudio, en las formas de financiar programas gubernamentales que dependen de cotizaciones o aportaciones realizadas por los trabajadores en activo para cubrir sus necesidades colectivas y las de los retirados.

Ante este hecho, resulta conveniente analizar las partes de este esquema para entender el "todo", de ahí que sea necesario establecer en este punto claramente los alcances de este trabajo, pues si bien se esbozan los rasgos principales de la seguridad social, esta tesis tiene como objetivo analizar el sistema pensionario en sus rubros de retiro, jubilación, cesantía en edad avanzada y vejez que contemplan las dos principales instituciones de seguridad social en México: el IMSS y el ISSSTE.

Esto significa que los diversos esquemas pensionarios que existen en el país, tanto estatales como federales, y dentro de estos los que aplican los diversos organismos descentralizados y empresas estatales, hacen del sistema de pensiones un ente complejo al que hay que analizar por partes, pues dentro del tema de las pensiones también intervienen los supuestos de invalidez, viudez y orfandad, los cuales no se analizarán a profundidad en este trabajo, ya que el objetivo principal es que las experiencias de los dos esquemas con mayor avance y evolución en cuanto al rubro de retiro, sirvan para la reforma o mejoramiento de los demás. Por ello, si bien se hace alusión en algunas partes de esta tesis a esquemas pensionarios distintos a los de los afiliados al IMSS y al ISSSTE, es con fines de entendimiento del problema y comparación entre diversas situaciones que nos permitan analizar a fondo lo que aquí se plantea.

El tema de las pensiones es muy amplio y complejo, y debe abordarse de forma multidisciplinaria. El problema de las pensiones requiere de acciones y cambios estructurales en el corto plazo, sin embargo, no es posible reformar los sistemas si no se conocen sus pormenores, su desenvolvimiento y los impactos que han tenido los cambios realizados en la última década.

En nuestro país, el esquema pensionario, institucionalizado en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), comenzó a sufrir grandes cambios a inicios de la década de los

90, como respuesta a la aguda crisis financiera que derivó del tradicional esquema de reparto y también en correspondencia con las tendencias mundiales. Justamente este contexto de transformaciones, pero sobre todo el hecho de que sus impactos no hayan sido estudiados en toda su magnitud, nos deja ver la importancia y la necesidad de analizar este tema en específico, pues el manejo que en el futuro se realice del sistema de pensiones mexicano (sobre todo al que se inscriben los afiliados al IMSS y al ISSSTE) será, sin duda, uno de los más claros ejemplos de la redefinición del papel del Estado y sus repercusiones en el ámbito nacional, social y humano.

Nuevamente, este punto refleja una segunda necesidad de estudiar este tema, pues como lo han venido señalando el contexto nacional e internacional, la labor de un gobierno (y su administración pública) se orientará cada vez más a la prevención de situaciones indeseables, que a la solución de problemas que amenacen el presente y el futuro cercano.

La base de este trabajo la podemos hallar en la concepción mexicana de la seguridad social que se consagra como un derecho en el artículo 123 de nuestra Constitución Política, pues en él se señala, para los trabajadores regulados para el Apartado A (fracción XXIX), que la Ley del Seguro Social se considera de utilidad pública al establecer seguros encaminados al bienestar y protección de los trabajadores, entre ellos, el seguro de vejez y de retiro que son de especial importancia para este trabajo; mientras que para los trabajadores regulados por el Apartado B, la fracción XI señala que la seguridad social debe cubrir la jubilación, la invalidez, la vejez y la muerte, entre otros.²

Se observa entonces que el primero de los tres grandes componentes que conforman la seguridad social en nuestro país es el derecho a la salud, siendo en este rubro la calidad en los servicios médicos y la atención a la población que no cuenta regularmente con éstos los principales retos. El segundo gran componente es el de la vivienda, rubro que es fundamental en los sistemas de ahorro para el retiro, ya que el INFONAVIT y FOVISSSTE administran los recursos de la Subcuenta de Vivienda en

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SEGOB, 2004. Artículo 123.

sus respectivos esquemas, también enfrentando grandes responsabilidades de otorgamiento accesible de vivienda y financiamiento.

El tercer componente, sin duda el que más nos interesa, es en el que convergen tanto la seguridad social como el sistema financiero: el Ahorro para el Retiro, pues no es posible concebir una seguridad social completa sin contar con los instrumentos que garanticen pensiones suficientes para los trabajadores. Ello significa que es necesario contar con un órgano que regule la operación del sistema y proteja los intereses de los trabajadores, tal es el papel que trata de jugar la CONSAR como organismo regulador y supervisor de los participantes. El objetivo de esta Comisión, además de velar por los trabajadores, es consolidar un sistema de pensiones que permita multiplicar, hacer crecer y convertir los ahorros en planes de jubilaciones justos y que garanticen un retiro digno de forma sostenida.

La pensión, en general, es el resultado de un esfuerzo de toda la vida laboral de los trabajadores. Contar con una pensión ofrece tranquilidad y seguridad, en el sentido de que se cuenta con un apoyo económico que permita vivir con dignidad ante las distintas situaciones que pueden presentarse a lo largo de la vida (vejez, cesantía en edad avanzada, muerte prematura, accidentes y enfermedades que conducen a invalidez).

Hoy en día se discuten reformas a los sistemas de pensiones en las principales economías del mundo, buscando la creación de sistemas justos, viables y eficientes. En este tema, México ha tratado de generar mecanismos y alternativas para resolver el problema fijándose en otras experiencias internacionales y también en las características internas (aún con veinte años de retraso respecto a otros casos latinoamericanos como el chileno). El gobierno mexicano y los sectores sociales se han convencido de que un sistema pensionario basado en cuentas individuales es la mejor garantía posible de seguridad, pero no debemos darnos por satisfechos, pues ya enfocados y centrados en este camino debemos continuar con el esfuerzo de expandir y profundizar la reforma de manera permanente, tal y como propone una política pública.

Así, a partir de una preocupación por el equilibrio financiero de las instituciones de seguridad social, las cuales según su desarrollo histórico se han enfrentado cada vez más a problemas de crisis presupuestaria, se ha llegado a plantear la necesidad de realizar estudios entorno al tema y, en específico, se han señalado diversas opciones de solución: la más extrema, su reestructuración, o bien la reducción de sus esquemas de aseguramiento y financiamiento. En el caso de las prestaciones sociales se ha planteado su limitación, e incluso su desaparición, algo social y políticamente cuestionable dadas la situación económica que prevalece en la actualidad y las características demográficas del país.

Algunos países han logrado evitar las presiones comerciales y políticas para adoptar reformas radicales en sus sistemas de pensiones. En otros, las reformas se han introducido aparentemente sin la debida consideración de las consecuencias reales en el largo plazo, en términos macroeconómicos y sociales. Sin embargo, es cierto que la evaluación de las consecuencias reales en el largo plazo está lejos de ser un simple ejercicio en el mundo cambiante de hoy.

América Latina ha sido la referencia para la reforma de las pensiones en el mundo y el proceso continúa. Sin embargo, varios países en esta región mantienen regímenes de pensiones basados en los principios del seguro social tradicional, ya sea como el único régimen de seguridad social en el país, o como un importante proveedor de reemplazo de ingreso para los trabajadores retirados, pero como parte de un sistema de protección social con múltiples pilares.

Haciendo una revisión retrospectiva, se puede constatar que los instrumentos de acción de la seguridad social en realidad existen y han funcionado de forma adecuada en el país, pero también muestra que son perfectibles y que sirven como pilar de apoyo a los cambios y medidas que se necesitan en materia de política social.

Esta situación ha dado origen a proponer y llevar a la práctica la llamada "privatización de la seguridad social", incluidos los seguros más sensibles como lo es el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el cual inició en México un proceso transformador en 1992 hasta llegar a su punto álgido en 1997, lo que no implica que

no se esté adecuando constantemente, pues aún no se haya completamente modificado.

En otras palabras, el sistema pensionario del país no se encuentra aún consolidado, pues existen retos importantes de superar, por lo que la reforma al sistema de seguridad social en México es un tema más que se suma a la agenda pública que manejan tanto el legislativo como el ejecutivo, e incluso el judicial. Ello, como en otras reformas, conlleva de nueva cuenta el riesgo de un fracaso, y es que los costos políticos de una medida impopular difícilmente los asumirá el gobierno en turno, o los partidos que pretenden acceder a él en el futuro.

En específico, un tema pendiente sigue siendo la viabilidad de los esquemas pensionarios tanto de los trabajadores del IMSS como los del ISSSTE, los cuales están en cuenta regresiva al registrarse enormes pasivos acumulados.³ Estas pensiones tienden a un desequilibrio financiero explosivo en virtud de conquistas laborales, factores demográficos y posibles estancamientos o disminuciones de cotizantes, en paralelo con aumentos en el costo y la demanda real de servicios o transferencias.

Es este punto donde justamente trata de incidir este trabajo, pues se requiere hacer un análisis serio de las condiciones actuales y de las tendencias observadas para impulsar las reformas que necesita nuestro actual sistema pensionario.

Estructura de la Investigación

En el primer capítulo de este trabajo se hace una revisión del desarrollo de la seguridad social en el ámbito internacional. Se explica qué han aportado los diversos países a la construcción conceptual y filosófica de la seguridad social. Además se presenta un repaso histórico que tiene por objetivo explicar el porqué se le adjudicó al Estado la responsabilidad del manejo de la seguridad social, denotando al mismo tiempo los alcances que a nivel internacional ha tenido tal proceso.

Después, en el segundo capítulo, se abordan en general las transformaciones en los distintos esquemas de pensiones a nivel mundial. Se realiza un análisis de los motivos

³ Dichos pasivos acumulados suman casi el 7% del PIB, pues representan más de 369 mil millones de pesos. Fuente: www.consar.gob.mx

que dieron origen a esas transformaciones y los impactos que estas han tenido en cuanto a la nueva concepción de los esquemas de previsión, tanto de reparto como de capitalización individual. En este mismo capítulo, se presenta una breve descripción y análisis de una referencia obligada en cuanto a transformación de los sistemas de pensiones: el caso chileno.

El tercer capítulo presenta la descripción histórico – institucional de la gestación de la seguridad social en nuestro país. Se describen las características generales, los objetivos, el alcance y la filosofía que han configurado nuestra percepción actual en materia de seguridad social. Fundamentalmente, se pone énfasis en lo que hoy en día representa para México el contar con sólidas instituciones de seguridad social y esquemas de previsión que han proporcionado al régimen político estabilidad y paz social.

Posteriormente, el cuarto capítulo presenta una descripción de cómo se llevó a cabo la reforma en el sistema de pensiones de México. Se explica cómo se gestó la problemática que dio origen a la reforma, sus antecedentes, su contexto, el arranque del nuevo modelo en 1992 y sus impactos iniciales.

En el quinto capítulo, se hace una descripción objetiva de la operación actual del Sistema de Ahorro para el Retiro. Se señalan en específico sus formas y figuras de acuerdo al análisis realizado a los ordenamientos jurídicos que regulan la materia. Además, se definen las diversas modalidades que la ley contempla para acceder a una pensión de acuerdo al grupo de trabajadores al que se pertenece.

El capítulo final, en correspondencia con todo lo expuesto en el desarrollo del tema, contempla un análisis crítico de la operación del actual SAR; los retos que debe enfrentar para poder consolidarse y las perspectivas que se espera observar en el mediano y largo plazos. Además, se propone la utilización de las políticas públicas como el medio más adecuado para poder llevar al SAR a un escenario de consolidación y de fortalecimiento, proporcionándole los esquemas flexibles que requiere para poder transformarse continuamente de acuerdo a las nuevas necesidades y realidades.

En suma, la intención del trabajo es profundizar en los principios y la experiencia práctica observados en el proceso de reforma de la seguridad social, y en específico del sistema de pensiones. Se revisan las ideas más importantes detrás de los cambios en los esquemas tradicionales de protección social, así como las principales características de los enfoques de reforma propuestos y los objetivos establecidos, tanto en términos económicos como sociales. Además, se brinda un panorama general de los principales sistemas de pensiones reformados y se presentan como conclusiones algunas reflexiones sobre las tendencias y los puntos a tener en cuenta para la consideración de políticas públicas de reforma a los esquemas de previsión, evidentemente enmarcado por una postura propia.

Amen de estos productos finales que pueda conseguir este trabajo, debe tenerse en cuenta que el tiempo que debe esperarse para comprobar la eficacia del nuevo sistema de pensiones varía entre 20 y 30 años, por lo que el análisis que realizo en esta tesis es sólo prospectivo, y lejos de dictar una tendencia única del nuevo sistema pensionario, pretendo describir objetivamente sus condiciones actuales y señalar las posibles líneas por donde puede desarrollarse, ya que el éxito o fracaso del mismo depende del monto (alto o bajo) de las pensiones que se otorguen en cada caso específico, y como plantea el mismo sistema, es un asunto individual de cada trabajador.

Evidentemente, con este trabajo y con las muchas obras que en la actualidad se publican en torno al tema, no culminarán las disquisiciones respecto al objeto de estudio, sin embargo, la pluralidad de enfoques consultados, la riqueza informativa encontrada y el rigor del análisis realizado, pretenden contribuir al menos en vislumbrar el problema más allá de la punta del iceberg que en la actualidad representa la seguridad social en México. Se busca por tanto, contribuir a la definición del marco teórico que delimita y condiciona el proceso de cambio de la seguridad social en nuestro medio y, sobre todo, remarcar las pautas futuras de acción que habrán de instrumentarse para consolidar un sistema de pensiones solidario, universal y eficiente en el Estado moderno que se perfila en este siglo XXI.

1. La seguridad social en la esfera estatal: la experiencia internacional

Tradicionalmente se ha reconocido que el seguro social es un logro de los trabajadores a través de muchos años de lucha, y que de ninguna manera se debe considerar como una dádiva o una concesión del gobierno. Se hace siempre alusión a los diversos movimientos y luchas de los trabajadores para que el Estado reconozca la protección de su salud y de su seguridad como una de sus principales obligaciones, sin embargo, es necesario adentrarse en lo que realmente ha significado la seguridad social tanto en su origen como en su concepto, para entender porque hoy en día se exige al Estado cumplir con tal responsabilidad.

1.1. Concepto

Aunque es difícil presentar una definición de seguridad social que sea aceptada universalmente, una de sus características generales es la inclusión de un conjunto de programas creados y administrados por el Estado, con la finalidad de otorgar beneficios económicos y servicios que permitan compensar, en parte, la pérdida en el ingreso de un individuo, proveniente de la inseguridad económica o compensar los insuficientes ingresos.

Según Herce y Jimeno, las causas más comunes que explican esa inseguridad son las siguientes: "muerte prematura, vejez, invalidez, salud deficiente, desempleo, salarios bajos, inflación, desastres naturales y factores personales (drogadicción, alcoholismo, etc.)".⁴

En la posguerra, la recién creada Organización de Naciones Unidas, en su Declaración de los Derechos Humanos, expresaba en su artículo 22 que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

⁴ Herce y Jimeno. *La reforma de las Pensiones en el Contexto Internacional*, Pág. 68.

Asimismo, en su artículo 25 señalaba que "...toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma y a su familia la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios en caso de desempleo, de enfermedad, invalidez, viudez y vejez, y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...".⁵

Como consecuencia de esta declaración de derechos, el término seguridad social cobró una gran relevancia y se inició un importante movimiento internacional pro legislaciones de seguridad social. De hecho, en Inglaterra (1942), sir William H. Beveridge presentó un documento donde se definía la seguridad social como "...el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", afirmando que, en general, "... la meta del plan de seguridad social es acabar con la indigencia en cualquier circunstancia".⁶ De esta forma, el seguro tradicional evoluciona hacia la etapa de seguridad social, que protege íntegramente al ser humano.

Según comenta Mesa – Lago, en la Declaración de Santiago de Chile, elaborada en 1942 durante la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se señalaron los principios de la seguridad social y económica al acordar que los sistemas de prestaciones se debían de ajustar a la evolución de los principios de la propia seguridad social, y al desarrollo económico y demográfico de los países.⁷

Posteriormente, el contenido de esta declaración se perfiló y se concretó dos años más tarde en la llamada Carta de Filadelfia, como un concepto específico y distinto del seguro social clásico y de asistencia social.

En la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en 1960 en la Ciudad de México, surgió la Declaración de México que en su punto número 17 establece: "Ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una

⁵ Solís y Villagómez (comps). *La seguridad social en México*, Pág. 18

⁶ Mesa – Lago, Carmelo (comp.). *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Pág. 338.

⁷ "Debía haber uniformidad en los sistemas de prestaciones en los regímenes internos, pero las prestaciones debían adaptarse a las realidades sociales y económicas de cada país". Fuente: *Ibidem*. Pág 350.

concepción integral y de seguridad general, alentando a los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social".⁸

De acuerdo con el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo, en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT, y con la Asociación Internacional de la Seguridad Social, se publicó un documento titulado "Administración de la Seguridad Social, el cual define a ésta como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de otra manera, "derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".⁹

Se daba forma así a un largo proceso de definición conceptual que culminaba en la aceptación internacional integral, que no es otra cosa que la incorporación a la concepción original del seguro social de tres procesos: de servicios sociales, de solidaridad social y de ampliación de la cobertura a la población no derechohabiente; principios conceptuales que trece años después se incorporarían a la Ley del Seguro Social de 1973 en México.

Esta ley estableció como finalidades de la seguridad social garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión; por lo que comprende las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.¹⁰

⁸ *Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 – 1983, 40 años de historia*, Pág. 151.

⁹ Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/public/spanish/

¹⁰ *Ley del Seguro Social, IMSS, 1973. Artículo 2.*

1.2. Génesis y evolución de la seguridad social como responsabilidad de Estado

Para comprender el origen de la seguridad social como una responsabilidad pública, y a veces exclusiva del Estado, es necesario ir más allá de todas estas declaraciones mencionadas, pues como se señala en otra parte de este trabajo, siempre se ha adjudicado al Estado la obligación del manejo de la seguridad social, pero no se cuestiona el porqué se le asignó tal responsabilidad, y aún más, si debe continuar haciéndolo de la misma manera. Por ello, es necesario abordar los aspectos doctrinarios y filosóficos que configuraron a la seguridad social tal y como la conocemos hoy en día, mediante una revisión de lo que ha quedado plasmado en la historia en cuanto a los principios de la seguridad social.

De acuerdo con Habermas, con el surgimiento de la máquina de vapor en 1764 inicia la etapa industrial de nuestra historia, y con ello el nacimiento de la clase trabajadora y la expansión del capitalismo "como un modo de producción que requiere de la fuerza de trabajo y de la salud de los trabajadores".¹¹

En este contexto dieron inicio una serie de luchas protagonizadas por los trabajadores con el objetivo de mejorar sus condiciones laborales y sociales, y para darle mayor amplitud y fuerza a sus exigencias no sólo se enfrentaron a los patrones, sino que además apelaron al reconocimiento de sus necesidades por parte del Estado, evidentemente, a través de la expedición de leyes que protegieran también a las generaciones futuras.

Así, en las postrimerías del siglo XIX es visible el agotamiento del Estado liberal burgués, caracterizado por la exclusión política de los sectores populares y por la actuación estatal aparentemente ajena y de abstención de las relaciones económicas reguladas por el mercado. El Estado aparecía diferenciado y neutral respecto al ámbito económico privado, y las revoluciones antiabsolutistas produjeron la escisión entre el

¹¹ Habermas, Jürgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Pág. 39.

Estado y sociedad civil, dejando a cargo de ésta la administración de las necesidades basada en la responsabilidad individual.¹²

Como relatan Solís y Villagómez, esta lucha sostenida por más de 100 años condujo a que en Alemania, entre 1883 y 1889, se implantara el primer sistema de seguro social impulsado por el canciller alemán Otto Von Bismarck, pues se puso en marcha la "Ley del Seguro de Enfermedad (1883), la del Seguro Contra Accidentes de Trabajo (1884), y la del Seguro Contra Invalidez y la Vejez (1889)".¹³ Además, en los últimos años del siglo XIX, se establecieron diversos modelos de asistencia social (con cotizaciones y/o fondos gubernamentales) y, en relación a ellos, se empezó a usar la expresión "seguridad social" y se comenzaron a gestar los seguros sociales en todos los países del orbe.¹⁴

Como señala Mesa – Lago, los resultados de la aplicación de estos modelos fueron tan eficaces que muy pronto se extendieron a casi toda Europa y un poco más tarde a otras partes del mundo, prueba de ello es que en 1889, en París, se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales, cuyos postulados fueron temas relevantes en congresos especiales como los de "Berna en 1891; Bruselas en 1897; París en 1900; Dusseldorf en 1902; Viena en 1905 y Roma en 1908".¹⁵

Este proceso siguió su curso durante el siglo XX, y de hecho, es posible afirmar que esta centuria se inauguró con dos de las más importantes revoluciones sociales a nivel mundial: la mexicana y la rusa, las cuales plantearon de manera más radical la

¹² Sabemos que ese abstencionismo era aparente, pues el Estado había cumplido un decisivo papel en el surgimiento del capitalismo: "el mantenimiento del laissez-faire exigía variadas reglamentaciones e imprescindibles funciones de protección del "mercado autónomo" tales como la propiedad privada, prevención de las organizaciones obreras, regulación del acceso a la tierra, ayuda limitada a los pobres para que no dañara el mercado o la fuerza de trabajo, etc." Fuente: Paganini, Mario. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en *La seguridad social en México*, Pág. 37.

¹³ Solís y Villagómez, *Op. cit.* Pág. 156.

¹⁴ En algunos textos se comenta que fue Bolívar, en 1819, quien emplea por primera vez el término "seguridad social" en el Congreso de Angostura, al señalar que "el sistema de gobierno más perfecto es aquel que proporciona una mayor suma de seguridad social y más estabilidad política". De igual manera se observa aquí que el Estado debe encargarse del manejo de la seguridad social por dos motivos fundamentales ampliamente interrelacionados: primero, para mejorar las condiciones de vida de los individuos como parte integrante de una sociedad, y segundo, para darle estabilidad y legitimidad al régimen político que sostiene a un Estado, de ahí que se le atribuya esa amplia responsabilidad. Fuente: *Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Pág. 23.

¹⁵ Mesa – Lago, *Op. cit.* Pág. 96.

necesidad de instituir la seguridad social como un derecho establecido en las propias constituciones.

Durante las siguientes dos décadas, los convulsivos movimientos obreros, las nuevas condiciones que implicaban la extensión del sufragio universal y la búsqueda de integración política de los sectores populares, provocaron profundas mutaciones en la posición del Estado frente a los efectos sociales del mercado "autorregulado". Este ya no era capaz de procurar una legitimación al sistema con base en la justicia, supuestamente asegurada en los intercambios. Operó entonces un arrollador proceso de afirmación de los derechos sociales que remató en la incorporación a la carta magna de estos derechos humanos "de la segunda generación", tal y como se observó en las constituciones de México de 1917 y de Weimar de 1919.¹⁶

De esta forma, las aspiraciones de bienestar y justicia social se hicieron positivas al incorporarse al derecho vigente, pues quedaron amparadas por los ordenamientos jurídicos y, evidentemente, se colocaron bajo la responsabilidad de un Estado que adoptaba como suyas las aspiraciones de igualdad y equidad social por las que luchaban los grupos revolucionarios. Se inicia así la fase estatizada del desarrollo de la seguridad social reconocida y avalada tanto en el derecho (por las propias instituciones y organizaciones) como en los hechos (donde la población en general aceptó la absoluta obligación que el aparato público tenía de prestar servicios sociales que los ampararan en condiciones de falta de ingresos).¹⁷

A partir de este momento, se inició la creación de los primeros seguros sociales obligatorios en oposición a los seguros privados, y su atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.

¹⁶ "Los llamados derechos humanos de segunda generación son justamente los derechos sociales, de protección y asistencia a los que todo individuo tiene derecho por pertenecer a una sociedad y para ampararlo ante los diversos riesgos económicos". Fuente: Brom, Juan. *Esbozo de Historia Universal*, Pág. 93.

¹⁷ La población en general, las autoridades, los pensadores, los intelectuales, etc. aceptaron la responsabilidad total que el Estado tenía con las prestaciones de seguridad social, y dejaron de cuestionar el rol que tradicionalmente se le ha adjudicado.

El Estado de derecho conoció entonces una notable evolución del Estado liberal burgués al Estado social, el cual resultó responsable de la corrección de las desigualdades sociales y culturales. El Estado ya no podía ser indiferente a un orden socioeconómico que privaba de la ciudadanía real a buena parte de los miembros de la sociedad, por lo que debía procurar realizar los objetivos de justicia, haciendo efectivos los nuevos derechos sociales. La pobreza fue tomada como un problema del todo social y, consecuentemente, la responsabilidad se desplazaba del individuo a la sociedad.

No obstante, no todas las legislaciones fueron iguales. En los países industrializados se adoptaron sistemas diferentes e impusieron características singulares: "el Reino Unido con el Plan Beveridge, en el que al lado de los seguros sociales se abre un servicio nacional de salud, las ayudas familiares y un conjunto de seguros voluntarios; el sistema soviético, como es lógico, fue pronunciadamente estatista y con intervención de los sindicatos; el estadounidense incorporó el seguro de desempleo y las subvenciones federales concedidas a los estados, etc".¹⁸

El antecedente internacionalmente reconocido como el origen de los actuales esquemas de seguridad social, al menos en los países desarrollados donde se estableció el Estado benefactor, fue el ya mencionado Plan Beveridge promulgado en 1945, pero publicado como un estudio en 1942 bajo el título de "Social Insurance and Allied Services Report" (Informe sobre el Seguro Social y Servicios Afines). A través de este mecanismo, la Gran Bretaña puso en marcha un amplio sistema de protección que significó un avance, y la unificación de los diversos sistemas y leyes que con anterioridad se habían establecido. Este proyecto nacional tenía como fin cubrir todos los riesgos que originaban la interrupción o la pérdida de la capacidad de obtención de ganancias y la cobertura de las necesidades económicas extraordinarias causadas por el nacimiento, el matrimonio, la vejez o la muerte, y la necesidad de subsidiar a las familias con mayor número de hijos. Además, el estudio recomendó un método doble de captación de recursos: primero, financiar las prestaciones familiares y el Servicio Nacional de Salud por el Tesoro, en otras palabras, recurrir a la solidaridad nacional; y segundo, financiar las demás prestaciones principalmente por los aportes de las

¹⁸ Herce y Jimeno. *Op. Cit.* Pág. 164.

personas aseguradas, y en el caso de los asalariados, de sus empleadores, de acuerdo con el principio clásico de seguro social.¹⁹

En 1952, la Organización Internacional del Trabajo estableció el Convenio 102 denominado "Norma Mínima de Seguridad Social", la cual define a la seguridad social como un sistema que comprende una serie *medidas oficiales*, cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, contra consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia. Con esta declaración se impone con mayor fuerza la idea de que el Estado tiene una amplia responsabilidad con los individuos a través de la seguridad social, pues no sólo define a ésta como una serie de medidas o programas, sino que le agrega el adjetivo "oficial", evidentemente haciendo alusión al origen que deben observar dichos instrumentos.²⁰

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la consolidación del Estado Benefactor y sus principios, comenzaron a ser aplicados por los llamados países desarrollados un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la responsabilidad estatal de asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales, sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectan necesidades básicas de las personas, y proveer servicios sociales y ciertos bienes.

De esta forma, se consolidaron como principios rectores de la seguridad social la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad fundadora de las operaciones de redistribución de la riqueza nacional. Así, junto a la expansión de los gastos de bienestar social y la institucionalización de las relaciones entre capital y trabajo, en este periodo también destacó el activo papel del Estado en la gestión macroeconómica.

¹⁹ "Respecto a los países desarrollados que adoptaron este modelo, Alemania constituye un caso singular, pues como se mencionó, el origen de sus esquemas de seguridad social se remonta a fines del siglo XIX durante el régimen de Bismarck, donde la particular política del canciller tenía como marco los conflictos con la burguesía y la detención del movimiento obrero revolucionario, sin dejar de reconocer la influencia del socialismo de cátedra". Fuente: Solís y Villagómez, *Op. cit.* Pág. 97.

²⁰ Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org/spanish

En septiembre de 1966, los países que participaron en la VIII Conferencia de Estados Americanos celebrada en Canadá adoptaron lo que se denomina "Declaración de Seguridad Social de las Américas", la cual estableció que la seguridad social debía ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional, por lo que también tenía funciones políticas y económicas al revalorizar los recursos humanos y el trabajo del individuo, que es la mayor riqueza de las naciones, según la propia declaración. De nueva cuenta, se asigna al Estado una gran participación en el desarrollo social y humano mediante el establecimiento de mecanismos y herramientas de seguridad social que protegieran el trabajo de las personas. Además, "se concibió ya a la seguridad social como un eje conductor de la política social en general, también bajo la dirección del Estado."²¹

En resumen, el carácter objetivo y de solidaridad de los derechos reconocidos por la seguridad social la hizo distinta de otros sistemas de protección como la asistencia social, de ahí la principal justificación histórica de que el Estado se haya hecho responsable de la conducción y manejo de una seguridad social que buscaba permear estructuras que la estratificada y religiosa asistencia social dejaba de lado, ante un contexto de atraso y pobreza tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Se necesitaba dar certidumbre no sólo a estas acciones que protegían la vida laboral de los trabajadores activos, sino también dar certidumbre a cuestiones fundamentales como la salud y el ingreso, pero sobre todo, confianza y credibilidad en el gobierno mismo para poder generar un clima de paz y estabilidad política tan necesario.

1.3. Principios rectores de la seguridad social a nivel internacional²²

Haciendo un análisis de este amplio devenir histórico de la seguridad social, evidentemente como responsabilidad del aparato público, y también de las declaraciones internacionales que al respecto se han presentado, es posible identificar diversos principios o características generales que configuraron durante largo tiempo

²¹ *Ibidem.* Pág. 57.

²² La clasificación de los principios rectores es retomada de: Instituto Mexicano del Seguro Social. *Aportaciones al Debate. La Seguridad Social ante el Futuro*, Págs. 132 - 145.

la seguridad social a nivel mundial. De entre esos parámetros pueden distinguirse los siguientes:

- La seguridad social debe ser pública, pues es una tarea de la colectividad donde deben confluir, por una parte, el Estado como representante y garante de los derechos sociales, y por otra, los individuos como beneficiarios de los procesos que contempla la seguridad social, tanto para recibir como para prestar el servicio.
- La seguridad social es una función pública a la vez que una función solidaria, pues la colectividad decide compartir sus riesgos y sus beneficios para poder garantizar la cobertura frente a las contingencias de la vida: los que siguen trabajando pueden atender a aquellos que están padeciendo de una enfermedad, y respecto a aquellos que fallecen, su familia recibe la cobertura de quienes siguen con plena capacidad productiva, etc.
- La seguridad social implica una cobertura integral en materia de servicios médicos, no la estratificación por capacidad de pago: tiene derecho a la cobertura tanto el que cotiza con el salario mínimo como el que cotiza con el máximo permitido. Es decir, debe darse la misma cobertura cualquiera que sea el lugar donde se resida y cualquiera que sea el lugar donde se realice el riesgo. Este punto indica la importancia de la labor social del Estado, pues por la propia naturaleza de los mercados de seguros privados, éstos estratifican en términos de ingreso a la población para poder prestar sus servicios.
- Los esquemas de seguridad social tienen una profunda capacidad distribuidora, no sólo en la forma en que se reciben los ingresos, sino también en la manera en que se aplican. La importancia de este punto radica, una vez más, en el concepto de solidaridad colectiva, donde patrones, trabajadores y gobierno aportan una parte de sus recursos para cubrir las contingencias que se presentan a lo largo de la vida productiva y laboral, sin discriminar la atención en forma alguna.
- La seguridad social denota un proceso gradualista, es decir, es progresiva, pues a medida en que avanza su consolidación y desarrollo también crece su

cobertura, aunque también debería acrecentarse su calidad. En general, el proceso gradualista de la seguridad social se inicia con su aplicación en lugares donde realmente pueden prestarse los servicios como las grandes áreas urbanas de alta concentración, y posteriormente se va extendiendo en una primera etapa a otras zonas urbanas que, debido al propio desarrollo, ya tengan capacidad de prestación de servicios; y finalmente, se llega a las zonas rurales cuyas características geográficas como poblacionales hacen que se requiera de un mayor desarrollo de la seguridad social para poder atender sus necesidades.²³

El éxito de este "círculo virtuoso" posibilitado por el Estado benefactor, otorgaba un consenso ideológico firme que trascendía las fronteras de los países y las afiliaciones políticas de los gobiernos, llegando a constituir el "sentido común" de la época. Sin embargo, hacia fines de los setenta, aparecen los límites de la expansión económica y signos claros de erosión de los elementos del modelo de desarrollo. Esa fue la oportunidad para la emergencia de múltiples y severos cuestionamientos al Estado benefactor.

Según Mario Paganini, el Estado benefactor tiene como deficiencia estructural la burocrática política de igualdad, que excluyó la responsabilidad de la sociedad en la atención de las necesidades y la búsqueda del bienestar, es decir, "resolvía los conflictos despojando a los afectados de toda su significativa injerencia en la definición de sus problemas, en la discusión de las soluciones y en la gestión de los servicios que procuraban satisfacer las necesidades".²⁴

De esta forma, los mecanismos implantados por el Estado benefactor resintieron una configuración centralizada, burocratizada, sectorizada y clientelística. Los actores protagónicos fueron por tanto el gobierno, las burocracias estatales, y los partidos políticos, junto con las corporaciones empresariales y los sindicatos integrados. Se confundió así a las exigencias sociales con la adhesión político partidista.

Por otro lado, el modo de regulación jurídica de la intervención estatal se orientaba hacia la compensación de daños y se alejaba de una prevención que operara sobre

²³ Para una mejor comprensión de este proceso puede consultarse el Anexo no. 2.

²⁴ Paganini, Mario. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", *Op. cit.*, Pág. 43.

sus causas sociales, en otras palabras se daba la fórmula: "si hay contingencia, entonces prestación".²⁵

Ante este panorama se presentaron nuevas ideologías prometiendo controlar la inflación, equilibrar las cuentas fiscales y reanimar la economía. Estos paradigmas hegemonizaron las políticas gubernamentales en buena parte del capitalismo central, y siguiendo sus premisas se lanzaron los intentos más radicales para abandonar el Estado benefactor.

Un eje de argumentación muy particular de esta lógica es el que exige el retorno de las prestaciones sociales al ámbito del mercado en nombre de la libertad: la prestación de servicios sociales por el Estado priva de posibilidades de decidir sobre aspectos fundamentales y otorga a los gobernantes facultades impositivas arbitrarias. Se regresa a la tesis según la cual el contenido de la libertad encuentra su núcleo en la "libertad económica", ejercida en el mercado por los sujetos "iguales". Todos estos argumentos son los que ahora sustentan los proyectos de reforma a los esquemas tradicionales de seguridad social, e incluso introducen tendencias privatizadoras como las que ya se han puesto en marcha en los sistemas de pensiones.²⁶

1.4. Visión latinoamericana de la seguridad social

Centrándonos en el espacio latinoamericano, cabe señalar que con el derrumbe del Estado liberal oligárquico, el modelo político que predominó fue el de los Estados nacional – populistas. Este modo de estatalidad se articulaba con el modo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, e implicaba una fuerte intervención estatal en lo que respecta a las condiciones generales de producción y a la infraestructura. En cambio, su presencia fue más débil en relación con los sistemas de cobertura de necesidades sociales, no obstante, debe reconocerse que "es en esta época cuando se opera el principal desarrollo de las

²⁵ *Loc. cit.*

²⁶ "Esta ola modernizadora refleja el momento actual por el que atraviesa la seguridad social y muy probablemente sea su tendencia en el corto y mediano plazo". Fuente: Herce y Jimeno. *Op. Cit.*, Pág. 354.

medidas de protección social, y los intentos de construir un Estado benefactor vernáculo, en especial en los países más desarrollados".²⁷

La República de Chile, en 1925, fue la avanzada iberoamericana en cuanto a la incorporación de los lineamientos del modelo alemán e inglés de seguridad social, seguida de Brasil en 1933 y de Perú en 1936. El resultado de las políticas sociales se traducían en un importante consenso de este modelo entre los sectores populares.²⁸

Sin embargo, las confusiones entre estatalidad y espacio público, así como la vinculación entre cobertura de las necesidades y clientelismos político – partidistas, se dieron de manera más acentuada que en los países desarrollados. Los sistemas de seguridad social que se construyeron tuvieron un mayor apego a los esquemas de seguros sociales que a la lógica de la seguridad social de posguerra conocida en los países europeos. Los métodos de financiamiento no aparecieron vinculados con instrumentos fiscales de carácter progresivo. Adicionalmente, la cobertura presentó una gran segmentación, beneficiando principalmente a los grupos con mayor capacidad de presión en el sector industrial y de servicios, pero con serias limitaciones para extenderse a la población rural y al amplio sector informal.

La inestabilidad financiera se agravó con la aguda crisis que en décadas posteriores sufrió el modo de acumulación de industrialización sustitutiva, y con la carencia de adaptabilidad y capacidad para procesar las transformaciones en el contexto de funcionamiento. La evolución seguida por la organización económica y los cambios en la estratificación del poder durante las recién pasadas décadas, no correspondió a modificaciones en las reglas operativas de los sistemas de prestaciones sociales; al mismo tipo de arreglo institucional se le exigió mayor legitimación, logrando resultados completamente opuestos.

En la segunda mitad de los años setenta se comienzan a gestar las primeras experiencias de políticas privatizadoras de gran alcance en Sudamérica, casi todas

²⁷ *Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Pág. 93.

²⁸ Es posible clasificar a los países latinoamericanos más representativos en tres categorías en función del inicio de sus esquemas de seguridad social: "precursores (1920 – 1930) Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Paraguay; Intermedios (1930 – 1950) Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela; y tardíos (1950 – 1970) El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana". Fuente: Herce y Jimeno, *Op cit.* Pág. 194.

ellas de la mano de regímenes militares que desplazaron a los gobiernos democráticos. Es el comienzo de un proceso de creciente difusión de nuevas ideologías en la región, cuyos resultados acentuaron las disparidades de los ingresos y el debilitamiento de la capacidad reguladora de un Estado colonizado por grupos de capitales de altísima concentración.²⁹

De acuerdo con Mesa –Lago, “a partir del experimento de Chile se divulgó la conveniencia de estructurar los sistemas de previsión según la lógica del individualismo, con esquemas de capitalización y la afiliación obligatoria de los trabajadores a cierta compañía privada de fondos de pensiones”.³⁰ Como se verá más adelante, el retroceso es notorio en cuanto a las asimetrías de recursos convalidadas y alimentadas, la segmentación en contra de la universalidad y las nuevas situaciones de injusticia que se convocan.

Las condiciones políticas e institucionales en las que se desarrollaron las políticas sociales fueron duramente adversas. Paralelamente, el cuadro social que se presentaba exigía acciones decisivas e impostergables. Frente al panorama de los países desarrollados y la crisis del Estado benefactor, América Latina tenía una agenda de cuestiones muy propia: la pauperización generalizada y la extensión de la pobreza extrema, la desnutrición, el analfabetismo, etc.

Con ello se observa que la especificidad de la realidad latinoamericana no admitía la aplicación mecánica y simplista del análisis y las propuestas pensados para las condiciones de los países desarrollados, defectos que no consideró ni la historia ni aún el momento actual. Resulta un tanto difícil atribuir la crisis de las economías latinoamericanas al Estado benefactor y proponer su abandono como salida, siendo que nunca existió algo que mereciera calificación, y la mayoría de la población ni siquiera se ha beneficiado con algún sistema que se le aproxime.

Luego de las experiencias seguidas por las distintas sociedades, hoy en día nuevas motivaciones guían la elaboración de programas y esquemas de seguridad social,

²⁹ “En 1982, con la crisis de la deuda, los acreedores externos se sumaron entre los actores que presionan de manera determinante la gestión estatal, por lo que recibieron nuevos impulsos las políticas de ajuste”. Fuente: Herce y Jimeno, *Op cit.* Pág. 197.

³⁰ Mesa – Lago, *Op cit.* Pág. 126.

pues ésta no escapa a la "modelación" que les imprimen, en los diversos países latinoamericanos, su tipo de inserción en la economía internacional, el nuevo paradigma tecnológico emergente, la integración regional, el modelo de acumulación, el desarrollo científico y tecnológico, la política de empleo, la distribución del ingreso, la corrección de desequilibrios, etc.

2. Las transformaciones en los sistemas de pensiones: la privatización³¹

2.1. Causas

Al comienzo, los regímenes obligatorios de pensiones públicos nacionales se establecieron en varios países para brindar el reemplazo del ingreso para el discapacitado o el trabajador que se jubilaba y su familia. Este fue un primer enfoque basado en los principios del seguro, en contraposición a enfoques basados en los principios del ahorro propio. Sustentados principalmente en el principio de financiación colectiva, las experiencias catastróficas de la primera mitad del siglo XX, debido a la crisis económica y a la Segunda Guerra Mundial, condujeron a la opción de financiar las pensiones públicas nacionales siguiendo el principio de reparto.

La amplísima responsabilidad que le asignó el marco jurídico al aparato gubernamental en materia de seguridad social, también impuso la necesidad de canalizar grandes montos de recursos a los diversos sectores que la componen, siendo uno de ellos las pensiones que se cubren por retiro, invalidez y muerte, que por ley tienen derecho los trabajadores.

El Estado benefactor fue una manera de realizar la política social que tuvo el aliento de la economía keynesiana. Ambos tuvieron su época de esplendor después de la Segunda guerra Mundial, y si bien respondían a intereses de la producción capitalista, también tuvieron la virtud de satisfacer las aspiraciones de igualdad y de realidad de la ciudadanía.

Esta fórmula funcionó en forma satisfactoria hasta fines de los setenta, cuando las críticas respecto al aumento sobre los altos costos de los regímenes de pensiones, la preocupación sobre la viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, y la pertinencia de esta carga para las economías nacionales, se extendieron de los círculos económicos a los políticos en varios países. Al mismo tiempo, las perspectivas demográficas que apuntaban al envejecimiento poblacional como la amenaza mayor

³¹ Para fines de este trabajo, se entiende por privatización el proceso de trasladar a la iniciativa empresarial actividades que, para su funcionamiento, dependían de recursos públicos y/o de una intervención, mínima o mayoritaria, gubernamental.

para el desarrollo económico y el equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social (incluidos los servicios de salud y la atención en el largo plazo para los ancianos), contribuyeron al debate sobre la necesidad de reformar los sistemas nacionales de pensiones.

Esta crisis económica y las fallas internas del Estado benefactor impulsaron el retorno de las políticas anteriores al inicio de las políticas sociales, acentuando el individualismo no solidario y desconociendo los condicionamientos sociales de las realizaciones personales. Este es justamente el contexto en el que se inicia todo un movimiento por modificar los sistemas de pensiones a nivel mundial.

Adicionalmente, otro elemento que se incorporó al contexto de la reforma de los esquemas pensionarios fue la publicación en 1994 del estudio del Banco Mundial: "Envejecimiento Sin Crisis: Políticas para la Protección de los Ancianos y la Promoción del Crecimiento", el cual señaló que los regímenes nacionales de pensiones de reparto y prestaciones definidas se hallaban en crisis por varios factores: la mala distribución de los fondos públicos, la pérdida de oportunidades para incrementar los ahorros en el largo plazo, la falla para redistribuir recursos hacia los grupos de menores ingresos, el crecimiento de una gran deuda implícita de pensión pública y la incapacidad para sostener el sistema desde un punto de vista fiscal.³²

El estudio del Banco Mundial identificó a la redistribución, al ahorro y al seguro como tres funciones de los sistemas de seguridad para la vejez. Además, evaluó las distintas políticas que permiten cumplir esas funciones de acuerdo con dos criterios: su impacto en los ancianos y su impacto en el crecimiento. Concluyó que una mezcla de tres sistemas o "pilares" ofrece los resultados más convincentes. Estos pilares son: un sistema de gestión pública con participación obligatoria; un sistema de ahorro obligatorio, de gestión privada; y el ahorro voluntario.

Esta publicación hizo que el debate llegara a todos los círculos políticos, económicos y sociales, pues las implicaciones de las propuestas del Banco Mundial para los sistemas públicos de pensiones nacionales fueron claras: sustituir el sistema de

³² Banco Mundial: www.worldbank.org/spanish

seguro de reparto por un sistema de cotización definida, con financiamiento total, de cuentas individuales de ahorro, gestionado por fondos privados de pensiones.

2.2. Alcance

La mayoría de los países en desarrollo han experimentado y en la actualidad están siendo testigos de enormes dificultades económicas. Los principios de la economía de mercado, el papel del individuo y su participación activa en la economía y la globalización se presentaron como los caminos a seguir en la búsqueda de soluciones para los problemas actuales.

Ello significó retornar las coberturas de las contingencias sociales al mercado: las grandes metas nacionales se redefinieron a la luz del nuevo Estado que caracterizó al orbe; los esfuerzos planeados en torno de esos objetivos se redistribuyeron entre los distintos actores de la sociedad; y se afinaron los medios de acción a efecto de potenciar su rapidez y eficiencia.

En la primera mitad de los años ochenta, hicieron aparición otras fórmulas tendientes a dominar el debate y en consecuencia las políticas de varios gobiernos en el mundo. Motivados por las ventajas de la privatización, regímenes como los de Reagan en los Estados Unidos, Thatcher en Inglaterra y Pinochet en Chile, promovieron el desmantelamiento del estado benefactor o interventor en cada caso, y redimensionaron los alcances de su política social.³³

En la práctica, sin embargo, dicha voluntad privatizadora distó de efectuarse en el radicalismo sugerido por tales regímenes. Como señala Paganini, "el proceso de privatización no asumió que hubieran desaparecido los requerimientos a los que esos entes se asociaron en un principio, ni tampoco que los gobiernos hubieran dejado o renunciado a buscar soluciones para los asuntos de mayor prioridad económica y social".³⁴ Puede inferirse que se consideró la conveniencia, o incluso la inevitabilidad, de enfrentarlos mediante otras vías, ya sea en el ámbito económico o en el social.

³³ Herce y Jimeno, *Op cit.* Pág. 201.

³⁴ Paganini, Mario, "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", *Op cit.* Pág. 76.

La ineficiencia de algunas instituciones estatales no fundamentó de forma total la privatización lineal y directa. Las carencias y los rezagos que afectaron la subsistencia de grandes masas no admitieron instantáneamente una solución individual o fórmulas privatizantes sin justificación.

