

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**



**EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, UNA  
ALTERNATIVA EN LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL,  
ESTUDIO DE CASO CHILE Y MÉXICO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:**

**MARGARITA UNDA RODRÍGUEZ**

**ASESOR: DR. ANTONIO RUEZGA BARBA**

**ESTADO DE MÉXICO**

**2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO 1

#### MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES

1.1 Marco conceptual.....	10
1.2 Perspectiva de las Relaciones Internacionales: Institucionalismo.....	36
1.3 Organismos internacionales en materia de sistemas de pensiones.....	38
1.3.1 Organización Internacional del Trabajo (OIT).....	38
1.3.2 Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).....	44
1.3.3 Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).....	48
1.3.4 Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).....	52
1.3.5 Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).....	54

### CAPÍTULO 2

#### EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

2.1 Antecedentes del sistema de pensiones en Chile.....	58
2.2 Creación del sistema de pensiones.....	61
2.3 Factores que intervinieron para el cambio del sistema de pensiones.....	65
2.4 Actual sistema de pensiones en Chile.....	66
2.5 Estructura del sistema de pensiones.....	68
2.6 Fondos de jubilaciones y pensiones.....	73
2.7 Garantías del Estado.....	76
2.8 Inversión de los recursos.....	77
2.9 Resultados del sistema chileno.....	78

## **CAPÍTULO 3**

### **EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO**

3.1 Antecedentes del sistema de pensiones en México.....	84
3.2 Creación del sistema de pensiones.....	90
3.3 Factores que intervinieron para el cambio del sistema de pensiones.....	91
3.4 Actual sistema de pensiones en México.....	94
3.5 Estructura del sistema de pensiones.....	95
3.6 Fondos de jubilaciones y pensiones.....	104
3.7 Garantías del Estado.....	110
3.8 Inversión de los recursos.....	111

## **CAPÍTULO 4**

### **IMPORTANCIA, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO**

4.1 El sistema de pensiones en México.....	114
4.2 Importancia del sistema de pensiones en México.....	116
4.3 Beneficios del sistema de pensiones en México.....	119
4.4 La reforma al sistema de pensiones, ¿Qué problemática resuelve?.....	120
4.5 Impactos económicos del sistema de pensiones en la experiencia chilena.....	122
4.6 Ventajas de los sistemas de pensiones.....	123
4.7 Desventajas del sistema de pensiones.....	125
4.8 Comparativo de los aspectos relevantes entre el anterior sistema de pensiones y el actual.....	127
4.9 Necesidad de conformar un Sistema Nacional de Pensiones.....	130

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>134</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>140</b>
--------------------------	------------

**ABREVIATURAS.....144**

**GLOSARIO.....145**

## INTRODUCCIÓN

Los últimos años se han caracterizado por el cambio que se ha dado en todos los órdenes, tanto en materia política, económica como social y que sin embargo, a diferencia de otras épocas de la historia moderna, ha impactado más allá de las fronteras nacionales. Es el caso de la seguridad social, en la que se han presentado diversos fenómenos que la han afectado: el crecimiento poblacional, el incremento de los jubilados y pensionados, los desequilibrios financieros que impactan los servicios y las instalaciones, las deficiencias administrativas, entre otros factores que exigen transformaciones, en algunos casos radicales, para preservar una de las conquistas más preciadas del trabajador: el derecho a la seguridad social.

Advertimos que los sistemas de seguridad social particularmente de América Latina se encuentran en un proceso de evolución, la seguridad social en manos del Estado no resistió las descompensaciones económicas, las crisis recurrentes y el decrecimiento demográfico, y fue de esta manera que entró en una etapa en la que no solamente agotó su propio esquema, sino también afectó los sistemas financieros y los planes de desarrollo de los diversos países.