Dos experiencias recientes, y desde luego dignas de estudio y análisis, se han dado en la América Latina. A partir de 1982, en Costa Rica se inició el proceso de modificaciones al sistema de seguridad social con el propósito de solucionar la grave crisis financiera de ese régimen, y con el ánimo de mejorar la eficiencia de servicios médicos y también los pensionarios.

La otra experiencia, más radical, se inició en Chile en 1981, y significa una reforma estructural al sistema de seguridad social, aplicable fundamentalmente a las pensiones mediante la creación de un régimen privado de capitalización individual, administrado por sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyos recursos, depositados por los trabajadores mediante aportaciones, son propiedad de quienes aportan. Los fondos de la AFP son controlados y reglamentados por el Estado y éste desempeña el papel de garante financiero.

Estos dos casos mencionados, y cuyos resultados habrán de observarse en el mediano y largo plazos, reflejan la prolongada crisis que están sufriendo en el mundo los sistemas de pensiones y protección a los trabajadores, víctimas de riesgos o de desempleo en la vejez, cuyas pensiones son notoriamente insuficientes en todos los ámbitos.

En México, un primer esfuerzo para sortear esos obstáculos (que se detallará más adelante), al menos en cuestión de pensiones, fue la reforma hecha al esquema en 1992, donde se creó un sistema que buscaba reforzar la insuficiencia de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte por medio del Sistema de Ahorro para el Retiro (hoy conocido como SAR 92), que se combinaba con las aportaciones para constituir una capitalización individual. Este sistema aplica aún para los trabajadores afiliados al ISSSTE, pero dejó de funcionar para los adscritos al IMSS en virtud de la reforma de 1997 donde se privatiza por completo el sistema.

A la fecha, varios países se encuentran considerando, planificando o implementando cambios importantes en sus regímenes de pensiones de seguridad social. En todo caso, el cuestionamiento principal del papel y la función de los actuales sistemas de seguridad social se vincula directamente con el cuestionamiento de los roles del Estado y del sector público en la sociedad. Esta tendencia es más evidente si se tienen en cuenta los principales cambios políticos y económicos ocurridos desde fines de los ochenta.

2.3. Impactos

En las experiencias actuales de transformación a los sistemas de pensiones, la privatización planteada no pareció desconocer que las rentas desiguales implicaban un acceso diferenciado a los bienes y a los servicios, sin embargo, la experiencia histórica muestra que resulta muy distinto democratizar los espacios estatales asegurando la participación ciudadana, a intentar democratizar los “pluralistas” ámbitos del mercado.

Un punto que creó conflicto fue la desburocratización de los propios sistemas, pues los nuevos modelos aplicados sólo se encaminaron a restringir la capacidad del Estado de enlazar intereses sociales, pero potenciaron la manipulación de los intereses y las demandas de los sectores económicamente dominantes.

En diversos países, numerosos ensayos se han llevado a cabo con el propósito de analizar los impactos de las reformas y, sobre todo en términos de modificaciones futuras, de “sincronizar” el ideario y la estructura de lo social con la dinámica planteada: “desde las experiencias nacionales orientadas al desmantelamiento de las estructuras político – jurídicas protectoras del riesgo social, hasta algunas otras interesadas sólo en los ajustes menores de dichas estructuras”.³⁵

Tales ensayos han señalado que la reforma afectó sensiblemente el desarrollo de la intervención estatal traducida en importantes organismos de seguridad social, incluso se planteó el escenario de que estos fueran susceptibles de liquidación o enajenación, sin embargo, su manifiesta función social y las características específicas de su

³⁵ Sales, Solís y Villagómez. *Pension system reform: the mexican case. NBER Project on Social Security Conference*, Pág. 49.

organización y financiamiento no han dejado cristalizar tal premisa. Lo que sí se cuestiona frecuentemente son sus vulnerabilidades, sobre todo en lo que respecta a sus magnitudes difícilmente manejables, a su limitada flexibilidad para responder a condiciones cambiantes, a la fragilidad de sus esquemas financieros y a su participación en ámbitos que rebasan los servicios tradicionales de medicina, pensiones, créditos, etc.

Con la privatización de los sistemas de pensiones, la responsabilidad del Estado se limitó al control y a la supervisión de los distintos participantes, mientras que la prestación de los servicios sociales quedó a cargo de entidades privadas argumentándose que el mercado asegura la mejor asignación de los recursos por los procesos de libre elección que conlleva, pues la competencia garantiza la calidad en la realidad. Esto supuso admitir las condiciones ideales de funcionamiento del mismo; y se descartaron las fallas de información, el que no haya una competencia real entre un número reducido de prestadores, y que la rivalidad consista mayormente en la eficacia publicitaria que en el mejoramiento del sistema.

No hay unanimidad entre los autores respecto a sí el desarrollo de fondos de pensiones privados incrementa o no globalmente el ahorro nacional. Lo cierto es que los fondos privados de previsión tienen la ventaja de poder establecer una afluencia de recursos (ahorros) y, lo que más cuenta, previsible en el mediano y el largo plazos. Al mismo tiempo, la secuencia de liquidación de los compromisos (pago de pensiones) puede preverse con relativa exactitud en cuanto a montos por liquidar y al plazo de vencimiento de los pagos. La combinación de ambas circunstancias convierte a los fondos de pensiones en capitalización para un actor institucional particularmente capaz de invertir en el largo plazo, y de aprovechar cualquier margen adicional de rentabilidad sin aumentar el grado de riesgo asumido.

2.4. El caso de Chile

Como se sabe, Chile es la referencia obligada para quien quiera estudiar los sistemas de pensiones actuales o, incluso, proponer reformas tendientes a mejorarlos y transformarlos. Por ello, es necesario hacer mención de lo que hoy en día representa este sistema, hacer una descripción objetiva de su funcionamiento y señalar una breve crítica respecto a los impactos observados.

2.4.1. Objetivos de la reforma chilena

La reforma chilena surgió en una fase histórica propicia en la medida en que los sistemas de previsión de varios países se enfrentaban a situaciones de crisis financiera y de pérdida de credibilidad.

Técnicamente hablando, el modelo de reforma fue introducido originalmente en Chile en 1981. El nuevo enfoque tuvo como principal objetivo la sustitución de un régimen nacional público de pensiones, por un régimen de cotizaciones definidas con gestión privada. Sin embargo, los estudiosos coinciden en que tal enfoque es clásico y común en la práctica de financiación de los fondos de pensiones ocupacionales.³⁶

El esquema denominado de capitalización individual, tuvo también "el objetivo de que el nivel de la pensión de un trabajador fuera determinado por el capital que éste acumulara durante su vida de trabajo, y no que el empleador o el Estado tuvieran también que contribuir a dicho monto mediante cotizaciones"³⁷, pues se argumentó que ello tenía impactos desfavorables en la creación de empresas y empleos, así como en el déficit público por la creciente carga presupuestaria y financiera que enfrentaban las instituciones de seguridad social.

Otro objetivo importante fue el dar amplio espacio a la iniciativa privada, en particular a los intermediarios financieros con fines de lucro, para administrar e invertir los ahorros de los trabajadores, por lo que se pretendía que el Estado se preocupara únicamente

³⁶ Es interesante destacar que en el Reino Unido el "Civil Service Superannuation Fund", al que se puede rastrear hasta 1810, indicó el camino para el concepto de financiación anticipada. Los líderes en esta área fueron los grandes empleadores como los bancos y las compañías ferroviarias, donde se utilizaban las técnicas actuariales para el cálculo de costos y la gestión de fondos.

³⁷ Piñera, José. "La revolución de las pensiones en Chile", en *El mercado de valores*, Pág. 42.

por desempeñar un papel subsidiario y de esa forma garantizar un mínimo vital a los futuros jubilados que no llegaran a obtener ingresos diferidos suficientes con sus propias contribuciones capitalizadas.

En suma, se buscó que el trabajador no cobrara una pensión gubernamental al jubilarse, pues, en cambio, a lo largo de su vida laboral ahorra obligatoriamente un porcentaje de su sueldo. Al empleador, por su parte, se le asignó la responsabilidad de depositar mensualmente esa cantidad en una cuenta de capitalización individual que pertenece al trabajador.

2.4.2. Operación del sistema

Como se mencionó, el trabajador deposita obligatoriamente a lo largo de su vida laboral 10% de su sueldo en una cuenta de capitalización individual a través de su empleador.³⁸ Además, el nuevo sistema también permite que un trabajador pueda contribuir con un 10% adicional de su salario mensual exento de impuestos a una subcuenta de ahorro voluntario, si es que desea jubilarse prematuramente u obtener una pensión más alta.

El trabajador elige una Administradora de Fondos de pensiones (AFP) para administrar su cuenta de capitalización individual. Estas compañías no pueden realizar ningún otro tipo de actividades y están sujetas a vigilancia por parte del gobierno para que garanticen una cartera diversificada de bajo riesgo, y para prevenir el robo o el fraude. La entidad gubernamental responsable es la Superintendencia de AFP, que es altamente técnica, pues fue creada exclusivamente para ejercer esta labor.

Cada AFP opera el equivalente a un fondo mutuo que invierte en acciones, bonos y otros instrumentos financieros que se transan en mercados formales. Las decisiones de inversión son realizadas por cada AFP. La ley establece los límites máximos tanto para los tipos de instrumentos como para la composición total de la cartera, pero no hay obligación alguna de invertir en bonos gubernamentales. La AFP y el fondo mutuo

³⁸ "Este porcentaje se aplica solamente a los primeros 25 mil dólares de ingresos anuales. De tal manera que, a medida que suben los salarios, los trabajadores tienen mayor libertad para realizar contribuciones voluntarias". Fuente: *Ibidem*, Pág. 45.

que ella administra son dos entidades distintas. Esto es así para evitar que las inversiones de fondo mutuo, que son propiedad de los trabajadores afiliados, se vean afectadas en caso de que una AFP quiebre.

Los trabajadores tienen libertad de cambiarse de una AFP a otra. Por esta razón existe una competencia entre las compañías por lograr mejores retornos, elevar la calidad del servicio y cobrar comisiones más bajas. Al afiliarse, cada trabajador recibe una libreta en la cual puede actualizar sus saldos de capital cuando así lo desee, y además la AFP está obligada a enviarle cada tres meses un estado de cuenta que le informa cuánto ha acumulado, las contribuciones acreditadas y el rendimiento de sus fondos. Tanto las cotizaciones del trabajador como las ganancias de las inversiones de la cuenta de capitalización individual, están libres de impuestos. Al jubilarse el trabajador, paga impuestos a la renta sobre la cantidad que retira como pensión.

Existe una pensión mínima garantizada por el Estado y financiada con recursos tributarios para todo aquel trabajador que haya aportado durante un mínimo de 20 años al sistema de cuenta individual (aquellos trabajadores que no han cotizado durante 20 años pueden solicitar, si lo quieren, una pensión asistencial de menor nivel).

El sistema también incluye un seguro contra la muerte prematura y la invalidez. Cada AFP ofrece esta cobertura a sus clientes, obteniendo un seguro de vida y de invalidez colectivo de una compañía de seguros privada.³⁹

En las sucursales de muchas AFP hay terminales de computadoras que permiten al trabajador calcular el valor de su futura pensión y la fecha en que quiere jubilarse. El trabajador puede señalar el monto de la pensión que espera recibir y pedirle a la computadora que le indique cuánto debe depositar mensualmente para alcanzar esa meta a la edad en que desea jubilarse. Por su puesto, él puede ajustar sus decisiones a medida que pasa el tiempo, dependiendo del rendimiento de su fondo de pensión. Lo fundamental es que el trabajador puede determinar la edad de jubilación que desea.

³⁹ "Esta cobertura se paga con una contribución adicional del trabajador, actualmente es de 2.9% de su salario, que incluye la comisión para la AFP". Fuente: *Ibidem*. Pág. 47.

Al jubilarse, el trabajador puede elegir entre dos mecanismos. En un primer caso, un jubilado puede usar los ahorros en su cuenta de capitalización individual para acceder a una pensión vitalicia (para él y sus dependientes) con una compañía de seguros privada, la cual le garantiza un ingreso mensual constante de por vida, actualizado por la inflación (el mercado de capitales chileno ofrece bonos indexados para que las compañías puedan realizar sus inversiones). La otra alternativa para el jubilado es dejar fondos en la cuenta de capitalización individual y hacer retiros programados, los cuales están sujetos a límites basados en las expectativas de vida del jubilado y de sus dependientes. En este caso, si él muere, los fondos restantes en su cuenta forman parte de su herencia. En ambos casos, un jubilado puede retirar en una sola exhibición los fondos en exceso de aquellos necesarios para obtener una pensión vitalicia o retiros programados mensuales equivalentes a 70% de sus últimos salarios.

2.4.3. Alcance del nuevo sistema

La reforma chilena incluyó a los trabajadores del sector privado y del sector público. Los únicos excluidos fueron los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, cuyo régimen de pensiones está diseñado como parte de su salario y sistema de trabajo. Todos los trabajadores dependientes deben tener una cuenta de capitalización individual, mientras que los trabajadores independientes pueden, si así lo desean, entrar en este sistema, lo que provee un incentivo a los trabajadores informales para que se unan a la economía formal.

El nivel de ahorro obligatorio de 10% fue calculado asumiendo un rendimiento real durante toda la vida laboral de 4% anual, de tal manera que el trabajador común acumule dinero suficiente en su cuenta de AFP como para obtener una pensión de alrededor de 70% de su salario final.

La denominada edad legal para la jubilación es 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Estas edades, que eran las de jubilación en el sistema de reparto, no se discutieron en la reforma, dado que no son características estructurales del nuevo sistema. Pero el significado de la palabra "jubilación" en el sistema de capitalización individual es diferente al tradicional por las siguientes razones: primero, los

trabajadores pueden continuar trabajando después de la edad legal de jubilación, si lo hacen, pueden retirar mensualmente de su cuenta la pensión correspondiente y no tienen la obligación de seguir ahorrando 10% de su salario; y segundo, los trabajadores con ahorro suficiente en sus cuentas como para disponer de una pensión equivalente a 50% de su salario promedio durante los diez últimos años (siempre y cuando sea superior a la mínima) pueden elegir jubilarse prematuramente.

El significado real del umbral de los 65 a los 60 años es el siguiente: a) hasta esa edad el trabajador debe continuar ahorrando un 10% de su salario a su cuenta de capitalización individual, a no ser que haya elegido la jubilación prematura (significando la posibilidad de retirar su dinero mediante a una pensión mensual, sin que ello implique necesariamente su retiro de la fuerza laboral); b) para recibir la pensión mínima garantizada por el Estado, si fuera necesario, el trabajador debe llegar a esa edad.

Como se observa, de ninguna manera hay una obligación de dejar de trabajar a ninguna edad, ni tampoco de continuar trabajando o ahorrando una vez que se haya asegurado una pensión "razonable".

Con el sistema de capitalización individual, la población activa no subsidia las pensiones de los jubilados. Por lo tanto, en contraste con el sistema de reparto, no existe el conflicto intergeneracional y la eventual bancarrota a medida que envejece la población. La cuenta de cada trabajador es totalmente portátil, es decir, dado que los fondos deben ser invertidos en instrumentos comerciables, la cuenta de capitalización individual tiene un valor diario y, por lo tanto, es fácil de transferir de una AFP a otra. Al no entorpecer la movilidad del trabajador tanto dentro de un país como internacionalmente, el sistema de capitalización individual ayuda a crear flexibilidad en el mercado laboral, y no subsidia ni penaliza a los inmigrantes.

Por otra parte, las personas optan cada vez más por trabajar unas cuantas horas al día o bien interrumpir sus vidas laborales, especialmente en el caso de las mujeres y de la gente joven. En los sistemas de reparto estos estilos flexibles de trabajo crean el problema de llenar los espacios en las cotizaciones. Esto no sucede con el esquema

de capitalización individual, en el cual las cotizaciones interrumpidas no representan ningún problema.

2.4.4. Impactos⁴⁰

A más de veinte años de distancia, puede afirmarse que la reforma del sistema de previsión de Chile ha desencadenado una verdadera revolución cultural en la América Latina, provocando en varios países una ruptura con el *status quo* a favor de lo que se suele llamar la "privatización" de la previsión y de la seguridad social. Según se indicó anteriormente, la reforma chilena surgió en una fase histórica propicia en la medida en que los sistemas de previsión de varios países se enfrentaban a situaciones de crisis financiera y de pérdida de credibilidad.

Se propugnaba entonces (y ahora) la reducción masiva de la intervención estatal, la sustitución de los anteriores mecanismos de solidaridad por formas de previsión individual de contribución definida en que las prestaciones dependen directamente de lo que cada trabajador contribuye durante su vida activa.

En suma, pueden analizarse los impactos reales de esta reforma a la luz de tres componentes:

- a) el asegurado: varios puntos fueron presentados como ventajas fundamentales para el trabajador, entre ellos la libertad de optar por el mejor fondo de pensión; las mejoras significativas en la cobertura; la mejora en los niveles de cumplimiento y costos razonables, etc. Sin embargo, ninguna de las ventajas indicadas para el asegurado ha sido respaldada por evidencia, todo lo contrario, existe una larga lista de factores que pueden ilustrar las razones detrás de los resultados adversos en cada uno de los puntos a que se hizo referencia.
- b) la economía nacional: se señaló también, a manera de justificación, que la reforma en las pensiones conduciría a una economía más saludable como resultado de la competencia entre las

⁴⁰ Los datos estadísticos que se retoman en esta sección tienen como fuente: Trueba Lara, José Luis. *Afores Bajo la Lupa*. Págs. 184 – 215.

administradoras de fondos de pensiones, bajando inevitablemente el costo del régimen; la promoción de la acumulación de capital, aumentando el rendimiento real de la inversión; un mercado de carteras de inversión diversificado; la promoción del ahorro nacional y la mejora de los costos fiscales.

En la práctica se observa que el número de administradoras de fondos de pensiones ha descendido, siendo la regla general la fusión y la concentración. Por su parte, los indicadores del rendimiento real de inversión muestran resultados positivos junto con fluctuaciones debido a los ciclos de la economía. Además, la diversificación de la cartera, si bien se ha llevado a cabo en cierta medida, la concentración es aún significativa.

La promoción del ahorro nacional y la baja en los costos fiscales también se encuentran entre las principales ideas detrás de la reforma de las pensiones, sin embargo, a consecuencia de los costos de transición, de la pensión mínima garantizada y de los bonos de reconocimiento, el resultado neto de la reforma sobre el ahorro nacional ha sido negativo, pues se ha estimado un promedio de -2.6 por ciento del PIB por año durante los primeros 15 años de funcionamiento.

- c) impacto sobre quienes se retiran: si persiste la cobertura baja y decreciente, aumentará el número de personas que se retiren sin derecho a la pensión, en consecuencia la presión para que el Estado brinde pensiones de asistencia social será considerable. Además, existe impacto negativo en las ventajas de las opciones entre los costos fiscales y los costos por prestaciones, es decir, un costo fiscal bajo durante el período de transición significa un nivel bajo de prestaciones jubilatorias para los trabajadores que se retiran; y a la inversa, disposiciones generosas con relación a las prestaciones para la generación de transición implican un costo fiscal mayor, el cual fue el caso de Chile, que tuvo las regulaciones más generosas con

relación a la transición, pero a su vez, tiene los costos fiscales más elevados.

En realidad, la reforma chilena ha entregado a la iniciativa privada solamente el manejo de los ahorros con fines de previsión de los trabajadores, conservando para el sistema público un amplio compromiso protector, además de que resulta ambiguo considerar "privado" un sistema de pensiones forzoso y obligatorio en que el privado, es decir el individuo, no tiene opciones de ahorro para la vejez sino las que le dicta la ley

2.4.5. Crítica al sistema chileno

El acceso al poder de un gobierno militar, dio la oportunidad a los opositores chilenos del Estado social de modificar radicalmente el sistema de previsión, en función de doctrinas neoliberales y monetaristas largamente importadas de escuelas de pensamiento económico extranjero. Sin voz ni voto, la opinión sindical, la obrera y corrientes afines no estuvieron en situación de pactar la necesaria reforma, sino que tuvieron que soportarla.

2.4.5.1. Debilidades e insuficiencias

La solución chilena se presta a la crítica. Varios autores y especialistas han denunciado sus discutibles premisas. En primer lugar, señalan que las prestaciones de retiro a las que puede aspirar un afiliado a este sistema de pensiones son modestas aun para quien trabaje y ahorre sin interrupción durante toda la vida (se citan rentas del orden de 35 a 40% de los ingresos finales de actividad). Para alcanzar niveles modestos de jubilación se debe contar, además, con condiciones muy favorables, como altas tasas de rentabilidad real de las inversiones durante largos periodos.

Según Herce y Jimeno, "el comportamiento histórico de los mercados financieros internacionales y los latinoamericanos permite dudar que tal objetivo sea realizable".⁴¹ Otra condición sería la ausencia de desempleo, que resulta un factor de improbabilidad

⁴¹ Herce y Jimeno. *Op. Cit.* Pág. 207.

para la mayoría de la mano de obra con escasas calificaciones profesionales y para las masas campesinas.

En el modelo chileno, las garantías mínimas de jubilación financiadas por el presupuesto estatal son igualmente bajas, lo que reduce las expectativas de todos los grupos sociales que no tienen empleos estables y bien remunerados, se les consigna a una vejez apenas por arriba del nivel de pobreza.

Otro ámbito crítico de la evolución de la previsión chilena es la pretendida eficiencia de un sistema de gestión de recursos basado en la libre competencia: a finales de la década de los noventa se calculaba que "el 65% de las cuentas individuales de ahorro para el retiro estaba controlado por tres empresas (algunas vinculadas además a intereses extranjeros). La industria de la intermediación financiera tiende a concentrarse; su eficiencia administrativa, cuando es superior a la de la burocracia estatal, la paga el trabajador".⁴²

A las críticas citadas podrían agregarse otras más fundamentales, como es que la historia demuestra que un Estado moderno no prospera en definitiva sin que el poder público, es decir, la colectividad, tome democráticamente la responsabilidad de intervenir para modificar la inequidad en la distribución de la riqueza, en las deficientes estructuras sociales, la acumulación privilegiada de recursos y la marginación de los débiles. En los Estados modernos la seguridad social actúa para corregir las injusticias sociales resultantes del libre juego de las leyes del mercado. Sin una dosis de solidaridad las sociedades en desarrollo corren el riesgo de condenar a generaciones enteras de ancianos a la indigencia y a la inferioridad social.

2.4.5.2. Perspectivas

El aspecto positivo de la experiencia chilena ha sido, hasta ahora, el de forzar a la clase política latinoamericana y a sus asesores en seguridad social a reexaminar sería y críticamente los sistemas de previsión vigentes, pues los resultados de este proceso no se han manifestado todavía con suficiente claridad fuera de Chile.

⁴² *ibidem*. Pág. 201.

La exportación superficial del modelo chileno hacia otras tierras puede conducir (como se ha observado en algunos estudios) a reformas sin futuro. Por ello, es importante tener en cuenta siempre que la reforma chilena fue impuesta inicialmente por un poder político antidemocrático, situación que otros países tienden a rechazar sistemáticamente. Los pueblos del continente, que en el siglo próximo serán todos tarde o temprano jubilados, merecen más de lo que les promete el ya famoso modelo de Chile o sus imitaciones más o menos acertadas.

En otros países de la región americana, el deseo de sanear el sistema público de invalidez, vejez y muerte, agregando un componente privado más acentuado, parece manifestarse mediante propuestas que, contrariamente a lo que ocurrió en Chile, siguen confiando al sistema público el desempeño de cobertura general y exploran la posibilidad de satisfacer simultáneamente las demandas neoliberales. La singularidad del debate en la América Latina consiste, por ejemplo, en presentar la previsión complementaria como un mecanismo a la vez privado y obligatorio.

La propensión hacia reformas de la previsión que obliguen al sector privado a constituir cuentas de ahorro o retiro individual, o bien fondos de pensiones en capitalización cuyo manejo se entrega eventualmente a intermediarios financieros privados, revela una tentativa de querer lograr a la vez los objetivos sociales (otorgar más pensiones) y financieros (acumulación para el mercado de capitales). Esta tentativa puede resultar contraproducente en dos sentidos: primero, en no permitir al sistema complementario pagar en el futuro pensiones adicionales de monto suficiente, a menos que se obligue a los empresarios a mantener altas tasas de cotización. Y en segundo lugar, la imposición por ley de pensiones complementarias en capitalización niega la característica libre y voluntaria del concurso privado que, en la experiencia internacional, permite optimar con flexibilidad la manera de compartir tareas de previsión entre el Estado y el individuo.

3. La seguridad social en México

En el caso de México, la política de seguridad social ha sido un importante instrumento gubernamental cuyo objetivo es lograr mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población. En la conformación mexicana del Estado nacional moderno, la seguridad social implantada representó uno de los puntos necesarios para su solidificación, lo cual fue una manera de cubrir espacios, tener presencia y dar respuesta a las demandas de grupos sociales organizados.

3.1. Antecedentes de la seguridad social

De acuerdo con Solís y Villagómez, los primeros programas de seguridad social surgieron a principios del siglo pasado de modo aislado en algunas legislaciones estatales, como en los casos de Nuevo León y el Estado de México. Además, "durante el segundo decenio de aquel siglo, estas reglamentaciones encaminadas hacia una protección contra accidentes y enfermedades laborales se extendieron durante los gobiernos de Madero y Carranza".⁴³

El proyecto constitucional de 1917 modificó básicamente las ideas de asistencia y de beneficencia provenientes del siglo XIX, donde la concepción de la atención médica y social del ser humano era considerada un campo propio de la Iglesia y de las filantropías privadas.

Con nuestra carta magna vigente, y sobre todo a raíz de la reforma de 1929, se previó la necesidad de crear el seguro social, siguiendo las tradicionales coberturas de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.⁴⁴

La reforma de 1929 cambió el texto original de nuestra constitución (Artículo 123, fracción XXIX) para federalizar lo correspondiente a las normas de trabajo. Además, se determinó que dentro de las leyes reglamentarias que transformarían la condición de

⁴³ Solís y Villagómez (comps.). *Op. Cit.* Pág. 58.

⁴⁴ Sin embargo, como veremos líneas adelante, no fue sino hasta diciembre de 1942 cuando se materializó la previsión; y en cuanto al sector de trabajadores al servicio del Estado, la Ley General de Pensiones de Retiro, de 1925, asumió su protección.

la clase trabajadora se expidiera la relativa a seguros para los casos de enfermedad y de vejez. Del carácter potestativo que originalmente otorgaba la constitución a la seguridad social, imponiéndole la figura de un rudimentario sistema de previsión (cajas estatales de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos), se transitó a un sistema obligatorio de seguridad social "diseñado para otorgar amplia protección y cobertura al trabajador asalariado, dándole seguridad en su trabajo".⁴⁵

Así, la seguridad social en México se fue perfilando a partir del ideario, las manifestaciones y las aspiraciones que surgen de su idiosincrasia de acuerdo con sus requerimientos y necesidades, dándole expresión y fundamento en una estructura legal y un conjunto de instituciones, mismas que en el devenir histórico han cobrado vigencia y proyección.

Una discusión más sistemática que buscaba generalizar a toda la población estos beneficios, tiene lugar durante el gobierno de Obregón. Asimismo, un impulso decidido hacia la seguridad social se dio con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, y el Plan Sexenal correspondiente, pues ahí se definieron como prioritarios los programas en materia de salud pública y la organización de la infraestructura sanitaria (incluso se firmaron acuerdos con distintos estados de la federación para darle mayor sustento a las bases legales y técnicas del seguro social incipiente que ya se perfilaba). Sin embargo, "no fue sino hasta el gobierno de Manuel Ávila Camacho que se retomaron los trabajos y las acciones con el fin de elaborar la Ley del Seguro Social".⁴⁶

Para esto se estableció en marzo de 1941 una comisión especial que se encargó de elaborar el anteproyecto de ley. No obstante, por la complejidad que presentaba esta innovadora propuesta no fue sino hasta fines de 1942 cuando el Congreso la aprobó. Aún así siguieron los problemas para ponerlo en marcha, pues por causas del limitado presupuesto del gobierno, el presidente tuvo que posponer mediante decreto la instauración del Seguro Social hasta el 5 de abril de 1943, fecha que se reconoce formalmente establecido el Seguro Social.

⁴⁵ Álvarez del Castillo, Enrique. *La legislación obrera en México: cincuenta años de revolución*. Pág. 30.

⁴⁶ Rodríguez, Alfonso. *Lecciones de Historia de México*, Pág. 102.

Las actividades del Instituto Mexicano del Seguro Social se iniciaron oficialmente el primero de enero de 1944. Asimismo, durante este sexenio se crearon la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública (1943), el Instituto Nacional de Cardiología (1943), el Hospital Infantil (1943), y el Instituto Nacional de Nutrición (1946), entre otros, además de un número considerable de clínicas y centros de salud.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas en la década de los años cuarenta en la sociedad mexicana presentaron una rápida dinámica de cambio; de ahí que haya habido un rompimiento con los esquemas tradicionales de los seguros sociales, anticipando en la práctica lo que posteriormente vendrían a constituir los modelos conceptuales e ideológicos de la seguridad social integral. Habían pasado cerca de 25 años de concluido el movimiento revolucionario y sus consecuencias inmediatas. El país se estaba reponiendo política, social y económicamente (lo mismo sucedió con la dinámica demográfica).

3.1.1. Desarrollo institucional del IMSS

De 1944 a 1950, en sólo seis años, la cobertura se expandió de 355 mil derechohabientes a 974 mil. En 1956 el IMSS creó las Casas de la Asegurada, dando lugar a prestaciones no consideradas en la ley original de 1943, al incluir acciones de medicina preventiva, educación y recreación. Más tarde surgen los centros de adiestramiento técnico, que se extendieron a toda la población, asegurada o no, teniendo como argumento que "se capacitaba al futuro asegurado".⁴⁷

En tanto el crecimiento de la economía permitía mayores empleos, amplios grupos sociales resultaron beneficiados de este patrón de seguridad social. Ello, sin embargo, limitó y definió su evolución, siendo ésta en general gradual y desigual por grupos. De esta forma, se asoció el concepto de seguridad social más con la categoría de empleado que con la de ciudadano, lo que probablemente explica el desarrollo secuencial que se encamina primero de las zonas urbano – industriales hacia otros grupos más vinculados con actividades de servicios y primarias.

⁴⁷ Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 – 1983, 40 años de historia, Pág. 96.

Con el propósito del bienestar familiar, el IMSS se enfrentó en 1960 a la solución del problema de la vivienda, lo que dio lugar a una nueva prestación que no figuraba en la ley: la construcción de conjuntos habitacionales con un enfoque integral que incluía todos los servicios sociales que los habitantes demandarían para su bienestar. También en esa década el IMSS decidió ampliar las prestaciones para su afiliados y abarcó los ámbitos cultural, recreativo y deportivo.⁴⁸

En 1968, el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de sus diversas publicaciones y de las declaraciones de sus principales funcionarios, estableció que "el mejor medio para asegurar la paz y promover un progreso equilibrado era el establecimiento de sistemas supranacionales de seguridad social, en beneficio de países productores de materias primas".⁴⁹ Se vislumbraba así, o por lo menos se ponía en la mesa del debate, un probable proceso de modificación al alcance y los objetivos de la seguridad social en nuestro país, lo cual caracterizaría los siguientes años de desarrollo en la materia.

Las reformas a la ley y el reglamento marcaron una evolución en el concepto de los seguros sociales y el establecimiento institucional de la seguridad social y, con ello, la institucionalización de los servicios sociales y de prestaciones complementarias y sociales.⁵⁰

En 1973 el gobierno mexicano expidió una nueva Ley del Seguro Social, y creó bases más específicas que permitieron al país avanzar hacia la práctica de la seguridad social integral. Como señala Álvarez del Castillo, "para elaborar esta ley se tomaron en cuenta las demandas presentadas por los trabajadores del campo y la ciudad, así como las disparidades en cuanto a modos sociales, y los desequilibrios propios".⁵¹

El programa que a partir de 1989 se denomina IMSS – Solidaridad, surgió en 1974 como consecuencia de las modificaciones introducidas a la Ley del Seguro Social de 1973, con el fin de ampliar los beneficios de la seguridad social, cuyos servicios se instituyeron con miras a brindar una protección mínima a los grupos rurales que,

⁴⁸ Respecto al primero construyó una amplia red de teatros y cines, y en los otros dos, instalaciones deportivas y el Centro Vacacional de Oaxtepec, Morelos.

⁴⁹ *Ibidem*. Pág. 101.

⁵⁰ De Buen Lozano, Nestor. *Derecho mexicano del trabajo*. Pág. 145.

⁵¹ Álvarez del Castillo, Enrique, *Op. cit.* Pág. 184.

debido a su poca capacidad contributiva, no estaban en posibilidad de incorporarse a los sistemas obligatorios del esquema tradicional de aseguramiento. Esta modalidad permitió que el seguro social se extendiera aceleradamente a la población marginada como un medio de solidaridad social nacional, es decir, se buscaba que los servicios médicos pudieran llegar a los sectores económica y socialmente deprimidos del agro mexicano.⁵²

Para llevar a cabo los programas correspondientes a las prestaciones sociales, el IMSS tuvo que hacerse de una gran infraestructura distribuida por todo el país. Gran parte del financiamiento de los servicios provenía de las cuotas y las aportaciones del seguro correspondiente a la rama de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, lo que ocasionó una sensible disminución en las reservas constituidas para enfrentar los compromisos laborales de jubilados y pensionados, dando origen a la actual crisis actuarial y financiera que enfrenta el Instituto, y también a la necesidad de reformar el sistema pensionario de sus afiliados en la década de los noventa.

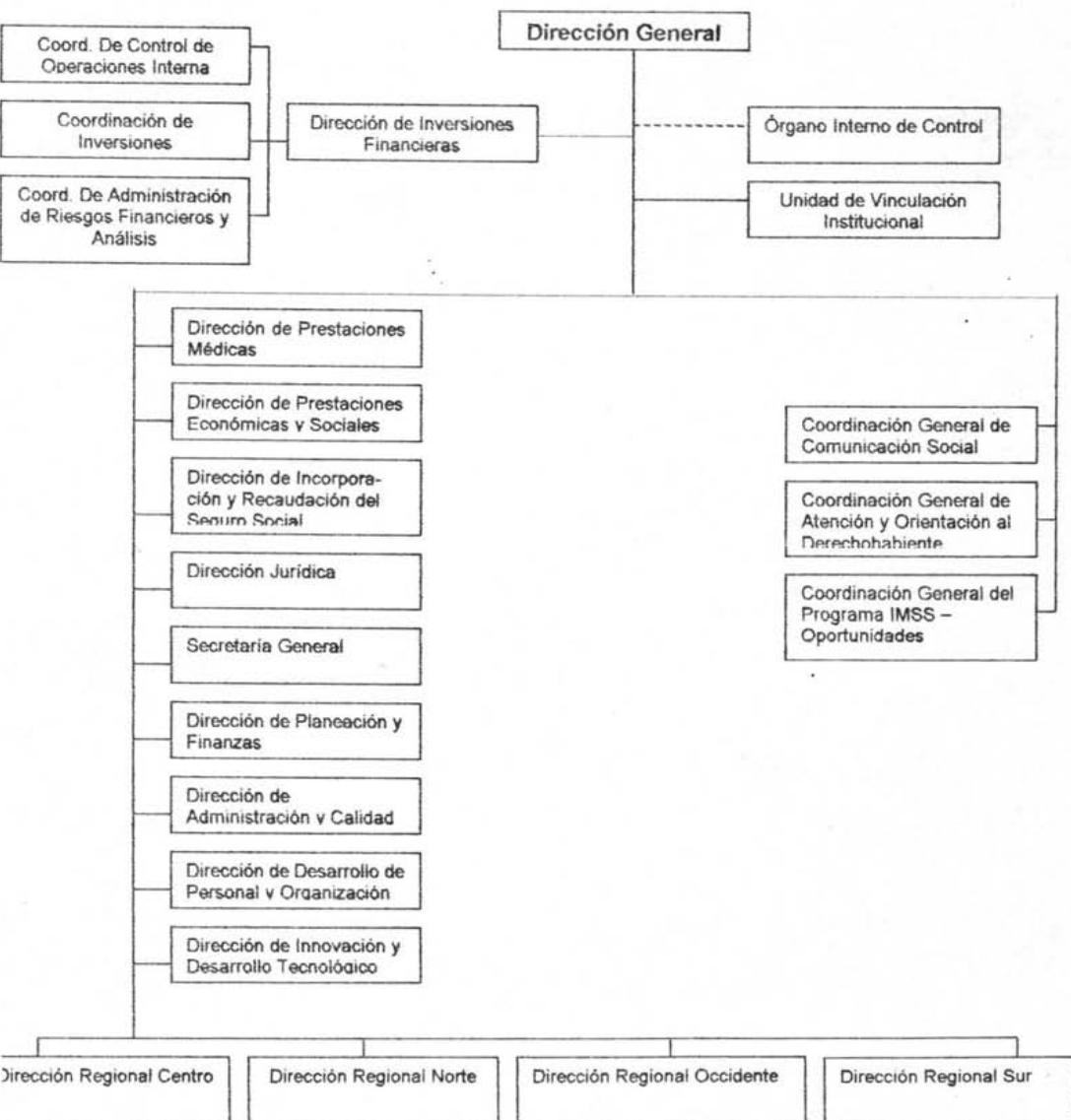
En cuestiones de operación puede señalarse que, desde su inicio hasta los años recientes, en el IMSS predominaron en la práctica tres modelos administrativos funcionales que respondieron en su momento a las circunstancias y el nivel de desarrollo institucional⁵³: i) el modelo extensivo, teniendo como centro la política de hacer cumplir la obligatoriedad patronal de inscribir a todos sus trabajadores en el seguro social, por lo que fue una etapa de crecimiento de servicios e infraestructura; ii) el modelo solidario extensivo, que tiene que ver con la visión de crecimiento económico nacional continuo, el empleo creciente y el papel subsidiador del Estado; y iii) el modelo extensivo – equilibrador, en el que se mantienen los programas de solidaridad, pero con un claro financiamiento estatal, buscando siempre el equilibrio financiero en condiciones de crisis económica.

Para entender mejor este punto, se presenta el siguiente esquema, el cual muestra la configuración orgánica actual del instituto, proporcionándonos una idea básica de su enfoque administrativo y responsabilidades actuales.

⁵² El antecedente de este programa es el convenio firmado por el IMSS y la entonces Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1979. Hoy en día, la evolución de este programa integral se expresa a través de IMSS – Oportunidades.

⁵³ Clasificación retomada de: Herce y Jimeno, *Op cit.* Pág. 194 – 209.

Estructura Orgánica del IMSS



En los noventa, la propuesta presidencial de reforma al Sistema de Pensiones fue estudiada en el Congreso de la Unión y aprobada en diciembre de 1995, y las regulaciones en cuanto a su operación que contiene la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se aprobaron en abril de 1996. El sistema inició su funcionamiento el primero julio de 1997.

Con el objetivo de Para terminar con la breve descripción histórica del esquema de seguridad social de los trabajadores afiliados al IMSS, y también previo a explicar el caso de los trabajadores al servicio del Estado, es necesario señalar que las grandes reformas hechas en 1992 y 1997 a los mecanismos de la seguridad social en México, son abordados, por razones metodológicas, en el capítulo 4 y 5 de este trabajo. Hecha la aclaración, es posible continuar con este repaso.

3.1.1.1. Impacto de la actividad del IMSS

Hoy en día, el valor que esta institución ha impreso en la calidad de vida de los mexicanos es incuestionable, pues el país no sólo cuenta con sólidos mecanismos gubernamentales de seguridad social y esquemas de previsión, sino que además, todo ello en su conjunto, ha proporcionado al régimen político estabilidad y paz social.

Las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE respondieron puntualmente a la necesidad de dar certidumbre no sólo a las acciones que protegían la vida laboral de los trabajadores activos, sino también de dar certidumbre a cuestiones fundamentales como la salud y el ingreso, pero sobre todo, confianza y credibilidad en el gobierno mismo para poder generar un clima de paz y estabilidad política tan necesario.

Como ejemplo de lo anterior sólo basta revisar ciertas cifras básicas relacionadas directamente con la calidad de vida de la población: tan sólo en una década (1990 – 2000), el índice de mortalidad disminuyó de 5.1 a 4.3 %, en tanto la esperanza de vida pasó de 70.8 a 75.3 %. Asimismo, en dicho periodo de tiempo la tasa de crecimiento

medio anual pasó de 2.6 a 1.9 %, en tanto la tasa global de fecundidad se redujo de 3.2 a 2.4 %.⁵⁴

Paradójicamente, estos avances en la calidad de vida son los que ahora ponen en encrucijada a los esquemas pensionarios de reparto que existen en el país (también al del IMSS hasta antes de 1997), pues las personas viven muchos años más, lo que significa que gozan más tiempo de su pensión, además, la brecha entre trabajadores activos y jubilados se ha reducido sensiblemente (15 trabajadores por cada 7 jubilados) como consecuencia de la disminución en la tasa de crecimiento poblacional y de la tasa de fecundidad.

Asimismo, como se aborda en otra parte de esta tesis, la descapitalización que sufrieron las reservas correspondientes al pago de pensiones como consecuencia de haber sido utilizadas para aumentar la atención e infraestructura de los institutos, cuya repercusión principal fue justamente el elevar y disminuir en cada caso los indicadores de calidad de vida revisados, fue el principal motivo de la privatización del sistema en 1997 como solución a la grave crisis financiera generada.

Hoy en día los dos principales institutos de seguridad social enfrentan escenarios inciertos, pero es innegable que en este país la seguridad social ha contribuido poderosamente por medio siglo a una historia moderna de desarrollo social e individual. Estas instituciones forman ya parte de nuestra historia personal y colectiva, donde su continuidad en el futuro dependerá de su capacidad de insertarse en los nuevos escenarios y de afrontar las crecientes problemáticas.

⁵⁴ Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática: www.inegi.gob.mx

3.1.2. Desenvolvimiento institucional del ISSSTE

La primera Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, con su respectiva dirección, fue inicialmente la encargada de la protección social de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, "el sistema de protección que establecía no cubría los importantes campos de la atención a la salud y de la protección al salario, sino que se circunscribía a fijar las bases del retiro del trabajador y a fijar pensiones para el mismo y sus descendientes".⁵⁵ Además, como caja de pensiones, su reglamento autorizaba préstamos en efectivo de corto plazo y préstamos hipotecarios.

Con el transcurso de los años se ampliaron los servicios de esta Dirección y se incorporó a un mayor número de trabajadores públicos y a los veteranos de la Revolución Mexicana de 1910. En 1947, esta Dirección de Pensiones era un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que amplió sus servicios otorgando seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez. Además, la edad para recibir las pensiones se redujo a 55 años (con un mínimo de 15 años de servicio).

Tiempo después se dedicó parte de sus fondos para la construcción de vivienda (como los multifamiliares Benito Juárez y Miguel Alemán). En esos años se otorgaron también servicios médicos por accidentes de trabajo a los empleados públicos.

En el marco de las luchas de los médicos, maestros y ferrocarrileros de finales de los años cincuenta, el Presidente Adolfo López Mateos impulsó en 1959 la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el cual sustituyó a la antigua Dirección General de Pensiones y de Retiro, "e incorporó prestaciones y ámbitos de seguridad social que el resto de los trabajadores del país habían conquistado en 1943 con la creación del IMSS, manteniéndose y ampliándose el rubro de las prestaciones económicas".⁵⁶

La aprobación de este instituto de seguridad social fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese mismo año y en enero de 1960 comenzaron las actividades del ISSSTE. Este Instituto nació diseñado exclusivamente para los

⁵⁵ Kroepfly, Marcelo. *Análisis del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, CONSAR, Circulación Interna, Pág. 38.

⁵⁶ *Ibidem*. Pág. 49

empleados al servicio del Estado, incluyendo en este rubro a los empleados de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los organismos públicos descentralizados.

Como una primera medida que buscaba extender el alcance de la seguridad social respecto a los empleados públicos, en junio de 1967 se inauguró el primer taller de manufacturas para pensionistas y jubilados del ISSSTE, con el propósito de dar a los interesados una ocupación recreativa.⁵⁷

Asimismo, se dio inicio a uno de los servicios más relevantes de esta institución, el cual es proporcionado por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), que es el organismo encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas.

Desde 1972 se creó un Decreto que reformó el Apartado B del artículo 123 constitucional, para que se estableciera un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1983 se publicó la actual Ley del ISSSTE, en donde se legisla sobre la operación del FOVISSSTE de manera integral. Bajo diversas modalidades y reglas, desde su creación en 1973 hasta el año de 1999, este fondo ha financiado en total 503,980 créditos para vivienda.⁵⁸

Por otra parte, se institucionalizaron el programa de atención a la infancia por medio de las Estancias de Bienestar Infantil y los programas de mejoramiento administrativo, cultural y profesional, creándose la Subdirección Cultural y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

⁵⁷ Véase *Memoria Estadística*, tomo 2, ISSSTE, 1983. Pág. 48.

⁵⁸ Cabe señalar que en 1991 el FOVISSSTE pasó de ser un organismo constructor a un organismo financiero, tal como lo fue la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

En las reformas a la Ley del ISSSTE en 1986, se ampliaron las prestaciones económicas al incorporarse al Instituto el Sistema de Tiendas, operado anteriormente por diversas instituciones, para atender los requerimientos de consumo básico y proteger el salario del trabajador. En esta reforma, en cuanto a las prestaciones sociales se exponía que el Instituto debía procurar atender las necesidades básicas del servidor público y su familia, mediante la prestación de servicios asistenciales que ampliaran las prestaciones y así contribuir a mejorar el nivel de vida. Para tal efecto, se crearon comedores, centros turísticos, servicios funerarios y se dio mayor énfasis al desarrollo de las estancias de bienestar infantil. El ISSSTE también procuró proporcionar servicios culturales, recreativos y deportivos tendientes a cuidar y fortalecer la salud mental, y procurar la integración familiar y social del trabajador.

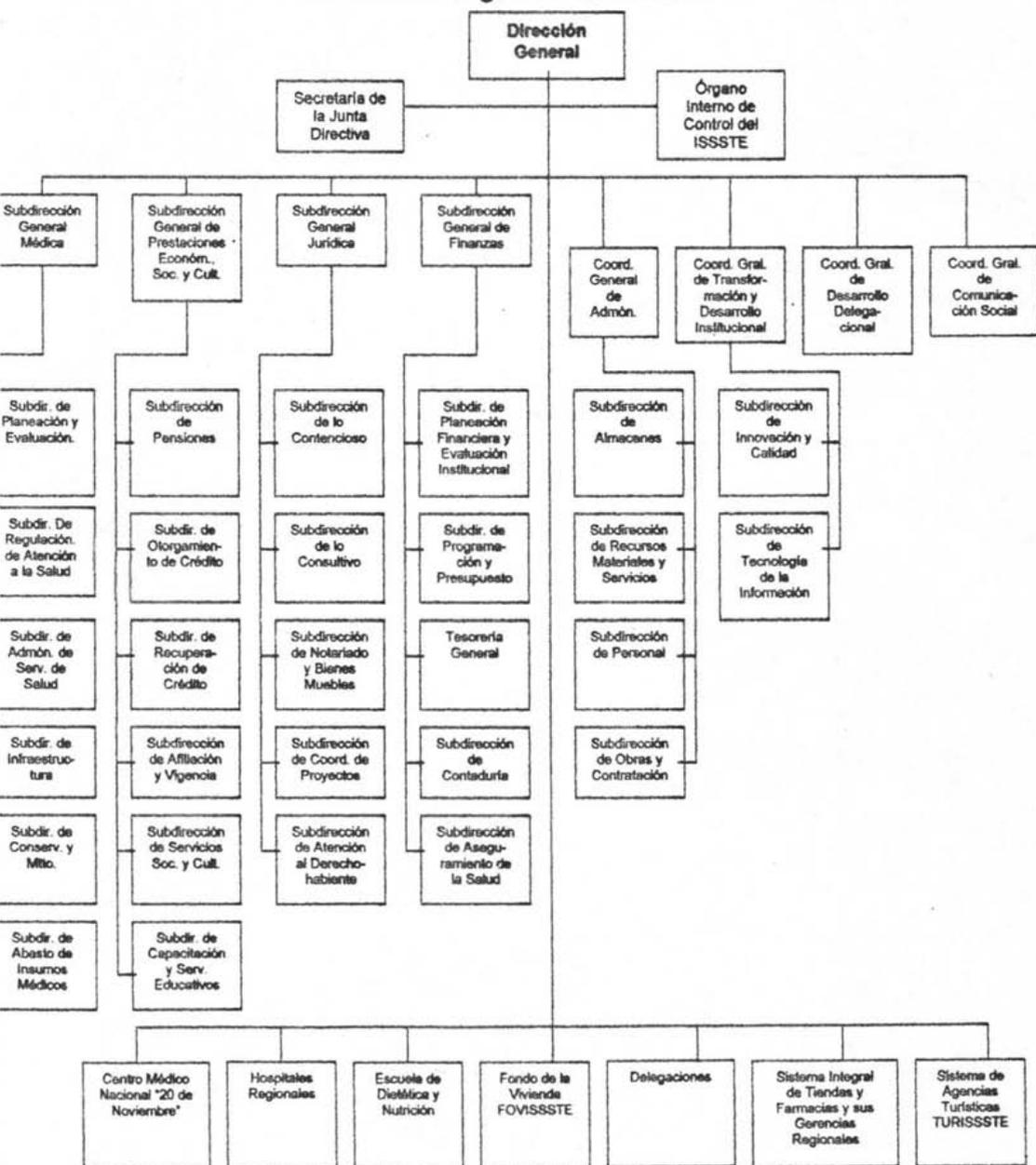
En sus casi 45 años de vida, el ISSSTE ha realizado una importante labor al servicio de los empleados públicos, pues para la atención a la salud construyó, adquirió y adaptó centros hospitalarios, ofrece consulta externa y atención a los programas de medicina preventiva en sus 1,202 unidades de medicina familiar distribuidas en toda la República; imparte también medicina de especialidad en sus modalidades de consulta externa y hospitalización a través de sus 95 clínicas-hospitales; y proporciona servicios médicos de alta especialización en sus once hospitales regionales, entre ellos el Centro Médico Nacional 20 de Noviembre.

En 1997 la población amparada del ISSSTE ascendió a 9.4 millones de personas, incluyendo 318,363 jubilados y pensionados. Actualmente, el ISSSTE protege y ofrece sus servicios a casi diez millones de habitantes del país; sin embargo, también existen diversos diagnósticos relativos a la operación del Instituto que revelan la ya rebasada infraestructura de los hospitales, debido a la obsolescencia del equipo médico, la insuficiencia de camas y la carencia o baja calidad de medicamentos.⁵⁹

Una idea básica de las actuales responsabilidades y alcances de este instituto, puede ser observado en el siguiente esquema referente a su estructura orgánica, pues nos permite identificar, de acuerdo a los datos expuestos en esta sección, cómo es que ha ido ampliando sus coberturas y sus servicios.

⁵⁹ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: www.issste.gob.mx

Estructura Orgánica del ISSSTE



3.1.3. Otros regímenes de seguridad social

Existen además otros regímenes de seguridad social en el país que consideran las prestaciones sociales, como el Seguro Social de las Fuerzas Armadas. La actual Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas entró en vigor en junio de 2003.

En este régimen de seguridad social se anota la obligación de difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social correspondientes a las siguientes prestaciones: venta de artículos de consumo necesario; servicio de lavandería, planchado, costura, peluquería y otros en las unidades del Instituto; hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil para hijos de militares; servicios funerarios; escuelas, becas y créditos de capacitación; internados oficiales y centros de alfabetización y extensión educativa; centros deportivos y de recreo; y servicios de orientación social.⁶⁰

En el orden federal, otros organismos que cuentan con sus propios planes y esquemas de pensiones, y de los cuales también tiene que analizarse y discutirse su viabilidad para avanzar hacia un sistema de pensiones más homogéneo y financieramente sostenible, son la Comisión Federal de Electricidad, NAFIN, Luz y Fuerza del Centro y Petróleos Mexicanos.⁶¹

Del mismo modo, los gobiernos de los estados de la federación tienen capacidad de implantar sus propios esquemas de seguridad social. En ellos también se han incluido las prestaciones sociales. Ejemplo de ello es el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM), que es el encargado de la aplicación y el cumplimiento de la ley que establece un régimen de seguridad social a favor de los servidores públicos y de sus familiares o dependientes económicos, con el objeto de proteger su salud y para mejorar sus condiciones económicas, sociales y culturales.

⁶⁰ Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, ISSFAM, 2004. Artículos 1 a 15.

⁶¹ Petróleos Mexicanos estableció sus propias prestaciones con una cobertura de 137 mil trabajadores que, en conjunto, con el IMSS, daba una cifra de asegurados de 1.1 millones para todo el país en una población de 26 millones. Para mayor referencias en cuanto a la operación del sistema de seguridad social de estas instituciones puede consultarse: Solís y Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, Pág. 169.

La Ley del ISSEMyM comprende, además de la prestación de servicios sociales, la venta de artículos domésticos, estancias de bienestar infantil y centros vacacionales, así como promoción de viajes recreativos o culturales.⁶²

La población cubierta por los institutos estatales ascendió este año a aproximadamente 890 mil trabajadores activos, mientras que el número de pensionados llegó a casi 91 mil.⁶³ Entre estos casos destacan los institutos de los estados de Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa (programa magisterial), Veracruz y del Distrito Federal (policía). En un segundo grupo estarían los programas de Coahuila (burócratas), Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Yucatán.

Las cifras para estos institutos, y en particular el primer grupo, sugieren que podrían enfrentar serios problemas de insolvencia en un futuro cercano, pues además de que se ha visto disminuida la relación entre trabajadores activos y pensionados (actualmente es, en promedio, de 8 a 1), la CONSAR ha señalado que el déficit actuarial para 17 de estos institutos ascendía en 2003 a 180 mil millones de pesos, esto es, alrededor del 5.2% del PIB.⁶⁴ Esta cifra resulta muy baja comparada con los pasivos del IMSS y del ISSSTE, pero no incluye la información de todos los institutos, además de que refleja información parcial, por lo que debe tenerse presente en la valoración.

De acuerdo a todo este repaso histórico, es posible ubicar el desarrollo de la seguridad social de México en tres grandes etapas⁶⁵:

1. La primera etapa abarca de 1943 hasta 1981, y se caracteriza por una gran expansión de la seguridad social cuyo principal motor fue la "juventud" del sistema y la ausencia de un número considerable de pensionados, lo cual permitió tener excedentes muy altos e invertirlos en la creación de la propia infraestructura de la seguridad social.⁶⁶

⁶² Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, ISSEMyM, 2000. Artículos 1 a 13.

⁶³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

⁶⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

⁶⁵ La clasificación fue retomada de Arce Cano, Gustavo. *Los seguros sociales en México*. Pág. 164.

⁶⁶ En otros países simplemente se transformaron los viejos hospitales que ya existían. En México la situación fue distinta, pues fue necesario construir casi toda la infraestructura para que pudiera prestarse razonablemente el servicio.

2. La segunda etapa comienza en 1982 y finaliza en 1994. En este periodo los recursos comenzaron a disminuir al no reponerse los que fueron tomados de las distintas reservas para crear infraestructura, y al no otorgarles el rendimiento necesario o adecuado para su recuperación frente a mayores presiones financieras tales como el aumento del número de personas en edad de jubilación. Adicionalmente, se comenzaba a profundizar el problema de la carencia en el valor de las contribuciones de los diversos seguros (en especial el de enfermedades generales y el de maternidad) debido a la crisis económica, la inflación, el desempleo, la devaluación, así como de la evasión de cuotas. Estos factores provocaron, como en cualquier otro régimen de contribuciones vinculadas al salario y su valor real, la rápida pérdida de recursos necesarios para una operación adecuada. Respecto al contexto, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid el régimen político mexicano comenzó a sustituir los principios del Estado interventor y asumió nuevas fórmulas e ideologías que hasta la fecha han configurado su actuación, caracterizándola por la apertura comercial, mayor libertad en cuanto al desenvolvimiento del mercado y privatización de empresas públicas e, incluso, de ciertos servicios de seguridad social como las pensiones.
3. La tercera etapa da inicio en 1995 con la discusión de una nueva Ley del Seguro Social, cuya fundamentación y diagnóstico destacan que la cantidad de dinero que recibía el Seguro Social para cumplir con su tarea de atender las enfermedades generales y maternidad era insuficiente; que había que aumentar las contribuciones en 25% para poder dar servicios oportunos; y que la precariedad en la atención médica alcanzaba niveles preocupantes. Sin embargo, lo fundamental de esta reforma fueron las modificaciones al sistema de pensiones vigente, argumentándose que ya no era viable debido a que se estaban enfrentando graves presiones y crisis financieras en el IMSS. Se acreditó por tanto que los recursos destinados a las pensiones se transfirieran al

nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro de cuentas individuales como sustituto del anterior esquema de reparto

3.2. Alcance filosófico de la seguridad social en México

Un antecedente remoto respecto a la construcción de la filosofía de la seguridad social en nuestro país, lo hayamos en las célebres palabras que José María Morelos expresó en sus Sentimientos de la Nación, pues el artículo 12 de dicho documento expresa lo siguiente: "que como la buena ley es superior a todo hombre, deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".⁶⁷

En la práctica, la seguridad social mexicana se ha caracterizado por incorporar en las respectivas legislaciones una concepción distinta a la seguridad social tradicional, pues incluyó prestaciones sociales o complementarias, lo cual permitió a las instituciones convertirse en factores de bienestar de la población en general al rebasar los moldes clásicos. En palabras de Álvarez del Castillo, "esta acción permitió al Estado mexicano ampliar su capacidad de respuesta a las demandas generadas por las disparidades sociales, cubriendo espacios de política social con acciones institucionales destinadas a mejorar el nivel de vida de la colectividad".⁶⁸

Esta situación constituyó un mecanismo neutralizador de contradicciones que permitió mantener y reproducir el sistema político, "dado que los márgenes de bienestar y los niveles de consenso siempre han estado relacionados".⁶⁹ El efecto sociopolítico de los servicios que generaron las prestaciones sociales señaladas rebasa su cuestionamiento, pues si bien no todas tenían carácter de obligatoriedad y sus alcances fueron discrecionales, su acción permitió crear una infraestructura de servicios culturales, deportivos, recreativos y de protección al salario suficientes para aumentar los niveles de bienestar de la población de los centros urbanos más importantes a lo largo de todo el país.

⁶⁷ Rodríguez, Alfonso, *Op. cit.* Pág. 87.

⁶⁸ Álvarez del Castillo, Enrique, *Op. cit.* Pág. 84

⁶⁹ Arce Cano, Gustavq. *Op. cit.* Pág. 128.

Por tanto, se observa que la organización, funcionamiento y filosofía de los organismos de seguridad social muestran en sus diversas fases el significado y la trascendencia de las prestaciones sociales que concede un régimen de seguridad social, "cuyo desarrollo se inspira en principios ya sancionados por organismos internacionales y que buscan la aplicación de una concepción integral de la seguridad social".⁷⁰

La construcción de la filosofía de las prestaciones sociales fue, por tanto, producto de tres circunstancias: la necesidad de elevar las condiciones de vida de los asegurados y sus familias; la eficacia alcanzada por otros servicios sociales, que fue el caso del ámbito educativo; y la adopción en México de la concepción universal respecto a la salud no sólo como ausencia de enfermedad, dolencia o invalidez, sino como el goce pleno del bienestar físico, mental y social.

Así, por razones históricas y materiales la filosofía de la seguridad social en México se manifiesta en la realidad mediante una cobertura muy variada en los diversos sistemas, tanto en lo que toca a las personas protegidas como a los riesgos cubiertos, y al interior de estos últimos en lo que corresponde al número y a las modalidades cualitativas y cuantitativas de protección; sin embargo, ningún país en particular puede pretender disponer de una seguridad social universal y perfecta.

3.3. Objetivos de la seguridad social en México

En México, las aristas de la economía de libre mercado han dado como resultado una mayor incertidumbre respecto a la seguridad del ingreso del individuo y de su seguridad social. Sin embargo, la seguridad social ha vivido épocas de fuerte crecimiento y empeño en su construcción acorde con las aspiraciones de los gobiernos y los partidos políticos, habiendo sido siempre el motor principal de la protección social en general.

Este crecimiento y desarrollo, aun en medio de fuertes cuestionamientos a la operación de las instituciones responsables, han observado, delineado y consolidado varios principios y objetivos que pueden identificarse plenamente en la seguridad social mexicana, sin embargo, ello no quiere decir que no estén en constante

⁷⁰ *Loc. cit.*

reacomodo debido a los actuales y vertiginosos cambios de los que son objeto las sociedades modernas, por ello hay que describirlos y entenderlos con las respectivas limitantes que esta situación impone.

3.3.1. Principios rectores de la seguridad social en México⁷¹

De acuerdo a lo expresado, los principios rectores de la seguridad social en México se definen como el conjunto de bases que determinan y describen los valores fundamentales del desenvolvimiento y aplicación de la seguridad social nacional.

Tomando en cuenta que el punto de convergencia de los principios rectores se encuentra en el concepto de solidaridad, es posible identificar tres principios (o conjuntos de principios) fundamentales:

a) Principios de la Seguridad Social

La garantía de los medios de vida es la esencia y el objeto central de la seguridad social en nuestro país, es su razón de ser. El derecho y la concepción nacional e internacional de la seguridad social han puesto sobre todo el acento en la garantía al trabajador de un ingreso de sustitución al salario (u otro ingreso de actividad laboral) en caso de privación del mismo. La legislación, sin embargo, no insiste sobre la garantía de un ingreso mínimo para toda la población.

Los diversos documentos que configuran nuestro sistema de seguridad social demandan al Estado garantizar a los ciudadanos los medios de vida necesarios, mediante la instauración de un sistema unificado (o al menos de sistemas coordinados) de seguro social.

De acuerdo a este contexto es posible encuadrar los principios de la seguridad social en dos grandes temáticas:

- i) La garantía de la atención a la salud. La posibilidad de prestar atención médica adecuada es un elemento esencial de la seguridad social en

⁷¹ Los principios aquí descritos son retomados de: Instituto Mexicano del Seguro Social. *Op. Cit.*, Pág. 27.

México; los principios fundamentales en la materia se explican en particular a la luz de la extensión de la cobertura en salud y en la participación financiera de los beneficiarios en el costo de la atención.

- ii) La garantía de la inserción y de la reinserción. Es el corolario de la garantía de los medios de vida en el contexto de la lucha contra la pobreza. El principio está dirigido principalmente a proteger contra dos tipos de contingencias: el estado de discapacidad y el desempleo o paro, sin embargo, en México sólo se aplican mecanismos de seguridad social para el primero, pues no contamos con seguro de desempleo.⁷² En ambos casos la legislación internacional es más reciente que en el caso del punto anterior y se prevé la readaptación profesional, el empleo de las personas discapacitadas, así como el suministro de ingresos de sustitución en caso de desempleo. Adicionalmente, en nuestro país disposiciones más recientes reflejan el concepto de promoción y fomento del empleo.

b) Los principios institucionales

Estos principios han promovido un modelo de organización institucional de la protección social. Este modelo, en su origen concebido como el único capaz de garantizar los objetivos de la seguridad social, ha sido considerado a veces como muy limitativo y hasta denunciado en algunas instancias. Se fundamenta en tres principios: la responsabilidad del Estado, la participación y el carácter equitativo y colectivo de la financiación de la seguridad social.

- i) La responsabilidad del Estado. Como se revisó en el primer capítulo, las diversas declaraciones, principios y objetivos de la seguridad social a nivel mundial señalan que el Estado debe asumir una responsabilidad general en lo que concierne al servicio de las prestaciones y la adecuada administración de las instituciones y servicios responsables de su gestión directa, principio sumamente arraigado en nuestro país.

⁷² Para una mejor comprensión de este punto puede consultarse el Anexo no. 3.

Se precisa que el Estado debe asegurarse, en los casos que se requiera, de que los estudios y cálculos actuariales relativos al equilibrio financiero sean realizados periódicamente y que, en todo caso, se efectúen siempre con antelación a cualquier modificación de las prestaciones, de las tasas de cotización de los seguros o de los impuestos eventualmente afectados para cubrir las prestaciones. El principio en cuestión tiene implicaciones importantes para el Estado mexicano, sobre todo en un contexto en que el papel y la responsabilidad del aparato público gubernamental se cuestiona y debate ampliamente.

- ii) La participación en la gestión. La participación de las personas en la gestión de la seguridad social es un principio consagrado no solo nacional sino internacionalmente. Toda vez que la administración de la seguridad social no sea de la responsabilidad exclusiva de una dependencia pública o de una institución reglamentada por el Estado, los representantes de las personas protegidas deben participar en la gestión o deben, al menos, estar asociados con poder consultivo.
- iii) El carácter equitativo y colectivo del financiamiento. Los principios antes mencionados contienen disposiciones esenciales relativas al financiamiento de la seguridad social. En particular se prevé que el costo de las prestaciones y los gastos de administración deben ser financiados colectivamente, de manera tal que se evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa; que se tenga en cuenta la situación económica del país y de las categorías de personas protegidas; y que en los regímenes de seguro social (a excepción de las prestaciones familiares y los riesgos del trabajo) el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no deben exceder el 50 por ciento del total del costo de las prestaciones.

c) Los principios en materia de organización. Dentro de estos principios es importante destacar las siguientes:

- i) La conservación de los derechos y la igualdad de trato. Dos objetivos convergentes fundamentan este principio: por un lado, la conservación de los derechos de los trabajadores migrantes y la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales; y por el otro, la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Sin embargo, en México no han habido grandes avances en cuanto al reconocimiento de derechos de trabajadores migrantes, salvo en casos específicos de convenios recientemente firmados entre México y Estados Unidos de los que se hará referencia más adelante. Respecto al trato igualitario entre hombres y mujeres la seguridad social mexicana ha reconocido tal principio en sus principales instituciones, y efectivamente se ha llevado a la práctica.

- ii) Monto, frecuencia y duración de las prestaciones: En la seguridad social de nuestro país se estipulan de manera clara las modalidades de cálculo de los ingresos en caso de interrupción involuntaria de la actividad laboral. Dichos ingresos de reemplazo, ya sean temporales (por ejemplo, en caso de enfermedad o de desempleo) o vitalicios (por ejemplo invalidez o vejez) siguen reglas de cálculo objetivas y previamente establecidas.

Las disposiciones al respecto muestran claramente que el propósito de la seguridad social es ante todo suministrar un nivel predeterminado de prestaciones a la población derechohabiente, y luego encontrar los medios de su financiación mediante una adaptación de los recursos en función de las necesidades. El derecho internacional define estos esquemas como sistemas de prestaciones definidas.

d) La solidaridad

Como se ha mencionado, la seguridad social tiene como pilar principal de su funcionamiento la solidaridad. La responsabilidad del Estado, el carácter equitativo y colectivo del financiamiento y la obligatoriedad de la afiliación, entre otros principios, convergen hacia la institución de mecanismos de solidaridad, singular o pluralmente

hablando, que se constituyen y manifiestan mediante la existencia y cumplimiento de derechos objetivos reconocidos.

Por ejemplo, el derecho a la salud es una prerrogativa universal que se fundamenta, por así decirlo, en la solidaridad nacional de sanos con enfermos. Asimismo, los sistemas de pensiones muestran solidaridad entre las distintas generaciones de jóvenes a jubilados. Lo mismo vale para los regímenes de redistribución de ingresos de las familias sin hijos a las familias con hijos a cargo. Aunque obedeciendo a lógicas diferentes, los ejemplos anteriores muestran formas de solidaridad características de la seguridad social. La heterogeneidad en materia de solidaridad, en efecto, es inherente al concepto jurídico nacional e internacional de la seguridad social.

3.3.2. Objetivos y alcance de la seguridad social nacional

Los objetivos de la seguridad social en México pueden clasificarse de la siguiente manera⁷³.

- a) Universalidad: es la garantía de protección para todas las personas amparadas por la ley, sin ninguna discriminación y en todas las etapas de la vida;
- b) Solidaridad: es la garantía de protección a los menos favorecidos basándose en la participación de todos los contribuyentes al sistema;
- c) Integralidad: es la garantía de cobertura de todas las necesidades de previsión amparadas dentro del sistema.
- d) Unidad: es la articulación de políticas, instituciones, procedimientos y prestaciones a fin de alcanzar su objetivo.
- e) Participación: es el fortalecimiento del rol protagónico de todos los actores sociales, públicos y privados involucrados en el sistema de seguridad social integral;
- f) Autofinanciamiento: es el funcionamiento del sistema en equilibrio financiero y actuarialmente sostenible; y

⁷³ La clasificación es retomada de: Solís y Villagómez, *Op. cit.* Págs. 203 – 205.

- g) Eficiencia: es la mejor utilización de los recursos disponibles para que los beneficios que la ley asegura sean prestados en forma oportuna, adecuada y suficiente

De acuerdo a todo lo expuesto, el alcance de la seguridad social en nuestro país se liga estrechamente a la tradicional concepción del Estado mexicano como el principal promotor de esta rama de la política socioeconómica, puesto que los programas de seguridad social están incorporados en la planificación general del Estado. Sin embargo, no siempre se logró a través de tales políticas desarrollar e implementar un sistema de seguridad social justo y equitativo en el cual la persona tuviera la atención que amerita, sumándole también el vertiginoso avance de la economía mundial. En otras palabras, "no hubo un desarrollo paralelo de ambas áreas, condición vital para lograr un crecimiento equilibrado".⁷⁴

En México es impresionante lo mucho que se ha logrado con la acción gubernamental por medio de la seguridad social, que comprende la participación de los patrones y los trabajadores en el financiamiento, en la adopción de las decisiones más importantes y en la evaluación de etapas operativas y financieras; pero a la vez también son formidables los problemas que se avizoran, sobre todo en las funciones fundamentales de pensiones y servicios médicos por las limitantes que se asocian con las endeble bases financieras, las complejas magnitudes y las gravosas inercias.

Los dos principales institutos de seguridad social enfrentan perspectivas similares y tal vez inciertas, pero puede afirmarse también que en este país la seguridad social ha contribuido poderosamente por medio siglo a una historia moderna de estabilidad. Estas instituciones forman ya parte de la historia nacional y tal vez se integrarán al futuro con un papel que será determinado por su capacidad para resolver dilemas y desafíos.

En la actualidad se ha señalado insistentemente la necesidad de dar un nuevo enfoque a la seguridad social, desde tendencias que plantean una conjunción de fuerzas entre el Estado y las organizaciones privadas, hasta otras más radicales que proponen el desmantelamiento de la seguridad social tradicionalmente otorgada por el

⁷⁴ Sales, Solís y Villagómez. *Op. Cit.*, Pág. 200.

sector público. Sin embargo, todas esas tendencias tiene como eje articulador una problemática que tiene que resolverse independientemente de que el Estado, los privados o ambos manejen la seguridad social: el desfinanciamiento.

3.3.3. La seguridad social y las pensiones

Como se ha señalado, la seguridad social se consagra como un derecho en el artículo 123 de nuestra constitución política, pues en él se establece que la Ley del Seguro Social se considera de utilidad pública al establecer seguros encaminados al bienestar y protección de los trabajadores, entre ellos, el seguro de vejez y de retiro que son de especial importancia para este trabajo; además, menciona que la seguridad social debe cubrir la jubilación, la invalidez, la vejez y la muerte, entre otros.⁷⁵

Asimismo, la propia definición de seguridad social revisada anteriormente establece que uno de los medios posibles de pérdida de ingresos es el envejecimiento, por lo que resulta inobjetable inscribir dentro de la esfera de la seguridad social integral el derecho a una pensión.

El seguro social, como se ha concebido en México y en la mayoría de los países del orbe, define como sus componentes el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, a la recreación y, sin duda el que más nos interesa, el derecho a una pensión. El matiz que imprime cada país en esta clasificación corresponde sólo a la forma en la que se administran dichos servicios, más no se cuestiona que deban dejar de pertenecer al rubro genérico denominado seguridad social.

Si entendemos que la pensión representa el resultado del esfuerzo de toda la vida laboral de los trabajadores, lograremos también concebir que, más allá de una prestación, representa el poder ofrecer tranquilidad y seguridad en el sentido de que se cuenta con un apoyo económico que permite vivir con dignidad ante las distintas situaciones que pueden presentarse a lo largo de la vida (vejez, cesantía en edad avanzada, muerte prematura, accidentes y enfermedades que conducen a invalidez).

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SEGOB, 2004. Artículo 123.

Así pues, el Sistema de Ahorro para el Retiro con el que hoy contamos en el país permite darle mayor solidez y fortaleza a la seguridad social integral y a las instituciones que la manejan (IMSS, ISSSTE, etc.), pues busca garantizar pensiones financieramente viables y suficientes a los trabajadores, o en su caso, a sus familias.

Cabe anotar aquí que la operación del sistema y la protección de los intereses de los trabajadores continúa siendo pública, pues tal es el papel que trata de jugar la CONSAR como organismo regulador y supervisor de los participantes. El objetivo de esta Comisión, además de velar por los trabajadores, es consolidar un sistema de pensiones que permita multiplicar, hacer crecer y convertir los ahorros en planes de jubilaciones justos y que garanticen un retiro digno de forma sostenida, fortaleciendo al mismo tiempo el desarrollo de la seguridad social en nuestro país.

4. La reforma al sistema de pensiones en México

En los últimos quince años la seguridad social ha ocupado un lugar prominente en la situación económica y política de México. Las tendencias demográficas, caracterizadas por aumentos en la esperanza de vida y la disminución de las tasas de natalidad, han dado como resultado que la población mayor de 65 años de edad represente una proporción creciente con respecto a la población total.

Los cambios en la pirámide poblacional han presionado las estructuras funcionales de los esquemas de seguridad social, en particular de los sistemas pensionarios tradicionales, lo que obliga a meditar sobre posibles esquemas de solución. Los sistemas de previsión de reparto vigentes en muchos países (dentro de los cuáles se inscribía México antes de la reforma de 1997) han enfrentado graves problemas de financiamiento, provocados principalmente por la insuficiencia de contribuciones de los trabajadores activos para el financiamiento de las pensiones de los jubilados.⁷⁶

En el ámbito internacional se han realizado esfuerzos para resolver este problema y las fórmulas de solución han implicado, en algunos casos, ajustes a las diferentes variables involucradas en el funcionamiento de los esquemas de reparto, tales como la edad de retiro, el aumento de las contribuciones e, inclusive, la disminución de beneficios (como fue el caso de algunos países de Europa Central).

Como se observa, existe una preocupación mundial por el futuro de los esquemas de previsión, y en ese contexto México también se incluyó en la "ola" de reformas a los sistemas de pensiones tal y como se explica a continuación.

4.1. Problemática anterior a la reforma

En los sistemas tradicionales de reparto que se generaron en la mayoría de los países occidentales los beneficios que goza un trabajador están plasmados en la ley, misma que establece los requisitos para acceder a ellos (tales como la edad y la antigüedad en el plan). El financiamiento de estos derechos se cubre mediante contribuciones que son realizadas por los trabajadores, las empresas y en ocasiones el gobierno. Cuando

⁷⁶ Para mayor comprensión de este punto puede consultarse el Anexo no. 4.

el sistema es joven y el número de pensionados es pequeño, los flujos de recursos superan los pagos de pensiones. Sin embargo, a medida que va disminuyendo la relación entre trabajadores activos y jubilados, y el valor de los beneficios supera el costo de las contribuciones, las reservas financieras van siendo menores al valor de los compromisos adquiridos por el plan, con lo cual éste deriva en un sistema de reparto en el que las aportaciones corrientes se utilizan para pagar las pensiones, sin constituir reservas para los pagos futuros.⁷⁷

En 1944 el IMSS implementó el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM), "bajo un esquema diseñado para operar un sistema de pensiones de beneficios definidos parcialmente fondeado".⁷⁸ En la práctica, sin embargo, el seguro de IVCM operó como un sistema de reparto y las cuotas tripartitas se utilizaron no sólo para el pago de pensiones a los jubilados, sino también para financiar la inversión en infraestructura del IMSS y para subsidiar otras ramas de aseguramiento, como el seguro de enfermedades y maternidad que presentaban déficit en su operación.⁷⁹

Con el paso del tiempo los diversos esquemas pensionarios existentes en el país entraron en grave crisis financiera, lo que planteó a los gobiernos la necesidad ineludible de canalizar recursos presupuestales para el sostenimiento de dichos fondos (según estudios de la CONSAR, los pasivos financieros de los esquemas pensionarios del país en su conjunto suman la cantidad de 4 billones de pesos).⁸⁰

Son dos las razones que normalmente se esgrimen para explicar el origen de esta situación. La primera tiene que ver con la práctica generalizada de mantener congeladas por años las aportaciones que, como porcentaje del salario de los trabajadores, se canalizaban a los fondos de pensiones, mientras que el costo de los servicios y prestaciones a jubilados y pensionados se incrementaba cotidianamente,

⁷⁷ Para comprender lo que actualmente implica esta problemática puede consultarse el Anexo no. 5.

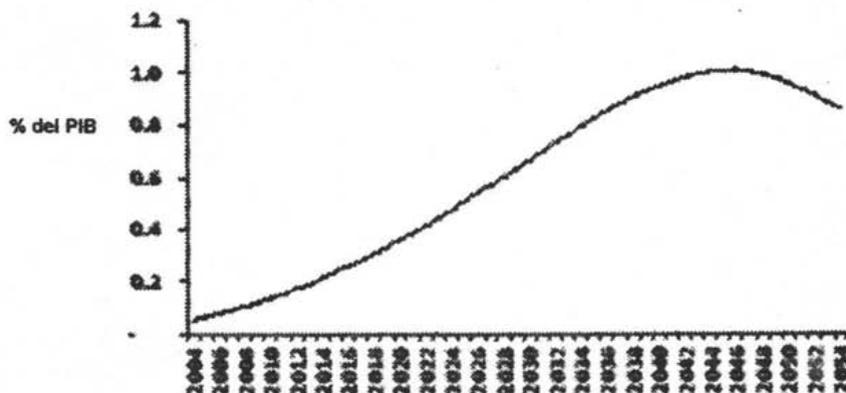
⁷⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Op. Cit.*, Pág. 186.

⁷⁹ Esta situación ha sido reconocida por el propio gobierno a través de las distintas publicaciones de la CONSAR. Por ello, ahora resulta impreciso sostener que las instituciones de seguridad social se encuentran en crisis financieras y no cuentan con servicios de calidad por sus compromisos laborales con los actuales y futuros jubilados, siendo que los recursos destinados para esta rama han sido los que históricamente han financiado y sustentado la mayor parte del crecimiento en servicios, cobertura e infraestructura de dichas instituciones).

⁸⁰ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

sobre todo por efecto de la inflación y la complejidad creciente de esos servicios. Esta crisis financiera que enfrentaba el sistema pensionario, aunado a la inviabilidad del propio esquema y la imposibilidad del gobierno de canalizarle mayores recursos para atender los compromisos contraídos, se observa mejor en la siguiente gráfica:

Costo Fiscal Anual del Sistema de Pensiones de Afiliados al IMSS (Sin Reforma, porcentaje del PIB)



Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

Un segundo elemento se refiere al hecho de que los recursos aportados a esos fondos se desviaron para atender objetivos distintos a los autorizados originalmente, pues ante la insuficiencia de recursos asignados, durante años, el IMSS, el ISSSTE y en general las instituciones responsables de los diversos esquemas pensionarios federales y estatales utilizaron los fondos de pensiones para atender enfermedades y maternidad, construir guarderías e infraestructura hospitalaria.⁸¹ Ello permitió atender las necesidades más apremiantes en el corto plazo, pero provocó que los fondos de

⁸¹ Para tener una idea del crecimiento de esta infraestructura reflejada en el número de población a la que está destinada, puede consultarse el Anexo no. 6

pensiones se quedarán sin recursos para hacer frente a sus compromisos futuros con los asegurados.

Las dos razones anteriores reflejan negligencia e irresponsabilidad gubernamental en la constitución y manejo de los fondos de pensiones, y en buena medida explican el deterioro financiero de éstos. Existe, sin embargo, una tercera causa que pocas veces se menciona y que tiene que ver con el saqueo de esos fondos que realizaron funcionarios corruptos al convertirlos en refugio laboral de políticos desempleados, o en "caja chica" para financiar gastos personales o campañas electorales.

Adicionalmente, las tendencias demográficas (desfavorables para el desarrollo del esquema pensionario) vinieron a hacer más complejo el panorama, pues cada año se reducía más la brecha existente entre los trabajadores activos y los jubilados. Según datos de la CONSAR, en 1945 existían 176 trabajadores activos que aportaban recursos para pagar las pensiones de 83 personas, mientras que para el año 1992 sólo había 15 personas que sostenían los pagos destinados a 7 jubilados.⁸²

Sumado a ello, el sistema anterior tenía otros defectos, tales como: a) los bajos incentivos al trabajador, pues la cotización utilizada por el empleador se percibía como un impuesto, además, permanecía cotizando una vez alcanzada la edad de jubilación y/o los años mínimos de cotización; b) Inequidad, ya que era un sistema regresivo que beneficiaba más a los trabajadores de mayor ingreso; y c) desviación de recursos, ya que las reservas en los periodos de acumulación se utilizaban para propósitos distintos a los de las pensiones, "situación que los trabajadores no podían enfrentar por carecer de derechos de propiedad de sus recursos o cotizaciones".⁸³

Respecto a la cuestión de inequidad, pueden anotarse adicionalmente dos problemáticas sobresalientes: 1) mientras que el trabajador de ingreso alto tenía una mayor permanencia, una mayor densidad de cotización y un mayor número de años usufructuando la pensión, el trabajador de ingreso bajo se caracterizaba por la alta movilidad, la baja densidad de cotización y por no cumplir con los requisitos para pensionarse, por lo que perdía todas sus aportaciones; y 2) la razón de trabajadores hombre/mujer que alcanzaban una pensión por la ley del IMSS de 1973 era muy

⁸² CONSAR. "El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR", Pág. 14.

⁸³ Arce Cano, Gustavo. *Op. Cit.* Pág. 194.

desproporcionada, "pues teniendo el mismo número de hombres y mujeres cotizantes existía un 36% más de pensionados hombres".⁸⁴

4.2. Contexto de la reforma al sistema de pensiones mexicano

Conforme el sistema maduró, se hizo inviable mantener el esquema en el largo plazo. A los problemas del diseño del seguro de IVCM, tales como el desequilibrio actuarial entre las contribuciones y los beneficios, además de la utilización de los recursos de las pensiones para financiar otras áreas de operación del IMSS, se agregaron situaciones de inequidad para algunos tipos de trabajadores. Por ejemplo, aquellos que no cotizaban el número de semanas requeridas para tener derecho a una pensión perdían por completo las aportaciones realizadas. Esto afectaba en mayor medida a los trabajadores de menor ingreso y a las mujeres que en la maternidad dejaban de laborar. Asimismo, trabajadores que cotizaban por más de treinta años alcanzaban pensiones similares a las de aquellos que sólo cotizaban durante 10; "estas circunstancias incentivaron la subdeclaración de salarios y la evasión de cuotas".⁸⁵

Así, en 1997 el sistema de pensiones enfrentaba una situación incierta. Una de las causas principales era el cambio en la estructura poblacional de afiliados al IMSS, que se explicaba por los siguientes factores: 1) caída en las tasas de natalidad del país de 3.7% a 1.9% anual entre 1970 y 1995; y 2) aumento en la esperanza de vida de 49.6 a 70.8 años entre 1950 y 1995.⁸⁶

Con estas tendencias las aportaciones resultaban insuficientes para pagar las pensiones, pues este cambio demográfico afectaba y afecta a los sistemas de reparto al provocar una razón decreciente de trabajadores activos a pensionados. En México, la proporción entre trabajadores activos y pensionados paso de 176:83 en 1950 a 15:7 en 1999, y para 2030 se estima una razón de 4:2.⁸⁷

El cambio demográfico, por tanto, contribuyó en gran parte a hacer deficitario el

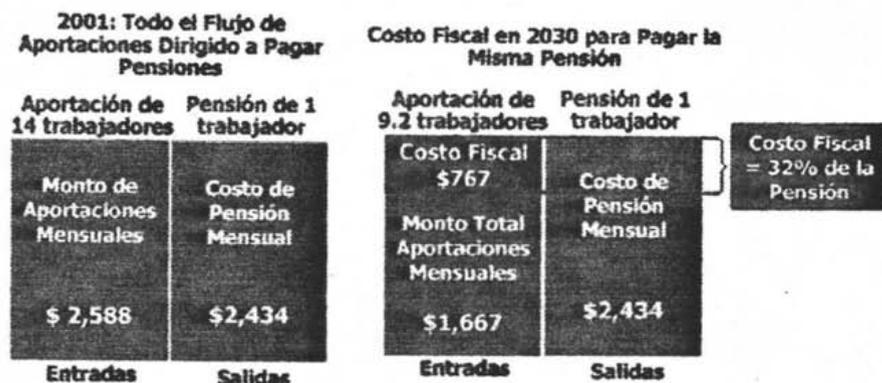
⁸⁴ *Ibidem.*, Pág. 201.

⁸⁵ Corta, Vicente. "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", en *El mercado de valores*, Pág. 10.

⁸⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: www.inegi.com.mx

⁸⁷ CONSAR. Op. Cit. Pág. 16.

sistema de reparto, con el consecuente impacto fiscal, tal y como se demuestra en el siguiente esquema.



Nota: Supone los casos de pensiones por vejez y cesantía en edad avanzada y aportaciones de 4.5% del salario, así como constante la pensión en términos reales. Pesos constantes de 2003.

Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

Respecto al ISSSTE, los estudios y diagnósticos generados en el contexto de reforma tampoco fueron alentadores, pues se advirtió un agravamiento de su situación financiera y se estimaron los siguientes datos: en el 2006 el ISSSTE contará con 551 mil 487 trabajadores en retiro, y para el 2010 con 791 mil 731. El déficit pasará de 11 mil millones en el 2001 a 17 mil millones en el 2005, y a 27 mil 139 millones de pesos en el 2010. Además, se espera que el ritmo de pensiones y jubilaciones aumente en una tasa promedio anual de 7.5% en ese período, ya que la mayoría de sus afiliados son trabajadores de la educación, muchos de ellos maestros que se retiran en edades tempranas, gozando de la pensión 23 años o más.⁸⁸

Adicionalmente, como se ha señalado, el cambio en la pirámide poblacional de nuestro país, producto de menores tasas de fertilidad y aumentos en la esperanza de vida, provocó que las pensiones tuvieran que pagarse durante plazos cada vez mayores. En México, se estima que para el año 2030 más de 10% de los mexicanos rebasará los 65 años de edad, mientras que actualmente este porcentaje es de 5%.⁸⁹

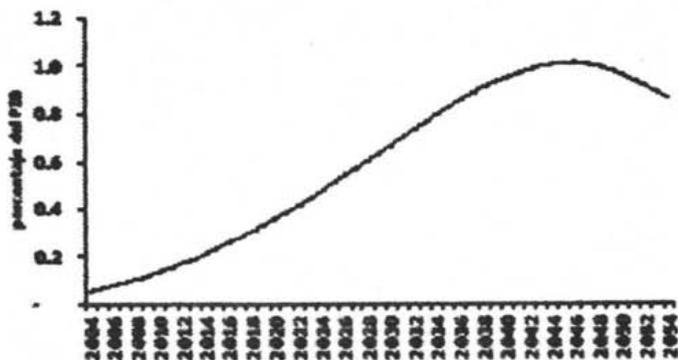
⁸⁸ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: www.issste.gob.mx

⁸⁹ Para una mejor comprensión de estas estimaciones puede consultarse el Anexo no. 7.

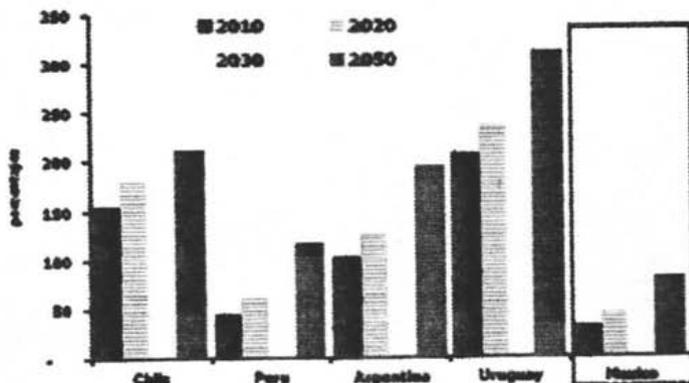
Otros factores coyunturales, como la pérdida en el poder adquisitivo de los salarios y el aumento de los niveles de desempleo, redujeron de manera sustancial los ingresos reales del IMSS, del ISSSTE y, por tanto, el valor adquisitivo de las pensiones.

Así, derivado de todos estos fenómenos, se anticipaba un creciente costo fiscal, tal y como se observa en las siguiente gráficas:

Costo Fiscal Anual del Sistema de Pensiones de Afiliados al IMSS (Sin Reforma, porcentaje del PIB)



Deuda Implícita por País (Sin Reforma)



Fuente: CON SAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CON SAR, México, Dirección General de Comunicación Social, octubre de 2004.

Por su parte, el contexto internacional se caracterizó por las diversas reformas que países latinoamericanos estaban instrumentando en sus sistemas, basados en cuentas individuales con aportaciones obligatorias para los trabajadores y los patrones, unidas a una aportación pública que ofrece un beneficio uniforme o la garantía de una pensión mínima. Como se mencionó, en Chile la reforma consistió en la sustitución del régimen de reparto por uno nuevo de capitalización, en Argentina y Uruguay fueron integrados ambos regímenes; en Colombia y Perú el nuevo sistema se creó en forma paralela y funciona separado de los ya existentes; mientras en Bolivia, El Salvador y México los regímenes de capitalización sustituyeron completamente a los de reparto.

Este contexto de reforma tuvo como justificación las marcadas condiciones de regresividad que enfrentaban los sistemas de reparto de esos países: Chile - 0.5%, Perú - 1.9%, Argentina - 0.5% y Uruguay - 3.1%, mientras que en México se registraba el -0.9%. Sin embargo, al llevar a cabo las reformas a sus respectivos sistemas pensionarios se registraron tasas de progresividad en la mayoría de los casos: Chile 1.4%, Perú 1.5%, Argentina 1.5%, y Uruguay -1.9, mientras que en México fue de 0.2%.⁹⁰

Fuera del continente americano también se diseñaron modelos de cuentas individuales con características peculiares. En Australia son los patrones y los sindicatos los que eligen a la administradora de la cuenta del trabajador. En Suiza e Italia una proporción de las contribuciones de los trabajadores se utilizó para pagar mínimos pensionarios en un esquema de reparto, el excedente se individualiza y se utiliza para que los trabajadores dispongan de flujos superiores al mínimo garantizado.

4.3. El modelo privatizador en el esquema de previsión

Para resolver el desequilibrio financiero de los sistemas tradicionales de reparto se plantearon varias alternativas. Una de ellas era considerar el aumento de las contribuciones. La ventaja es clara, se establece el balance actuarial entre los activos del fondo y los beneficios comprometidos. Sin embargo, su implementación es difícil

⁹⁰ "Keeping the Promise Of Old Age Income Security in Latin America". Banco Mundial. Consultado en: www.consar.gob.mx

porque tendría un impacto desfavorable en los niveles de empleo en el sector formal, y por la negociación con sectores que muchas veces se sienten agraviados en exceso.

Otra forma de enfrentar el desequilibrio de los sistemas era aumentar el gasto público, con el objeto de generar los flujos necesarios para cubrir el déficit. Normalmente esto es difícil de instrumentar, ya que la medida se acompaña de recortes en ciertos programas del gobierno o de un aumento en los impuestos. Otro camino de solución consiste en reducir los beneficios o posponer la edad de retiro, sin embargo, esto tiende a provocar una disminución en el nivel de vida del trabajador pensionado, que en algunos países es de por sí bajo, aunado a que en la mayoría de los casos no representa una solución definitiva al déficit, por lo que sólo se pospone la fecha en la que el sistema entra en crisis.

En ciertos países estas soluciones fueron agotadas, por lo que se hizo necesario considerar reformas estructurales tendientes a establecer sistemas de contribuciones definidas con cuentas individuales a nombre del trabajador.

Los sistemas de contribuciones definidas permiten diferentes modalidades y pueden redundar, al menos en el plano del diseño, en beneficios desde varias perspectivas⁹¹:

- Otorgamiento de pensiones acordes con el esfuerzo contributivo.
- Eliminación de subsidios cruzados e inequidades.
- Fortalecimiento del ahorro interno y del ahorro personal.
- Ampliación de los beneficios de la seguridad social a los sectores informales.
- Profundización de la intermediación financiera con la actividad de nuevos inversionistas institucionales y el desarrollo de nuevos instrumentos de inversión y financiamiento.
- Incremento de la oferta de fondos prestables para canalizarlos a sectores económicos estratégicos.

⁹¹ Los elementos que se mencionan fueron retomados de: "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", *Op cit.* Pág. 15.