Frente a los retos de una población que empieza a frenar su ritmo de crecimiento y que por lo tanto detiene al anterior sistema de asegurar al trabajador con base en el soporte de las nuevas generaciones, ha llevado a estructurar una nueva forma de buscar financiamiento para la seguridad social, así como la administración de recursos, siempre con el objetivo de salvaguardar los derechos que tiene el trabajador, buscando modelos novedosos que coadyuven a solventar las contingencias que se presentan en relación a los sistemas de pensiones en el país.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como una institución solidaria que protege a sus afiliados y que aspira a incorporar a todos los mexicanos dentro de su amparo, se ha visto imposibilitada estos últimos años para continuar otorgando las pensiones a los jubilados, presentándose un panorama complejo ante tal situación. Por lo que ha sido necesaria la implementación de un nuevo esquema que separe la parte de salud y la parte de pensiones. Aunque se reestructura la seguridad social tradicional, lo único que se privatiza es el manejo financiero de las pensiones, tomando en consideración que la administración de los recursos económicos destinados al área de pensiones ya no será realizada por el Sector Público, es decir, las instituciones de seguridad social, sino que se manejará en forma privada por grupos financieros creados ex profeso: las AFORE, con la referida regulación de la CONSAR.

Planteamiento del problema.

El problema de México en el ámbito de pensiones y de seguridad social, consiste en el agotamiento del modelo de reparto o fondo común que adoptaron las instituciones que brindan este servicio público en casi todo el mundo, con la consiguiente falta de recursos para afrontar los compromisos del cada día creciente número de pensionados. Se pronostica que el crecimiento de la población de pensionados para los próximos 20 años será de 5.7%, en contraste con los trabajadores activos que será tan sólo de 2.6%, por lo que se hace necesario dar soluciones viables y sustentables.

Así las cosas, resulta más que obligado modificar de raíz el esquema financiero del sistema de pensiones y cortar de tajo con las causas que provocaron la inviabilidad económica de las instituciones de seguridad social en los últimos años, quitándoles una carga para que se dediquen a la atención prioritaria de los sistemas de salud y de prestaciones sociales, con apego a un renovado marco legal.

Hipótesis.

En virtud de lo anterior y planteado el problema, sostenemos que los sistemas de previsión social en particular los sistemas de ahorro para el retiro en el caso de México es un sistema de pensión viable que beneficia al trabajador, conlleva beneficios directos a la economía y estabilidad del país, promueve la generación de ahorro y la inversión productiva.

Objetivo general.

El objetivo de la presente tesis es resaltar la importancia que tiene el sistema de ahorro para el retiro en el caso mexicano, tomando como contexto el caso chileno. Lo anterior para establecer la viabilidad de ese régimen de pensiones como una opción para que los trabajadores mexicanos cuenten con los recursos económicos que satisfagan de manera amplia sus requerimientos futuros de subsistencia. La finalidad primordial de un sistema de retiro es elevar o mantener la calidad de vida del trabajador.

El trabajo de investigación se divide en cuatro apartados. En el primer capítulo se aborda el marco conceptual, en el que se abordan los conceptos de seguridad social, seguro social, sistema de pensiones, lo que es un sistema de ahorro para el retiro, así como lo concerniente a las administradoras de fondos para el retiro. Se hace una semblanza de los antecedentes de la seguridad social y de los sistemas de pensiones en Europa, América Latina y México. También se describen los organismos internacionales y sus funciones en materia de sistemas de pensiones, esto es, la Organización Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Interamericana de Seguridad Social, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de



Pensiones, ya que son las instancias que determinan indicadores de operatividad en los sistemas de previsión social en el mundo.

En el capítulo segundo se hace un estudio del estado que guarda el sistema de pensiones chileno. Para ello, se analizan sus antecedentes, los factores que intervinieron para el cambio del sistema de pensiones, su estructura, el organismo recaudador y de control, la función que desempeñan las Administradoras de Fondos de Pensiones, así como otros aspectos de carácter operativo, como las garantías del Estado, la inversión de los recursos, así como los resultados del sistema chileno. Se realiza el análisis del caso chileno, por ser el iniciador de la seguridad social en el contexto latinoamericano.

En el capítulo tercero se hace un análisis equiparable al del capítulo segundo, pero ahora en el caso mexicano. Se describen los antecedentes, los factores que intervinieron para el cambio del sistema de pensiones, su estructura, el organismo recaudador y de control, la función que desempeñan las Administradoras de Fondos para el Retiro, las garantías del Estado, y hacia donde se invierten los recursos.