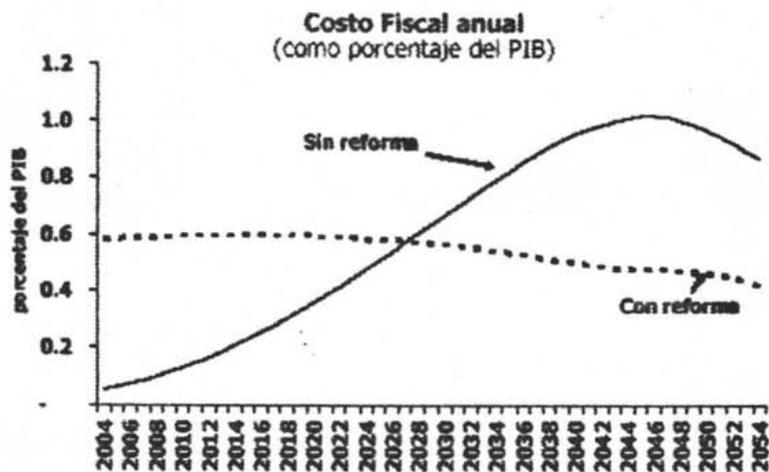
A causa de las distintas características económicas, políticas y sociales de cada país, no se generó ni existe un modelo único para solucionar el problema de las pensiones. Sin embargo, el reto principal consistía en instrumentar un sistema financieramente viable, con una administración e inversión de los recursos adecuada y transparente que, además, aprovechara las ventajas económicas de esa acumulación.

Así, en 1992, México inició una profunda reforma de su sistema de seguridad social que significó la transformación estructural del antiguo sistema de pensiones. En el diagnóstico que fundamentó la reforma se estimó que para enfrentar los compromisos financieros del seguro de IVCM habría sido necesario aumentar las contribuciones de 8.5% de salario a 23.3% en el año 2020, lo que habría afectado la creación de empleos. Asimismo, si los beneficios y las contribuciones se hubieran mantenido constantes, las transferencias fiscales para cubrir el déficit hubieran significado actualmente 5.4% del PIB.⁹²

A partir del primero de julio de 1997 se puso en marcha el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales administradas por instituciones financieras especializadas. El nacimiento del nuevo sistema significó un cambio cultural profundo porque, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, puso al trabajador en el centro de las decisiones sobre el ahorro para su retiro, cediéndole desde el momento en que ingresa al mercado laboral el poder para tomar las decisiones que atañen a su vejez.

Significó un cambio oportuno, porque ante la aceleración del proceso de envejecimiento de la población del país, el ya evidente desequilibrio actuarial del sistema pensionario se traduciría en la incapacidad de hacer frente al compromiso legal de otorgar pensiones a los millones de trabajadores afiliados al Seguro Social, o en una fuente creciente y descontrolada de presión sobre el gasto público. Esto se ilustra mejor en la siguiente gráfica.

⁹² *Loc. cit.*



Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, México, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, octubre de 2004.

La reforma significó también un cambio justo porque, en contraste con el sistema al que sustituyó, en éste el trabajador no pierde nunca el derecho a sus aportaciones. Sin embargo, la instrumentación del Sistema de Ahorro para el Retiro tiene una relevancia todavía mayor, ya que contribuye, aun con su alcance limitado a sólo un segmento de la población, a evitar otros problemas que hoy son objeto de intenso debate a nivel internacional: la incapacidad de muchos países de construir oportunamente sistemas pensionarios que tengan garantizado un mecanismo de financiamiento no dependiente de la estructura y dinámica poblacional, y sobre todo que tenga implicaciones sobre su capacidad de crecer en el futuro y sobre su capacidad de competir en los mercados mundiales.

La reforma a la seguridad social en materia de pensiones en nuestro país ha sido una de las más trascendentes, tanto por los beneficios que conlleva para varios sectores de la población, como por sus impactos en el ahorro, la inversión y el crecimiento de la economía nacional, al menos en un sentido teórico.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

4.4. Surgimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro en México

La problemática que plantea la existencia de un sistema de pensiones es muy amplia y compleja. No sólo abarca aspectos relacionados con la cobertura, seguridad social y redistribución del ingreso, sino que su diseño, finanzas y funcionamiento afectan diversos aspectos micro y macroeconómicos. Además, en la medida en que las sociedades cambian su estructura demográfica, muchos de estos aspectos generan diversos problemas que obligan a una revisión de su estructura y operación, a riesgo de tomarse inviable y ser una carga para el erario público.

Existen diversos criterios para clasificar los planes de pensiones, los cuales están en función de sus características, como el tipo de contribuciones o beneficios, el esquema de financiamiento o el tipo de administración.⁹³

Cuando la clasificación obedece al tipo de contribuciones o beneficio, tendríamos los siguientes esquemas: i) beneficio definido (especifica por adelantado el monto del beneficio de acuerdo a una fórmula que depende del salario obtenido por el trabajador durante los últimos años de su vida laboral); y ii) contribución definida (se especifica el monto de las contribuciones pero no el de los beneficios, por lo que éstos dependen de la acumulación y capitalización de aquéllas).

Si el criterio de clasificación es el financiamiento del plan tendríamos: i) planes de reparto (en los que las contribuciones son canalizadas en un fondo común, que es utilizado para pagar los beneficios de los jubilados actuales, por lo que no existe un fondo de reserva); y ii) planes de capitalización (las contribuciones pasan a formar parte de un fondo de reserva, el cual es invertido y cuyos rendimientos serán parte de los beneficios a pagar a los jubilados; el fondo puede ser colectivo, mancomunado o personal).

Finalmente, otro tipo de clasificación depende de qué sector institucional ofrezca y administre el programa, en cuyo caso tendríamos: i) planes privados (ofrecidos por el sector asegurador privado teniendo el carácter de voluntarios); y ii) planes públicos

⁹³ Las clasificaciones que a continuación se presentan fueron retomadas de: Solís y Villagómez, *Op cit.* Pág. 98 - 115.

(creados por el Estado quien los administra o puede delegar esta función a los privados).

La estructura de los planes de pensión varía dependiendo del propio plan y de sus objetivos, sin embargo, por lo general contienen un conjunto de previsiones mínimas que buscan evitar promesas no realizables. Los elementos son⁹⁴: periodo mínimo de contribución (periodo exigido de trabajo antes de ser elegible); ingresos pensionables (tipo de ingreso que califica como ingreso base para el cálculo de los beneficios); elegibilidad (condiciones de discriminación entre afiliados); edad de retiro (edad en la que se accede al beneficio en condiciones normales y, en su caso, condiciones de retiro prematuro); beneficios (tipo y cuantía que se ofrece); portabilidad (destino de las aportaciones en caso de desempleo o incorporación a otro plan); disponibilidad de los recursos (acceso del trabajador a los recursos antes del retiro); administración (persona que en específico ejerce las funciones de administrador); financiamiento (definición de tasas en función del tipo de plan); inversión (criterios para el manejo de fondos); y regulación (funciones y objetivos de los diversos participantes en el plan).

Tomando en consideración todos estos elementos expuestos es como se justificó la reforma de 1992, y las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional fueron las que albergaron los cambios dando origen al nuevo esquema de pensiones que funciona desde esa fecha para los afiliados al ISSSTE, y desde 1997 para los afiliados al IMSS gracias a una nueva reforma que amplió dicho esquema.

Para comprender las diferencias básicas entre un plan y otro, el siguiente cuadro comparativo nos proporciona, a grandes rasgos, la distinción entre un sistema pensionario de reparto y uno de contribuciones definidas, lo que nos da una primera idea de lo que se pretendió al reformar nuestro esquema de previsión.

⁹⁴ Los elementos presentados tienen como fuente: *Ibidem*. Pág. 122.

Características de los Sistemas de Beneficios Definidos y Contribuciones Definidas

Beneficios Definidos (BD)	Contribuciones Definidas (CD)
Financieramente vulnerables al envejecimiento de la población.	Mantienen su equilibrio y viabilidad financiera ante cualquier transición demográfica.
Los mecanismos redistributivos y las reglas de beneficios pueden incentivar el empleo informal y la subdeclaración de cuotas.	Las transferencias del Estado para apoyar a los trabajadores de menores ingresos pueden realizarse sin efectos negativos sobre el mercado laboral, a través de una pensión mínima garantizada o aportaciones directas.
Se generan redistribuciones de riqueza entre generaciones, lo que no necesariamente es equitativo para los trabajadores, especialmente para los de menor salario.	Los beneficios equivalen a lo ahorrado más los rendimientos generados, por lo que reconocen la carrera laboral de los trabajadores y no existen inequidades entre distintas generaciones.
El trabajador puede perder lo aportado por no cumplir con los requisitos para obtener una pensión (semanas de cotización o edad de retiro), lo que afecta más a los trabajadores de menores ingresos y a las mujeres.	El trabajador tiene plena propiedad de los recursos. Derechos de propiedad bien asignados. El trabajador puede disponer de los recursos acumulados en su cuenta en caso de no cumplir los requisitos para obtener una pensión.
No permiten que trabajadores que cotizan en diferentes sistemas acumulen sus derechos, por lo que pierden su acceso a una pensión. No hay portabilidad al no existir individualización de las cuentas.	Pueden ser completamente portables, es decir, que un trabajador que labora en diferentes sectores puede acumular su ahorro a lo largo de toda su vida laboral y moverse de un sistema al otro.

4.4.1. Los inicios del sistema: el SAR 92

El 24 de febrero de 1992 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la seguridad social en México. Entre estas disposiciones tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y posteriormente, aunque en el mismo año, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En general, las reformas a estas leyes versaron en torno de un nuevo sistema con gran trascendencia en cuestiones económicas para el país, pero además con indicadores importantes para la seguridad social.

La finalidad de esta reforma era incrementar el ingreso de los trabajadores en su jubilación, por lo que en el acuerdo por el que se establecen reglas generales para el Sistema de Ahorro para el Retiro se definían dos puntos importantes: el primero, que las cuotas y las aportaciones de los trabajadores en el caso de retiro por vejez o por cumplir con ciertos años de trabajo, fueran efectuadas en cuentas individuales del sistema; y el segundo, que dichas cantidades se entregaran a las instituciones de crédito junto con formularios para permitir individualizarlas.

En términos generales, El SAR 92 se estableció como un plan de ahorro de carácter obligatorio y complementario al sistema de pensiones. Su diseño se basaba en un esquema de contribuciones definidas, de capitalización individual, con dos subcuentas: de retiro y vivienda. Frente a este esquema, el 27 de marzo de 1992, se emitió un decreto a favor de los trabajadores del gobierno federal (Aparatado B del Artículo 123 constitucional) para contar con un sistema similar.

Las aportaciones al SAR 92 eran cubiertas en su totalidad por el empleador y equivalían al 2% del salario base de cotización por retiro y 5% por concepto de vivienda. Para esto, "el patrón debía cumplir con los pasos que se señalaban en cuanto a sus obligaciones con las instituciones de crédito, y también debían remitir a la representación sindical, por su puesto en el caso de que existiera, una relación de las

aportaciones hechas a favor de los agremiados".⁹⁵ Había además una restricción en cuanto a los trabajadores que consistía en no tener más de una cuenta de ahorro para el retiro.

Los recursos de la subcuenta de retiro se invertían en créditos a cargo del gobierno federal a través de su depósito en el Banco de México, y la rentabilidad era determinada periódicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, los fondos de vivienda eran administrados por los institutos de vivienda correspondientes: INFONAVIT y FOVISSSTE. En el supuesto de que el trabajador obtuviese una pensión, recibiría en una sola exhibición el saldo acumulado en su cuenta SAR 92, en tanto los fondos de vivienda se destinaban a la amortización de los créditos homónimos otorgados por los institutos, o bien, en caso de no haberse utilizado se entregaban al trabajador al momento de su jubilación en una sola exhibición.

Con la reforma al nuevo sistema de pensiones que entró en operación en julio de 1997, las contribuciones del SAR 92 del Apartado A se integraron a la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) de la AFORE. Los recursos del SAR 92 acumulados entre 1992 y 1997 fueron traspasados a la administradora elegida por el trabajador a solicitud de éste.

Actualmente, las subcuentas en el SAR 92 correspondientes a los recursos de trabajadores del apartado "A" presentan un saldo al cierre de abril de 2004 de 30,240.9 millones de pesos en la subcuenta de vivienda; mientras que los fondos acumulados en las subcuentas del apartado B ascendieron a 95,001.5 millones de pesos, de los cuales 40,697.8 corresponden a la subcuenta de retiro y los 54,303.7 millones restantes se encuentran depositados en la subcuenta de vivienda.⁹⁶

Asimismo, es importante destacar que el SAR 92 sigue vigente para los trabajadores del Apartado "B", sin embargo, ello se explicará en el apartado correspondiente.

⁹⁵ López Cárdenas, Próspero. *El régimen de seguridad social de los empleados públicos en México*, Pág. 54.

⁹⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social: www.imss.gob.mx

4.4.2. Resultados de la reforma

A casi ocho años de haber iniciado operaciones, el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS ha acumulado más de 32 millones de personas, cuyas cuentas individuales manejadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro registran un valor superior a los 450 mil millones de pesos. Para el año 2010 se estima que estos recursos alcanzarán un valor equivalente al 18% del Producto Interno Bruto del país.⁹⁷

Con la reforma de 1997 trataron de corregirse los problemas estructurales del sistema anterior. En específico, se buscó disminuir varias situaciones desfavorables:

- a) Mitigar el problema fiscal, reduciendo año con año su porcentaje representativo en el PIB (para este año se calcula el costo fiscal de las pensiones en 0.6%, llegando a 0.4% en el 2050⁹⁸);
- b) Desvincular de la relación activos – pensionados y de la estructura poblacional la capacidad de financiar las pensiones;⁹⁹
- c) Evitar el desvío de recursos pensionarios a otros fines, ya que desde el inicio del proceso los recursos son propiedad del trabajador y son controlados por éste a través de su cuenta individual;
- d) Eliminar los desincentivos a cotizar al dar al trabajador la propiedad de los recursos, su portabilidad y heredabilidad;
- e) Eliminar la inequidad de género al vincular la cotización con la pensión;
- f) Resolver el problema de inequidad por nivel de ingreso al vincular el esfuerzo con los beneficios obtenidos; y
- g) Elevar la pensión al invertir los recursos a través del mercado financiero a plazos largos.¹⁰⁰

⁹⁷ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

⁹⁸ CONSAR, *Op. Cit.*, Pág. 24.

⁹⁹ Para una mayor comprensión de este punto, consultar el Anexo no. 8.

¹⁰⁰ En el Anexo no. 9 se presenta una comparación entre el monto que puede recibir un trabajador como pensión al hacerlo tanto por el sistema tradicional de reparto, como por el esquema de cuentas individuales.

Hasta agosto de 2004 los recursos totales del ahorro para el retiro en el país registraron la cantidad de 804 mil millones de pesos, lo que representó 10.9% del PIB. Es importante destacar que estos recursos se triplicaron en un periodo muy corto (seis años), ya que en el 1998 sólo configuraban cerca de 200 mil millones de pesos, representando en aquel entonces el 2% del PIB.¹⁰¹

Estas cifras mencionadas tienen un gran impacto en el ahorro financiero de largo plazo, lo que a su vez ha permitido incrementar el financiamiento a proyectos productivos de larga maduración, pues tan sólo en 2004 el ahorro financiero como producto de la actividad de las SIEFORES se incrementó a 5.7%, casi cuatro puntos más que en el año 2000, donde constituía tan sólo el 2.8% del total.¹⁰²

Al cierre de abril de 2004 el número de trabajadores registrados en las AFORES fue de 31,996,885, de los cuales 51.5 por ciento se concentra en cuatro AFORES: Banamex, 17.8 por ciento; Bancomer, 13.5 por ciento; Santander Mexicano, 10.1 por ciento; y Principal 10.0 por ciento.¹⁰³

En el mismo periodo, los trabajadores registrados en las AFORES alcanzaron el 98.7 por ciento del mercado potencial proyectado para el segundo trimestre de 2004 estimado por la CONSAR. De este mercado potencial, al cierre del segundo bimestre del 2004, dos AFORES ya contaban con más del 50 por ciento de su cuota de mercado y son: Banamex, con 87.8 por ciento, y Bancomer con 66.8 por ciento.¹⁰⁴

Por otra parte, el flujo de aportaciones durante el segundo bimestre de 2004 sumó 17,146.1 millones de pesos, de los cuales Banamex, Bancomer, ING y Profuturo GNP concentraron el 61.6 por ciento de las aportaciones registradas en este bimestre. En general, estas AFORES abarcan el 49.7 por ciento de los trabajadores registrados.¹⁰⁵

Al cierre de abril de 2004, el saldo acumulado en las cuentas individuales del sistema de pensiones alcanzó un valor de 643,799.9 millones de pesos. Estos recursos fueron el resultado de la acumulación de cuotas y aportaciones, de los recursos del SAR 92

¹⁰¹ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁰² Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁰³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁰⁴ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁰⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social: www.imss.gob.mx

transferidos a las AFORES y la rentabilidad otorgada por las SIEFORES y el INFONAVIT.¹⁰⁶

El 79.7 por ciento del total de los fondos acumulados está concentrado en seis AFORES, destacando Banamex con 146,151.5 millones de pesos que representan el 22.7 por ciento, y Bancomer con 135,444.0 millones de pesos equivalentes a 21.0 por ciento del total.¹⁰⁷

En términos netos, la AFORE que ha perdido el mayor número de trabajadores en el proceso de traspasos desde el inicio del sistema y hasta el cierre del segundo bimestre de 2004 es Inbursa con 256,432 cuentas, mientras que Banamex ha ganado 409,587 cuentas en el mismo periodo. Actualmente se cuenta con cerca de 33 millones de trabajadores registrados en alguna administradora.¹⁰⁸

Adicionalmente, las Sociedades de Inversión de Aportaciones Voluntarias (SIIV) comenzaron a operar en diciembre de 2000; las AFORES que han incursionado en estas operaciones son: Bancomer, Banamex y Profuturo GNP. En abril de 2004 la cartera total de la SIIV fue de 59.2 millones de pesos, de los cuales 58.8 millones de pesos se invirtieron en instrumentos gubernamentales y reportos, y 0.4 millones de pesos en valores no gubernamentales.¹⁰⁹

Al cierre de agosto de 2004, el sistema ha acumulado recursos por 804 mil millones de pesos, equivalentes a 10.9% del PIB. Tan sólo la parte que administran las AFORES alcanza el 5.9% del Producto. Se estima que para el año 2030 este sistema proveerá de ahorro a la economía por el equivalente a 30% del PIB.¹¹⁰

De manera creciente los recursos se han orientado a financiar proyectos productivos, lo mismo de empresas privadas que de estados, municipios y empresas paraestatales. A agosto de 2004 el 18% de los recursos en las AFORES se había invertido en estos conceptos, cuando en 1998 ese porcentaje era de apenas 3%.¹¹¹

¹⁰⁶ Hasta abril de 2004 el número exacto de trabajadores registrado era 31, 996, 885. Fuente: CONSAR, "Boletín Informativo No. 2", Año 9, abril 2004. Pág. 29.

¹⁰⁷ *Ibidem*. Pág. 34.

¹⁰⁸ *Ibidem*. Pág. 48.

¹⁰⁹ *Ibidem*. Pág. 56.

¹¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

La mayor facilidad a la movilidad de las cuentas se ha reflejado, a su vez, en la entrada de nuevos participantes. En los últimos dos años se han incorporado tres nuevas afores y existen solicitudes de autorización por parte de varias más. Esto conllevará más opciones en materia de servicios y fomentará una mayor competencia en beneficio de los 32 millones de afiliados.

Según información de la CONSAR, durante los primeros siete años de operación del sistema se ofrecieron altas tasas de rendimiento, incluso muy superiores al nivel inflacionario, lo que representó un enorme logro para los trabajadores del país, ya que sus recursos y sus aportaciones voluntarias recibían excelentes tasas reales de crecimiento sin importar el monto de ahorro de cada uno (en esos primeros años representaron más de 150 mil millones de pesos en ganancias para los trabajadores¹¹²).

Adicionalmente, las AFORES han otorgado los mayores rendimientos de entre las alternativas disponibles, ya que en los siete años de operación del sistema las SIEFORES han alcanzado rendimientos netos por 7.4%, lo que las ubica por arriba del 6.9% otorgado por el papel comercial y del 5.4% de los CETES, sin mencionar otros instrumentos de inversión que otorgan rendimientos mínimos en comparación con las SIEFORES.¹¹³

Por su parte, el número de cuentas que administran también se ha incrementado sustancialmente, pues paso de 11.2 millones de cuentas en 1997 a 17.8 millones en 2000, y a 32.6 millones en este año, es decir, casi se triplicó el número de cuentas administradas en 7 años de operación del sistema.¹¹⁴

Lamentablemente, y a pesar de este éxito financiero, la siguiente gráfica publicada por la CONSAR deja identificar otros elementos.

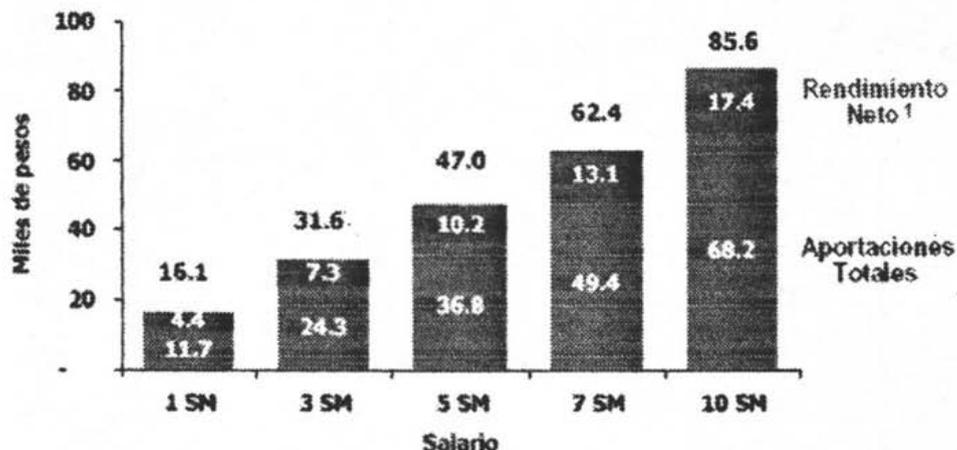
¹¹² Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹¹³ Según la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, en los últimos años los rendimientos netos han alcanzado una gran importancia, pues en la actualidad las comisiones otorgadas por las AFORES representan ya más de una cuarta parte de las aportaciones realizadas. Fuente: www.amafore.com.mx

¹¹⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

Composición del Saldo Total a Agosto de 2004 para Trabajadores de Distinto Nivel de Salario

(cifras en miles de pesos)



1/ Rendimiento neto de comisiones sobre flujo y sobre saldo

Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

Como se observa, la mayor parte del total de recursos que maneja el SAR provienen de personas cuyo ingreso es mayor a los 5 salarios mínimos, lo que pone en tela de juicio la progresividad que trata de impulsar el nuevo esquema, ya que siguen viéndose mayormente beneficiados las personas que gozan de mayores ingresos, mayor estabilidad laboral y menor movilidad.

En suma, como se ha argumentado, si bien la reforma fortaleció en cierto sentido el sistema pensionario al establecer un esquema financieramente viable, aún existen grandes retos que afrontar. En México existen múltiples sistemas de pensiones que cubren a trabajadores de diversos sectores como el gobierno federal, organismos descentralizados, gobiernos de las entidades federativas, fuerzas armadas y universidades. Algunos de estos sistemas requieren de una revisión a su estructura de financiamiento y beneficios para garantizar que el ahorro de los trabajadores esté debidamente financiado.

Asimismo, se debe tener presente la necesidad de extender el alcance de los

beneficios del sistema reformado a un mayor número de personas, ya que aún después de las reformas iniciales se ha observado que la cobertura del sistema de previsión es limitada. Por ello, las reformas deben generar incentivos para la incorporación de trabajadores al sistema formal, de manera que se minimicen los problemas derivados de no contar con una fuente de ingresos al momento del retiro del mercado laboral.

5. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Como se ha señalado, ante la complejidad del sistema pensionario mexicano actual, es necesario centrar el análisis en los casos de los trabajadores afiliados al ISSSTE y al IMSS, pues son estos dos sectores los que más han experimentado la privatización del sistema de pensiones y, en general, la evolución de un sistema tradicional de reparto, que depositaba en el Estado la mayor responsabilidad del pago de pensiones y su manejo, a otro de cuentas individuales, cuyo centro es la participación del trabajador en la construcción de su propia pensión. Por ello, en este capítulo se hace una descripción objetiva de la operación de este sistema, y se realiza una evaluación de ciertos elementos que configuran en particular a este nuevo esquema.

5.1. Objetivo

En 1992 México llevó a cabo una reforma a los esquemas pensionarios del IMSS y el ISSSTE, como un primer esfuerzo para sortear los obstáculos financieros que imponía su inviabilidad creciente (0.6% del PIB). El objetivo era contrarrestar la insuficiencia de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte por medio del Sistema de Ahorro para el retiro (hoy conocido como SAR 92), que se combinaba con las aportaciones para constituir una capitalización individual.

Más adelante, en 1997, el sistema enfrentó una nueva reforma con el propósito de establecer obligatoriamente un nuevo esquema de pensiones basado en cuentas individuales administradas por instituciones financieras especializadas. La reforma surgió en un periodo en que los sistemas de previsión de varios países eran objeto de revisión y modificación debido a las situaciones de crisis financiera y de pérdida de credibilidad que enfrentaban.

Como se menciona, el nuevo enfoque tuvo como principal característica la sustitución de un régimen público de pensiones por un régimen de cotizaciones definidas con gestión privada. El esquema de capitalización individual busca que el nivel de la pensión de un trabajador sea determinado por los recursos que éste acumule durante

su vida de trabajo, tratando de evitar así el déficit público y la creciente carga presupuestaria y financiera que enfrentaban las instituciones de seguridad social.

Así, el objetivo principal de esta reforma fue el de permitir al trabajador manejar sus propios recursos pensionarios, siendo las principales implicaciones de estos cambios: la reducción del déficit público, la eliminación gradual de los pasivos laborales, el aumento en la transparencia respecto al manejo de los fondos, y el traducir el ahorro que representan los recursos destinados al retiro en una verdadera palanca del desarrollo nacional mediante su manejo e inversión por instituciones financieras privadas.

Adicionalmente, uno de los objetivos secundarios es el de dar amplio espacio a la iniciativa privada, en particular a los intermediarios financieros con fines de lucro, para administrar e invertir los ahorros de los trabajadores, dejando al Estado la responsabilidad de garantizar una pensión mínima a los futuros jubilados que no llegaran a obtener ingresos suficientes con sus propias contribuciones capitalizadas.

5.2. Alcance

En términos generales, El SAR 92 se estableció como un plan de ahorro de carácter obligatorio y complementario al sistema de pensiones. Su diseño se basaba en un esquema de contribuciones definidas, de capitalización individual, con dos subcuentas: de retiro y vivienda. Frente a este esquema, el 27 de marzo de 1992, se emitió un decreto a favor de los trabajadores del gobierno federal (Apartado B del Artículo 123 constitucional) para contar con un sistema similar.

Posteriormente, con la reforma al nuevo sistema de pensiones que entró en operación en julio de 1997, las contribuciones del SAR 92 del Apartado A se integraron a la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) de la AFORE. Sin embargo, la reforma solo aplicó a los trabajadores regidos por el apartado "A" de la constitución, es decir, los trabajadores adscritos al IMSS, por lo que los cotizantes al ISSSTE (a los que aún aplica el SAR 92), a las instituciones de seguridad social estatales, y otros sistemas pertenecientes a organismos descentralizados a nivel federal, quedaron fuera de los beneficios de la reforma.

5.3. Impactos

El impacto de la transformación fue amplio, pues comenzó a gestarse un verdadero cambio cultural al establecerse que, a diferencia del sistema tradicional, el trabajador es el autor y responsable de su ahorro para el retiro, pues se definió que desde su ingreso al mercado laboral es dueño de sus recursos destinados para su vejez, y las decisiones que tome repercutirán invariablemente en el monto de la pensión que reciba.

Significó un cambio oportuno, por que ante la dinámica demográfica que apuntaba al envejecimiento de la población y el ya evidente desequilibrio actuarial del sistema pensionario (5% de la población es mayor de 60 años¹¹⁵), traería como consecuencia la incapacidad gubernamental de hacer frente al compromiso legal de otorgar pensiones a los 22 millones de trabajadores afiliados al Seguro Social, o bien, sería una fuente creciente y descontrolada de presión sobre el gasto público (0.6% del PIB).¹¹⁶

La reforma significó también un cambio equitativo, ya que en el nuevo sistema el trabajador no pierde nunca el derecho a sus aportaciones, por el contrario, si sus recursos son insuficientes aplica el principio de solidaridad mediante la creación de la pensión mínima garantizada. Asimismo, se elimina la posibilidad de que las mujeres pierdan sus derechos pensionarios por cuestiones de maternidad (hasta el 2000, existían 36% más jubilados hombres que mujeres en situaciones laborales similares).¹¹⁷

En suma, el impacto principal que se ha observado de la instrumentación del Sistema de Ahorro para el Retiro tiene que ver con darle al país la capacidad de construir oportunamente un sistema pensionario nacional que tengan garantizado mecanismos adecuados de financiamiento, que no dependa de la estructura y dinámica poblacional, y sobre todo, que tenga implicaciones sobre su capacidad de crecer en el futuro y sobre su capacidad de competir en los mercados mundiales.

¹¹⁵ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: www.inegi.gob.mx. Asimismo, también puede consultarse el Anexo número 4.

¹¹⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social: www.imss.gob.mx

¹¹⁷ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

5.4. Base legal

El marco jurídico de los Sistemas de Ahorro para el Retiro integra las siguientes reglamentaciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art.123).
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (1997).
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (2004).
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2002).
- Ley del Seguro Social (1996).
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1983).
- Ley del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (1972).
- Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un Sistema de Ahorro para el Retiro (1992).
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993).
- Acuerdo por el que se establecen reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1994).
- Reglas Generales a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, para la recepción de aportaciones al sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que realicen las dependencias y entidades públicas (2003).

- Acuerdo por el que se establecen reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1994).
- Ley para la Protección de los Usuarios de Servicios Financieros (1997).

Para entender como opera el SAR en cada uno de los dos esquemas (IMSS e ISSSTE), se hace una descripción de los mismos de acuerdo a la ley que los rige.

5.5. Ley del Seguro Social¹¹⁸

En general, las pensiones que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga son por: incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento (o en su caso incapacidad permanente parcial entre el veinticinco y el cincuenta por ciento); invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, y además establece un esquema de pensiones para los beneficiarios del pensionado ya sea por viudez, orfandad, o de ascendencia.

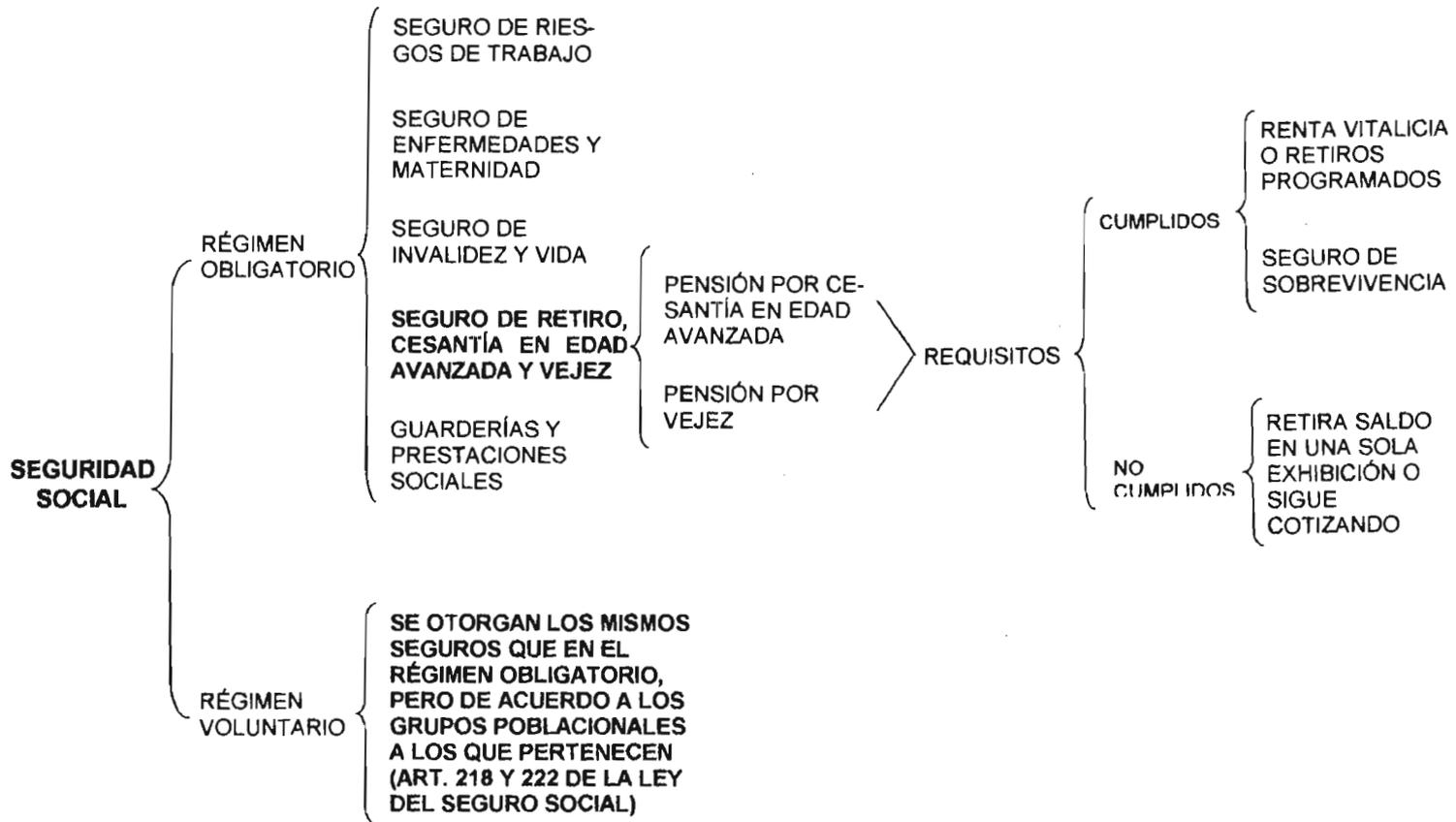
Cabe anotar en este punto, y como se señaló en el planteamiento del problema, que la parte de este esquema general pensionario que nos ocupa es la referente a las pensiones otorgadas por concepto de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El Seguro Social comprende dos grandes esferas: el régimen obligatorio y el régimen voluntario, los cuales cubren las contingencias y proporcionan servicios mediante prestaciones en especie y en dinero de acuerdo a lo que corresponde a cada seguro.

Como se observa en el esquema siguiente, en los dos regímenes está comprendido el seguro de retiro, y finca en general las bases sobre las que se desarrolla actualmente el sistema pensionario mexicano. Sin embargo, el que sirve de plataforma para la creación y operación del actual SAR es el que contempla el régimen obligatorio, por ello en adelante ese será nuestro sustento.

¹¹⁸ Como se observa, los mecanismos jurídicos y administrativos aquí descritos se retoman de: *Ley del Seguro Social, IMSS, 2004. Artículos 152 a 200.*

Ubicación de las pensiones en el régimen de Seguros del IMSS



Fuente: Autoral, con base en la *Ley del Seguro Social*, 2004.

El seguro mencionado contempla varios ramos que dan acceso a una pensión, los cuales se explican brevemente a continuación:

- Existe Cesantía en Edad Avanzada cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad, y para gozar de las prestaciones se requiere que tenga reconocidas ante el IMSS un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

El trabajador cesante que tiene sesenta años o más y no reúne las semanas de cotización, puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.¹¹⁹

- Para encontrarse en el supuesto del Ramo de Vejez se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el IMSS un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, sin embargo, en el caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las semanas de cotización requeridas, tiene el derecho de retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Para ambos ramos, los asegurados pueden disponer de su cuenta individual a través de alguna de las alternativas siguientes: 1) contratar con una institución de seguros una renta vitalicia, la cual se actualiza anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor; y 2) mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste retiros programados, sin ser privado de la posibilidad de contratar una renta vitalicia en cualquier momento.

Actualmente, como puede observarse en el Anexo No. 5, existen 636,861 personas jubiladas por cesantía en edad avanzada y 237,769 por vejez, dando un total de 874,630.¹²⁰ En total, contando las pensiones por invalidez, viudez, orfandad y ascendencia, el IMSS tiene actualmente 2,006,974 pensionados.¹²¹

¹¹⁹ Como excepción a este supuesto, el asegurado puede pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

¹²⁰ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: www.inegi.gob.mx

¹²¹ Instituto Mexicano del Seguro Social: www.imss.gob.mx

Todos los trabajadores que ingresaron al mercado laboral formal después de julio de 1997, deben recibir invariablemente sus recursos pensionarios a través de alguna de las dos modalidades (renta vitalicia o retiro programado). Esas dos formas de entrega de recursos al pensionado configuran en gran medida el papel que juegan las instituciones financieras al momento de otorgar una pensión, y cada una de ellas contempla procesos especiales que se analizarán más adelante en el numeral 5.9 denominado "Procesos básicos de los Sistemas de Ahorro para el Retiro".

5.5.1. El régimen de pensiones en el IMSS

Los patrones y el Gobierno Federal están obligados a enterar al IMSS el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se reciben y se depositan en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador.

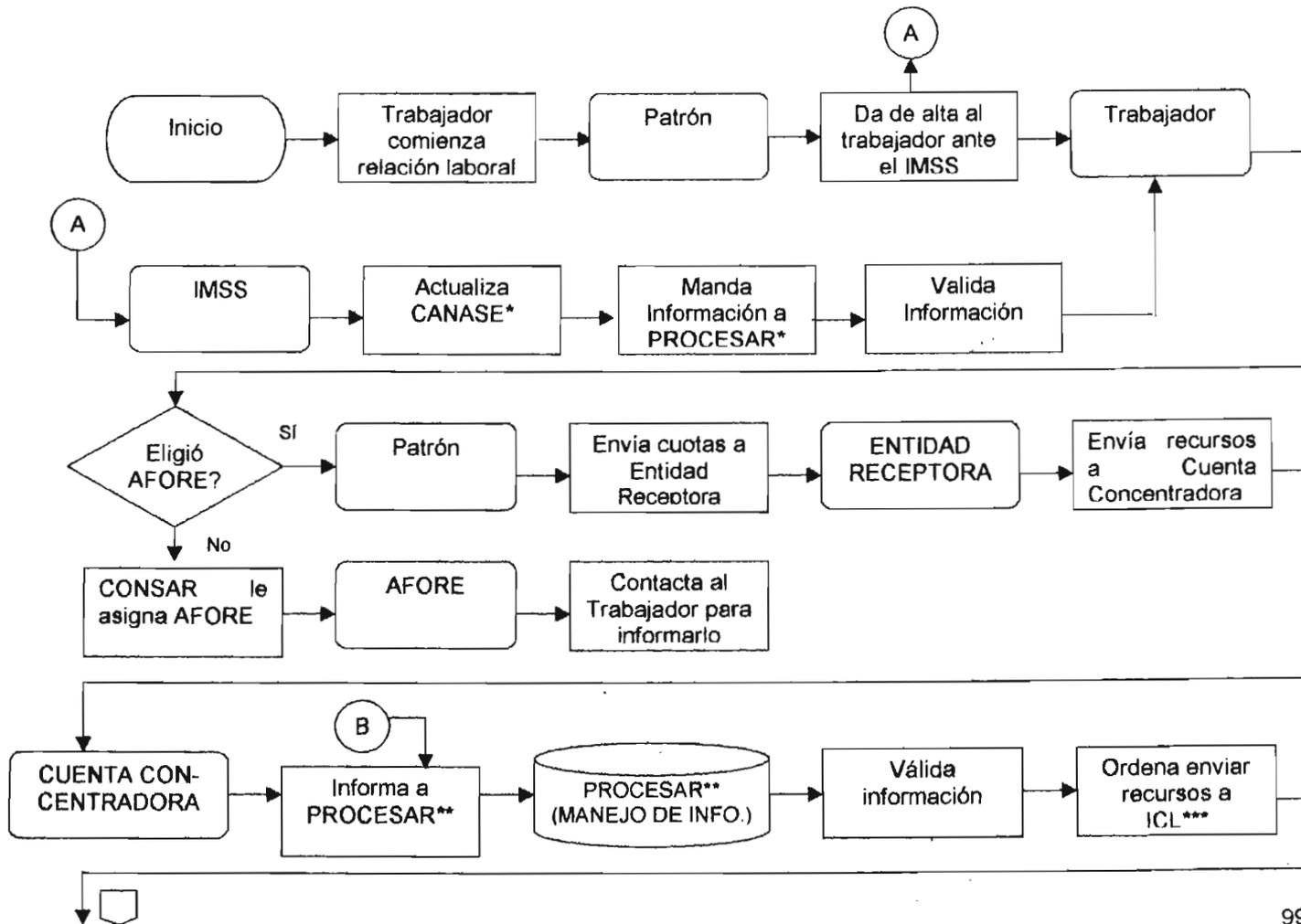
Las cuotas y aportaciones, a grandes rasgos, se cubren de la siguiente manera:

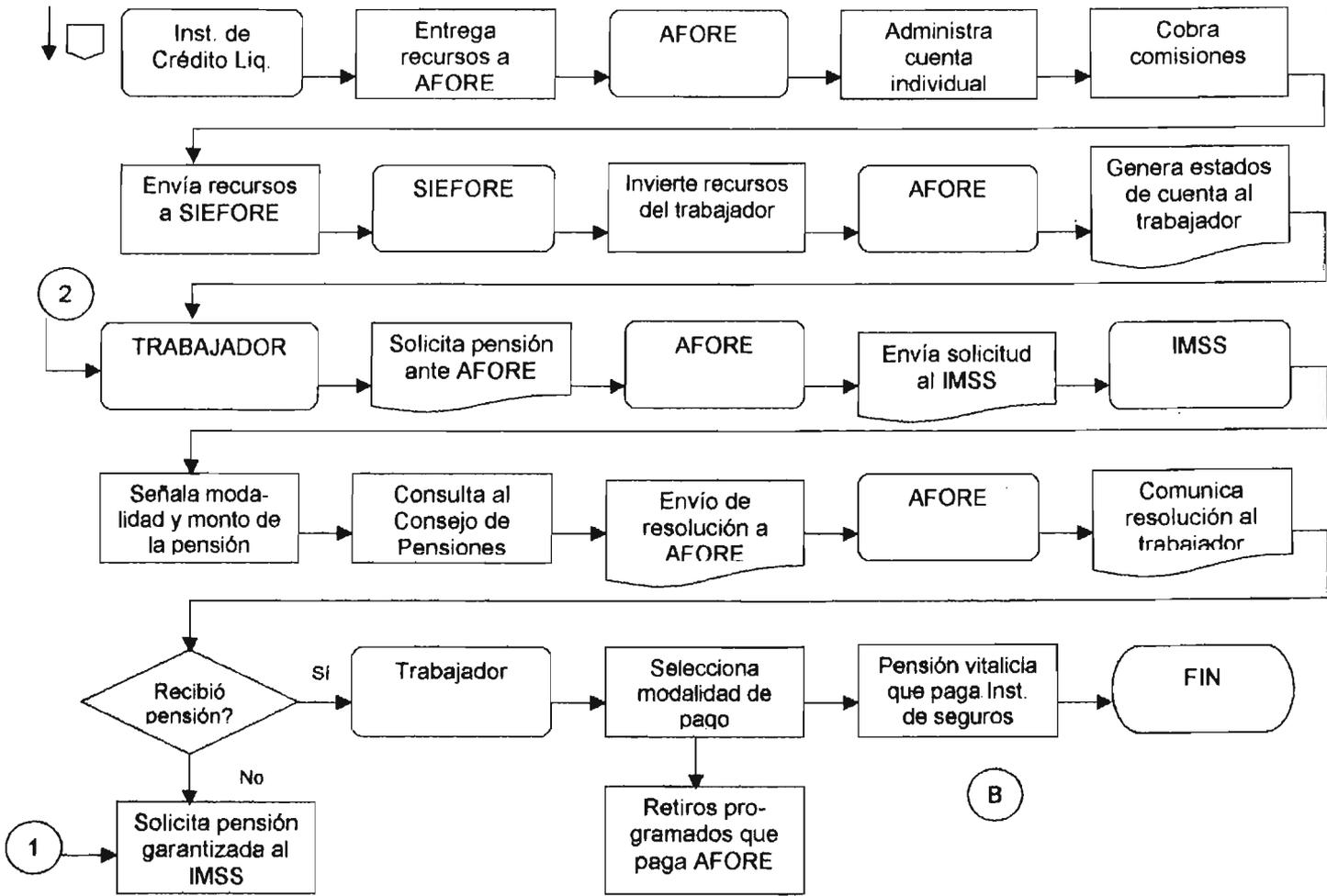
- I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador.
- II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del 3.150% y 1.125% sobre el salario base de cotización, respectivamente.
- III. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, la contribución del Estado es igual al 7.140% y 3% del total de las cuotas patronales de estos ramos.
- IV. Además, el Gobierno Federal aporta mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado.¹²²

Para comprender de mejor manera los procesos contenidos en esta sección y en el numeral 5.5, se presenta el siguiente diagrama de flujo que muestra a grandes rasgos la operación del sistema de ahorro para el retiro que maneja el IMSS.

¹²² El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualiza trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Diagrama de flujo sobre la operación del SAR en el esquema del IMSS





Fuente: Autorial, con base en la Ley del Seguro Social, 2004.

- * CANASE = Catálogo Nacional de Asegurados
- ** PROCESAR = Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR
- *** ICL = Instituciones de Crédito Liquidadoras

5.5.2. La pensión garantizada

Una de las innovaciones más importantes y de alto impacto que introdujo el nuevo esquema de pensiones es justamente la pensión garantizada, la cual es aquella que el Estado asegura a quienes por sus condiciones específicas (semanas de cotización, monto probable de pensión, etc.) no tengan acceso a dicha prestación, o bien, los beneficios de la misma sean inferiores al mínimo establecido.¹²³

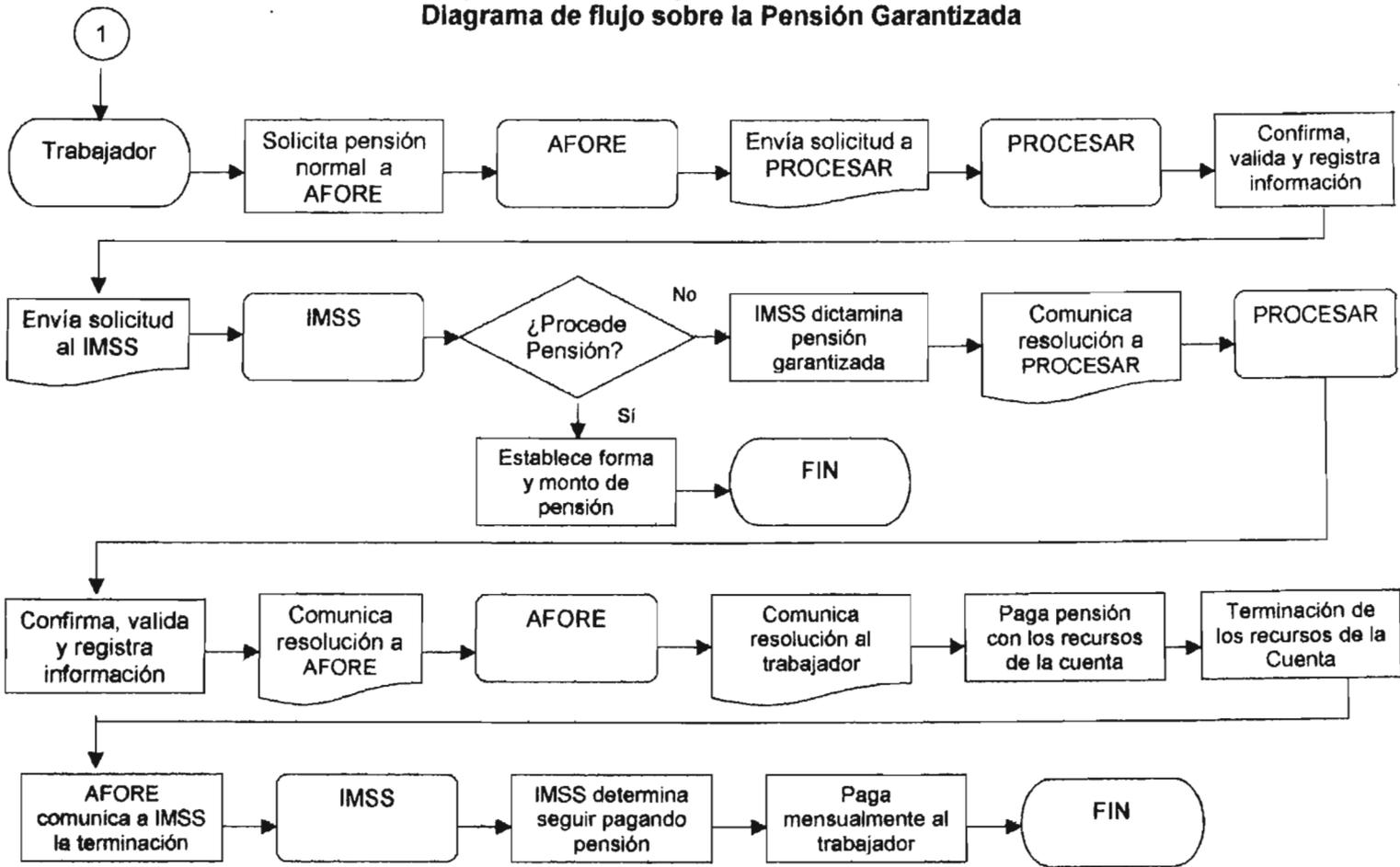
Esta pensión, además de proteger al asegurado cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado, también le permite la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios (viuda, hijos o ascendientes, en ese orden).

En estos casos, la administradora de fondos para el retiro continúa con la administración de la cuenta individual del pensionado, y efectúa retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de la pensión garantizada. El Gobierno Federal, con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, cubre la pensión garantizada por conducto del IMSS de la siguiente forma: agotados los recursos de la cuenta individual, la Administradora de Fondos para el Retiro notifica este hecho al IMSS con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión mínima garantizada con los recursos que para tal efecto le debe proporcionar el Gobierno Federal.

Para comprender de mejor manera cómo es que un trabajador puede acceder a una pensión garantizada, se presenta el siguiente diagrama de flujo, el cual se desprende del diagrama general anterior como una primera sección y que muestra esquemáticamente los pasos a realizar para obtener dicha prestación.

¹²³ El monto mensual de esta pensión es el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal.

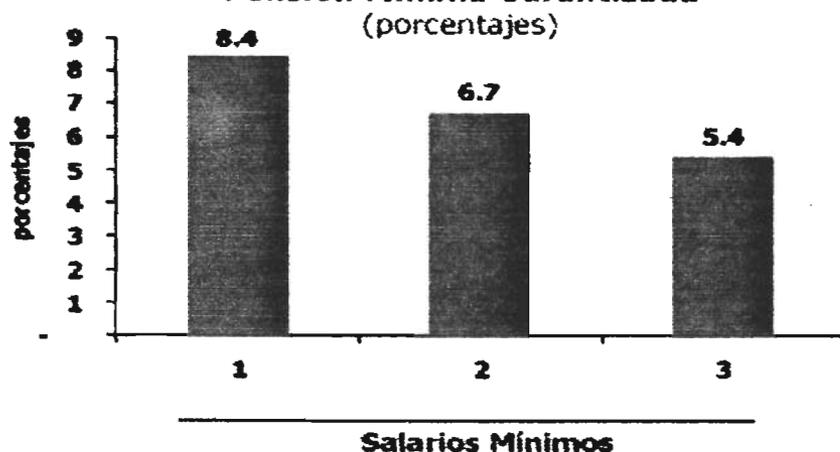
**Sección 1 del flujograma sobre la operación del SAR en el esquema del IMSS.
Diagrama de flujo sobre la Pensión Garantizada**



Fuente: Autoral, con base en la Ley del Seguro Social, 2004.

Hasta el momento, la pensión mínima garantizada, como expresión de la solidaridad del sistema al ser portadora de la cuota social, ha representado un éxito financiero, tal y como lo demuestra la siguiente gráfica.

Rendimiento Real Implícito de las Cuentas Individuales por Pensión Mínima Garantizada



La PMG equivale a un Rendimiento Garantizado de la cuenta individual de los trabajadores, siendo mayor para los de menores ingresos.

Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, México, octubre de 2004.

5.5.3. Creación de las cuentas individuales, de las AFORES y las SIEFORES

El artículo 174 de la Ley del Seguro Social consagra el derecho y la obligación de todo trabajador asegurado de tener una cuenta individual, la cual es la piedra angular del nuevo sistema pensionario al ser un instrumento de manejo directo por parte de cada trabajador, y administrado por organizaciones privadas especializadas en ello.¹²⁴

La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales están a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro, las cuales operan las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores. Actualmente, el sistema cuenta con poco más de 32 millones de cuentas, cuyos fondos en su conjunto representan más del 10% del PIB.¹²⁵

¹²⁴ "Ley del Seguro Social", IMSS, 2004. Artículo 174.

¹²⁵ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

5.5.4. Continuación e incorporación voluntaria al régimen obligatorio

A grandes rasgos, la continuación (ser dado de baja y seguir cotizando) o incorporación (ser un trabajador independiente o como parte de un convenio suscrito con el IMSS), abren la posibilidad de poder acceder a una pensión aún si la persona no es un trabajador que cotice a los institutos de seguridad social, o no es derechohabiente. Esta gran posibilidad de acceder a una pensión aún en el caso de no ser asalariado, es uno de los aspectos más positivos que contempla este nuevo esquema, y su regulación se detalla más adelante.

5.5.5. Derechos especiales de las cuentas individuales y seguros adicionales

Una de los derechos especiales que contempla el esquema de cuentas individuales es la Ayuda para Gastos de Matrimonio, pues le permite al trabajador retirar por este concepto una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con cargo a la cuota social aportada por el Gobierno Federal en su cuenta. Este derecho se ejerce por una sola vez.

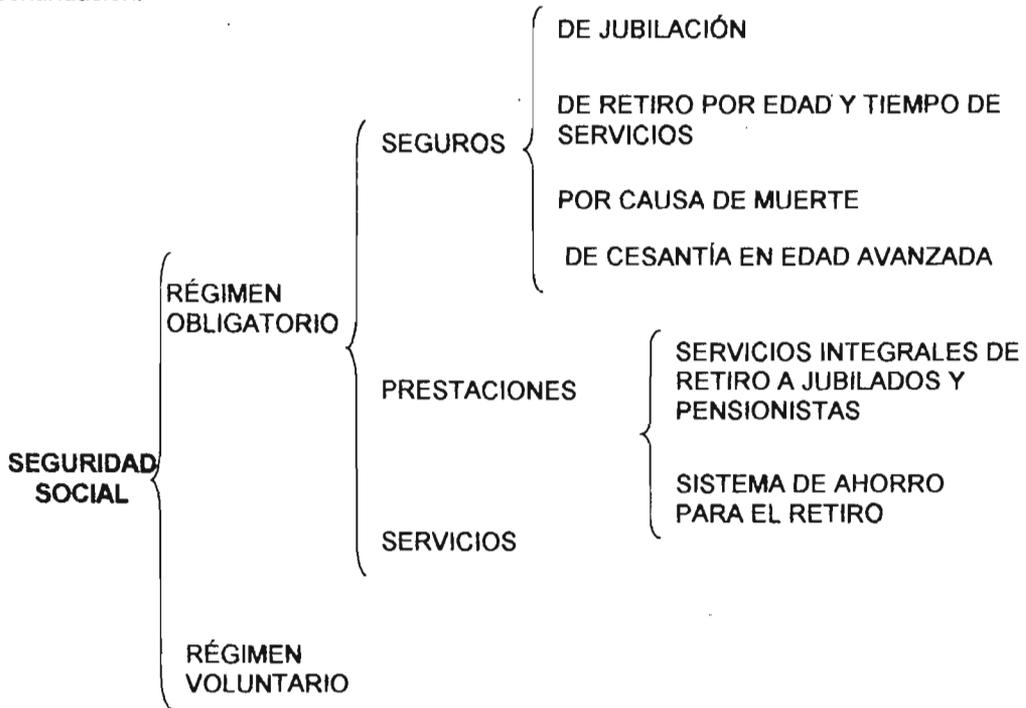
La siguiente característica especial se refiere a lo que el trabajador puede hacer durante el tiempo en el que deje de estar sujeto a una relación laboral, pues tiene derecho a seguir realizando aportaciones a su cuenta individual y retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez el diez por ciento de su saldo.¹²⁶

En cuanto a los seguros adicionales, el IMSS tiene la facultad de contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo, y que son superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio, sobre todo en lo que se refiere a los seguros de riesgo de trabajo y de invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

¹²⁶ Esta prestación es una especie de seguro de desempleo que no debe entenderse de ninguna manera como el que opera en Estados Unidos. Además, este derecho sólo puede ser ejercido en intervalos de cinco años y previa comprobación de no ocupación.

5.6. Ley del ISSSTE

Al igual que los trabajadores afiliados al IMSS, el régimen de seguridad social de los que se encuentran adscritos al ISSSTE es obligatorio y voluntario. El sistema de pensiones que aplica a estos trabajadores se encuentra descrito en el primero, pues en él se contemplan los seguros de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por causa de muerte, de cesantía en edad avanzada y un Sistema de Ahorro para el Retiro, tal y como se muestra a continuación.



Fuente: Autoral, con base en la *Ley del ISSSTE*, 2004.

El trabajador afiliado debe cubrir al ISSSTE una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización, correspondiendo el 3.50% para la prima anual destinada para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes. Por su parte, las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen deben cubrir como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores, siendo el 3.50% el que se destina a la prima de pensiones y las reservas señaladas.

Agrandes rasgos, las modalidades de pensión que otorga el ISSSTE, y que para esta tesis son importantes, se describen a continuación:

- Pensión por jubilación: tienen derecho a esta pensión los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios, e igual tiempo de cotización al ISSSTE, cualquiera que sea su edad. La pensión por jubilación da derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que percibía el trabajador.
- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios: tienen derecho a esta pensión los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al ISSSTE. El monto de la pensión se establece de acuerdo a una tabla que consolida años de servicio con monto de pensión.
- Pensión por causa de muerte: como su nombre lo indica, está pensión se otorga por el fallecimiento del trabajador cualquiera que sea su edad, y siempre que haya cotizado al ISSSTE por más de quince años. También están amparados para acceder a esta pensión los trabajadores que al momento de su muerte cuenten con sesenta o más años de edad y un mínimo de diez años de cotización.
- Pensión por cesantía en edad avanzada: esta pensión se otorga al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los sesenta años de edad y haya cotizado por un mínimo de diez años al Instituto. El monto de la pensión también se calcula de acuerdo a una tabla que señala la cantidad a recibir en relación con la edad del trabajador en el momento que la solicita.

En todas esas modalidades (por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios y cesantía en edad avanzada) la muerte del trabajador da origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, en ese orden.

Actualmente, el ISSSTE cuenta con un total de 10,303,539 derechohabientes, de los cuales 551,487 gozan de una pensión.¹²⁷

¹²⁷ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: www.issste.gob.mx

5.6.1. El Sistema de Ahorro para el Retiro de los afiliados al ISSSTE (SAR 92)

A partir de un decreto expedido en 1992, los trabajadores del servicio público cuentan con un Sistema de Ahorro para el Retiro basado en el esquema de cuentas individuales, como complemento del sistema pensionario tradicional arriba descrito. En este sistema, las dependencias y entidades están obligadas a enterar al ISSSTE el importe de las aportaciones correspondientes por medio de la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador.

El importe de dichas aportaciones (equivalente al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador), junto con las aportaciones relativas al Fondo de la Vivienda (equivalentes al 5%), deben entregarse simultáneamente en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la CONSAR, para su abono en las cuentas individuales abiertas a nombre de los trabajadores.

Las cuentas individuales de este sistema contemplan dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda. Sin embargo, también pueden hacerse aportaciones voluntarias que en la actualidad se depositan en una subcuenta del mismo nombre autorizada por la CONSAR.

Las dependencias y entidades son las responsables de llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador en la institución de crédito o entidad financiera autorizada que ellas elijan, sin que ello limite el derecho del trabajador de pedir que sus recursos se transfieran a otra institución distinta para su manejo.

Las aportaciones que reciben las instituciones de crédito se depositan en la cuenta que el Banco de México lleva al ISSSTE, para que puedan ser invertidas y así generar intereses a favor de los trabajadores. Los gastos de administración y manejo de fondos que las instituciones de crédito llevan a cabo, se cubren a través de comisiones pagadas por los propios trabajadores.

El sistema establece también a favor de los trabajadores la posibilidad de solicitarle a la institución de crédito o entidad financiera que maneje su cuenta individual, la transferencia de una parte o de la totalidad de los fondos de la subcuenta de ahorro para el retiro a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras.

Además, para mayor seguridad en la entrega de recursos a los trabajadores o a los derechohabientes, se le da el derecho al trabajador de solicitar la contratación de un seguro de vida o invalidez, con cargo a los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro, y también de solicitar, una vez cumplidos los requisitos para pensionarse, que la institución que maneje su cuenta le entregue los fondos de la misma, situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien, entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

Al igual que con los afiliados del IMSS, los trabajadores pueden, durante el tiempo en que dejen de estar sujetos a una relación laboral, realizar aportaciones a su cuenta individual y retirar de la subcuenta de ahorro para el retiro una cantidad no mayor al diez por ciento (10%) de su saldo en intervalos de cinco años.

Como se mencionó, este esquema sigue operando aún después de la reforma al sistema de pensiones de 1997, pues ésta sólo incluyó a los trabajadores afiliados al IMSS.¹²⁸ Los trabajadores del sector público (empleados de los poderes de la unión y el gobierno del Distrito Federal, paraestatales y algunas otras entidades afiliadas) seguirán gozando del esquema de pensiones otorgado por el ISSSTE, junto con el programa complementario conocido como SAR 92.

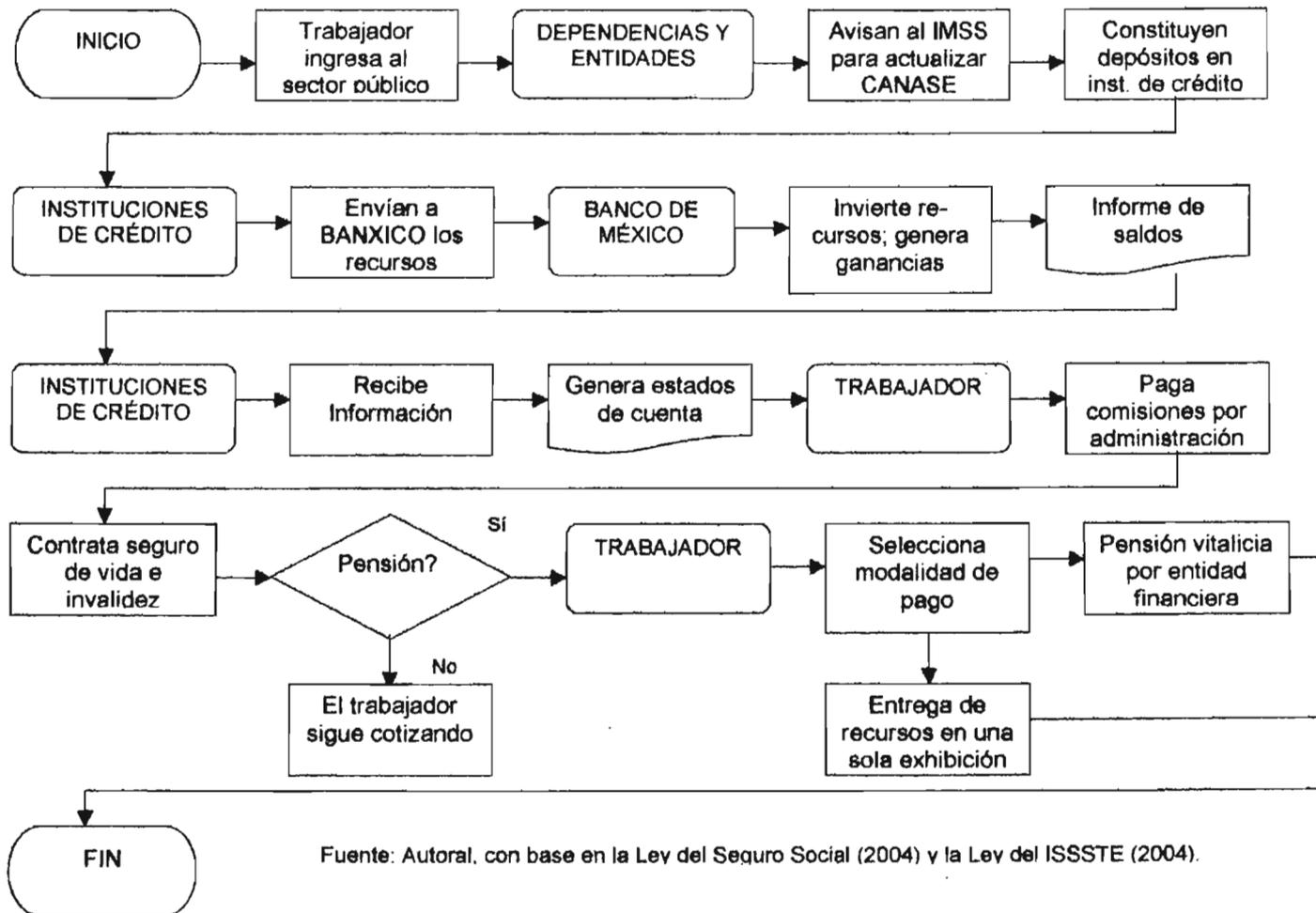
Actualmente (cuarto bimestre de 2004), los depósitos recibidos por las instituciones de crédito suman 1,725.2 millones de pesos, de los cuales 558.4 millones de pesos correspondieron a la subcuenta de ahorro para el retiro (ISSSTE) y 1,166.8 millones de pesos a la de fondo de la vivienda (FOVISSSTE). Las instituciones bancarias que actualmente participan en SAR 92 son: Banamex, Bancomer, HSBC, Inverlat y Serfín.¹²⁹

En este contexto puede señalarse que no avanzar en la reforma al esquema del ISSSTE nos obligaría a enfrentar en los próximos años la disyuntiva de elevar el endeudamiento y a reducir los recursos dirigidos a gasto en infraestructura y a gasto social, alternativas que no representan una solución sustentable. Para evitarlo, es importante voltear la vista a experiencias como la del sistema de ahorro para el retiro del propio IMSS, y buscar en ella y en las de otros casi treinta países que han adoptado esquemas similares, opciones para proveer a los otros esquemas pensionarios del país de una fuente propia de financiamiento.

¹²⁸ Los gobiernos de los estados de la federación ofrecen programas de seguridad social a sus trabajadores mediante institutos estatales, los cuales tampoco fueron afectados por la reforma al IMSS.

¹²⁹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

Diagrama de flujo sobre la operación del SAR 92 en el esquema del ISSSTE



Fuente: Autoral, con base en la Ley del Seguro Social (2004) y la Ley del ISSSTE (2004).

Fuente: Autoral, con base en la Ley del ISSSTE, 2004.

5.7. La CONSAR en los sistemas de ahorro para el retiro

Como se ha reiterado, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro fue publicada en diciembre de 1996; entró en vigor el primero de julio de 1997; fue objeto de una amplia reforma en 2002; y es la que actualmente configura y rige el sistema pensionario mexicano que se aplica a la mayoría de los trabajadores del país. En general, la ley tiene por objeto "regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta ley, en la del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".¹³⁰

El objetivo central del Sistema de Ahorro para el Retiro consiste en procurar las condiciones para que los trabajadores obtengan una pensión que les permita sostenerse dignamente en la etapa de jubilación, lo que se dará como resultado de las aportaciones obligatorias y voluntarias que se realicen a lo largo de la vida laboral, más los rendimientos obtenidos por las inversiones de estos recursos con la mayor seguridad, menos las comisiones que se cobren por la administración de las cuentas individuales.

La conducción de este nuevo sistema pensionario corresponde a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), creada como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual es importante identificar (sobre todo en la esfera publiadministrativa), pues nos da una primera visión de las capacidades reales de actuación de esta institución.

La Comisión fue creada hace diez años como el organismo regulador y supervisor de lo que 3 años más tarde sería el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. En sus primeros dos años de existencia, la CONSAR orientó sus esfuerzos a diseñar la Iniciativa que se propondría al Congreso de la Unión para dar nacimiento a este sistema, así como a diseñar los complejos procesos operativos que le darían viabilidad práctica.¹³¹

En términos generales, la CONSAR se ocupa de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, por lo que siempre debe intervenir y tener conocimiento de la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones, así como de la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad

¹³⁰ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, CONSAR, 2004. Artículo 1.

¹³¹ CONSAR. *Op. Cit.*, Pág. 2.

social y los participantes de los referidos sistemas. También es la encargada de expedir las disposiciones a las que deben sujetarse los participantes en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operación, modificación, revocación o disolución.¹³²

Para dar cumplimiento a esas responsabilidades, la CONSAR está facultada para ejercer actividades de supervisión y control, pues tiene la capacidad de imponer multas y sanciones, así como de emitir opinión en materia de delitos civiles y penales.

Todos estos elementos constituyen precisamente la responsabilidad y la tarea administrativa de este órgano de gobierno que es la CONSAR, la cual ha definido una estrategia integral (publiadministrativa, económica, normativa, publicitaria, etc.) para fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro. Esta estrategia descansa en cuatro ejes principales¹³³.

- 1) Consolidar la función de inspección y vigilancia del Sistema a partir de una supervisión analítica. Para ello se han venido actualizando (sobre todo en 2002) las circulares que regulan los principales procesos del nuevo sistema de pensiones y se realizó una importante inversión en sistemas informáticos para fortalecer la eficacia en la supervisión bajo un esquema de eficiencia administrativa.
- 2) Impulsar un marco regulatorio que propicie la inversión segura y rentable del ahorro de los trabajadores. En este sentido, se establecieron las unidades de riesgos para incrementar la seguridad de las inversiones que realizan las AFORES y se efectuaron modificaciones en el régimen de inversión de las SIEFORES, propiciando una mayor diversificación al limitar la concentración por emisor y al incorporar más sectores económicos que podrán financiar proyectos productivos con los fondos de pensiones, mediante la oferta de rendimientos atractivos.
- 3) Establecer esquemas que fomenten la sana competencia y la participación activa de los trabajadores, para así lograr la reducción de los costos en el sistema. Se puso en marcha un nuevo procedimiento para asignar a los trabajadores que no eligen AFORE cuando ingresan a cotizar en el Sistema de Ahorro para el Retiro, pues se incluyeron nuevos criterios como la ubicación geográfica y el desempeño de la administradora, además de atender al porcentaje de comisiones cobradas. Adicionalmente, se reformuló el procedimiento de traspaso de cuentas de trabajadores, reduciendo el

¹³² Tratándose de las instituciones de crédito, esta facultad sólo se aplica en lo estrictamente relacionado con los sistemas de ahorro para el retiro.

¹³³ Los ejes descritos pueden consultarse con mayor profundidad en: www.consar.gob.mx/aniversario

tiempo del trámite de tres meses a menos de un mes. También se obliga a las administradoras a proporcionar información sobre las comisiones que cobran todas las AFORES para que los trabajadores valoren la conveniencia de realizar el traspaso de su cuenta individual.

- 4) Constituir mecanismos que estimulen el ahorro voluntario como complemento de la futura pensión.

La CONSAR, por tanto, tiene la responsabilidad de supervisar el buen funcionamiento del sistema, además de emitir reglas para la seguridad y rentabilidad de los recursos. Además, en principio, el arreglo institucional tripartita que la caracteriza pretende garantizar la transparencia de información, así como la competencia por optimizar rendimientos.

5.7.1. Órganos de gobierno de la CONSAR

Los órganos de gobierno de la CONSAR son la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

- ✦ *Junta de Gobierno.* Esta integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales.¹³⁴

Esta junta, en general, es la encargada de otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento y fusión de las administradoras y sociedades de inversión; además, es la que aprueba y ordena la intervención administrativa o gerencial de los participantes (de ellas se hablará más adelante); y expide reglas relativas al régimen de inversión y de comisiones al que deben sujetarse las SIEFORES y las AFORES.

- ✦ *Presidencia.* El Presidente de la CONSAR es la máxima autoridad administrativa de ésta, y tiene a su cargo la representación legal de la Comisión. Adicionalmente, lleva a cabo la

¹³⁴ Dichos vocales son el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Los tres vocales restantes son designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, siendo dos de ellos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia.

supervisión de los participantes y ejecuta los acuerdos de intervención aprobados por la Junta.¹³⁵

- **Comité Consultivo y de Vigilancia.** Este Comité está integrado en total por diecinueve miembros, los cuales son representantes de los sectores Obrero, Patronal y del Gobierno.¹³⁶ Tiene por objetivo velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde equilibrio entre ellos y se asegure un mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

5.7.1.1. Áreas específicas

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, además de los órganos ya mencionados, cuenta con tres Vicepresidencias: Jurídica, de Supervisión y de Planeación; y un Secretariado Técnico. Estas áreas, con sus respectivas direcciones generales, llevan a cabo las funciones y atribuciones asignadas a la comisión por la Ley y el Reglamento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y el Reglamento Interior de la CONSAR.

5.7.1.2. Órganos de apoyo

- **Comité de Análisis de Riesgos y Comité de Valuación:** el Comité de Análisis de Riesgos es el encargado de definir criterios para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión¹³⁷, mientras que la valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las sociedades de inversión está a cargo del Comité de Valuación.¹³⁸ La estrecha labor y cooperación de los dos comités, es la razón por la cual se colocan siempre en un mismo apartado.

¹³⁵ El Presidente de la Comisión es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público

¹³⁶ Seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Banco de México.

¹³⁷ El comité está integrado por tres representantes de la CONSAR, uno de los cuales a designación de ésta, lo preside, dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México, dos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

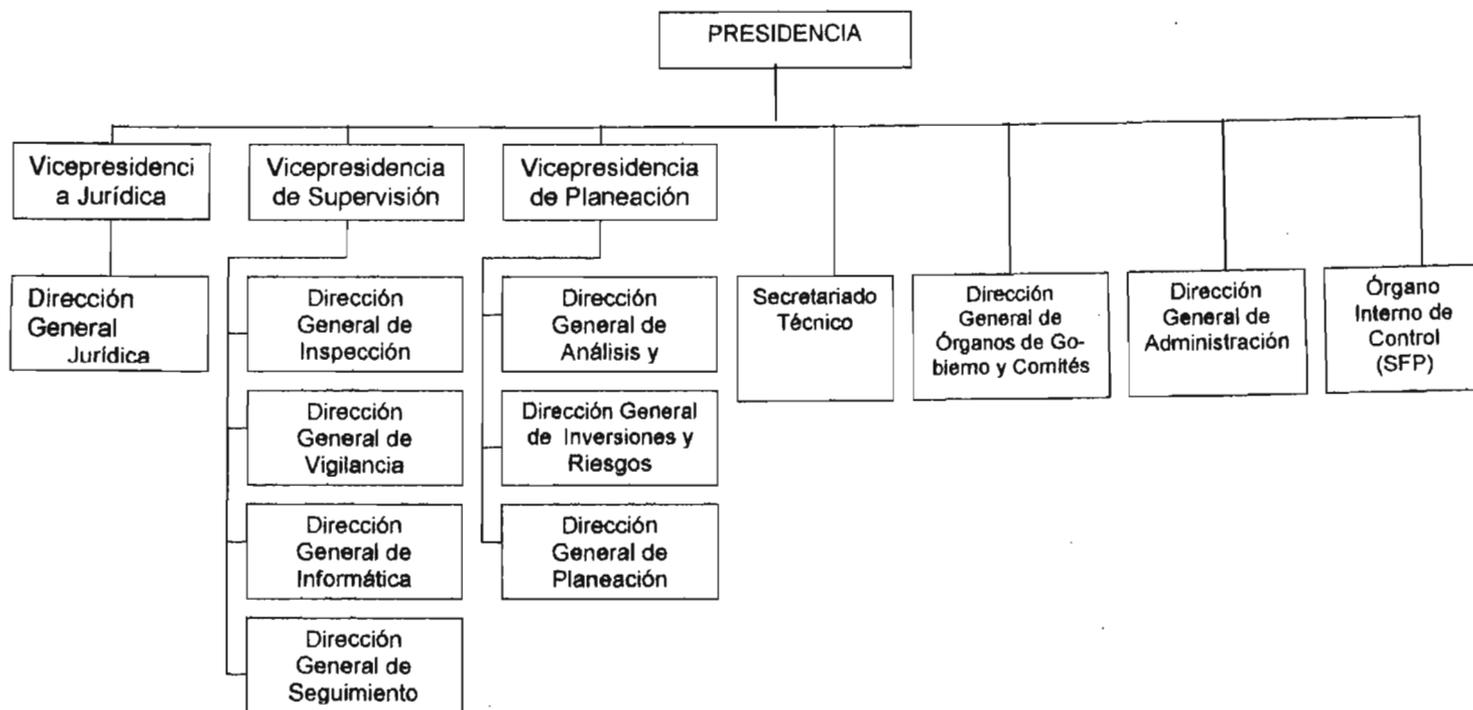
¹³⁸ Está integrado por tres representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno de los cuales lo preside, dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México, dos de la CONSAR y dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

- ♣ Consejo de Pensiones: este consejo entró en operación en el año 2002, y está integrado por diecinueve miembros.¹³⁹ El consejo tiene el propósito de que exista mayor información y control de los sistemas de ahorro para el retiro y de la administración de las cuentas individuales por parte de las administradoras. Este objetivo de ampliar la información relativa a los SAR, como se verá en la parte final de este trabajo, nos indica que existe ya una preocupación por parte del gobierno sobre el problema que constituye el no tener trabajadores informados sobre su retiro, tal y como lo demanda el propio esquema de cuentas individuales.

En el siguiente esquema se muestra la estructura orgánica de la CONSAR, con el objetivo de reforzar lo explicado en estas secciones.

¹³⁹ Seis representantes de los trabajadores, seis de los patrones, seis de las administradoras y el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA CON SAR



5.8. Actores de los sistemas de ahorro para el retiro

- ♣ *Administradoras de fondos para el retiro (AFORES)*. Son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de los trabajadores. En otras palabras, canalizan los recursos de cada subcuenta y se encargan de efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de los recursos de cada trabajador.

Las administradoras actúan bajo la responsabilidad de un consejo de administración y las actividades específicas que deben realizar son variadas, pues constituyen la parte total de este nuevo esquema pensionario. De entre ellas es posible destacar las siguientes:

- Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS, de los adscritos al ISSSTE que así lo deseen, y de los demás casos que se señalan más adelante, y bajo ningún caso deben hacer discriminación alguna entre trabajadores;
- Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro;
- Individualizar las cuotas, aportaciones y los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;
- Enviar, por lo menos dos veces al año, estados de cuenta al domicilio del trabajador;
- Operar y pagar los retiros programados, así como los retiros parciales; y
- Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia;

Las autorizaciones que da la CONSAR para organizarse y operar como administradora son otorgadas discrecionalmente, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, con el propósito de mantener un adecuado balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro, ninguna administradora puede tener más del veinte por ciento de participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro.¹⁴⁰

¹⁴⁰ La Comisión puede autorizar, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia, un límite mayor a la concentración de mercado, siempre que esto no represente perjuicio a los intereses de los trabajadores.

Actualmente existen trece AFORES que manejan las 32 millones de cuentas individuales existentes.

- ♣ *Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES).* Las sociedades son administradas y operadas por las AFORES, y tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciben. Además, las sociedades pueden invertir las aportaciones destinadas a fondos de previsión social, las aportaciones voluntarias y las complementarias de retiro que reciben de los trabajadores y patrones. La CONSAR otorga autorizaciones para la constitución de SIEFORES de forma discrecional, al igual que con las AFORES.

Las administradoras pueden operar varias sociedades de inversión, sin embargo, están obligadas a operar al menos una sociedad de inversión cuya cartera esté integrada por instrumentos que preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores.

Los trabajadores tienen derecho a invertir sus recursos en cualquiera de las sociedades de inversión que sean operadas por la administradora que les lleve su cuenta individual, siempre y cuando cumplan con los requisitos definidos por la CONSAR y señalados en el respectivo prospecto de información, observando también los límites de inversión.¹⁴¹

- ♣ *Empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.* La Base de Datos Nacional SAR comprende todo el conjunto de datos e 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 base de datos tiene como objetivos específicos 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, así

¹⁴¹ Las sociedades de inversión deben elaborar prospectos de información al público inversionista, y deben señalar la información relativa a su objeto y a las políticas de operación e inversión que sigue dicha sociedad. Además, las sociedades de inversión deben elaborar folletos explicativos que traten cuando menos los puntos básicos de los prospectos de información y ambos deben estar en todo tiempo a disposición de los trabajadores, en las administradoras y sociedades de inversión.

como solicitar al operador de la cuenta concentradora la distribución de los fondos de las cuotas recibidas hacia las administradoras correspondientes.¹⁴²

- ♣ *Entidades receptoras.* Tienen la responsabilidad de recaudar las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda y, en su caso, de las aportaciones voluntarias. Estas entidades actúan por cuenta y orden de los institutos de seguridad social a través de convenios.

Las entidades receptoras deben depositar los recursos mencionados en la cuenta concentradora, y deben informar a las empresas operadoras (PROCESAR) las transacciones realizadas. Mientras que, tratándose de los recursos provenientes de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda y de los descuentos a los trabajadores por concepto de créditos otorgados por el INFONAVIT, dichas entidades deben transferirlos al Banco de México.

- ♣ *Instituciones de crédito liquidadoras.* Las empresas operadoras deben contratar a su cargo los servicios de instituciones de crédito liquidadoras, para que ellas reciban los recursos de la cuenta concentradora y los transfieran y entreguen a las administradoras correspondientes.
- ♣ *Aseguradoras de pensiones.* Deben pagar las rentas vitalicias o pensiones a los trabajadores o sus beneficiarios, cuando éstos lleguen a pensionarse ya sea por incapacidad, invalidez, retiro o muerte. La aseguradora es elegida por el trabajador y se contrata con cargo a los recursos de su cuenta individual.

5.8.1. Cuenta concentradora

El IMSS tiene abierta a su nombre en el Banco de México una cuenta que se denomina concentradora, en la cual se depositan los recursos correspondientes a las cuotas obrero patronales, contribuciones del Estado y cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Los recursos se mantienen en esa cuenta hasta que se llevan a cabo los procesos de individualización necesarios para transferirlos a las administradoras elegidas por

¹⁴² Actualmente, la operación de la Base de Datos Nacional SAR es llevada a cabo por PROCESAR, la cual funciona como un macrocentro de cómputo receptor de la información y es responsable de ejecutar los procesos operativos que contempla el SAR.

los trabajadores. Asimismo, se mantienen en esta cuenta los recursos de los trabajadores que no eligieron AFORE durante los primeros dos meses de su vida laboral.

Los recursos depositados en la cuenta concentradora se invierten en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal, y otorgan el rendimiento que determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los recursos de los trabajadores afiliados que no eligen administradora son enviados a alguna de las tres AFORES que cobren las comisiones más bajas. En la actualidad, la cuenta concentradora cuenta con alrededor de 22 mil millones pesos, cifra que varía constantemente en función de las asignaciones realizadas por la CONSAR.¹⁴³

5.9. Procesos básicos de los sistemas de ahorro para el retiro

5.9.1. Elección de AFORE por los trabajadores y traspaso de cuentas

Los trabajadores pueden solicitar su registro en una administradora acudiendo directamente ante la misma, o a través de sus agentes promotores. Los trabajadores, al elegir AFORE, deben llenar una solicitud de registro y señalar en porcentajes la sociedad o sociedades de inversión en que desean invertir sus recursos. Dentro de las solicitudes de registro se deben integrar los formatos del Contrato de Administración de Fondos para el Retiro que firma el trabajador al presentar su solicitud.

Por otro lado, el trabajador tiene también el derecho de llevar a cabo el traspaso de su cuenta individual a otra administradora distinta a la que estaba inscrito. El traspaso puede solicitarse una vez transcurrido un año calendario contado a partir de que el trabajador se registró, o de la última ocasión en que haya ejercido su derecho al traspaso. Asimismo, los trabajadores pueden traspasar su cuenta individual cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entre en estado de disolución, o se fusione con otra administradora.¹⁴⁴

¹⁴³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁴⁴ En el caso de fusión entre administradoras, el derecho de traspaso sólo corresponde a los trabajadores afiliados que se encuentren registrados en la administradora fusionada.

5.9.2. Conformación de la cuenta individual

La Ley de los SAR define a la cuenta individual como aquella de la que sea titular un trabajador para que se depositen las cuotas obrero patronales, estatales y sus rendimientos; se registren las aportaciones a los fondos de vivienda; y se depositen los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas otras que se abran a otros trabajadores no afiliados.¹⁴⁵

Los trabajadores que tienen acceso a este sistema pensionario mediante una cuenta individual, y que dan origen a diversas modalidades, se mencionan a continuación.

5.9.2.1. Trabajadores inscritos en el IMSS

Las cuentas individuales de los trabajadores afiliados¹⁴⁶ se integran por las siguientes subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (es regulada por la Ley del Seguro Social y deben identificarse por separado los recursos correspondientes a las cuotas por el ramo de retiro, los recursos correspondientes a las cuotas y aportaciones por los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como los de la cuota social);
- Vivienda (es regulada por la Ley del INFONAVIT y en ésta únicamente el patrón deposita recursos, los cuales son canalizados directamente al instituto respectivo pues la AFORE solo lleva el registro);
- Aportaciones Voluntarias¹⁴⁷, y
- Aportaciones Complementarias de Retiro (estas aportaciones sólo pueden retirarse cuando el trabajador tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias, ya sea para complementar los recursos destinados al pago de su pensión, o bien, para recibirlas en una sola exhibición).

¹⁴⁵ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, CONSAR, 2004. Artículo 74.

¹⁴⁶ Se denomina trabajador afiliado al trabajador inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁴⁷ Debido a la naturaleza de esta subcuenta y a los objetivos que persigue, se explica con mayor profundidad su operación en el numeral 5.9.3. Además, en el entendido de que tanto trabajadores afiliados como no afiliados comparten las mismas reglas de operación de esta subcuenta, por ello también se omite la explicación relativa a ella en los siguientes tres numerales que la contemplan.

5.9.2.2. Trabajadores inscritos en el ISSSTE

Los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tienen derecho también a la apertura de una cuenta individual en la administradora de su elección. La AFORE elegida tiene a su cargo la administración de la cuenta individual y, cuando el trabajador así lo decida, la inversión de la totalidad de los recursos acumulados en la subcuenta de ahorro para el retiro y de las aportaciones voluntarias en las sociedades de inversión.

Estas cuentas individuales están integradas por las siguientes subcuentas:

- Subcuenta de ahorro para el retiro (regulada por la ley del ISSSTE);
- Subcuenta del fondo de la vivienda (regulada por la ley del ISSSTE), y
- Subcuenta de aportaciones voluntarias.

Para regular aquellos casos en los que un mismo trabajador haya cotizado tanto al IMSS como al ISSSTE, la Ley de los SAR señala que “los trabajadores que hayan cotizado al ISSSTE y que en virtud de una nueva relación laboral se encuentren inscritos en el IMSS, tienen derecho a solicitar que los recursos acumulados en su subcuenta de ahorro para el retiro sean traspasados a la administradora que lleve su cuenta individual y se inviertan en las sociedades de inversión que opere aquélla. Lo mismo pueden solicitar los trabajadores que hayan cotizado al IMSS y que en virtud de una nueva relación laboral se encuentren inscritos en el ISSSTE”.¹⁴⁸

5.9.2.3. Trabajadores no afiliados o independientes

Los trabajadores no afiliados¹⁴⁹ pueden abrir una cuenta individual en la administradora de su elección con el fin de ahorrar para pensionarse. Estas cuentas individuales se integran de la siguiente manera:

- Subcuenta en la que se depositan los recursos destinados a su pensión y;
- Subcuenta de aportaciones voluntarias.

¹⁴⁸ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, CONSAR, 2004. Artículo 74 bis.

¹⁴⁹ Se consideran trabajadores no afiliados a aquellos que no están inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las administradoras deben realizar la apertura, la recepción, depósito, administración, traspaso y retiro de esos recursos, así como la emisión de estados de cuenta y los demás aspectos correspondientes.

5.9.2.4. Trabajadores no afiliados que prestan sus servicios a los estados o a los municipios

Las AFORES están también facultadas para administrar los recursos de fondos de previsión social e invertirlos en las sociedades que se elijan, por lo que deben prestar todos los servicios mencionados conjuntamente y entregar los recursos a quien proceda conforme a lo establecido para cada fondo.

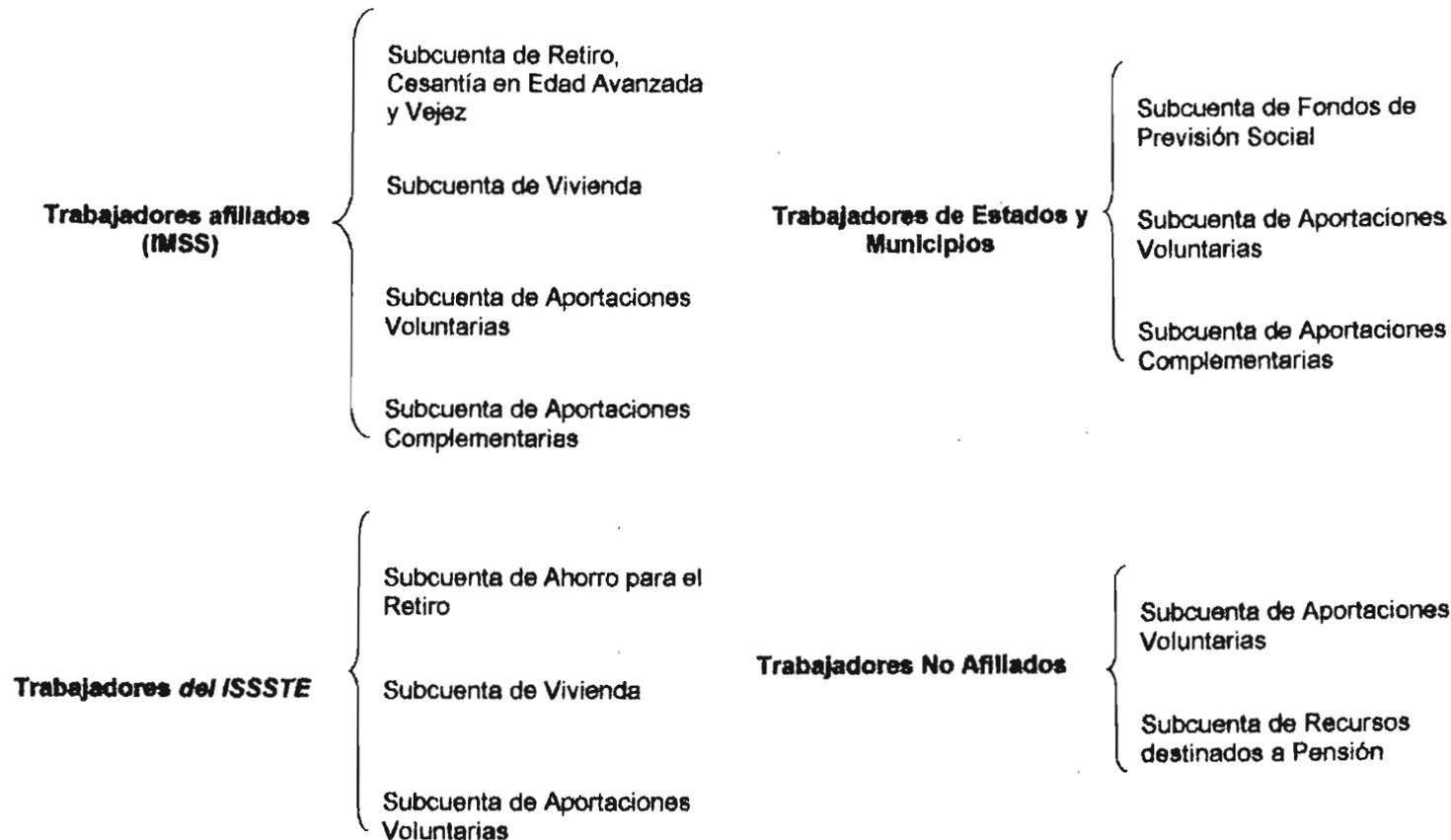
Ello se aplica preferentemente a aquellos trabajadores no afiliados que prestan sus servicios a dependencias o entidades públicas estatales o municipales que invierten recursos de fondos de previsión social basados en cuentas individuales. Además, los trabajadores pueden hacer aportaciones complementarias de retiro y voluntarias a sus cuentas individuales abiertas por su patrón.