Por último en el cuarto capítulo se resalta la viabilidad, beneficios e importancia del sistema de ahorro para el retiro para el caso mexicano respaldando la postura en una serie de indicadores económicos y argumentación teórica que sustentan lo dicho en la presente investigación. A su vez se destacan los beneficios e importancia para los trabajadores el contar con un sistema de ahorro para el retiro, que busque cubrir sus demandas de seguridad social.

# **CAPÍTULO 1**

# CAPÍTULO 1

## MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES

### 1.1 MARCO CONCEPTUAL

Es oportuno dilucidar el contenido de lo que se quiere expresar cuando se habla de seguro social y cuando se alude a la seguridad social, determinando cuál es la sustancia de estas expresiones; es así que tenemos que:

Seguridad social:

- “Se menciona que la seguridad social es el fin, el objetivo, el propósito, esto es, la protección de la sociedad, la satisfacción de necesidades, la seguridad para todos, el beneficio para la humanidad. Aclarado tal punto pasemos a la descripción y análisis del tema.

Seguro social:

- El seguro social es el medio específico y concreto mediante el cual se podrá llegar a ese fin. Esto se traduce en un deber, en un imperativo funcional de estructura, de órgano especializado que protege de los riesgos a los que se encuentran expuestos los hombres de una sociedad.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FAYOT Dominiq, **Estudio de la seguridad social en América Latina**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 6

## Sistema de pensiones:

- Los sistemas de pensiones tienen como objetivo proteger el flujo de ingresos de un trabajador y su familia. El flujo de ingresos presente o futuro de una familia puede verse interrumpido por la materialización de los siguientes riesgos: la edad avanzada, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura y los accidentes y las enfermedades que causan la invalidez o incapacidad de seguir trabajando. En el diseño de cualquier sistema de pensiones se consideran, desde la perspectiva de un trabajador, dos etapas: una de acumulación y otra de desacumulación. Durante la etapa de acumulación, el trabajador y/o el empleador y/o el gobierno (en caso de planes públicos), realizan contribuciones al sistema, generalmente, de acuerdo a un porcentaje del salario. Durante la etapa de desacumulación, el trabajador o sus beneficiarios reciben una pensión.

## **Antecedentes de la seguridad social**

Desde tiempos muy antiguos, los seres humanos han tratado de resguardarse a sí mismos y a quienes de ellos dependen, han buscado un mejor y más seguro entorno en que vivir. En el término seguridad social hay una tendencia clara que determina el deseo natural de las colectividades de disfrutar de una mayor protección frente a los problemas de la vida y frente a la incertidumbre, la enfermedad y las privaciones que se presentan.

“A lo largo de los siglos, las comunidades se han organizado en grupos de diversos tipos, primero con la finalidad de protegerse de los peligros que los rodeaban, por ejemplo los intrusos, los animales y luego para defenderse de los aspectos más duros de la vida. Grupos de personas con problemas y preocupaciones similares se han unido para cuidarse mutuamente. Se

formaron gremios de comerciantes y artesanos con la finalidad de ayudar a sus miembros en caso de desgracia. Algunas instituciones religiosas aliviaban las miserias de los que no podían hacer frente a los problemas de la vida.”<sup>2</sup>

Ya en el siglo XVIII, el tipo de vida era rural, se caracterizaba por el hecho de que mucha gente dependía de la tierra y frecuentemente vivía en condiciones de pobreza, posteriormente se dio paso a la conformación de talleres y de ahí a la industrialización, especialmente en el caso de Europa. Lo anterior planteó nuevos problemas sociales y económicos, acentuando de esta manera el éxodo de las zonas rurales a las urbanas, en las que se produjo un desarrollo comercial e industrial y se podía encontrar un empleo asalariado. Los trabajadores de las factorías empezaron a depender de las pagas regulares en forma de salario para la obtención de alimento, refugio y vestido. Cuando carecían de salario y no encontraban la ayuda social para protegerse a sí mismos y a sus familias de las privaciones materiales se vivían etapas de penurias.