Estas cuentas individuales se integran de la siguiente forma:

- Una subcuenta en la que se depositan sus fondos de previsión social;
- Una subcuenta de aportaciones voluntarias; y
- Una subcuenta de aportaciones complementarias de retiro (destinadas a complementar su pensión o a retirarse en una sola exhibición conjuntamente con los recursos destinados a financiar su pensión).

En el siguiente esquema se muestra un comparativo de la conformación de las cuentas individuales de cada uno de los grupos de trabajadores a los que se ha hecho alusión en este apartado.

Conformación de la cuenta individual en los diversos Sistemas de Ahorro para el Retiro (comparativo)



Fuente: Autoral. con base en la *Lev de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. 2004.*

5.9.3. Aportaciones voluntarias y complementarias de retiro

Con el propósito de incrementar el monto de la pensión e incentivar el ahorro interno de largo plazo, se da la posibilidad tanto a patrones como a trabajadores de realizar aportaciones voluntarias y complementarias de retiro.

Para ello, pueden realizar depósitos a las subcuentas de aportaciones voluntarias o complementarias de retiro en cualquier tiempo, para que sean invertidos en las SIEFORES que opere la administradora elegida por el trabajador.¹⁵⁰

Los trabajadores pueden realizar retiros de su subcuenta de aportaciones voluntarias dentro del plazo que se establezca en el prospecto de información de cada sociedad de inversión, sin embargo, dicho plazo no puede ser menor a dos meses ni mayor a seis, excepto en el caso de las aportaciones voluntarias depositadas en alguna sociedad de inversión cuya cartera se integra fundamentalmente por valores que preservan el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores, las cuales deben permanecer seis meses o más en esta sociedad.

Previo consentimiento del trabajador, el importe de las aportaciones voluntarias puede transferirse a la subcuenta de vivienda para su aplicación en un crédito de vivienda otorgado a su favor por el INFONAVIT. Asimismo, el trabajador o sus beneficiarios deciden libremente si los recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias los reciben en una sola exhibición o los utilizan para incrementar los beneficios de la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia.¹⁵¹

El trabajador que obtenga el derecho a retirar la totalidad de los recursos de su cuenta individual, tiene el derecho de que las cantidades depositadas en su subcuenta de aportaciones voluntarias permanezcan invertidas en las sociedades de inversión operadas por la administradora en la que se encuentra registrado si el trabajador así lo desea.

5.9.4. Estructura de las comisiones

Las comisiones por administración de las cuentas individuales pueden cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados (por monto), sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas (por flujo) o sobre ambos conceptos (mixto).

¹⁵⁰ Con la finalidad de promover el ahorro de los trabajadores a través de las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, las administradoras otorgan incentivos en las comisiones a estos trabajadores por la permanencia de sus aportaciones.

¹⁵¹ Un punto importante por aclarar es que las aportaciones voluntarias no se utilizan para financiar las pensiones de los trabajadores, a menos que conste su consentimiento expreso para ello.

Las comisiones sobre flujo se cobran únicamente sobre las aportaciones al seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV), y se expresan como porcentajes del salario base de cálculo. Estas comisiones no se aplican a las aportaciones voluntarias, a las aportaciones del Gobierno Federal por cuota social ni a los recursos del SAR 92 transferidos a las AFORES.

Por su parte, las comisiones sobre saldo se aplican al total de los recursos administrados por las SIEFORE básicas, y se pueden expresar como un porcentaje fijo anual, o bien, como un porcentaje del rendimiento real otorgado por la SIEFORE. En la actualidad, tres AFORES cobran exclusivamente comisión sobre flujo (Bancomer, Banamex e ING) y las 9 AFORES restantes cobran una combinación de flujo y saldo.

Además, las administradoras también pueden cobrar comisiones de cuota fija por servicios específicos, tales como estados de cuenta adicionales, reposición de documentos de la cuenta individual, etc. Las AFORES pueden cobrar comisiones distintas por cada una de las sociedades de inversión que operen.¹⁵²

En el caso de que una administradora modifique su estructura de comisiones, los trabajadores registrados en ella tienen el derecho de traspasar los recursos de su cuenta individual a otra administradora, siempre y cuando dicha modificación implique un incremento en las comisiones que se cobren al trabajador.

Siempre que se fusionen dos o más administradoras debe prevalecer la estructura de comisiones más baja, y en ningún caso las administradoras pueden cobrar comisiones por el traspaso de las cuentas individuales o de recursos entre sociedades de inversión, ni 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. Cabe destacar que de 2001 a la fecha las comisiones se han reducido 34%, y de igual manera la dispersión entre ellas se ha situado entre 0.5% y 0.9%.¹⁵³

¹⁵² Las administradoras deben presentar a la Junta de Gobierno de la comisión su estructura de comisiones para su autorización.

¹⁵³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

5.9.5. Composición y régimen de inversión

El régimen de inversión tiene como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores, y en su conjunto debe tender a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones.¹⁵⁴ A tal efecto debe procurar que las inversiones se canalicen, preponderantemente a través de su colocación en valores, a fomentar:

- a) La actividad productiva nacional;
- b) La mayor generación de empleo;
- c) La construcción de vivienda;
- d) El desarrollo de infraestructura estratégica del país; y
- e) El desarrollo regional.

Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento hacia las empresas y los proyectos productivos creció en los últimos años a tasas mayores al 100%, pues, por ejemplo, paso de 17 mil millones en 2002 a 39 mil millones en 2003.¹⁵⁵

5.9.6. Obligaciones de los institutos de seguridad social en la operación de los SAR

Respecto al lapso de tiempo en el que el trabajador está activo, cotiza y recibe las cuotas señaladas, los institutos de seguridad social, mediante las entidades receptoras, están obligados a llevar a cabo la recaudación de las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales.

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe poner a disposición de las empresas operadoras la información relativa a su Catálogo Nacional de Asegurados, mientras que el INFONAVIT debe entregar directamente a las empresas operadoras y al IMSS la información relativa a sus afiliados y las personas a las que les otorgó un crédito. Respecto al ISSSTE, éste debe comunicar al IMSS los números de seguridad social asignados a los trabajadores que por primera vez inicien una relación de trabajo, para la actualización del Catálogo Nacional de Asegurados y de la Base de Datos Nacional SAR.

¹⁵⁴ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, CONSAR, 2004. Artículo 43.

¹⁵⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

Al momento del retiro, los institutos de seguridad social deben emitir una resolución sobre su procedencia. Dicha resolución debe contener información actualizada sobre el monto total de recursos de cada subcuenta, el reconocimiento de las semanas cotizadas y el resumen de los cálculos actuariales que permitan establecer la modalidad de pensión que proceda.

Posteriormente, los institutos de seguridad social deben informar la resolución a la administradora, a fin de que ésta entregue los recursos al trabajador o a la institución de seguros que éste designe.

Referente a las pensiones en curso de pago, las administradoras e instituciones de seguros que tengan presunción o conocimiento de que deba terminarse o suspenderse una pensión que tengan a su cargo, deben comunicárselo a los institutos de seguridad social. De la misma manera, estos institutos deben poner a disposición de las empresas operadoras la información sobre la terminación o suspensión de las pensiones a cargo de las administradoras o instituciones de seguros.

Los procedimientos relativos al cálculo del monto constitutivo para la contratación de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia, está a cargo de un comité integrado por once miembros de la siguiente forma: tres por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, quien lo preside, dos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, dos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y dos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el siguiente cuadro se muestra un condensado de las principales obligaciones de los institutos de seguridad social en la operación del SAR, permitiéndonos a la vez hacer un comparativo entre el sistema del IMSS y el SAR 92 del ISSSTE.

Comparativo de las Principales Obligaciones de los Institutos de Seguridad Social en la Operación de los SAR

IMSS	INFONAVIT	ISSSTE	FOVISSSTE
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Recaudación de cuotas y aportaciones (mediante entidades receptoras) ✓ Poder a disposición de las empresas operadoras la información contenida en el Catálogo Nacional de Asegurados ✓ Emitir resolución sobre la procedencia y modalidad de una pensión y comunicárselo a la AFORE interesada ✓ Pagar la pensión garantizada que otorga la ley a los trabajadores que no cuentan con el monto necesario para acceder a una 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entregar directamente a las empresas operadoras y al IMSS la información de sus afiliados y de los créditos que ha otorgado ✓ Invertir los recursos de los trabajadores destinados a la vivienda en la cuenta que le lleva el Banco de México ✓ Recaudación de cuotas y aportaciones (mediante entidades receptoras) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comunicar al IMSS los datos de sus afiliados para la actualización del Catálogo Nacional de Asegurados ✓ Abrir cuentas en AFORES o en instituciones de crédito en relación con el SAR 92 ✓ Pagar la pensión que corresponda a cada servidor público (previa definición de la modalidad de acceso) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entregar directamente al ISSSTE y a las empresas operadoras la información de los créditos que ha otorgado ✓ Invertir los recursos de los trabajadores destinados a la vivienda en la cuenta que le lleva el Banco de México ✓ Recaudación de cuotas y aportaciones (mediante entidades receptoras)

Fuente: Autoral, con base en la Ley del Seguro Social (2004), la Ley del ISSSTE (2004) y la Ley del INFONAVIT (2004).

5.9.7. Planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva

Los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva deben otorgarse en forma general (en beneficio de todos los trabajadores que comprende el plan) y dictaminarse por los actuarios registrados ante la CONSAR.

La Comisión está obligada a llevar un registro de los planes de pensiones, para que cuando los trabajadores que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión conforme a un plan, les sean entregados los recursos de su cuenta individual por su administradora en una sola exhibición, o bien, situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe para que adquieran una pensión.

Los planes de pensiones mencionados pueden fijar edad y periodos de servicio diferentes a los establecidos en la Ley del Seguro Social o en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según sea el caso (como ejemplo de estos planes destaca el caso de Cementos Apasco, Avon Cosmetics y Compañía Mexicana de Aviación).

5.9.8. Supervisión y control sobre los participantes de los SAR

Dos de las principales funciones que ejerce la CONSAR en el desenvolvimiento del nuevo sistema de pensiones son justamente las de supervisión y de control, las cuales se detallan a continuación.

5.9.8.1. Supervisión de los participantes

La supervisión de los participantes tiene por objeto evaluar los riesgos a los que éstos están sujetos, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que los mismos mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que los rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.¹⁵⁶

La CONSAR, en ejercicio de esta función, puede practicar visitas de inspección y actos de vigilancia; requerir toda información y documentación que estime necesaria; revisar los

¹⁵⁶ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, CONSAR, 2004. Artículo 89.

estados financieros y supervisar el cumplimiento del régimen de inversión de las SIEFORES; verificar el cumplimiento de los contratos de administración de fondos para el retiro; verificar que las comisiones que cobren los participantes se ajusten al régimen autorizado, entre otras.

En esencia, la facultad de supervisión que realiza la CONSAR comprende dos tareas específicas: la de inspección y la de vigilancia, las cuales tienden a señalar medidas tanto preventivas como correctivas en el desempeño de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, sin embargo, cabe anotar que tratándose de las instituciones de crédito la supervisión se realiza exclusivamente por lo que respecta a las operaciones relacionadas con los sistemas.

Asimismo, las sociedades de inversión y las administradoras están obligadas a publicar en dos periódicos de circulación nacional los estados financieros trimestrales y anual dentro del mes y los noventa días naturales a su fecha, respectivamente. La labor de la CONSAR en este sentido es verificar y revisar los estados contables, y está facultada para ordenar modificaciones o correcciones que a su juicio fuesen fundamentales para ameritar su publicación, incluso también se hace una revisión de la publicidad que utilizan las AFORES para promocionar sus servicios, pues ésta tiene que ser verídica y sujetarse a los lineamientos generales que en este sentido emite la CONSAR.

5.9.8.2. Control de los participantes: intervención administrativa y gerencial

Cuando se identifica que alguna operación de las personas sujetas a la supervisión de la CONSAR no está realizada adecuadamente, el presidente debe dictar las medidas necesarias para regularizarlas, señalando un plazo para tal efecto.

Si transcurrido el plazo la persona no ha regularizado las operaciones, el Presidente comunica tal situación a la Junta de Gobierno, la cual puede disponer mediante un acuerdo que se intervenga a dicha persona a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares. Posteriormente, el presidente de la CONSAR debe designar al interventor de acuerdo al tipo de intervención que ordena la Junta, la cual puede ser:

- ♣ **Intervención Administrativa:** se lleva a cabo directamente por el interventor administrativo y tiene exclusivamente la responsabilidad de llevar a cabo la regularización de las

operaciones que motivaron la intervención, careciendo de las facultades que corresponden al órgano de administración del participante intervenido, así como de poderes generales. El tipo de correcciones a las que está dirigida este tipo de intervención no son graves y no afectan el desarrollo de los sistemas.

- ♣ **Intervención Gerencial:** cuando a juicio de la CONSAR existan irregularidades de cualquier género que afecten la estabilidad, solvencia o liquidez de las personas sujetas a la supervisión, y pongan en peligro los intereses de los trabajadores o el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro, se declara la intervención gerencial, la cual es llevada a cabo directamente por un interventor gerente quien tiene todas las facultades que normalmente corresponden al órgano de administración de la sociedad intervenida, así como plenos poderes generales.

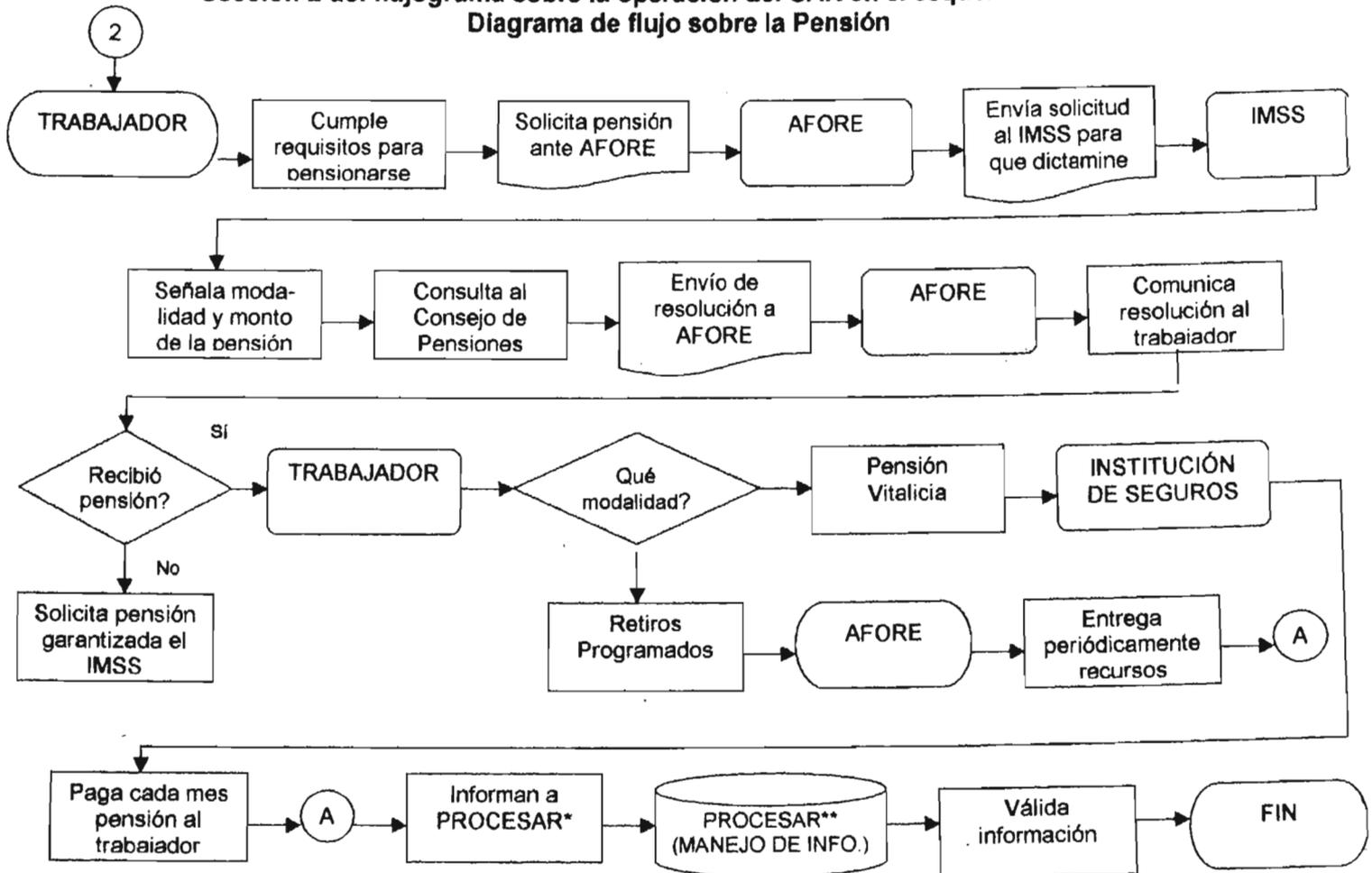
En caso de que las operaciones irregulares no se hubiesen normalizado en su totalidad en el plazo de seis meses a partir de la fecha en que se emitió la orden de intervención gerencial, la comisión debe levantar la intervención y revocar la autorización o la concesión otorgada a la sociedad de que se trate.

La revocación de la autorización tiene como consecuencia la disolución y la liquidación de la administradora o de la sociedad de inversión.

Para comprender de mejor manera cómo es que un trabajador puede acceder a una pensión y cómo interactúan los participantes mencionados, se presenta el siguiente diagrama de flujo, el cual se desprende del diagrama general como una segunda sección que muestra esquemáticamente los pasos a realizar para obtener dicha prestación.

Sección 2 del flujograma sobre la operación del SAR en el esquema del IMSS.

Diagrama de flujo sobre la Pensión



Fuente: Autoral, con base en la Ley del Seguro Social, 2004.

5.9.8.3. Evaluación de los procesos contenidos en el marco jurídico del SAR

Al analizar el marco normativo del actual esquema pensionario mexicano, es posible darse cuenta de que es un sistema muy reformado y adicionado, pues no hubo una adecuada planeación desde su inicio, lo cual no sería tan relevante si no se tratara de los artículos sustanciales de ese marco jurídico.

Esta situación nos habla también de la inmadurez de los sistemas pensionarios a nivel mundial de los que se retomó el modelo al momento de aplicarlo en México, por lo que debe hacerse una revisión profunda de los ordenamientos aplicables y del desarrollo del propio sistema en sus aspectos sustanciales y operativos, pues sólo así puede asegurarse un avance ordenado del sistema hasta llegar a su consolidación. Sin embargo, es posible enunciar algunas observaciones generales, tanto positivas como negativas, de la operación de nuestro actual esquema pensionario.

Este nuevo sistema permite al trabajador constituir y controlar su propio fondo de pensiones de acuerdo a las condiciones laborales que enfrenta a lo largo de su vida, además permite evitar grandes presiones financieras a los institutos de seguridad social (presiones que, como se expuso en el planteamiento del problema, fueron en gran medida la causa de la reforma al esquema de reparto que se venía manejando hasta antes de 1992).

Respecto de los aspectos positivos que se enmarcan en este nuevo sistema, es posible destacar que el actual SAR permite a los trabajadores no afiliados acceder a una pensión, lo que beneficia a considerables sectores de la población que por la naturaleza de las actividades que desempeñan o que decidieron desempeñar prestan sus servicios (profesionales o no) sin gozar de los beneficios de ser trabajadores afiliados.

También es importante apuntar el manejo especial que se hace de la subcuenta de aportaciones voluntarias, ya que funciona como un mecanismo de fomento al ahorro de largo plazo. Este tratamiento especial se debe a que es uno de los pocos mecanismos del nuevo SAR que reporta un beneficio directo, y en algunos casos inmediato, pues puede hacerse uso de lo acumulado como aportaciones voluntarias a manera de una cuenta bancaria de ahorros tradicional, o bien puede utilizarse para amortizar con mayor rapidez algún crédito otorgado por los institutos de vivienda.

Asimismo, se debe destacar el hecho de que en la propia ley se señalen puntualmente las faltas administrativas y los delitos en los que pueden incurrir los participantes de los sistemas

de ahorro para el retiro, pues eso hace que se conozcan más las conductas irregulares o ilícitas y las penas con las que se pueden castigar.

La pensión garantizada es uno de los aspectos más innovadores y positivos que introduce el nuevo sistema de pensiones, pues termina en lo futuro con todos aquellos casos en los que por distintos motivos (como el número de semanas cotizadas o la misma edad) el trabajador que tenía derecho a una pensión no la recibía. Además, se establecen plazos y términos que dan seguridad jurídica en la relación que crean AFORES con trabajadores, pues, por ejemplo, los efectos de la inscripción de un trabajador en la administradora comienzan a partir del registro de su solicitud en la Base de Datos Nacional SAR.

También es importante anotar lo enfático que es el sistema en relación al trato igualitario que deben dar las administradoras a los trabajadores, pues no pueden hacer discriminación alguna al momento de registrarlos, o bien no pueden dar tratos distintos a los trabajadores que les son asignados por la CONSAR respecto a los que se registran por voluntad propia.

Adicionalmente, de forma reiterada se establece la necesidad de cotejar información, recursos, cédulas, etc. para llevar adecuadamente los registros y hacer los movimientos de recursos necesarios y correctos. Ello influye en el aspecto de la transparencia, pues a la vez se obliga a los participantes a publicar, de acuerdo a determinados plazos, la información relativa al desempeño del propio sistema y, en general, los movimientos financieros que se han dado a consecuencia de la operación del mismo. Esta situación también puede servir para que el trabajador desee informarse con mayor profundidad y entender mejor el sistema pensionario, al menos el que le corresponde, pues no sólo se obliga a los participantes, sino a la propia CONSAR, ya que tiene que publicar informes trimestrales y debe rendir un informe semestral al Congreso de la Unión.

Un aspecto muy importante que se debe resaltar es el impulso a la generación y utilización de la tecnología para agilizar las operaciones del sistema mismo, prueba de ello son los artículos dedicados exclusivamente a la automatización de los procesos y la utilización de medios electrónicos. Esta tendencia tecnológica ha sido característica de los gobiernos federales que se han registrado de la década de los 90 a la fecha.

Respecto a la necesidad de dar seguridad jurídica a los trabajadores en el manejo de sus cuentas, son sumamente importantes las facultades que tiene la CONSAR para ejecutar

fuertes elementos de control y supervisión, tales como las órdenes de inspección, vigilancia, supervisión e intervención (administrativa y gerencial).

Otra de las peculiaridades del sistema de pensiones en México es justamente el modelo de recaudación de cuotas y aportaciones de carácter centralizado, el cual representa ventajas tanto en la seguridad como en los costos de la operación, y ha sido referencia para otros países. En general, los sistemas de recaudación deben optimizar la gestión de dos flujos independientes: las transferencias financieras y la transferencia de la información asociada.

Se pueden identificar dos tipos extremos de recaudación: centralizados y descentralizados. En el primer caso, un organismo es responsable de controlar la recaudación, la distribución de los recursos y la información respectiva. Por el contrario, en el esquema descentralizado cada administradora recibe directamente las aportaciones.¹⁵⁷

Adicionalmente, el SAR contempla una serie de derechos especiales que fomentan el acercamiento entre trabajadores y sus cuentas individuales, además constituyen servicios que tratan de darle un giro innovador a la concepción de la previsión. Estos derechos especiales, como se mencionó, son la ayuda para gastos de matrimonio (que se ejerce por una sola vez); e ingresar o disponer de recursos de su cuenta si el trabajador deja de estar sujeto a una relación laboral, pues tiene derecho a realizar aportaciones o retirar de su subcuenta de retiro el diez por ciento. Ambos derechos especiales reportan beneficios inmediatos al trabajador en caso de que se presente cualquiera de esas dos situaciones.

Con relación al régimen de inversión, aunque la ley autoriza a las AFORES tener más de una SIEFORE, la reforma de 1997 inició con la autorización de una sola sociedad bajo un régimen de inversión relativamente restringido con criterios cuantitativos. Una de las principales razones de este hecho fue la de darle tiempo al sistema para que madurara, así como de mantener una posición prudente ante los afiliados. Recientemente se han autorizado nuevos regímenes de inversión, sin embargo, aún la cartera se encuentra

¹⁵⁷ Entre los aspectos que deben considerarse en la decisión de un modelo de recaudación de provisiones están: economías de escala y de especialización, velocidad de las transferencias, mecanismos de control y costos alternativos. "Las ventajas de un esquema centralizado se centran en las economías de escala y de especialización, ya que la estructura tecnológica y organizacional necesaria para administrar los flujos de información y de recursos pueden ser mejor aprovechados, debido a que los costos fijos se distribuyen en un mayor número de transacciones y se evitan las duplicaciones implícitas en el esquema descentralizado. En los países de Latinoamérica que han reformado sus sistemas de pensiones es posible encontrar ambos modelos. En Argentina, México y Uruguay la recaudación se realiza en forma centralizada. En Bolivia, Chile y Perú, en cambio, la recaudación es descentralizada". Fuente: Corta, Vicente. "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", *Op. Cit.* Pág. 9. Adicionalmente, para un mayor entendimiento de este punto, véase el Anexo número 10 de este trabajo.

fuertemente dominada por papel público, es decir, valores gubernamentales (alrededor del 81%¹⁵⁸).

Uno de los aspectos más positivos en cuanto a la asignación de AFORES a los trabajadores que no eligen al comienzo inicio de su vida laboral alguna de ellas, es que se utilizan criterios específicos que tratan de preservar su ahorro desde el inicio: se elige a alguna de las tres AFORES que cobren las comisiones más bajas; se atiende además a su eficiencia, su situación financiera, su ubicación geográfica y los rendimientos de las sociedades de inversión que operen.

Respecto a las fallas o deficiencias que se observaron en el análisis del marco jurídico y de la operación del SAR se pueden comentar varios elementos. En primer lugar, uno de los aspectos que a mi consideración afecta el tema de las pensiones y otros ramos de la seguridad social, se refiere a la facultad que tiene el IMSS de contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo, y que son superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio.

Las condiciones superiores de las prestaciones pactadas sobre las cuales pueden versar los convenios son: aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute; modificación del salario promedio base del cálculo y, en general, todas aquellas que se traducen en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute. Las prestaciones económicas de las que aquí se hace referencia corresponden a los seguros de riesgo de trabajo y de invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Por otra parte, aunque trata de darse apertura al sistema en relación al conocimiento de la operación del mismo, la información relevante no fluye hasta los trabajadores, por lo que es necesario replantear la necesidad de que existan tantos participantes, pues invariablemente afecta el manejo de las cuentas individuales y la flexibilidad y apertura del propio sistema, pero, sobre todo, en el entendimiento que tengan del SAR y de la seguridad en el manejo de los recursos por parte de los propios trabajadores.

Se observa también un permanente distanciamiento entre el SAR y los trabajadores mismos, ya que durante todo el lapso en el que se acumulan los recursos de sus ahorros para el

¹⁵⁸ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

retiro, el sistema se presenta a si mismo como algo lejano a los trabajadores, pues si bien tiene mecanismos que permitirían un verdadero acercamiento entre ambas partes, no se logra una completa interacción ni siquiera al momento de otorgar una pensión (10 trabajadores de 4 no conocen cuanto aportan a su cuenta individual¹⁵⁹).

Se señala esto último porque, de acuerdo a las leyes aplicables, el trabajador sólo podrá obtener su ahorro por medio de una institución de seguros, la cual pretende garantizar una pensión basándose en cálculos que le dicen al trabajador cuanto tiempo más va a vivir y, por lo tanto, disfrutar de su pensión.

Además, se suma a este punto el hecho de que los trabajadores se encuentran totalmente desinformados respecto a la operación del sistema y sus condiciones, pues aunque se contempla en la ley la necesidad de hacer pública y de publicitar la operación del sistema, no hay verdaderos mecanismos e instancias que se ocupen de mantener informados a los trabajadores, lo que repercute invariablemente en el adecuado manejo e inversión de sus recursos, ya que no hay un verdadero convencimiento (basado en la información) al momento de elegir una AFORE y mucho menos al escoger en qué SIEFORES van a invertirse sus recursos (1 de cada 3 personas no revisa el estado de cuenta de su AFORE¹⁶⁰).

Siguiendo en esta misma línea de aspectos negativos en la normatividad, puede señalarse muy en específico el caso de los contralores normativos que pertenecen a las asambleas de accionistas de las AFORES y de las SIEFORES, los cuales tienen la función de vigilar que ambos participantes cumplan con la normatividad aplicable y, en su caso, denunciar hechos que considere irregulares, incluso cometidos por la propia asamblea; sin embargo, ella misma es la que lo nombra, lo sustituye, lo remueve o lo destituye, lo que no permite un verdadero y eficaz control de las formas de operar de los participantes, redundando en perjuicio para los intereses de los trabajadores. Se observa por tanto conflicto de intereses y una relación viciosa entre "jueces y partes".

En relación con la cuota social, es importante anotar que a pesar de que tal mecanismo trata de imprimirle el carácter netamente progresivo al sistema, la propia situación refleja que es aún muy grande la brecha existente entre los trabajadores de bajos y altos ingresos, pues, a manera de ejemplo, la cuota social destinada a la subcuenta de retiro de un trabajador

¹⁵⁹ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹⁶⁰ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

representa el 89.2% del total de la misma, mientras que para un trabajador que gana 10 salarios mínimos la cuota social representa sólo el 8.9 %, destinándose todavía una gran cantidad de recursos públicos para compensar esas diferencias.¹⁶¹

Otra crítica que se puede hacer al sistema pensionario radica en el aspecto de la transparencia, pues si bien este fue uno de los principales objetivos que se perseguían al privatizarlo, la ley sigue contemplando textualmente uno de los conceptos más dañinos para la operación y manejo de recursos, no sólo en la administración pública sino también en organizaciones privadas: la discrecionalidad. La CONSAR otorga discrecionalmente las autorizaciones para la operación de AFORES, SIEFORES y otros participantes, es decir, de los responsables de manejar no sólo la información personal de cada trabajador, sino también los recursos de los que van a disponer los trabajadores al momento de pensionarse.

Por otra parte, se observa un rezago en cuanto a la modificación del esquema pensionario de los empleados públicos, pues como se mencionó sigue operando para ellos el SAR 92, aún después de la reforma al sistema de pensiones de 1997, ya que ésta sólo incluyó a los trabajadores afiliados al IMSS.

Es necesario tener presente que a diferencia del costo fiscal de la transición en la reforma del IMSS, el costo de mantener el esquema actual de estos programas públicos para los trabajadores sujetos al Aparatado "B" es creciente y permanente. Estos programas enfrentan restricciones que sugieren su inviabilidad financiera en los próximos años. También se sugiere que las tendencias en el crecimiento de trabajadores activos y de pensionados sólo agravarán esta situación en los años por venir, ya que es poco probable que se dé un aumento importante en la planta laboral del sector público, y sí en cambio aumentará el número de pensionados.

Este proceso parece ser más acelerado que en el caso del IMSS, pues utilizando supuestos moderados para el comportamiento futuro de estas erogaciones, se estima que el costo fiscal derivado sólo de estas transferencias (distintas a las cuotas del Estado) para los próximos 50 años representa alrededor del 35% del PIB, en valor presente, y esta estimación resulta conservadora.¹⁶² Por ello, es urgente y necesario insistir en la necesidad de que se realicen reformas a estos programas, ya sea parciales o radicales.

¹⁶¹ Más de tres cuartas partes de la Cuota Social se destina a los trabajadores de menos de 5 salarios mínimos. Fuente: CONSAR. *Op. Cit.*, Pág. 34.

¹⁶² Kroepffly, Marcelo. *Op. Cit.*, CONSAR, Circulación Interna, Pág. 67.

En general, el sistema ya es de sí complejo y para la mayoría de los trabajadores (aún siendo profesionales) resulta difícil de entender, y por ello no hay una completa aceptación del mismo.

6. Hacia la Consolidación del Sistema de Pensiones Mexicano

Los países han enfrentado problemas en el proceso político de decisión e implementación de reformas en los esquemas pensionarios. Algunos de ellos han encontrado que una vez que la necesidad de reforma se ha vuelto evidente, el proceso para alcanzar un consenso sobre la reforma a implementar les ha llevado años.

En nuestro país se observa un panorama similar, pues el proceso de cambio y consolidación del sistema de pensiones mexicano tiende a ser lento, ya que plantea riesgos considerables para los políticos y las autoridades del gobierno responsables del mismo. Por ello, la reforma pensionaria debe ser investigada y considerada cuidadosamente; se debe pensar la manera en la que se va a generar. La gestión del proceso de reforma, por tanto, es un aspecto importante de la dirección de los regímenes de seguridad social, de ahí, como se ha señalado, la relevancia de las políticas pública para iniciar y consolidar un proceso de transformación a los esquemas pensionarios.

Debe quedar claro que reformas estructurales conllevan a un largo y difícil proceso de consolidación, ya que involucra a diversos grupos sociales y existe la posibilidad de que algunos de ellos pierdan posiciones de privilegio. En consecuencia, muchas de estas reformas terminan por no incluir a todos los programas, además de que se realizan en forma parcial. En nuestro país este fue el caso y sólo se reformó el programa ofrecido por el IMSS conocido como IVCN, dejando fuera de la reforma a otros programas, en particular el del ISSSTE, que actualmente también es financieramente inviable.

De acuerdo con estas particularidades, es necesario presentar un panorama de lo que actualmente representa el sistema de pensiones en México, pero también es preciso señalar los retos que debe enfrentar para consolidarse en este esquema privatizador y, sobre todo, señalar las perspectivas que se delinean desde el momento actual.

6.1. Situación actual

Las pensiones, particularmente las de vejez, muestran la enorme importancia de las expectativas públicas. Los antecedentes de los nuevos contingentes de personas en condiciones de retiro serán diferentes de los ancianos del pasado, pues la mayoría de ellos estarán acostumbrados a un nivel de vida diferente y a hábitos de consumo radicalmente

distintos; habrán asistido a la escuela más años y, particularmente los nuevos contingentes de mujeres en edad de retiro, habrán tenido más experiencia laboral y libertad en sus estilos de vida.

El actual SAR en nuestro país tiene algunas deficiencias que en el mediano y largo plazo pueden generar efectos negativos, impidiendo que los beneficios esperados para los trabajadores se materialicen cabalmente.

En particular, el manejo actual de la subcuenta de vivienda representa una problemática especial, pues la canalización de estos recursos al INFONAVIT y los consecuentes bajos rendimientos afectan en forma importante el monto de las pensiones que obtendrían los trabajadores que no solicitaran un crédito en su vida laboral. Se observa entonces que además de afectar negativamente su bienestar durante su retiro se aumenta el costo fiscal, pues es mayor la probabilidad de que más trabajadores recurran a la garantía de la pensión mínima, cuya constitución financiera sí proviene directamente de los recursos públicos que maneja el Estado.

Las características del sistema de pensiones actual (privado, obligatorio, abierto y participativo) configuran el desenvolvimiento de sus participantes, lo cual se identifica fundamentalmente en el desarrollo de las AFORES, pues entre ellas se han dado patrones distintos de crecimiento que hacen que ninguna conserve el liderazgo sostenidamente, al menos en términos de participación en el mercado (baste anotar como ejemplo que los líderes iniciales no necesariamente se mantuvieron como tales en el corto y mediano plazo, además, los primeros doce meses de desarrollo resultaron ser cruciales para definir su participación en el sistema mismo).

Hasta agosto de 2004, los recursos totales del ahorro para el retiro en el país registraron la cantidad de 804 mil millones de pesos, lo que representó 10.9% del PIB. Es importante destacar que estos recursos se triplicaron en un periodo muy corto (seis años), ya que en 1998 sólo configuraban cerca de 200 mil millones de pesos, representando en aquel entonces el 2% del PIB.¹⁶³

Las cifras mencionadas tienen un gran impacto en el ahorro financiero de largo plazo, lo que a su vez ha permitido incrementar el financiamiento a proyectos productivos de larga maduración, pues tan sólo en 2004 el ahorro financiero como producto de la actividad de las

¹⁶³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

SIEFORES se incrementó a 5.7%, casi cuatro puntos más que en el año 2000 donde constituía tan sólo el 2.8% del total.¹⁶⁴

Vale la pena destacar también que las Sociedades de Inversión de Aportaciones Voluntarias (SIAV) comenzaron a operar en diciembre de 2000, lo cual representa una opción más para los trabajadores en cuanto al manejo de sus inversiones. Las AFORES que han incursionado en estas operaciones son: Bancomer, Banamex y Profuturo GNP. En abril de 2004, la cartera total de la SIAV fue de 59.2 millones de pesos, de los cuales 58.8 millones se invirtieron en instrumentos gubernamentales y reportos, y 0.4 millones de pesos en valores no gubernamentales.¹⁶⁵

Al cierre de agosto de 2004, como se mencionó, el sistema acumuló recursos por 804 mil millones de pesos, equivalentes a 10.9% del PIB. Tan sólo la parte que administran las AFORES alcanza el 5.9% del Producto. Se estima que para el año 2030 este sistema proveerá de ahorro a la economía por el equivalente al 30% del PIB.¹⁶⁶

De manera creciente los recursos se han orientado a financiar proyectos productivos, lo mismo de empresas privadas que de estados, municipios y empresas paraestatales. A agosto de 2004 el 18% de los recursos en las AFORES se había invertido en estos conceptos cuando en 1998 ese porcentaje era de apenas 3%.¹⁶⁷

La mayor facilidad a la movilidad de las cuentas se ha reflejado, a su vez, en la entrada de nuevos participantes. En los últimos dos años se han incorporado tres nuevas AFORES y existen solicitudes de autorización por parte de varias más. Esto conllevará más opciones en materia de servicios y fomentará una mayor competencia en beneficio de los 32 millones de afiliados.

Durante los primeros siete años de operación del sistema se ofrecieron altas tasas de rendimiento, incluso muy superiores al nivel inflacionario, lo que representó un enorme logro para los trabajadores del país, ya que sus recursos y sus aportaciones voluntarias recibían excelentes tasas reales de crecimiento sin importar el monto de ahorro de cada uno (en esos

¹⁶⁴ Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁶⁵ CONSAR, "Boletín Informativo No. 2", Año 8, abril 2004. Pág. 29.

¹⁶⁶ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondo para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁶⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

primeros años representaron más de 150 mil millones de pesos en ganancias para los trabajadores¹⁶⁸).

Las AFORES, por tanto, han otorgado los mayores rendimientos de entre las alternativas disponibles, ya que en los siete años de operación del sistema las SIEFORES han alcanzado rendimientos netos por 7.4%, lo que las ubica por arriba del 6.9% otorgado por el papel comercial y del 5.4% de los CETES, sin mencionar otros instrumentos de inversión que otorgan rendimientos mínimos en comparación con las SIEFORES.¹⁶⁹

Asimismo, el número de cuentas que administran se ha incrementado sustancialmente, pues paso de 11.2 millones de cuentas en 1997 a 17.8 millones en 2000, y a 32.6 millones en este año, es decir, casi se triplicó el número de cuentas administradas en 7 años de operación del sistema.¹⁷⁰

Como se observa, el nuevo sistema es ya de consideración, pues representa poco más del 10% del Producto Interno Bruto, y el valor de las cuentas individuales asciende a cerca de 900 mil millones de pesos. Estos datos son importantes al considerar que no sólo garantizan las pensiones de los trabajadores, sino que adicionalmente constituyen un fondo de inversión a largo plazo que permite impulsar proyectos para el desarrollo nacional (según datos de la Secretaría de Hacienda el financiamiento hacia las empresas creció en los últimos años a tasas mayores al 100%, pues, por ejemplo, paso de 17 mil millones en 2002 a 39 mil millones en 2003).¹⁷¹

6.1.1. Aspectos negativos

Desafortunadamente, este éxito financiero señalado no corresponde con la percepción que tienen los trabajadores del sistema, pues las mismas instituciones gubernamentales que intervienen en la operación del SAR admiten que más de la mitad de los trabajadores

¹⁶⁸ Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁶⁹ Según la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, en los últimos años los rendimientos netos han alcanzado una gran importancia, pues en la actualidad las comisiones otorgadas por las AFORES representan ya más de una cuarta parte de las aportaciones realizadas. Fuente: <http://amafore.com.mx>

¹⁷⁰ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

desconocen el nuevo sistema de pensiones, y ocho de cada 10 ignora cuánto aporta en forma bimestral a su cuenta individual.¹⁷²

En estudios realizados por CONDUSEF se señala que sólo uno de cada tres trabajadores sabe cuánto tiene acumulado en su cuenta individual, y uno de cada dos trabajadores no revisa el estado de cuenta que le envía su AFORES.¹⁷³ Además, un número importante de trabajadores no ha realizado el trámite para unificar sus cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro o corregir sus datos ante su administradora, por lo que es preocupante el grado de desconocimiento y, en algunos casos, de desinterés por conocer el nuevo sistema de pensiones.

En publicaciones recientes de la CONSAR, en relación con los trabajadores afiliados y asignados a las AFORES en 2004, se señala que el 30 % (11,360,522) del total de las cuentas individuales que conforman el SAR (31,996,885) pertenece a lo que se denomina trabajadores asignados, es decir, cuentas de trabajadores que no eligieron AFORE y que la CONSAR procedió a designarles una de las cuatro mejores.¹⁷⁴ Esto, como se señaló, nos indica el desinterés y la desinformación que tienen los propios trabajadores respecto a los mecanismos que operan su ahorro para el retiro.

Adicionalmente, de las poco más de 11 millones de cuentas de trabajadores designados, 9,432,530 de ellas (29% del total) no registraron ningún movimiento posterior, es decir, los trabajadores continúan sin saber en que administradora están sus recursos, o bien, no han firmado el contrato de administración.¹⁷⁵

Ello nos indica que aún cuando un gran número de trabajadores en etapa activa en México tiene derecho a una pensión, desconocen los alcances del SAR, de las diferentes AFORES y de la propia contribución que realizan para la formación de su pensión. Ante el actual sistema de capitalización individual, por sus propias características, es necesario que el trabajador comience a pensar con detenimiento en su futuro, para alcanzar la seguridad económica que esperan para ellos mismos y sus familias.

Un fenómeno muy importante que afecta a la economía en general y repercute fuertemente el desenvolvimiento de las AFORES y las SIEFORES es justamente el desempleo, ya que,

¹⁷² Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹⁷³ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

¹⁷⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁷⁵ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

como en el caso de México, cuando existe en niveles no controlados hace aumentar las cuentas inactivas. En la actualidad, según datos publicados por las AFORES, se registra un aumento de estas cuentas las cuales llegan al 40% de la totalidad de las existentes, significando que 4 de cada 10 trabajadores no están realizando sus aportaciones en tiempo y forma.

Los efectos de esta situación afectan sobre todo a aquellas administradoras que cobran comisiones sólo sobre saldo y no sobre flujo, ya que deben utilizar parte de sus utilidades para manejar las cuentas inactivas, de ahí que las AFORES hayan centrado su estrategia en captar el mayor número de trabajadores con mayores salarios y de menor rotación, lo que nos habla de cierta forma de "selección" (y por tanto discriminación) entre diversos grupos de trabajadores, hecho que está totalmente prohibido por la ley.

Por su parte, la diversificación de las inversiones es fundamental ante la velocidad a la que crecen los recursos de las SIEFORES, sin embargo, los recursos que administran crecen a una tasa mayor que la de la economía en su conjunto y, por tanto, crecen más que la demanda de financiamiento por parte del sector productivo. Si no se toman medidas para contrarrestar lo anterior se provocarían distorsiones en las tasas de interés derivadas de la sobre oferta de recursos. Para ello es necesario ampliar las oportunidades de inversión de las SIEFORES, de manera que puedan seguir invirtiendo en instrumentos que otorguen altos rendimientos.

Al respecto, en términos numéricos se identifica un gran problema: en la actualidad el 82% de los recursos en las SIEFORES está invertido en títulos gubernamentales (el promedio internacional es del orden del 40%¹⁷⁶). Dicha concentración obedece a que los recursos depositados en las SIEFORES crecen más rápido que la oferta de títulos empresariales, situación que se acentuará en los próximos años de no ampliarse las opciones de inversión.

Al cierre de abril del presente año, las carteras de las SIEFORES básicas alcanzaron un valor de 418,541.0 millones de pesos, lo que representó un crecimiento de 19.3 por ciento respecto del valor registrado en abril de 2003. La cartera total de las SIEFORES básicas fue invertida de la siguiente forma: 81.5 por ciento en valores gubernamentales, incluyendo reportos, y 18.5 por ciento en valores no gubernamentales.¹⁷⁷ Los valores no

¹⁷⁶ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

¹⁷⁷ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

gubernamentales están divididos en valores corporativos, valores de instituciones financieras y entidades, estas últimas incluyen empresas paraestatales, estados y municipios.

En relación con este punto, a principios de 2004 se aprobaron modificaciones al régimen financiero para permitir la inversión de recursos en valores no gubernamentales con menores niveles crediticios (por lo que hay menor seguridad en su manejo) y la inversión en valores extranjeros, incluso contrariando el artículo Vigésimo Octavo Transitorio de la Ley del Seguro Social Vigente.¹⁷⁸

Otro de los problemas más sensibles en cuanto a la evolución del SAR en nuestro país es la concentración de trabajadores y de recursos en sólo algunas administradoras. Al cierre de abril de 2004 el número de trabajadores registrados en las AFORES fue de casi 32 millones, de los cuales 51.5 por ciento se concentra en cuatro AFORES: Banamex, 17.8 por ciento; Bancomer, 13.5 por ciento; Santander Mexicano, 10.1 por ciento; y Principal 10.0 por ciento.¹⁷⁹

Asimismo, los trabajadores registrados en las AFORES alcanzaron el 98.7 por ciento del mercado potencial proyectado para el segundo trimestre de 2004 estimado por la CONSAR. Sin embargo, si bien la participación de cada una de las administradoras está limitada al 20 por ciento de este mercado potencial, al cierre del segundo bimestre del 2004, dos AFORES ya contaban con más del 50 por ciento de su cuota de mercado y son: Banamex, con 87.8 por ciento y Bancomer, con 66.8 por ciento.¹⁸⁰

Por otra parte, el flujo de aportaciones durante el segundo bimestre de 2004 sumó 17,146.1 millones de pesos, de los cuales Banamex, Bancomer, ING y Profuturo GNP concentraron el 61.6 por ciento de las aportaciones registradas en el bimestre. En general, estas AFORES abarcan el 49.7 por ciento de los trabajadores registrados.¹⁸¹

Al cierre de abril de 2004, el saldo acumulado en las cuentas individuales del sistema de pensiones alcanzó un valor de 643,799.9 millones de pesos. Estos recursos fueron el resultado de la acumulación de cuotas y aportaciones, de los recursos del SAR 92 transferidos a las AFORES y la rentabilidad otorgada por las SIEFORES y el INFONAVIT.

¹⁷⁸ Artículo Vigésimo Octavo, segundo párrafo: "La ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro deberá prever la prohibición de que los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se destinen al financiamiento de partidos políticos, inversiones en el extranjero o cualquier otro distinto al resguardo e incremento de los mismos". Fuente: *Ley de Seguro Social*, IMSS, 1995.

¹⁷⁹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁸⁰ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁸¹ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx

Sin embargo, el 79.7 por ciento del total de los fondos acumulados está concentrado en seis AFORES, destacando Banamex con 146,151.5 millones de pesos que representan el 22.7 por ciento, y Bancomer con 135,444.0 millones de pesos equivalentes a 21.0 por ciento del total.¹⁸²

En términos netos la AFORE que ha perdido el mayor número de trabajadores en el proceso de traspasos desde el inicio del sistema y hasta el cierre del segundo bimestre de 2004 es Inbursa con 256,432 cuentas, mientras que Banamex ha ganado 409,587 cuentas en el mismo periodo. Actualmente se cuenta con cerca de 33 millones de trabajadores registrados en alguna administradora.¹⁸³

6.1.2. Aspectos positivos

En el otro extremo, el de los avances, el 2003 y el inicio de 2004 fue un importante periodo de consolidación del Sistema de Ahorro para el Retiro, pues se experimentaron cambios que motivaron resultados positivos para los trabajadores (mayor competencia entre AFORES, mayor agilidad en los trámites y búsqueda de mayor seguridad en el manejo de recursos). Particularmente pueden señalarse los siguientes avances:

- ♣ Las comisiones que cobran las AFORES registraron su más sensible disminución desde la fecha en la que se crearon (de 2001 a 2004 se redujeron 34%¹⁸⁴), donde se destacan los casos de Actinver, Allianz, Azteca, Inbursa y Santander. Ello trajo como consecuencia que México cuente con tres de las cinco AFORES que cobran las comisiones más bajas en América Latina, y como el segundo país con menores comisiones de la misma región. Adicionalmente, cabe destacar la reducción significativa en la dispersión en las comisiones, es decir, la mayoría de las administradoras cobran comisiones que se agrupan en un rango sin demasiada variabilidad entre la más baja y la más alta, pues según datos de la CONSAR las comisiones que cobran se ubican en un rango entre 0.50 y 0.95%, a diferencia del 2002 donde las comisiones variaban entre 0.7 y 1.9%.¹⁸⁵

¹⁸² Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁸³ Hasta abril de 2004 el número exacto de trabajadores registrado era 31, 896, 885. Fuente: CONSAR, "Boletín Informativo No. 2", Año 9, abril 2004. Pág. 29.

¹⁸⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

¹⁸⁵ CONSAR, Op. Cit., Pág. 40.

- ♣ Comparado con otros instrumentos de inversión (CETES, papel comercial, etc.), incluso aquellos a los que el trabajador promedio no tiene acceso por exigirse altos montos de apertura de cuenta, las SIEFORES observaron un desempeño positivo en este periodo al continuar ofreciendo rendimientos aceptables a los trabajadores. Las cifras lo ilustran de mejor manera: las SIEFORES han alcanzado rendimientos netos por 7.4%, lo que las ubica por arriba del 6.9% otorgado por el papel comercial y del 5.4% de los CETES.¹⁸⁶
- ♣ Los traspasos de cuentas entre AFORES se incrementaron sustancialmente hasta llegar a su máximo nivel en octubre del año pasado, lo cual se explica por la combinación de dos factores específicos: mayor agilidad administrativa (sobre todo en tiempos y requisitos) en la mecánica de los traspasos, y campañas de información sobre el SAR que han intentado acercar el sistema a los trabajadores. En los últimos 3 años se ha incrementado nueve veces el número de los traspasos, pues de los 106 mil realizados en 2001 se llevaron a cabo 961 mil de esas operaciones en 2004. Esta dinámica es importante en el sentido de que ha propiciado una disminución en las comisiones que cobran las administradoras a los trabajadores de 34% respecto de 2001.¹⁸⁷
- ♣ Se observó una disminución en cuanto a reclamaciones y un aumento en las asistencias técnicas que lleva a cabo la CONDUSEF respecto a la operación del SAR. Datos de esa comisión señalan que en los primeros 10 meses del año, comparado con el mismo lapso de 2003, las reclamaciones correspondientes al SAR ante ese órgano disminuyeron 10%, mientras que las asistencias técnicas se incrementaron 101%, pasando de 75 mil a 151 mil asistencias.¹⁸⁸
- ♣ Se fortalecieron los programas de comunicación de la CONSAR mediante la impresión y distribución de diversos tipos de material de divulgación, lo que nos habla de que la comisión puede estar vislumbrando ya este grave problema de comunicación e interacción entre SAR y trabajadores. El tiraje de esos materiales fue de 700 mil

¹⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

¹⁸⁷ De hecho, desde el inicio del sistema y hasta el cierre de abril de 2004, 2,765,049 trabajadores han ejercido su derecho de traspaso de AFORE. Fuente: Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.com.mx. El cambio de administradora lo puede realizar el trabajador una vez transcurrido un año de afiliación, o antes, cuando la AFORE modifica su régimen de inversión o su estructura de comisiones, así como en caso de fusión, disolución o por haber sido asignado por la CONSAR a alguna de las administradoras.

¹⁸⁸ Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: www.condusef.gob.mx

piezas, lo cual, aunado a la impresión de carteles, calendarios – metro y otros boletines, sumaron la cantidad de 4.5 millones de pesos.¹⁸⁹

En este esquema pensionario tan complejo, y que difícilmente va modificarse hacia otros horizontes (como el esquema tradicional de reparto o los aplicados por los países de Europa Central), la fórmula para que los trabajadores mexicanos tengan una mejor pensión es más aportaciones, más rendimientos, más seguridad en el manejo de recursos, mayor información para el trabajador y menores costos de operación, por lo que es necesario impulsar y mantener una estrecha relación y una comunicación constructiva y respetuosa entre trabajadores, gobierno, patrones y en general todo participante del sistema, sea público o privado.

Todos estos aspectos del sistema actual que configuran sus alcances constituyen temas que no son nuevos y se tratan en muchos escritos, sin embargo, es importante destacarlos de nueva cuenta con la finalidad de seguir estimulando su discusión.

6.2. Retos

En cuanto a los retos que de acuerdo con la situación actual descrita debe enfrentar el sistema de pensiones en México, es posible enumerar los siguientes:

- Cumplir eficientemente con los objetivos para los que fue creado el nuevo SAR: garantizar una pensión digna a través de un sistema más justo, equitativo y viable financieramente; respetar los derechos adquiridos por los trabajadores en el sistema anterior (elegir entre una pensión de acuerdo a la ley de 1973 o el sistema vigente); motivar la participación activa del trabajador asegurándole pleno control sobre sus ahorros y permitiendo la libre elección de la AFORE que administrará su cuenta individual; garantizar una pensión a aquellos trabajadores que no alcancen el monto exigido en el momento de su retiro; y promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores, canalizándolos a fomentar actividades productivas

¹⁸⁹ Se ha hecho un esfuerzo por elevar la capacidad de la comisión para dar a conocer entre los trabajadores los beneficios del sistema y la forma en que pueden ejercer mejor sus derechos. En 2003 se duplicó el presupuesto destinado a difusión e información a los trabajadores, al tiempo que se implementó una estrategia para acercarse a éstos, con el apoyo de las centrales obreras y de las cámaras empresariales. Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

para el desarrollo nacional a través del impulso de inversiones en vivienda e infraestructura que, a su vez, generen empleos para los mexicanos.

De las variables (aportaciones, comisiones y rendimientos) que determinan el saldo de la cuenta individual, y por lo tanto de la pensión, la de mayor impacto es el rendimiento (ganancias) que puedan generar las AFORES para los trabajadores, por lo que el principal reto en el mediano y corto plazo es alcanzar una buena combinación de atractivos rendimientos y comisiones competitivas. Sin embargo, hay que ampliar este proceso, pues no sólo es necesario llegar a este punto de altas ganancias y bajas comisiones sino hacerlo de forma sostenida en el tiempo y sin mucha variabilidad respecto a los fenómenos económicos, ya que ello puede incrementar el monto de las pensiones de los trabajadores, lo que amplía a la vez el reto inicial.

Convertir al SAR en una verdadera palanca que impulse el desarrollo nacional mediante la utilización de sus recursos de forma transparente y útil, donde se apoyen proyectos que incrementen la productividad del país y que aceleren los niveles de crecimiento y desarrollo.

Aunque gran parte del problema de las pensiones en México se resolvió con la creación de las cuentas individuales y de las AFORES, éste sistema debe ser ampliado, sobre todo en el esquema de ahorro voluntario, pues es uno de los mecanismos que más aportan a la obtención de una pensión digna y sostenida.

Calcular y actualizar periódicamente tasas actuariales con las que se estimó el promedio de vigencia de una pensión en México, anticipando el promedio de vida de un trabajador después de su retiro.

México tiene un enorme potencial para desarrollar el mercado de retiro y ahorro a largo plazo, por lo que los participantes del SAR que intervienen en estos rubros deben hacer una verdadera labor del convencimiento con los trabajadores para que incrementen su ahorro y así poder canalizarlo a actividades productivas.

Encontrar mecanismos que permitan disminuir los efectos del desempleo en el desarrollo de las AFORES y de las SIEFORES, sobre todo respecto al cobro de comisiones y manejo de cuentas inactivas.

- Mayor flexibilización del régimen de inversión del sistema de pensiones, ya que como está en la actualidad, aún con las modificaciones recientes, no permite obtener mayores rendimientos para los trabajadores, lo que tampoco significa que esas modificaciones deban ser contrarias a lo establecido en la ley. Estos cambios deben ir acompañados, y aquí está el verdadero reto, de medidas de seguridad que no pongan en alto riesgo los recursos de los trabajadores, por lo que deben contar con un respaldo jurídico para que dichas inversiones no sean ilegales, tal y como pasó a finales de 2004, fecha en la que entró en vigor el nuevo régimen.
- Algunos planes de pensiones en el país deben ser revisados para equilibrar los beneficios con el importe de las aportaciones, de forma que puedan ser viables financieramente. Por otra parte, para fortalecer los sistemas de previsión del país es necesario diseñar fórmulas que permitan el reconocimiento de derechos a todos aquellos trabajadores que cambian de un sistema a otro, de modo que los derechos adquiridos no se pierdan como hasta ahora y, por el contrario, se acumulen para permitir a un trabajador que cotiza en varios sistemas obtener una pensión digna al momento de su retiro. Es decir, se requiere trabajar para crear esquemas de portabilidad y formar una red de comunicación entre los diferentes planes.
- Avanzar hacia un Sistema Nacional de Pensiones que permita asegurar a toda la población de trabajadores un retiro digno, lo cual, desde mi punto de vista, es el reto más complicado, pues significa condensar en un sólo modelo diversos y muy variados esquemas de pensiones tanto federales, estatales, de instituciones privadas, etc. Significa diseñar un esquema que recoja experiencias de éxito en los sistemas actuales, que evite la repetición de fallas estructurales que también pueden observarse en los sistemas actuales, y sobre todo que pueda manejarse, controlarse y supervisarse adecuadamente para asegurar al trabajador transparencia en el manejo de sus recursos.

La propuesta que maneja la CONSAR en cuanto a la constitución de un Sistema Nacional de Pensiones observa las siguientes características¹⁹⁰:

- 1) Remunerador: que permita a todos los trabajadores obtener una pensión al final de su vida laboral.

¹⁹⁰ Dicha propuesta puede ser consultada con mayor profundidad en: CONSAR. *Op. Cit.*, Pág. 51.

- 2) Financieramente sostenible: que existan los recursos necesarios para pagar las pensiones futuras.
- 3) Cobertura amplia: que incorpore a todos los trabajadores, incluso los que hoy están desprotegidos.
- 4) Portable: que considere todas las contribuciones de los trabajadores e impida la fragmentación de sus derechos.
- 5) Solidario: que involucre a los patrones, trabajadores y gobierno.
- 6) Redistributivo: que prevea apoyos y garantías gubernamentales para trabajadores de menores ingresos.

En México existen diversos planes de pensiones, tanto públicos como privados, así como de tipo ocupacional, diseñados al amparo de contratos colectivos de trabajo y planes personales ofrecidos por aseguradoras. Los diseños de estos planes presentan características diferentes en términos de los beneficios y los requisitos para tener derecho a una pensión, sin embargo, cubren a menos de la mitad de la Población Económicamente Activa (la cobertura pasó de 24% en 1970 a 27.7% en 1990, para ubicarse en 2004 en 35%¹⁹¹).

Por lo anterior, es de primordial importancia encontrar mecanismos que permitan la incorporación de los trabajadores que no cuentan con el beneficio de un plan formal de pensiones (entre los que destacan los trabajadores independientes como los profesionistas, los médicos, los abogados, entre otros, además de todos aquellos que laboran en el sector informal) a un esquema de ahorro para el retiro que les de acceso a los mejores rendimientos del mercado y, simultáneamente, asegure un manejo prudente de los recursos.

- Es necesario, por tanto, incrementar los niveles de confianza del trabajador en las instituciones públicas y privadas que participen en el nuevo sistema; confianza que se demuestre de inicio con un verdadero diálogo, consenso y toma de acuerdos entre los actores participantes (federación, gobiernos estatales, organizaciones privadas, asociaciones civiles, etc.) para poder después ejecutar la política correspondiente.

¹⁹¹ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

Todos estos puntos se aglutinan en una necesidad mayor: llevar a cabo reformas y medidas duras e impopulares necesarias en la política social, pues ésta, al igual que la política pública, tiene que ser dinámica y dar respuestas. Postergar la reforma a la seguridad social, aún con los costos políticos que traiga para el gobierno en turno, traería un perjuicio para todas las partes.

Con ese panorama ante sí, el primer compromiso de los sistemas de seguridad social consiste en la recuperación de la eficiencia y la credibilidad. El tránsito hacia el verdadero Estado moderno o cualquier otra manera de mediación política que se formule en este nuevo siglo, parece traer consigo el triple desafío de la eficiencia: la institucional, la financiera y la administrativa.

6.3. Perspectivas del sistema de pensiones de México

En primera instancia, es necesario señalar que la práctica de "leer" el futuro en todas las esferas que no pertenezcan al ámbito de las ciencias exactas es, sin duda, un ejercicio sumamente complejo y, además, en el mejor de los casos, de resultados sólo aproximados, habida cuenta que el objeto de estudio en cuestión es dinámico y sujeto a fenómenos o conductas de una evolución no necesariamente predecible.

No obstante, la necesidad de formular "conjeturas razonadas" es ineludible a efecto de configurar una estimación cercana a los panoramas futuros, y así estar en capacidad de tomar las precauciones necesarias para enfrentarles con éxito; exigencia importante de modo particular en el ámbito de las pensiones o de la previsión social ya que en esta esfera donde, como lo sugiere su propia denominación, se consideran asuntos y acontecimientos propios del porvenir, suceso que implica el bienestar de generaciones enteras. En suma, el delinear tendencias en un ámbito donde existe un alto componente de previsión como lo son las pensiones, permite realizar planificaciones evitando errores pasados y desarrollando herramientas técnicas más refinadas en circunstancias concretas.

Entrando en materia, hay que señalar que lamentablemente abundan los mitos en las discusiones sobre la seguridad social en la vejez y su futuro desarrollo, sin embargo, esta situación no es del todo inútil, pues es el reflejo de un hecho que efectivamente está afectando a los nuevos y a los tradicionales sistemas pensionarios, pues muchas premisas que fundamentan los cambios no están efectivamente comprobadas en la realidad, tales

como que las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional, que las tasas de rentabilidad son más elevadas en un sistema de cuentas individuales, que la inversión de fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos, que los incentivos del mercado de trabajo son mejores en un sistema de cuentas individuales, que los planes tradicionales necesariamente brindan más incentivos para el retiro anticipado, que la competencia asegura costos administrativos bajos en un sistema de cuentas individuales, que los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una fundamentación racional para las cuentas individuales, etc.

En otras palabras, los argumentos empleados más comúnmente para promover las cuentas individuales jubilatorias a menudo no están avalados por la práctica. Ello obliga a adoptar un enfoque para la reforma de las pensiones con más matices que los planteados por los actuales modelos.

En los países en los que se ha dado el fenómeno llamado "envejecimiento de la población", es decir, que la proporción del sector de 65 años o más haya crecido de manera notable en comparación con el sector de la población en edades de actividad, la carga económica que representan las jubilaciones y las pensiones de vejez han alcanzado ya, y alcanzará todavía más, costos insostenibles y que representan una carga económica importante (en México, 0.6% del PIB respecto al IMSS y al ISSSTE y 56% tomando en cuenta todos los planes¹⁹²).

Por otra parte, los sistemas de pensiones han tenido que limitar la formación de fondos de reserva por diversas razones económicas, pero principalmente ante la imposibilidad de que instituciones de dimensión nacional o de una gran cobertura poblacional puedan acumular fondos que no sean vulnerables a los fenómenos inflacionarios, que de manera generalizada se han dado en las economías nacionales.

Se calcula que en un periodo no tan lejano, sobre todo en países de mayor "madurez" demográfica, habrá tantos jubilados o pensionados como individuos en la población activa, dando lugar ya sea a costos insostenibles o altamente gravosos o, por lo contrario, a niveles de beneficios de las pensiones que no satisfacen el fin para el que fueron creadas, provocando entonces graves problemas para la subsistencia económica de las personas de edad avanzada (en nuestro caso, INEGI calcula que la población mayor de 55 años

¹⁹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

constituirá en dos décadas cerca del 10% de la población, mientras que la tasa de crecimiento poblacional es de 1.9%),¹⁹³

Cualquiera que sea la posible solución que vaya dársele a esta importante problemática de las pensiones de vejez en la seguridad social, la tendencia que marcará las pautas será la verdadera dinámica demográfica, ya que debe observarse claramente que el fenómeno del incremento en la duración media de la vida debe implicar también un incremento igual o mayor en la duración media de la vida activa, lo cual nos conduciría a abandonar el concepto de una convencional edad fija de jubilación, y más importante aún a evitar cualquier tipo de retiro anticipado, debiéndose adoptar o crear en paralelo una nueva cultura laboral para la población que alcanza edades avanzadas.

Lo anterior significa que en hoy en día, y cada vez más en el futuro, los individuos no solamente vivirán más años en promedio sino que también conservarán durante más tiempo su capacidad para desarrollar actividades productivas y remuneradas.

Instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, muestran ya una preocupación seria por esta situación, pues recientemente el banco dio a conocer cuatro elementos clave al trabajar con la política de pensiones: primera, la financiación en el corto plazo y la viabilidad financiera en el largo plazo; segunda, los efectos en el crecimiento económico; tercera, la suficiencia y otros temas vinculados con la distribución; y cuarta, el riesgo político y la capacidad de sostenimiento.

El compromiso con una reforma adecuada en los sistemas de pensiones, además de los gobiernos nacionales y supranacionales, también puede observarse en diversos grupos de la sociedad, tal es el caso de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la cual ha estado participando activamente en la promoción y conducción de investigación, debates, publicaciones sobre el futuro de la protección social en general y sobre la reforma de las pensiones en particular.

En México, conforme avanza el tiempo y madura el sistema, éste habrá generado rendimientos netos que representarán gran parte del PIB. Actualmente, dichos rendimientos se calculan en 3.2% del mismo indicador, y se estima que para el 2010 constituirán el 4.5%,

¹⁹³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: www.inegi.gob.mx

para 2020 el 9.6%, para el 2025 el 13.7% y para el 2035 representarían el 20.4% del Producto Interno Bruto.¹⁹⁴

Por su parte, a una tasa constante de rendimiento del 5%, los activos administrados por las SIEFORES llegarán a representar en 2010 el 10.1% del PIB, para 2020 el 18%, para el 2025 el 24.3% y para el 2035 representarían el 30% del Producto Interno Bruto. Actualmente, dichos activos configuran el 5.05% del mismo indicador.¹⁹⁵

Adicionalmente, dada la velocidad a la que crecen los recursos administrados por las AFORES, es previsible que en 20 años éstos sean superiores a los activos administrados por los mismos bancos, llegando a 4 mil millones de pesos en 2030 y a 7 mil millones de pesos en 2040, contra 3 mil y 4.5 mil millones de pesos de los bancos en los mismos periodos. Actualmente, el monto de los activos manejados por las AFORES representa cerca de mil millones de pesos, mientras que los bancos manejan un activo de 2 mil millones de pesos, siendo el punto de encuentro el año 2024 cuando ambas instituciones registraran montos de 2.9 mil millones de pesos.¹⁹⁶

En cuanto a la seguridad social en general, existe una tendencia, al menos en términos teóricos, de reformar uno de sus componentes más sensibles: la salud. El proyecto busca el establecimiento de un "seguro médico mínimo" donde los asegurados deben contratar un seguro médico con una aseguradora privada, lo que llaman "Organización Administradora de la Salud" (OAS), una especie de Administradora de Fondos para el Retiro. Este seguro médico depende de las aportaciones de cada trabajador y se pretende garantizar a todos un "seguro médico mínimo" que cubriría la atención básica, pero no se contemplarían los servicios especializados y de cirugía mayor. El IMSS, por su parte, se convertiría en un Fondo Solidario de Salud (FSS) que recaudaría los fondos y funcionaría como una oficina de pagos a la OAS, las cuales contratarían con los proveedores "públicos" y privados los servicios médicos, clínicas y hospitales. Cada trabajador (o los patrones o los dirigentes sindicales) contrataría una OAS y el FSS le entregaría a ésta las aportaciones de los trabajadores, divididas en cuentas individuales.

En suma, existe un consenso general sobre la necesidad de adaptar la protección social a las cambiantes situaciones económicas y políticas, teniendo presente las necesidades reales

¹⁹⁴ CONSAR. *Op. Cit.*, Pág. 62.

¹⁹⁵ *Loc. cit.*

¹⁹⁶ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

de la sociedad en términos de seguridad económica. De hecho, los valores que tiene la sociedad con relación a la provisión de la seguridad del ingreso en la vejez y los recursos que tiene preparados para destinar a ese propósito, afectan el desarrollo de los regímenes de pensiones y la reforma pensionaria. La reforma tiende a buscar simultáneamente la provisión de la cobertura plena con una buena dirección, prevenir la pobreza en la vejez y garantizar niveles confiables de pensiones para quienes viven de ingresos medios, con la mínima distorsión económica o efectos económicos adversos.

La circunstancia actual tiende a demostrar la utilidad de los servicios prestados por la seguridad social al aumentar el volumen de las necesidades que han de satisfacerse; pero también se desprende que simultáneamente se agravan los problemas de financiación de las instituciones de seguridad social, y que se requiere un arbitraje en el que se dé prioridad, por la naturaleza de las cosas, a las prestaciones cuyo servicio corresponda a una obligación legal.

Con estas particularidades parece improbable que las futuras generaciones de las personas de la tercera edad estén dispuestos a sentarse y permitir que generaciones de líderes más jóvenes decidan el destino de su protección de seguridad social. Podemos esperar que luchen enérgicamente por lo que ellos consideran sus derechos y que defiendan las que creen son legítimas expectativas de protección social. El reciente crecimiento de las asociaciones de pensionistas y organismos similares son ya un signo que apunta en esta dirección. Ejemplo de ello es la Asociación Americana de Personas Retiradas (AAPR) con sede en los Estados Unidos, la cual actualmente cuenta con más de 35 millones de miembros y, en nuestro caso, la Asociación Nacional de Jubilados y Pensionados.

Al correr este siglo, la principal perspectiva de la seguridad social es su adecuación a un panorama de cambios y desafíos que tiene frente a sí: el trabajador estará cada vez más expuesto a prestar sus servicios en varios países con diversas legislaciones y necesitará tecnologías refinadas que prevengan los riesgos que presente la sociedad. La tendencia entre diversos países a unificar la legislación laboral crecerá conforme se promuevan bloques de integración comercial y economías de escala. En este contexto, la extensión de un mercado integrado y por tanto la libre circulación de mano de obra, requieren acuerdos internacionales en la materia que normen la protección integral e inmediata al trabajador, dando un mínimo de garantías de seguridad tanto al que sale como al que llega.

6.4. Experiencias internacionales actuales¹⁹⁷

A escala internacional varios programas de pensión proponen o han tomado medidas para hacer ajustes de carácter más técnico, los cuales, no obstante, producirían un considerable ahorro para sus sistemas.

En Alemania la ley de reforma a las pensiones incluyó un cambio significativo en el ajuste de los beneficios futuros. En otros países el ahorro en los costos se está logrando mediante otras formas de ajustes técnicos, tal es el caso de Bélgica, cuyo periodo mínimo de seguro se aumentó de 4,050 a 4,500 días hábiles.

En Francia se considera un cambio similar: el "Libro Blanco" gubernamental de 1991 respecto a la pensión de vejez propone que, sin cambiar la edad normal de retiro de 60 años, el periodo de seguro para adjudicar una pensión completa debería aumentar en unos cinco años. El resultado sería que la mayor parte de los asegurados tendría que trabajar más allá de la edad de retiro normal para que se les adjudicara la prestación de pensión completa. Además, el derecho completo se basaría en los 25 años de ingresos más altos, en lugar de 10 como se establece actualmente.

La proposición del gobierno holandés va aún más lejos al calcular la pensión de retiro con base en los ingresos promedio del asegurado durante toda su vida laboral, en lugar de hacerlo con base en el sueldo promedio de los tres años previos al retiro. Adicionalmente, el gobierno también propuso indizar las pensiones con los aumentos en el costo de la vida, en lugar de la práctica actual de otorgar aumentos de conformidad con los ingresos promedio de los empleados activos. Esto constituye un alejamiento significativo del principio de que los pensionistas deberían participar, junto con los trabajadores activos, de los frutos del crecimiento económico.

En Suecia, la legislación que entró en vigor en enero de 1992 crea nuevas responsabilidades y asigna recursos adicionales para la rehabilitación, como una de las más prometedoras soluciones al problema de los crecientes costos de pensiones por invalidez. A las dependencias de seguridad social les han asignado nuevas responsabilidades y fondos para la compra de servicios de rehabilitación. Estas dependencias tenían previamente como función principal el remitir candidatos al servicio de empleo y a otros organismos públicos.

¹⁹⁷ Los referentes internacionales que se exponen tienen como fuente: Herce y Jimeno, *Op. Cit.* Pág. 154 – 200.

Por su parte, otros países han implementado regímenes de cotizaciones definidas como el principal componente de provisión de ingreso para la jubilación a nivel nacional: Chile 1981, Perú 1993, Argentina 1994, Colombia 1994, Bolivia 1997, Panamá 1997, México 1997, El Salvador 1998, Hungría 1998, Kazajstán 1998, Polonia 1999, Letonia 2001, Suecia 2001, Reino Unido 2001, Bulgaria 2002, Croacia 2002, Estonia 2002, Alemania 2002, India 2003, Macedonia 2003, Nicaragua 2003, República Dominicana 2003, Ecuador 2004, Eslovaquia 2004, Lituania 2004 y Ucrania 2004.

En otros países los regímenes de cotizaciones definidas se han introducido como un componente complementario importante del ingreso jubilatorio, con miras a sustituir en el futuro al de reparto: Costa Rica 2001, España 1987 y Uruguay 1996.

En varios Estados se han introducido principios de cotizaciones definidas teóricas: Brasil 2000, Italia 1999, Noruega 2001 y Federación Rusa 1998.

En suma, las características cada vez más desfavorables de los sistemas de contribución definida han conducido a que un creciente número de países adopten un sistema basado en cuentas individuales.

Por supuesto existen otros países en el proceso de reforma y probablemente su experiencia se vuelva muy importante en términos macroeconómicos y financieros, pero los países mencionados previamente son relevantes para entender y tratar de explicar las razones por las cuales dos grupos de países (tan diferentes en su situación económica y social) se han involucrado tan activamente en la reforma radical de sus regímenes. Un primer grupo está constituido por los países que se pueden considerar líderes en este proceso, y es el de los países latinoamericanos, un segundo grupo está constituido por todos los países de Europa Central y del Este.

Todos esos casos aquí mencionados pueden servir como referencia al momento de abordar los retos explicados, pero sobre todo para poder vislumbrar las perspectivas que registran los sistemas pensionarios de las que también se hizo referencia.

6.5. Las políticas públicas y los sistemas de pensiones

Cada generación de líderes tiene su particular cúmulo de problemas y responsabilidades. La generación actual de directores y administradores de la seguridad social enfrenta el empuje hacia la privatización como la presión compensatoria de cumplir con las crecientes expectativas que la población tiene de una mejor y más amplia protección de la seguridad social. Por su puesto que es fácil terminar la discusión afirmando que todas las políticas de seguridad están sujetas a la limitación fundamental que consiste en la cantidad de recursos disponibles; en otras palabras, cada país puede tener solamente el sistema de seguridad social que su capacidad financiera le permita.

Sin negar la verdad de esta limitación fundamental las preguntas difíciles aún persisten: ¿cómo se organizará la protección social? ¿cuáles serán las obligaciones financieras del Estado, de la empresa privada y del individuo para garantizar niveles adecuados de protección en cuestión de jubilaciones y pensiones? Dentro del supuesto de la seguridad social ¿cómo se repartirán los recursos entre las diferentes necesidades de vejez, rehabilitación, desempleo, etcétera?. La forma atractiva que hoy en día se presenta para resolver las grandes interrogantes y mejorar los diversos aspectos de la seguridad social, entre ellos el sistema de pensiones, son justamente las políticas públicas.

En otras palabras, la premisa de que el Estado no está en condiciones de hacerlo todo sólo da origen o fundamento a la necesidad de generar y aplicar políticas públicas que permitan redefinir los esquemas de seguridad social en el país, y en específico los sistemas de pensiones que operan a lo largo del territorio nacional.

Desde la perspectiva histórica, las primeras manifestaciones de una evolución en el terreno de las políticas públicas de previsión se situaron a principios de la década de los ochenta en dos direcciones: i) se hacen más frecuentes las comprobaciones y las denuncias de las deficiencias de algunos sistemas de previsión públicos, y ii) despierta gran interés en la región la experiencia neoliberal de Chile, cuyo gobierno impone una reforma de la previsión que concede vastos espacios de poder a intermediarios financieros privados.

Sin embargo, antes de profundizar en el tema que nos ocupa (relación entre políticas y públicas y pensiones) es importante delimitar el contenido de este instrumento de gobierno tan socorrido.

Las políticas públicas, en un ejercicio de definición, pueden entenderse como un método de gobernar más que una forma de gobierno, en tanto nos indican la capacidad real que el brazo ejecutor del Estado posee para "hacer las cosas", no desde el punto de vista de lo que debe hacer sino de lo que institucionalmente puede hacer en función de los recursos, los límites, las capacidades de gobierno y el consenso social, el cual hace referencia al interés que la sociedad tiene en resolver sus propios problemas.

El interés, ya en concreto, que tienen los grupos sociales organizados por participar en el desarrollo de una política pública, denota a la vez un gobierno democrático en tanto hace posibles esos canales de comunicación y de participación social. En pocas palabras, una política pública es una respuesta focalizada y concreta de gobierno ante una situación de conflicto urgente de atender, es decir, ante un problema público.

La política pública, en específico, permite relacionar el modo de gobernar con la forma de gobierno, pues es un producto institucional que busca poner en orden los conflictos sociales a través de soluciones concretas que hagan buen uso de los recursos, en el espacio y tiempo caracterizados por intereses en conflicto. La política pública debe contemplar fines públicos específicos en un ámbito de factibilidad delineado por la legalidad, la racionalidad y la publicidad política, por ello requiere desenvolverse en un ámbito de cooperación entre grupos y órganos de gobierno para que su fundamento de acción sea democrático y legítimo dentro de la propia sociedad.

Un problema sólo se vuelve público si es que la autoridad lo reconoce como tal, y además podemos categorizarlo sobre la base de las siguientes características: a) si observa un ámbito de competencia institucional claramente definido para su tratamiento; b) si el gobierno o las autoridades mantienen una atención activa y seria del conflicto; c) si hay realmente disposición para destinar recursos fiscales para atender la problemática; d) si la autoridad hizo una definición *a posteriori* del problema; y e) si ha ingresado a la agenda de los problemas públicos o institucional.

Este último punto es fundamental en tanto nos habla del compromiso que tiene el gobierno por atender un problema, pues al incluirlo en la agenda puede esperarse ya un posible proceso de diseño, implementación y evaluación de una política pública o, en su caso, gubernamental.

La agenda pública constituye la expresión gubernamental, generalmente escrita, que refleja el proceso de concurrencia entre múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos pero también conflictos que politizan la formulación de un problema público, el cual culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda.

La agenda enlista los problemas públicos que llaman la atención seria y activa del gobierno para que éste los atienda como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto.

Desde esta perspectiva podemos entender que las prioridades del gobierno se establecen no sólo a partir de la visión de los funcionarios públicos, sino en relación con la participación tanto de quienes son afectados por estas políticas como por quienes actúan de manera organizada desde la sociedad, en la búsqueda de soluciones a problemas que afectan a esta población.

Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se desarrolla en un marco general donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en políticas públicas en específico, las metas, los resultados y la retroalimentación.

Tomando en cuenta esos elementos, la implementación de las políticas públicas debe conocer si la organización específicamente responsable es capaz de llevarla a cabo; se debe tener la certeza de que dicha organización cuente con los recursos necesarios, que cuente con el apoyo de la sociedad y debe tener bien en claro cuáles son los objetivos y las metas que se persiguen con la política en sí misma.

Todo aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, en otras palabras, toda política pública (en todas sus fases) debe contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen realmente los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros.

Por tanto, se debe establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no debe dejar de lado las hipótesis, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida. Así,

el objetivo específico de la implementación no debe ser ambiguo, contradictorio o tautológico, pues ello desvirtúa la comprensión y asimilación del propósito esencial de la política misma.

La siguiente fase de las políticas públicas, aunque como se ha dicho no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual puede entenderse como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una acción concertada de gobierno; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos y juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la misma sociedad formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la gestión pública (concebida ésta como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población).

La evaluación, por tanto, pretende hacer un ejercicio de valoración de varias cuestiones, tales como la percepción que tiene la sociedad de la autoridad pública, del gobierno o del problema, pero también permite identificar cuáles son las capacidades reales de un gobierno para cumplir metas públicas, pues, indudablemente, éste genera expectativas en las que confluyen la opinión del ciudadano contribuyente, del ciudadano que no paga impuestos y de los que esperan "todo" del gobierno.

A través de la evaluación se puede conocer más a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas, pues éstas pasan forzosamente por las organizaciones, o más bien son su producto; por tanto, tenemos que distinguir su parte pública, privada y social. Ello nos indica que en la evaluación no todo es Estado, pues si bien participan gobiernos nacionales, subnacionales y supranacionales también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios, filantrópicos que defienden causas sociales, etc.

Para cerrar con este círculo de acción que representa el desarrollar una política pública, es necesario resaltar el papel que la evaluación juega como aprendizaje en todas las fases de la política misma. Como se dijo, la evaluación es un proceso social de aprendizaje tanto de los que evalúan como de los que son evaluados; es un proceso abierto y plural donde hay que construir argumentos, donde hay que aprender de los errores y de las deficiencias, pues comprende tanto la etapa *ex ant* (antes del inicio de la política) como la *ex post* (al final de la política).

Los elementos que nos proporciona el aprendizaje son: primero, el conocimiento del medio o del contexto donde se va a llevar a cabo la evaluación, pues implica identificar los actores y las posturas valorativas que asumen; segundo, la acumulación de un buen número de experiencias de evaluación que se registran como una memoria institucional, que es la parte medular o esencial del carácter cognoscitivo de la evaluación; y tercero, implica la "interiorización" del conocimiento de experiencias y de situaciones, las cuales hacen referencia a un grupo de insumos o referente útiles para el trabajo posterior de evaluación.

El aprendizaje, como producto o incluso sinónimo de la evaluación, representa el proceso mediante el cual se retroalimenta de información, representa la oportunidad de no seguir cometiendo los mismo errores del pasado, representa la posibilidad de encontrar estrategias que conduzcan al país al desarrollo gradual, representa la oportunidad de modificar, a tiempo, una acción de gobierno poco efectiva, representa el evitar gastos y energías en problemas que no los requieren, representa, finalmente, el reconocimiento de nuestras capacidades tanto institucionales como organizacionales para poder resolver los problemas que se presenten en la estructura social. Estos puntos, en un escenario de mayor maduración y avance, representan herramientas invaluable para el adecuado desempeño de la función pública en beneficio de la colectividad y ya no sólo de los grupos específicos que dan origen a las políticas públicas.

En el ámbito de la seguridad social, y en específico en el de los sistemas pensionarios, existen diversos indicadores de que la provisión de los programas que contempla se están reajustando para adaptarse a las cambiantes realidades socioeconómicas, con miras a hacerlos más efectivos y rentables. En la mayoría de los casos estos cambios no representan reformas radicales en los sistemas, sino más bien cambios técnicos para lograr ahorros o para corregir los resultados inesperados del programa. Sin embargo, aunque esos ajustes pueden tener efectos significativos en el largo plazo en las políticas públicas de seguridad social, muchas veces no son objeto de una intensa discusión política o pública.

El actual ambiente de restricción fiscal de todos los países hace prácticamente imposible expandir e incluso innovar la seguridad social y los sistemas de pensiones, sin embargo, hay clara coincidencia de que éstos no puede satisfacer todas las expectativas, no importando qué tan legítimas parezcan a los interesados. Por lo tanto, es tiempo de reconsiderar y examinar el problema a través de las políticas públicas.

En primera instancia, el problema de las pensiones en México, de acuerdo a lo expuesto líneas arriba, puede considerarse como un problema público, pues media la declaración expresa de la autoridad competente de la urgente y necesaria intervención de los diversos sectores para reformar el sistema. Además se observa un ámbito de competencia institucional claramente definido al que concurre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la CONSAR, el IMSS, el ISSSTE y el INFONAVIT para su tratamiento. Por otra parte, existe una atención seria y activa del gobierno y de las autoridades, baste anotar el reciente caso de las pensiones de los trabajadores del IMSS y en un futuro muy cercano los del ISSSTE.

La disposición de destinar recursos fiscales para atender la problemática también se ha observado, pues el propio presidente de la república ha señalado el monto que el gobierno está comprometido ha aportar para manejar las pensiones de los trabajadores del IMSS que continúan bajo el régimen de jubilaciones y pensiones actual. Adicionalmente, en caso de que se decida reformar los sistemas de pensiones del ISSSTE, de PEMEX, de la UNAM y de otros casos¹⁹⁶, el gobierno debe (antes de iniciar la reforma) cerciorarse de que cuenta con los recursos disponibles para poder manejar la transición, tal y como sucedió con la reforma del SAR en 1997.

El problema actual de las pensiones sigue estando en al agenda pública, pues se identifica claramente en las declaraciones actuales del presidente y de otros funcionarios en torno a la necesidad de trabajar por un Sistema Nacional de Pensiones, así como de asegurar en el corto plazo la viabilidad financiera de algunos planes específicos, por lo que también se reconoce la definición *a posteriori* del problema que requieren las políticas públicas, pues se piensa y se conceptualiza el problema buscando simultáneamente su posible solución.

Otro elemento inicial de política pública es el consenso, el cual debe llevarse a cabo con los diversos miembros o participantes de los sistemas de pensiones para promover e impulsar mecanismos o acciones de apoyo y solidaridad, que también implican necesidades no sólo de organización sino también de financiamiento, ante las cuales deben competir positivamente los sistemas tradicionales de seguridad social.

En este punto, y según lo que dictan las políticas públicas, resulta muy conveniente estimular y aprovechar posibilidades latentes de colaboración, solidaridad, participación, organización y generación o absorción de beneficios primarios, distribuyendo el esfuerzo entre un mayor

¹⁹⁶ Los cuales alcanzan en su conjunto el 56% del PIB como pasivos. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

número de sectores de la sociedad. Las instituciones de seguridad social pueden tener un importante desempeño en estos esfuerzos, además de los usuales, pues reconocen ya que les será inevitable flexibilizar sus estructuras y aligerar o distribuir su peso para competir por fondos con base en un mayor grado de eficacia y productividad.

En este rubro las políticas públicas contribuyen a establecer claramente los límites y las relaciones entre los diversos participantes (instituciones políticas, administrativas, financieras, etc.) y los diversos grupos de trabajadores, ya que ello puede representar un verdadero sistema democrático al asegurar la participación de los ciudadanos involucrados en la definición de sus necesidades, la solución de las diversas problemáticas que el SAR actual comprende, y como elemento eje de todas las relaciones dadas en el sistema.

Lograr un equilibrio realista que permita superar esos problemas radica en la capacidad de los líderes y dirigentes de dar testimonio cotidiano del cumplimiento de su tarea, ya sea en el sector privado, público o social. La adecuada articulación de esos intereses permitiría, según las políticas públicas, llevar el problema a la agenda de gobierno desprendido de todo tipo de vicios de poder, que sólo limitarían la realización y el alcance de las reformas necesarias debido a intereses cuestionables de corto plazo.

Tal es el caso tanto de organizaciones sociales (sindicatos, partidos, asociaciones de pensionistas, etc.), como de entes privados del sector financiero; ambos pueden ejercer presión en distintos sentidos, unos para evitar la reforma porque significaría limitar sus privilegios, y otros por impulsarla a la luz del interés económico al verse beneficiados por el aumento de las actividades de intermediación propias de esos grupos, pero sin hacer un verdadero examen de las implicaciones políticas y sociales.

El escenario donde deben plantearse todas estas problemáticas y contradicciones es el espacio público, y en específico el gubernamental, pues éste debe demostrar la capacidad negociadora y de vinculación propias de un gobierno democrático que plantean y exigen las políticas públicas. Este gobierno abierto y plural resulta aquí un gran apoyo para avanzar hacia la consolidación del SAR en relación a los acuerdos que ello conlleva, sobre todo si tenemos en cuenta que los escenarios donde se ejecutan son rispidos e incluso de confrontación.

A pesar del gran interés en los convenios de pensión entre sector privado y sector laboral, en la mayoría de los países las discusiones rara vez cuestionan si los programas de seguridad

social aportarán en el futuro la protección básica para los ancianos u otros beneficiarios. La duda es más bien cuál será el nivel de las futuras prestaciones de la pensión, o bien si deberían los pagos garantizar un nivel mínimo de protección o un nivel superior definido vagamente como adecuado. En pocas palabras se plantean cuestiones de implementación vinculadas estrechamente con las hipótesis que se generaron desde el diseño de la política.

La aplicación de las políticas públicas en los sistemas pensionarios contribuye a crear un ambiente de equilibrio cuando el Estado no puede sólo con tanto, ni debe ampliarse de manera irracional o contraproducente, pues, como se ha dicho, se requiere el apoyo concertado del mayor número posible de miembros de la sociedad, labor que la política pública conoce y maneja obligadamente. La tarea resulta más fácil entre muchos, al tiempo que la propia sociedad demanda oportunidades con cierta autonomía; en esto las voluntades personales se pueden expresar y canalizar de manera colectiva, sobre todo en el ámbito local y descentralizado.

En este contexto la política pública de consolidación del nuevo esquema pensionario busca y ayuda al renacimiento de la sociedad civil mediante formas de organización que sean capaces de negociar y concertar liberando sus energías. El gobierno y la administración pública deben alentar y ser el escenario en el que pueda consolidarse el sistema de pensiones, ya que todavía gran parte de su implementación está en manos de las instituciones públicas de seguridad social y de otros órganos administrativos como la CONSAR.

Estas organizaciones públicas deben contar, para poder reformar el sistema de pensiones por medio de una política pública, con estructuras formales y atributos informales que permitan negociar, consensuar, implementar y evaluar la política correspondiente.

Los rasgos que deben tomar en cuenta son:

- d) Competencia y tamaño de su personal, que de acuerdo a la larga tradición que tienen tanto el IMSS como el ISSSTE en manejar cuestiones pensionarias responden adecuadamente al perfil de competencia y tamaño que aquí se requiere;
- e) Grado de control jerárquico en las decisiones, la cual, de acuerdo a la ley actual de los SAR, ejerce la CONSAR como órgano regulador y supervisor del

sistema, por lo que a la vez también puede plantearse la posibilidad de aumentar sus atribuciones;

- f) Vitalidad de una organización, siendo este punto uno de los más difíciles de enfrentar por parte de las instituciones sociales involucradas, pues si bien cumplen un importante papel en el desarrollo nacional sus propias estructuras administrativas las hacen poco flexibles y casi inamovibles, por lo que en este sentido sí deben plantearse reformas de carácter administrativo para incrementar el grado de agilidad que requiere una reforma al sistema de pensiones;
- g) Grado de comunicación interna y externa (redes de comunicación), este punto tiene varios matices en cuanto a las instituciones responsables se refiere, pues si bien mantienen una comunicación constante con la población por medio de sus labores de atención primaria, algunos sectores de la población tiene una imagen negativa de las mismas, lo que restringe a la comunicación a un sólo sentido, es decir, no hay una verdadera interacción comunicativa entre instituciones y beneficiarios para poder mejorar los servicios; y
- h) Nexos entre los grupos que intervienen en la política, este punto sin duda es el que exige mayor trabajo de política, pues sindicatos, organizaciones de trabajadores, institutos de seguridad social, empresas del sector financiero interesadas en la reforma, órganos de gobierno centrales, trabajadores en general, etc. mantienen comunicación sólo para manifestar las posturas antagónicas entre unos y otros, sin existir propiamente un espacio adecuado para la negociación y la toma de acuerdos que exige esta clase de reformas tan delicadas y de gran impacto en el desarrollo nacional.

Además de esas condiciones organizacionales, el entorno puede también tener efectos significativos en la disposición y la capacidad de los participantes para desarrollar la política pública de transformación al sistema de pensiones. Ambos factores, en conjunto, condicionan toda la capacidad instalada, el apoyo político, la disposición de los grupos, la naturaleza de las redes de comunicaciones, el estilo de liderazgo, la identificación de objetivo y metas y, sobre todo, la cooperación Interorganizacional e intergubernamental que se requiere para implementar y evaluar la política.