Paulatinamente se redujeron las condiciones de los trabajadores y del entorno social a causa de enfermedades, pérdida del empleo, accidente de trabajo o vejez. Por lo que gobiernos y sociedades mutualistas organizaron planes de ahorro. Surgieron seguros privados para proporcionar coberturas de vida y de gastos funerarios. Aquí es cuando los Estados empezaron a legislar para exigir a los empleadores que se hicieran cargo de los gastos de manutención de sus trabajadores enfermos o accidentados, como es el caso de Inglaterra que se comentará más adelante.

Así vemos que “La seguridad social fue el resultado de la lucha permanente de los trabajadores asalariados, que veían menoscabada su dignidad humana, al

---

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) Seguridad Social, **Guía de educación obrera**, Primera edición, 1995, Ginebra, Suiza. p. 3

ser tratado su esfuerzo productivo como una mercancía en detrimento de su vida, su salud y decoro personal, todo ello cuando la Revolución Industrial transformó radicalmente las formas de producción y la economía mundial.”<sup>3</sup>

Se determina que la seguridad social va unida necesariamente a la historia de la lucha de los trabajadores por mejores salarios, por una jornada humana que preservara su salud y por la responsabilidad patronal en los riesgos a que están expuestos en el desempeño de su actividad.

“Esto no ha sido fácil, y en muchos países, aún hoy, hay comunidades que tienen muy poca protección o incluso ninguna. En países más afortunados existe la infraestructura requerida para solucionar las necesidades ordinarias de los ciudadanos en áreas como la educación, la vivienda, la asistencia sanitaria, la sustitución de ingresos y el empleo, pero incluso en esos países hay problemas sin resolver y aparecen otros nuevos debido a los cambios sociales y económicos y al desarrollo.”<sup>4</sup>

De esta manera es como se ha buscado establecer sistemas cimentados en el principio de solidaridad a fin de soportar las diferentes formas las contingencias. En el mundo moderno, el tema de la protección social es un importante criterio para estimar la determinación política de un pueblo a fin de asegurar la máxima movilización de sus recursos humanos en el esfuerzo económico nacional. Muchos países industrializados, aunque no todos, han establecido sistemas de seguridad social, a menudo complementados por planes de seguros privados que de modo conjunto garantizan en teoría la cobertura de todos los beneficiarios.

---

<sup>3</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 3

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) Seguridad Social, **Guía de educación obrera**, Primera edición, 1995, Ginebra Suiza. p. 1

Hasta aquí se ha dado un esbozo de los antecedentes que dieron origen a la seguridad social. Ahora se analiza bajo una perspectiva teórico-conceptual el tema que nos ocupa en el presente apartado.

Tenemos que “La seguridad social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, como pensiones y otros servicios sociales, que se otorgan de los impuestos quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, así como de las contingencias de la falta o insuficiencia de recursos para el sostenimiento del trabajador y de su familia.”<sup>5</sup>

Es fundamental que el individuo reciba asistencia durante todo el transcurso de su vida, también cuando está enfermo o desempleado. Es necesario procurarle asistencia médica, y ayudarle a encontrar trabajo. Apoyarlo frente a las situaciones imprevistas ocasionadas por el nacimiento, enfermedad, vejez o muerte. Esa es la cuestión esencial de la seguridad social.

Ruezga Barba y Jiménez Durán acotan al respecto: “El hombre en su afán de mejoramiento personal, no se ha detenido a considerar ni el progreso general, ni la necesidad de elevar en forma conjunta con él a las personas que se encuentran en estratos inferiores del cono social, sino que, por el contrario, se ha valido de ella para crear un orden económico estructurado únicamente en provecho de los fuerte, provocando con tal conducta una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza y de los bienes materiales, hecho que ha traído como consecuencia una división tan marcada en las clases sociales que

---

<sup>5</sup> Jiménez Durán, Ruezga Barba, **Normas Fundamentales de la Seguridad Social**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1996, México, p. 28

mientras que aquellas se que encuentran en la cúspide de la pirámide económica gozan por lo general de todas las consideraciones sociales y ventajas políticas, las que se hallan en las capas más bajas distan mucho de tener lo indispensable para llenar sus necesidades más elementales y mucho menos pueden proporcionarse los satisfactores necesarios.”<sup>6</sup>

Si bien el término seguridad social ha estado presente tiempo atrás, la expresión tal cual, empieza a conceptualizarse y a adquirir un significado definido a partir del siglo pasado. Importante señalar que ya Simón Bolívar en el año de 1819 en el denominado Congreso de la Angostura utilizó dicho término al manifestar que:

*“El sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.”<sup>7</sup>*

El nuevo enfoque conceptual de la seguridad social se ha ido nutriendo de diferentes y variados elementos, uno de ellos está contenido en la Ley neozelandesa de fecha 14 de septiembre de 1938; otro lo es, la Carta del Atlántico, suscrita el 14 de agosto de 1941 por el Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, y por el Primer Ministro del Reino Unido, Wiston Churchill.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Jiménez Durán, Ruezga Barba, **Normas Fundamentales de la Seguridad Social**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1996, México, p. 25

<sup>7</sup> Discurso de Angostura. Discurso publicado en el Correo del Orinoco, del 20 de febrero al 13 de marzo de 1819. En medio de la guerra contra España, Bolívar se preocupa por organizar el Estado de Derecho, y convoca a un Congreso, que reúne en Angostura el 15 de febrero de 1819. El Libertador pronuncia, al inaugurarlo, un discurso donde está condensado lo esencial de su pensamiento social y político-constitucional.

<sup>8</sup> Carta del Atlántico del 14 de Agosto de 1941. Franklin D. Roosevelt, y Wiston Churchill habiéndose reunido, creen lo correcto dar a conocer algunos de los principios comunes en las políticas nacionales de sus respectivos países, sobre los cuales basan sus esperanzas para un mejor futuro del mundo. Destaca el quinto principio que a la letra dice: *Ellos desean prestar el máximo de colaboración a todas las naciones en el campo económico con el objeto de asegurar, para todos, estándares mejorados de trabajo, de avances económicos y de seguridad social.*



La solidaridad, la universalidad y la equidad son los principios y razón de ser de la seguridad social y que a su vez forma parte relevante de los llamados derechos sociales. Veamos ahora un concepto que define el término que nos encontramos analizando:

La seguridad social es: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”<sup>9</sup>

Cabe destacar que el término de seguridad social fue empleado oficialmente por primera vez en la legislación de los Estados Unidos en 1935 y después en 1938 en una ley aprobada en Nueva Zelanda. La Organización Internacional del Trabajo hizo suyo el término, al inaugurar el periodo sobre la normatividad internacional en seguridad social, mediante el Convenio número 102, así la ‘norma mínima de seguridad social’ representa el primer documento que cubre el conjunto de contingencias sobre este tema, que desde entonces usó en los diversos convenios y recomendaciones aprobados a partir de 1952.

Cuando se habla de seguridad social, se habla de un todo ya que ésta se compone de diferentes elementos: el seguro social, la asistencia social, las prestaciones que se financian con los ingresos generales del Estado, y que deben relacionarse con las provisiones complementarias de los empleadores; por ejemplo, la indemnización de los trabajadores en caso de accidente o

---

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) Seguridad Social, **Guía de educación obrera**, Primera edición, 1995, Ginebra Suiza. p. 6

enfermedad de origen laboral y otros programas complementarios que se han desarrollado en torno a la seguridad social.

En el caso de México tenemos lo que dispone la Ley del Seguro Social en su artículo segundo en la materia:

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

Y también menciona su artículo tercero que:

*La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.*

“Lo trascendente de los llamados derechos sociales consiste en dar a cada persona, atendiendo sus particulares condiciones de clase, el trato jurídicamente diferenciado que merecen, tendiente a asegurar a todos y cada uno de los seres el derecho a la justicia, en este caso concreto, la justicia social. Trátese de derechos de gente y para gente con conciencia de clase y con clases en la conciencia.”<sup>10</sup>

El hombre en sociedad no puede evitar la muerte, pero sí prevenir los accidentes o enfermedades; no puede eludir actividades productivas de alto