Todo esos elementos pueden constituir elementos en contra o a favor de la reforma al sistema, sin embargo, ello no nos indica que se tenga que ejercer un control absoluto, pues sería prácticamente imposible controlar esas variables en un esquema de rigidez.

Al ser las políticas públicas un ámbito donde se definen y ajustan intereses, resultan el instrumento más adecuado para encaminar la evolución del SAR en el corto, mediano y largo plazo, pues queda claro que es un sistema que depende no sólo del mercado financiero sino que se requieren también elementos de intervención estatal y una organización participativa de la sociedad.

En términos de evaluación, la diversas crisis, cuestionamientos y tendencias han conducido a la necesidad de un "mejor gobierno". La mejor defensa es la eficacia, que servirá para enfrentar empujes de mayor privatización y relegamiento del Estado. Entre la acción de éste y la acción privada se puede optar básicamente por la que funcione mejor de acuerdo con su capacidad y con la actividad en cuestión.

En ocasiones será la intervención gubernamental y en otras habrá de ser la empresa privada o la comunidad. Es con mayor capacidad que se pueden ofrecer y lograr mejores resultados, lo cual fortalece la satisfacción de objetivos sociales.

En sentido amplio, la organización (pública o privada) significa organización de recursos humanos, físicos y tecnológicos dispuestos para un fin socialmente válido. En este contexto, las políticas públicas pueden contribuir a que las organizaciones que intervienen en los procesos del actual SAR correspondan a las épocas tecnológicas y culturales de la sociedad, y se fortalezcan en periodos de transición y cambio. La transformación en estructuras modernas se está produciendo de manera inevitable, pero el proceso es desigual y media todavía cierta distancia para entender y practicar los nuevos modos de gestión flexibles y dinámicos (como las propias políticas públicas), sobre todo en los países en desarrollo.

Los cambios de las bases teóricas del desarrollo de la organización y de la nueva realidad mundial y nacional, explican la modificación de las teorías y el funcionamiento del Estado y de las empresas nacionales y transnacionales. Los nuevos principios que soportan la cultura de la organización parten de los siguientes postulados: toda estructura es dinámica y por tanto en el cambio finca su fortaleza; considera el tamaño de la empresa o institución; busca el cumplimiento de la misión y la satisfacción del personal, y es flexible y responde a los

procesos técnicos con la filosofía de calidad que requieren actualmente los sistemas de pensiones.

La consolidación de las organizaciones nacionales de servicios de seguridad social se ha visto limitada por tesis estrechas de la teoría y la práctica de la propia seguridad social. No obstante, las opciones planteadas en la materia han exigido la reafirmación del sentido de la seguridad social, y buscan satisfacer la necesidad de adecuar su desarrollo a las exigencias de los procesos de modernización que implantan los Estados nacionales en el marco de las tendencias de ajuste hacia un Estado moderno.

En suma, el aprendizaje institucional que puedan llegar a asimilar los responsables del manejo del sistema de pensiones, sea público o privado, es el verdadero reto que se le impone a la política pública de reforma y consolidación al sistema de pensiones actual, pues tiene la labor de hacer un uso práctico de toda la historia y memoria institucional que tienen dichas organizaciones desde su creación, pero también de asimilar las nuevas tendencias organizativas y de solución de problemas en un esquema de cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Esos son los verdaderos indicadores cualitativos de la utilidad de una política pública aplicada a un esquema pensionario como el nuestro.

Así las cosas, la seguridad social no podrá rezagarse y tendrá que refrendar por medio de una política pública integral su importante papel. Las ideologías no desaparecerán y no se trata de cambiar o sacrificar doctrinas, pero con un grado de apertura y pragmatismo se podrá facilitar la consideración de cambios o ajustes en los instrumentos o medios para alcanzar mejor los mismos fines, esa es justamente la labor que aquí tratan de cumplir las políticas públicas.

Conclusiones

Los regímenes de seguridad social siempre se han revisado y modificado regularmente, y esto es normal. Se han adaptado para tener en cuenta el desarrollo económico y demográfico, sin embargo, estos cambios han tenido una naturaleza no estructural, esto es, las medidas se han adoptado sólo para modificar los sistemas desde una óptica de reducir la carga y al mismo tiempo mejorar la validez financiera en el largo plazo. Por ejemplo, elevar la edad de retiro, aumentar el número de años de aportes para tener derecho al beneficio, modificar la fórmula de ajuste de la prestación, etc.

A principios de los ochenta, algunos expertos indicaron que estas soluciones eran sólo parciales y que se necesitaba una reforma profunda para enfrentar seriamente los problemas de las pensiones, en forma compatible con las nuevas realidades económicas y políticas. Esto condujo a la adopción de reformas estructurales radicales respecto a los sistemas públicos de pensiones nacionales en varios países a principios de los noventa.

Estos distintos enfoques reflejan a su vez la necesidad de un debate más amplio en el proceso de reforma de las pensiones, siempre teniendo como base las tendencias que se registren en cada particular modelo pensionario.

Como se señaló, parte de los datos que pueden ayudarnos a sustentar dichas tendencias son los siguientes: en México, conforme avanza el tiempo y madura el sistema, éste habrá generado rendimientos netos que representarán gran parte del PIB. Actualmente, dichos rendimientos se calculan en 3.2% del mismo indicador, y se estima que para el 2010 constituirán el 4.5%, para 2020 el 9.6%, para el 2025 el 13.7% y para el 2035 representarán el 20.4 % del Producto Interno Bruto.¹⁹⁹

Por su parte, a una tasa constante de rendimiento del 5%, los activos administrados por las SIEFORES llegarán a representar en 2010 el 10.1% del PIB, para 2020 el 18%, para el 2025 el 24.3% y para el 2035 representarán el 30% del Producto Interno Bruto. Actualmente, dichos activos configuran el 5.05% del mismo indicador.²⁰⁰

Adicionalmente, dada la velocidad a la que crecen los recursos administrados por las AFORES, es previsible que en 20 años éstos sean superiores a los activos administrados por los mismos bancos, llegando a 4 mil millones de pesos en 2030 y a 7 mil millones de pesos

¹⁹⁹ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro: www.amafore.gob.mx

²⁰⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

en 2040, contra 3 mil y 4.5 mil millones de pesos de los bancos en los mismos periodos. Actualmente, el monto de los activos manejados por las AFORES representa cerca de mil millones de pesos, mientras que los bancos manejan un activo de 2 mil millones, siendo el punto de encuentro el año 2024 cuando ambas instituciones registraran montos de 2.9 mil millones de pesos.²⁰¹

Dada esa situación, y de acuerdo al análisis de toda la información presentada en el desarrollo de este trabajo, puede concluirse que en el caso de México existen por lo menos seis grandes tendencias de orden general que requieren una reflexión más detallada y de propuestas globales:

1. La seguridad social se moverá en una economía cada vez más internacionalizada que modifica la relación empleo – salario, binomio básico en el desarrollo social. Estos cambios tienen en su base una revolución tecnológica que provoca alteraciones profundas en la gestión laboral.
2. Vinculado con lo anterior, la seguridad social tendrá que responder al surgimiento de la economía no formal, que según distintos indicadores representa hoy entre 30 y 40% de la población que trabaja.²⁰² Además, las estructuras familiares tradicionales también habrán sufrido modificaciones (divorcios, madres solteras, uniones entre personas del mismo sexo, etc.), lo que plantea la necesidad de formular una nueva cobertura de beneficiarios.
3. Junto con estos cambios estructurales de corte económico, se encuentra el tema de nuestra legislación laboral. Se vislumbra una necesaria modificación en el derecho del trabajo cuya disyuntiva será tomar como ejes rectores la protección de ciertos estándares laborales, o bien incorporar las nuevas realidades económicas de flexibilización que impone la competitividad internacional.
4. Se observará también una responsabilidad fundamental de la seguridad social para con los trabajadores migrantes; se impondrá una problemática creciente a los responsables de las políticas económicas y sociales, en particular en lo que respecta a la normativa bilateral o multilateral. Prueba de ello es el reciente convenio que suscribió México y Estados Unidos para, entre otras cosas, abrir la posibilidad de que

²⁰¹ CONSAR. *Op. Cit.*, Pág. 44.

²⁰² Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

a los trabajadores que hayan laborado en ambos países se les reconozcan sus periodos de contribución a la seguridad social, y que sus pagos puedan sumarse con miras a la obtención de una pensión. Con el acuerdo se evita también la doble contribución a la seguridad social para los patrones y para los trabajadores que sean enviados temporalmente de México a Estados Unidos y viceversa.²⁰³

5. Otro punto más general es la tendencia a modificar o transformar los esquemas de seguridad social en consonancia con la nueva pluralidad de grupos y actores del México de inicios del siglo XXI.
6. Se observa también como tendencia el aumento de personas en edad jubilatoria y el decremento de la población económicamente activa, en otras palabras, nos enfrentaremos a escenarios donde estará mermada la necesaria mayoría que debe existir de esta última con respecto a aquella. Por tanto, el envejecimiento en cuestión no sólo tomará más onerosos los esquemas de pensiones, sino también el costo de las prestaciones médicas propias de las patologías de la vejez.

Como se observa, se requerirán posturas creativas respecto a cómo cubrir el déficit actual en materia social y financiera en el corto y mediano plazo, pues aún con la puesta en marcha del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro pasaran entre seis y ocho décadas para que el sistema de pensiones se encuentre en equilibrio financiero, no social.

En su conjunto, la evolución de los fenómenos o tendencias señalados tenderá a incrementar el costo de la seguridad social, ya que en términos generales el universo de cotizantes parece contraerse, en tanto que el de los demandantes de seguros y prestaciones perfila su crecimiento (en México, la razón trabajadores – pensionados se calcula 4:2 para el año 2030²⁰⁴). De manera simultánea, es también probable la revisión de las condiciones de acceso a los seguros y las prestaciones de la seguridad social con objeto de que, al tomarlas más estrictas, se eviten excesos en su utilización y se permita así una operación más eficiente. Por lo demás, es de esperarse también la multiplicación de opciones de previsión complementarias (facultativas u obligatorias) tanto en el terreno de las pensiones como en el de los servicios médicos, en virtud de que, por esa vía, el individuo atenderá espacios no

²⁰³ El convenio fue firmado por el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación de la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos, y deberá ser ratificado por el Senado de la República Mexicana y el Congreso de Estados Unidos para tener plena validez jurídica, sin embargo, se espera que, de ser posible, entre en vigor en el segundo semestre de 2005.

²⁰⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

cubiertos por la protección pública, y el Estado, por su parte, aligerará sus cargas financieras en esta esfera (pasando del 0.6% del PIB actualmente a 0.4% en el 2050²⁰⁵).

No debe perderse de vista que ese tránsito tiene que ser pausado por necesidad, toda vez que el soporte estructural en el que descansa la seguridad social (la solidaridad entre una generación y otra) es un mecanismo de fino equilibrio cuya modificación dista de tolerar cambios bruscos y repentinos. No es popular señalarlo, pero los sistemas de pensiones en entidades como el IMSS, PEMEX, Luz y Fuerza del Centro, CFE y las universidades deben ser revisadas para hacerlos viables, pues en su conjunto alcanzan el 56% del PIB como pasivos²⁰⁶, sólo que no tiene que hacerse de la manera tan cuestionada y sin sentido como los recientes cambios en la Ley del Seguro Social.

Hay que insistir, en todo este debate, en la vinculación entre el tema de las pensiones y el ámbito laboral. En los países desarrollados abunda esta discusión, existen centros de estudio que aportan soluciones en materia de competitividad, pensiones, etcétera.

En suma, este esquema pensionario tan complejo, y que difícilmente va modificarse hacia otros horizontes (como el esquema tradicional de reparto o los aplicados por los países de Europa Central), la fórmula para que los trabajadores mexicanos tengan una mejor pensión es más aportaciones, más rendimientos, más seguridad en el manejo de recursos, mayor información para el trabajador y menores costos de operación, por lo que es necesario impulsar y mantener una estrecha relación y una comunicación constructiva y respetuosa entre trabajadores, gobierno, patrones y en general todo participante del sistema, sea público o privado.

Habiendo señalado todo lo anterior, es preciso enunciar ya una propuesta propia de transformación y consolidación de nuestro actual esquema de pensiones, al que he denominado Modelo de Reforma Pensionaria. Esta propuesta está dividida en dos grandes apartados: primero, las líneas generales o principios rectores que debe contemplar el nuevo esquema, y segundo, las particularidades específicas o elementos operativos que pueden incorporarse a la operación del mismo.

²⁰⁵ CONSAR. *Op. Cit.*, Pág. 15.

²⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx

1) Líneas Generales o Principios Rectores del Modelo de Reforma Pensionaria:

- a) La reforma a los esquemas de pensiones debe fijarse cinco objetivos básicos: aceptabilidad social, viabilidad financiera, factibilidad política, coherencia con las realidades económicas y las del mercado de trabajo, y gestión y administración amigable hacia el cliente. Idealmente, la reforma debería cumplir las cinco consideraciones. En el mundo real, sin embargo, los reformadores deben aceptar soluciones que no alcanzan las ideales debido a que la factibilidad política probablemente limite sus ambiciones de alcanzar plenamente los otros cuatro objetivos.
- b) Al consolidar el actual sistema de pensiones no hay que perder de vista que la eficiencia económica o administrativa no es, de ninguna manera, un fin o una preocupación dominante *per se*, sino que se estima necesaria (e incluso decisiva) para justificar la intervención o alejamiento del Estado. Sin lugar a dudas, en el corto plazo éste será un desafío a la imaginación creadora de nuestro país a fin de dar continuidad a la política social, pues junto con la eficiencia deben considerarse los aspectos sociales de las pensiones.
- c) En relación con el punto anterior, es necesario entender claramente que la intervención pública no es pecado, pero tampoco lo es la eficiencia. Ésta debe acreditar a aquélla a fin de impedir que la intención social se torne contraproducente y que se justifique una privatización más profunda, pues es posible que a la larga se pueda servir más al interés social con medios eficientes y criterios de responsabilidad financiera, aunque estas vías resulten más difíciles y fastidiosas.
- d) Las instituciones de seguridad social tendrán que agregar a la reforma los nuevos desafíos de la sociedad organizada sobre nuevas bases económicas y políticas, cuyos resultados, todavía impredecibles, de alguna manera afectarán la conformación de amplios sectores de la población trabajadora, y también de la población cuyo rezago fundamental y marginación son una limitante por considerar en los esquemas que la nueva situación genere.
- e) Las intervenciones estatales para igualar situaciones y liberalizar modos de vida, al menos en Latinoamérica, han demostrado que los instrumentos jurídico – administrativos no son neutrales y son fuentes de nuevos conflictos. Se requiere

entonces redefinir los límites y las relaciones entre las instituciones político – administrativas y la sociedad civil. Para la reforma, los entes estatales deben reorganizarse democráticamente, asegurando la participación de los ciudadanos implicados como elemento transformador, tanto en la toma de decisiones como en el control de la relación, sobre todo en lo que tiene que ver con esquemas pensionarios que requieren de una amplia participación y atención del trabajador en los procesos en los que se ve inmerso dentro del sistema.

- f) Para especificar el punto anterior, se debe tener en cuenta en la reforma que la seguridad social está entre las funciones que el Estado puede desempeñar de manera muy razonable, aunque insistentemente se advierta que los grandes aparatos, ya sean públicos o privados, hayan caído en una profunda crisis porque su rigidez los hace ineficaces. Se impugnan lo sobredimensionado y monolítico, tanto en organizaciones públicas como sociales (partidos políticos, sindicatos, etc.), ya que se toman inmanejables y caen en el riesgo burocrático.
- g) Para fortalecer los sistemas de previsión del país es necesario diseñar fórmulas que permitan el reconocimiento de derechos a todos aquellos trabajadores que cambian de un sistema a otro, de modo que las prerrogativas adquiridas no se pierdan sino que se acumulen para permitir a un trabajador que cotiza en varios sistemas obtener una pensión digna al momento de su retiro.
- h) En relación con el punto anterior, se propone comenzar a gestar un Sistema Nacional de Pensiones que permita asegurar a toda la población de trabajadores un retiro digno. Ello significa condensar en un sólo modelo diversos y muy variados esquemas de pensiones tanto federales, estatales, de instituciones privadas, etc.
- i) Para consolidar los procesos de reforma, se requiere revisar las experiencias de éxito y fracaso en los sistemas actuales para evitar la repetición de fallas estructurales, y sobre todo, para manejar, controlar y supervisar adecuadamente a los participantes y así asegurar al trabajador transparencia en el manejo de sus recursos.
- j) Se propone utilizar a las políticas públicas como una forma de avanzar hacia la consolidación del sistema de pensiones mexicano, pues proporcionan la base metodológica que el problema necesita para ser abordado de forma lógica y productiva. Al ser concebidas las políticas públicas como un elemento práctico con el

que la Administración Pública puede abordar los diversos problemas de su Agenda, éstas constituyen la mejor forma de llamar a los diversos actores para que participen de forma ordenada y responsable en la reforma de nuestro esquema de previsión.

- k) La cuestión sobre el diseño más adecuado de un régimen de pensiones tiene que ser considerada frente a todos los factores abordados precedentemente, que determinarán no sólo lo que es posible y lo que no lo es, sino a su vez, donde se encuentra el balance más apropiado. La estructura óptima parece comprender una mezcla de regímenes tradicionales de reparto con nuevos esquemas de participación privada obligatoria y voluntaria.

2) Particularidades o Elementos Operativos del Modelo de Reforma Pensionaria:

- a) El sentido de los nuevos programas encaminados a fortalecer el sistema de pensiones deben enriquecerse con las experiencias, las iniciativas y la creatividad de los grupos sociales involucrados, para responder a una población protagonista de su propio bienestar. Por ello, deben abrirse canales más amplios de comunicación entre los trabajadores y el Sistema de Ahorro para el Retiro.
- b) Es necesaria una revisión profunda de los ordenamientos aplicables y del desarrollo del propio sistema en sus aspectos sustanciales, jurídicos y administrativos, pues sólo así puede asegurarse un avance ordenado del sistema hasta llegar a su consolidación.
- c) Deben establecerse mínimos de edad y no sólo de tiempo de servicio para el retiro, ya que no es viable que una persona trabaje 30 años, se retire a los 50 y perciba una pensión por otros 30. Sin embargo, también es necesario acotar que ningún sistema puede aventurarse a definir previamente mínimos de edad inamovibles que hagan que los sistemas entren en crisis nuevamente.
- d) Otro punto puede ser revisar las bases de cálculo para que la pensión sea otorgada en relación con las percepciones de los últimos dos o tres años. También que las pensiones sean actualizadas con base en la inflación y no en el incremento al salario de los trabajadores activos.

- e) Es necesario impulsar el interés de los trabajadores en su propia cuenta individual, para que tengan el conocimiento exacto de la evolución y monto de los recursos con los que contarán en el momento de su retiro, o antes, según sea el caso.
- f) Respecto a los entes responsables de administrar los recursos, como las AFORES, debe mejorarse su funcionamiento, pues la cantidad de trabajadores que no están de acuerdo con las condiciones de administración debe constituir el mínimo posible. Por ello, se recomienda ampliar las facultades de supervisión y de control que actualmente tiene la CONSAR, para asegurar que realmente proteja los intereses de los trabajadores.
- g) Debe darse mayor flexibilidad a este órgano para que pueda responder rápidamente al entorno cambiante, y de esta forma incorporar las tecnologías de vanguardia para un mejor manejo del SAR.
- h) Aunque gran parte del problema de las pensiones en México se resolvió con la creación de las cuentas individuales y de las AFORES, éste sistema debe ser ampliado, sobre todo en el esquema de ahorro voluntario, pues es uno de los mecanismos que más aportan a la obtención de una pensión digna y sostenida. Deben desarrollarse mecanismos que permitan a los trabajadores convertir a su subcuenta de aportaciones voluntarias en un verdadero instrumento financiero, el cual debe acercar estrechamente a los trabajadores con el propio sistema y con las opciones de inversión que ofrecen las administradoras.
- i) En relación con el punto anterior, deben ampliarse y fortalecerse los incentivos que actualmente algunas administradoras ya otorgan por cuestiones de permanencia en las AFORES y SIEFORES, disponibilidad de inversión, etc.
- j) Se requiere trabajar para crear esquemas de portabilidad y formar una red de comunicación entre los diferentes planes.
- k) Es necesario calcular y actualizar periódicamente tasas actuariales con las que se estimó el promedio de vigencia de una pensión en México, anticipando el promedio de vida de un trabajador después de su retiro según las tendencias demográficas.
- l) Desarrollar mecanismos que permitan disminuir los efectos del desempleo en el desarrollo de las AFORES y de las SIEFORES, sobre todo respecto al cobro de comisiones y manejo de cuentas inactivas. Ello supone una reforma sustancial, pues

requiere de separar el binomio seguridad social – empleo, tan arraigado en nuestros sistemas de previsión social.

- m) Mayor flexibilización del régimen de inversión del sistema de pensiones, ya que como está en la actualidad, aún con las modificaciones recientes, no permite obtener mayores rendimientos para los trabajadores. Estas modificaciones deben ir acompañadas de medidas de seguridad que no pongan en alto riesgo los recursos de los trabajadores, y den un respaldo jurídico.
- n) Poner en marcha mecanismos que permitan la incorporación al sistema de los trabajadores que no cuentan con el beneficio de un plan formal de pensiones, entre los que destacan los trabajadores independientes como los profesionistas, los médicos, los abogados, entre otros.
- o) En suma, se propone establecer las bases para operar un sistema mixto de pensiones, donde el monto de todos los aportes en el curso de la vida laboral de un individuo se calcule en el momento que una persona se jubila. Este modelo es un nuevo instrumento de política de pensiones más que una nueva clase de fórmula pensionaria, pues la mayor parte de su potencial financiero y los efectos distributivos también se pueden alcanzar por una fórmula lineal del sistema de reparto clásica.

Teniendo en cuenta esos elementos, es cómo debe definirse y procurarse, entre otras ramas de la función pública, la seguridad social y los sistemas de pensiones, ya que la intervención gubernamental no debe ser de ninguna manera un pretexto para la ineficiencia y corrupción; visto desde otro ángulo, que ineficiencias y desviaciones no se escondan detrás del cumplimiento de una función social justificada.

No deja de requerirse cierto valor para aventurarse en cambios profundos en el sistema de pensiones, los cuales en primera instancia implican costos de ajuste y ningún beneficio, pero resulta más peligroso no avanzar en la consolidación del sistema o hacerlo sólo por la vía de la privatización sin sentido social.

En el momento actual, en el que predomina en el mundo la privatización de la economía y se busca racionalizar al máximo la utilización de los recursos, debemos plantearnos qué sistema nacional de servicios sociales habrá de elaborarse en el futuro para seguir ofreciendo a la población mexicana sus beneficios, ahora con el patrocinio no sólo de las instituciones de seguridad social sino también de las organizaciones privadas, que es el caso de México.

Para finalizar, a manera de postura propia es importante señalar que la seguridad social, y en específico el derecho a un retiro digno, son demandas y prioridades de la población, y también deben serlo para el gobierno y la administración pública, pues representan dos de las más altas expresiones de justicia y equidad que una sociedad y su gobierno pueden ofrecer a sus miembros, como reconocimiento a una vida de trabajo y de ahorro.

Sin embargo, con frecuencia se dan periodos en que aumentan las demandas de intervención del Estado en materia social, al tiempo en que disminuyen los medios reales de garantizarlas. No se necesita ser reaccionario para reconocer que toda prestación gratuita tiene un costo por financiar, que no se puede distribuir más allá de lo que se produce y que a la larga no es factible sostener tal aumento.

Para tener éxito en los trabajos que se apuntan en la agenda de la CONSAR para el futuro, un papel definitorio le corresponde a los Órganos de Gobierno de la misma comisión, como instancias plurales que habrán de disponer las medidas más adecuadas para contribuir a que los trabajadores aspiren a gozar de mejores pensiones en el futuro.

La comisión debe tratar de mantener altos estándares de calidad en la supervisión del sistema y de continuar impulsando medidas que propicien mejores condiciones para los ahorradores, desde las dirigidas a elevar la competencia y a mejorar la calidad de los servicios, como las orientadas a elevar la rentabilidad de los fondos, buscando siempre la mayor seguridad posible para los mismos.

Asimismo, tanto el IMSS como el ISSSTE, principales instituciones de seguridad social en México, enfrentan perspectivas de conflicto, pero puedo afirmar también que en este país la seguridad social ha contribuido poderosamente a una historia de estabilidad. Estas instituciones forman ya parte de la historia nacional y tal vez se integrarán al futuro con un papel que será determinado por su capacidad para resolver dilemas y desafíos.

Es por todos reconocido que las actuales condiciones de los esquemas del IMSS y del ISSSTE son insostenibles financieramente, y la variable demográfica no se modificará, por lo que no tomar medidas al respecto en el corto plazo agudizará el problema al incrementarse exponencialmente sus efectos y sus costos. En la actualidad, el pasivo laboral devengado del

IMSS asciende a 352 mil millones de pesos, equivalentes al 5.7% del PIB, mientras que el del ISSSTE asciende a 17 mil millones, que corresponde a casi el 1% del PIB.²⁰⁷

Sin embargo, considero que las reformas que se proponen en torno a la edad de jubilación, el aumento de las cuotas y la disminución del monto de las pensiones y de sus beneficios, como se ha visto en otros países, sólo constituyen una solución aparente al problema, pues lo único que hacen es retrasar el momento en el que deban enfrentarse seriamente los problemas estructurales que caracterizan a dichos esquemas pensionarios.

No podemos heredar a las siguientes generaciones una gran responsabilidad financiera, ni tener nuevamente que cargarle a la población mexicana el error tan grave que se ha vivido durante tantos años financieramente: el saqueo de las reservas que el IMSS y el ISSSTE tenían constituidas para sus obligaciones laborales y pensionarias, ya sea por corrupción, malos manejos o préstamos indebidos de estas reservas a otras sin reponer esos recursos.

Desde mi perspectiva, no hay que esperar que de un año o de un gobierno para otro se resuelva el problema; son pasivos, son herencias históricas acumuladas después de muchos años, por lo que la labor de convencimiento y la habilidad para generar consensos en este tema específico tanto con los actores políticos como con la población en general, constituyen puntos nodales para una verdadera reforma que beneficie a la mayoría.

Por otra parte, el nuevo sistema pensionario mexicano es aún muy joven, por lo que aventurarse a enunciar juicios definitivos respecto a su éxito o fracaso resulta un gran error, pues sus efectos reales sólo se observarán al momento de otorgar las pensiones correspondientes a cada caso específico, ello es la verdadera prueba de fuego del sistema de cuentas individuales, ya que no tiene que haber en ningún caso problemas originados por falta de recursos.

Aquí se he tratado de demostrar que aplicando políticas públicas podemos convertir al sistema de pensiones en una de las palancas del desarrollo de México, para lo cual es necesario hacer extensivo el sistema e incorporar a todas las personas, independientemente de la relación laboral a la que estén sujetos o si son trabajadores independientes. El sistema de pensiones de México es una muestra de que puede trabajarse en equipo, con visión de Estado para fortalecer nuestras instituciones y construir un retiro digno para los trabajadores activos el día de hoy.

²⁰⁷ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro: www.consar.gob.mx

Como parte integrante de una sociedad que se caracteriza por tener diversos y profundos contrastes, no podemos admitir que, a pesar de la gravedad del problema, deba pensarse en suprimir las instituciones de seguridad social. Por el contrario, su extensión a sectores desprotegidos es frecuentemente la única o por lo menos la más constante medida para aliviar, aun desproporcionadamente, desamparos que necesitan un mayor auxilio sistematizado.

La seguridad social no opera en un vacío; constituye una parte de las características sociales, demográficas, políticas y culturales. Esto es ampliamente entendido y reconocido. Lo que es menos apreciado es que el estudio y el análisis, así como la crítica de las políticas y los programas de la seguridad social, siempre deben tomar en cuenta los éxitos y los fracasos de las políticas sociales y económicas.

Por ello considero que la seguridad no sólo debe ser absuelta del cargo de ser la causante del problema y de la crisis, sino que debe identificársele como una de las afectadas al impedirle la propia crisis económica su adecuada expansión y mejora en las coberturas. Es decir, no es causa del deterioro, sino más bien soporta las consecuencias.

Los países en desarrollo no deben frenar las instituciones de la seguridad social, pues constituyen una esperanza para ellos; es más, deben considerar que son su patrimonio. Cada sistema tiene frente a sí problemas distintos en magnitud, en origen y en detalles, por lo que la congruencia conduce a pensar que los asuntos deben resolverse en cada país, sin menosprecio de los interesantes esfuerzos regionales y multinacionales que se realizan para abordar la problemática, pero las fórmulas habrán de buscarse en la causa interna.

El tema de las pensiones sigue en la mesa del debate y estará ahí por mucho tiempo, al menos hasta que los distintos esquemas no registren graves presiones financieras y de cobertura. Esta situación, afortunada o desafortunadamente, atribuye aún una gran responsabilidad para los politólogos y los administradores públicos, pues son los responsables de poner en marcha su capacidad creativa al momento de enfrentar los problemas que plantea nuestro sistema pensionario; son los responsables de darle una adecuada conducción en el futuro a las instituciones de seguridad social que tanto han contribuido al desarrollo nacional.

Se vislumbra una gran tarea, pero a la vez una gran oportunidad de unir los conocimientos adquiridos en las aulas de la facultad con la experiencia práctica que podemos obtener del

mercado de trabajo; es una gran oportunidad de cumplir con nuestra vocación y última responsabilidad: el mejoramiento constante de la calidad de vida de la población mexicana, y en especial, de acuerdo a esta tesis, de los grupos que merecen un retiro digno como reconocimiento de toda una vida de esfuerzo, de trabajo y de sacrificio por el país.

Anexos

Justificación Metodológica

Existen datos estadísticos, gráficas y esquemas que permiten reforzar lo explicado a lo largo del desarrollo del tema. Asimismo, dan mayor bases y fundamentación a los datos similares que se manejaron a lo largo de la presentación del documento. Generalmente se recurre a la sección de Anexos para observar un condensado numérico o gráfico de situaciones que tienen influencia en la comprensión del problema expuesto, de ahí su valor metodológico.

Los datos presentados en esta sección de Anexos tienen el propósito de hacer más sólidas las afirmaciones y argumentos que se hicieron en cada uno de los capítulos de esta tesis, pues si bien las ideas presentadas se acompañan en su mayoría de cifras y gráficas, es necesario profundizar en el manejo de los llamados "datos duros" para avanzar en el análisis y evaluación cuantitativa de un problema en específico, y así justificar de mejor manera los ejercicios cualitativos.

Ello adquiere mayor relevancia al identificarnos como estudiosos de problemas sociales que, más que afirmaciones apasionadas, requieren de bases medibles que argumenten posibles soluciones o respuestas a problemáticas específicas.

En esta sección se describe información relativa a los trabajadores registrados en las AFORES, comisiones y costos por la administración de las cuentas individuales, situación financiera de las AFORES y SIEFORES, así como montos acumulados en las cuentas del SAR de los trabajadores al servicio del Estado, entre otros. Además, se presentan datos generales que reflejan el alcance y los impactos que la seguridad social tiene sobre el desarrollo del país.

Finalmente, cabe anotar que las fuentes principales de estas cifras son las publicaciones electrónicas de INEGI, de la CONSAR y de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, cuyos datos refuerzan lo expuesto a lo largo de este trabajo por constituir fuentes confiables de información.

Anexo no. 1: Cuadro resumen de dinámica poblacional relacionada con las pensiones

Indicador	1990	1995	2000
Población total	81 249 645	91 158 290	97 483 412
Tasa de crecimiento medio anual de la población ^a	2.6	2.0	1.9
Tasa global de fecundidad ^b	3.2	2.9	2.4
Tasa bruta de mortalidad	5.1	4.6	4.3
Esperanza de vida	70.8	73.6	75.3

^a Para 1990 corresponde al periodo 1970-1990; para 1995, a 1990-1995; y para 2000, a 1990-2000.

^b El dato de 1990 corresponde a 1992.

ND No disponible.

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Anexo no. 2: Distribución de las pensiones (porcentaje)

AÑO	ZONA		SEXO	
	URBANA	RURAL	MUJERES	HOMBRES
1984	83.7	12.7	40.9	59.0
1992	78	22	37.5	62.5
2000	73.8	26.2	38.2	61.8

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI

ANEXO No. 3: Prestaciones de seguridad social

Prestaciones	Vejez, Invalidez y Muerte	Enfermedades y Maternidad	Accidentes de Trabajo	Desempleo	Asignaciones familiares
Argentina	X	X	X		X
Brasil	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	X
Estados Unidos	X		X	X	
Francia	X	X	X	X	X
Italia	X	X	X	X	
México	X	X	X		X
Reino Unido	X	X	X	X	X
Suecia	X	X	X	X	X

Fuente: La seguridad social y el Estado moderno, IMSS, ISSSTE, FCE.

Anexo no. 4: Cuadro comparativo entre grupos de población en edad de pensionarse

Grupos de edad	1950			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
50 a 54 años	828 126	405 259	422 867	3 357 953	1 624 033	1 733 920
55 a 59 años	528 113	261 388	266 725	2 559 231	1 234 072	1 325 159
60 a 64 años	554 071	265 194	288 877	2 198 146	1 045 404	1 152 742
65 a 69 años	334 197	164 750	169 447	1 660 785	779 666	881 119
70 a 74 años	240 788	113 574	127 214	1 245 674	589 106	656 568
75 a 79 años	128 729	62 748	65 981	665 270	411 197	454 073
80 a 84 años	92 564	41 085	51 499	483 876	217 330	266 546

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Anexo no. 5: Clasificación de pago de pensiones por ramo

Año	Pensiones directas ^a					Pensiones a sobrevivientes ^b		
	Invalidez	Vejez y cesantía en edad avanzada ^c	Cesantía en edad avanzada	Vejez	Incapacidad permanente	Viudez	Orfandad	Ascendencia
1991	256 041	336 567	NA	NA	135 798	291 950	143 331	23 017
1993	301 742	396 001	NA	NA	162 861	326 812	135 453	26 047
1997 ^d	302 201	NA	371 676	192 954	189 982	421 940	140 582	33 807
1999	301 652	NA	451 662	203 735	197 113	446 060	112 685	33 215
2001	280 011	NA	545 139	220 810	208 962	476 164	91 455	32 596
2002	277 637	NA	594 306	229 702	215 729	494 603	87 897	33 375
2003	279 848	NA	636 861	237 769	220 814	513 220	83 708	34 754

NOTA: Clasificación de pensiones de acuerdo a la Nueva Ley del Seguro Social 1997. Se refiere a pensiones en curso de pago. Para 1995 no se dispone de información.

^a A partir del 1 de Julio de 1997 se reportan bajo el esquema de aseguramiento posterior a la reforma.

^b Pensiones pagadas directamente al asegurado.

^c A partir de 1997 el seguro de Vejez y Cesantía en edad avanzada se divide en los ramos de Cesantía en edad avanzada y Vejez.

^d Para las pensiones por Viudez, Orfandad y Ascendencia, se refiere a la suma de las pensiones en curso de pago, otorgadas a sobrevivientes de los asegurados por Invalidez y vida, y Riesgos de trabajo.

NA No aplicable.

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Anexo no. 6: Población derechohabiente por instituto de seguridad social

Año	Población derechohabiente						
	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SDN	SM	Servicios Estatales
1991	48 716 530	38 953 374	8 506 748	776 494	326 968	152 946	ND
1993	48 134 828	36 737 601	8 919 041	792 724	618 110	143 855	923 497
1995	45 723 840	34 323 844	9 246 265	518 552	315 550	216 310	1 103 319
1997	51 433 645	39 461 964	9 472 042	597 078	456 683	183 972	1 261 906
1999	57 033 072	44 557 157	9 896 695	603 879	489 477	232 528	1 253 336
2001	58 929 440	45 872 403	10 236 523	664 938	510 784	213 275	1 431 517
2002	59 294 671	46 198 689	10 303 539	676 245	535 734	207 777	1 372 687

ND No disponible.

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Anexo no. 7: Población pensionada por grupos de edad

Grupos de edad	Población pensionada	Hombres	Mujeres
Total	100.0	100.0	100.0
Menores de 12 años	0.5	0.4	0.7
12-24	1.5	0.8	2.4
25-39	3.1	2.7	3.7
40-49	7.6	6.5	9.2
50-54	7.7	6.6	9.3
55-59	9.8	7.9	12.9
60-64	18.5	19.5	17.1
65 y más	51.3	55.6	44.7
No especificado	NS	NS	NS

NOTA: Incluye a la población pensionada en todos los programas de pensión, laborales (Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada e Incapacidad permanente) y no laborales (Viudez, Orfandad y Ascendencia).

NS No significativo.

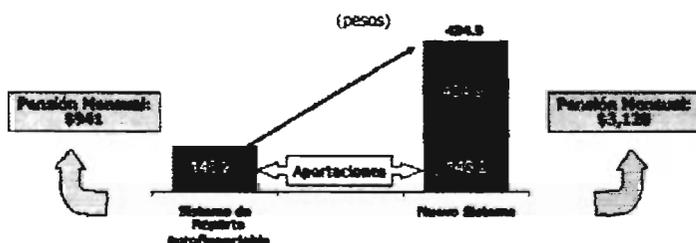
Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Anexo no. 8: Comparativo de un trabajador en el sistema anterior y el nuevo que gozan de una Pensión de \$3,120, luego de cotizar 35 años.



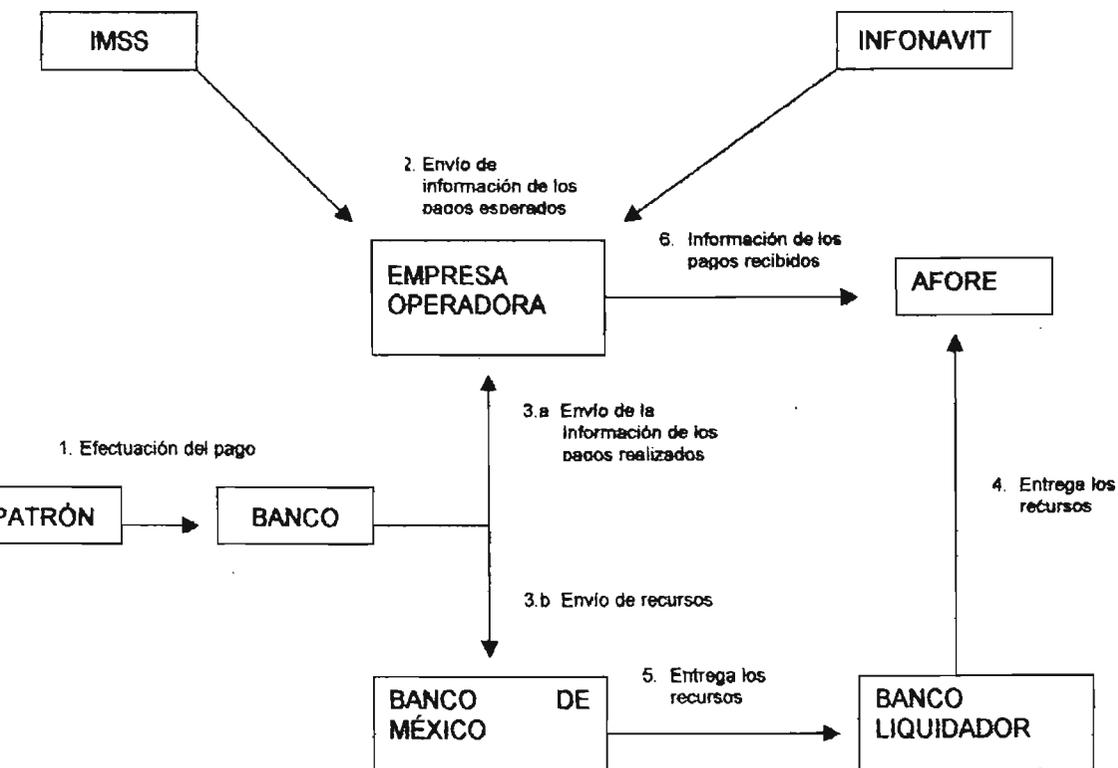
Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, México, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, octubre de 2004.

Anexo No. 9: Recursos acumulados después de 35 años por un trabajador de salario promedio en un sistema de reparto autofinanciable y en el nuevo sistema



Fuente: CONSAR. El sistema de ahorro para el retiro, 10º aniversario de la CONSAR, México, Dirección de Comunicación Social de la CONSAR, octubre de 2004.

Anexo no. 10: Sistema centralizado de recaudación



Fuente: Corta, Vicente. "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", en *El mercado de Valores*, Número 5, México, Nacional Financiera, Mayo 2002.

Anexo no. 11: Comparativo de Cuotas obrero patronales y aportación estatal

IMSS

ISSSTE

Aportaciones a la Cuenta Individual			
Vivienda	Retiro	Cesantía	Vejez
5% del Salario Base de Cotización aportado por el patrón	2% del Salario Base de Cotización (aportado por el patrón)	3.150% <small>aportado por</small>	1.125% <small>aportado por</small>
		trabajadores y patrones)	trabajadores y patrones)

PENSIÓN	SAR 92	VIVIENDA
3.5% del Salario Base de Cotización (aportación del Estado)	2% del Salario Base de Cotización (aportación del Estado)	5% del Salario Base de Cotización (aportación del Estado)
3.5% del Salario Base de Cotización (aportación del Estado)		
Aportación total del Estado: 17.75% del SBC	Aportación total del Trabajador: 8% del SBC	



Fuentes de Información

Bibliográficas

- ☞ Arce Cano, Gustavo. *Los seguros sociales en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.
- ☞ Álvarez del Castillo, Enrique. *La legislación obrera en México: cincuenta años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- ☞ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- ☞ Cabrero Mendoza, Enrique. *Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- ☞ Crozier, Michael. *Cómo reformar al Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ☞ De Buen Lozano, Nestor. *Derecho mexicano del trabajo*. México, Editorial Porrúa, 2000.
- ☞ De la Cueva, Mario. *Nuevo Derecho mexicano del trabajo*. México, Editorial Porrúa, 2002.
- ☞ Drucker, F. Peter. *Las nuevas realidades*, México, Editorial Hermes, 1990.
- ☞ Gutiérrez Domínguez, Fernando. *Normas y acuerdos internacionales en materia de seguridad social*, México, Edición de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1997.
- ☞ Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1973.
- ☞ Herce y Jimeno. *La reforma de las pensiones en el contexto internacional*, Madrid, Editorial FEDEA, 2001.
- ☞ Instituto Mexicano del Seguro Social. *Aportaciones al debate. La Seguridad Social ante el Futuro*, México, IMSS, Coordinación General de Comunicación Social, 1995.
- ☞ Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943 –1983, 40 años de historia, México, IMSS, Dirección General, 1981.
- ☞ Keynes, John. *Teoría general del interés, el empleo y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ☞ Kroepfly, Marcelo y Mejía. *Análisis del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, México, CONSAR, Circulación Interna, 1997.
- ☞ López Cárdenas, Próspero. *El régimen de seguridad social de los empleados públicos en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- ☞ Mesa – Lago, Carmelo (comp.). *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 58, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

- ☞ Rodríguez, Alfonso. *Lecciones de Historia de México*, México, Editorial Trillas, 2004.
- ☞ Sales, Solís y Villagómez. *Pension system reform: the mexican case. NBER Project on Social Security Conference*, Estados Unidos, Editorial Times, 1996.
- ☞ Solís y Villagómez (comps). *La seguridad social en México*, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ☞ Trueba Lara, José Luis. *Afores Bajo la Lupa*, Editorial Times, México, 1997.

Hemerográficas

- ☞ Corta, Vicente. "El sistema de pensiones mexicano a cuatro años de la reforma de la seguridad social", en *El mercado de valores*, Número 5, México, Mayo 2002.
- ☞ Paganini, Mario. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor", en *La seguridad social en México*, Lecturas de El Trimestre Económico, No. 88, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ☞ Piñera, José. "La revolución de las pensiones en Chile", en *El mercado de valores*, Número 5, México, Mayo 2002.
- ☞ Uvalle, Ricardo. "La gerencia social: una opción de gobierno abierto", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 4, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Julio – Septiembre, 1994.
- ☞ _____. "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 5, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Octubre – Diciembre, 1994.
- ☞ Villagómez, A. *La subcuenta de vivienda y el INFONAVIT*, Documento de Trabajo, No. 224, División de Economía, México, CIDE, 2000.

Legislación

- ☞ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Edit. Porrúa, 2005.
- ☞ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en *Agenda Laboral*, México, Editorial ISEF, 2005.
- ☞ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en *Agenda Laboral*, México, Editorial ISEF, 2005.
- ☞ Ley del Seguro Social, en *Agenda Laboral*, México, Editorial ISEF, 2005.
- ☞ *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, CONSAR, 2004.
- ☞ *Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, CONSAR, 2004.
- ☞ *Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro*, México, CONSAR, 2004.

Diario Oficial de la Federación

- ☞ *"Decretos mediante los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y Ley del Infonavit". Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 24 de Febrero de 1992.*
- ☞ *"Decreto en el que se establece, en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de Ahorro para el Retiro". Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 27 de Marzo de 1992.*

Documentos

- ☞ *Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México, Septiembre de 1982.*
- ☞ *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, "Boletín Informativo No. 2", Año 9, CONSAR, abril 2004.*
- ☞ *Consejo Nacional de Población. Distribución demográfica e imágenes, México, CONAPO, 2000.*
- ☞ *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Censo de Población y Vivienda 2000. México, INEGI, 2000.*
- ☞ *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Memoria Estadística, tomo 2, México, ISSSTE, 1983.*

Fuentes electrónicas

- ☞ www.conapo.gob.mx (Consejo Nacional de Población)
- ☞ www.cddhcu.gob.mx (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión)
- ☞ www.consar.gob.mx (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro)
- ☞ www.estadodemexico.gob.mx (Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios)
- ☞ www.ilo.org/public/spanish/ (Organización Internacional del Trabajo)
- ☞ www.imss.gob.mx (Instituto Mexicano del Seguro Social)
- ☞ www.inegi.gob.mx (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)
- ☞ www.infonavit.gob.mx (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores)

- ☞ <http://www.issste.gob.mx> (Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado)
- ☞ <http://www.lajornada.com.mx> (Periódico La jornada)
- ☞ <http://www.periodicoreforma.com.mx> (Periódico Reforma)
- ☞ <http://www.segona.gob.mx> (Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas)
- ☞ <http://www.un.org/spanish/> (Organización de Naciones Unidas)