---

<sup>10</sup> Asa Cristina Laurell, **La reforma contra la salud y la seguridad social**, Colección Problemas de México. Era México, 1997. p. 18

riesgo, pero sí adoptar medidas de seguridad e higiene para atenuar sus consecuencias; no puede evitar ocasionalmente faltar a sus labores por enfermedad, pero sí idear la forma de asegurar algún ingreso económico que le provea tanto a él y a su familia de los satisfactores básicos; la de afrontar el trance de la maternidad, pero sí buscar con anticipación los medios para gozar de un trato jurídicamente diferenciado que le ayude a sortear ese evento; el ser humano no puede dejar de envejecer y seguir produciendo de la misma manera, pero sí el organizarse de modo tal que ello no constituya una carga, ni para otros ni para la sociedad entera, asumiendo entonces el hecho con dignidad y decoro.

### **Antecedentes de la seguridad social**

Las formas primitivas de la seguridad aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicia y otros pueblos de la antigüedad. Se recuerda las anécdotas del tiempo de las vacas gordas y de las vacas flacas y la necesidad de tener una reserva de los granos recolectados para los tiempos de escasez.

Muchas de las cofradías religiosas operaron a lo largo de la historia como verdaderos mecanismos de seguridad social para las poblaciones desprotegidas. Ya en la revolución industrial cambia radicalmente los mecanismos de apoyo a las poblaciones necesitadas y sometidas a riesgo. Es así como la lucha del movimiento obrero incorporó rápidamente como una de sus reivindicaciones claves la seguridad social contra las enfermedades, los accidentes de trabajo y el desempleo. Veamos más detalles al respecto.

### **Europa**

Hace poco más de un siglo el canciller alemán Otto Von Bismark expresó: "Por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de

una revolución”.<sup>11</sup> Así valoraba al instrumento básico de la seguridad social concebida en la Alemania de fines del siglo XIX, quienes en el año de 1889 concibiera el primer código de seguridad social que hubo en el mundo, mismo que protegía obligatoriamente a los trabajadores contra accidentes de trabajo, vejez e invalidez y que, sumando al seguro contra enfermedades ya existente, contribuyó a diseñar desde entonces un novedoso y a la vez valiosísimo proceso de regulación de las relaciones obrero–patronales, mismo que ha trascendido hasta nuestra época.

Las cuestiones de seguridad social y de solidaridad tardaron siglos en configurarse tal y como hoy las conocemos; si el derecho del trabajo vino a regular los factores de la producción desde una perspectiva político–social, el derecho de la seguridad social completó el ámbito proteccionista extendiéndolo del operario en la fábrica y la oficina, el hogar de ése y su familia, y en cierta medida, a la sociedad en general. Desde entonces las cosas cambiaron radicalmente no sólo para los trabajadores, sino también para los empleadores, pues aunque éstos se nieguen a reconocerlo, al coadyuvar al sostenimiento de los seguros sociales también reciben un beneficio específico al ser relevados de responsabilidades en los casos de siniestros laborales.

Ruíz Moreno aclara que: “En todas las épocas y en todos los confines del planeta, la historia ha dado cuenta de la lucha constante del ser humano para romper con la inseguridad que le acompaña en el medio ambiente en que transcurre su cotidiana existencia; esa lucha tenaz y constante por sobrevivir, por combatir el hambre y las enfermedades, por vencer la ignorancia y la desesperanza, por desterrar la insalubridad, por cubrir posibles e indeseados eventos futuros e inciertos –llamadas por los juristas contingencias sociales–, ha sido la esencia del proceso evolutivo de las sociedades.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ruíz, Moreno Ángel Guillermo. **Las AFORES**, Editorial Porrúa. 1997, México p. 1-11.

<sup>12</sup> Ruíz, Moreno Ángel Guillermo. **Las AFORES**, Editorial Porrúa. 1997, México, p. 1-11.

Pero resulta obvio que las sociedades no nacieron ni se han desarrollado siempre en un entorno proteccionista, pese a que en la esencia misma de los seres humanos se halla imbibido el instinto de seguridad; para que ello fuera así transcurrieron los siglos, e infinidad de culturas y millones de hombres han sucumbido en el intento de lograr un mundo pleno de libertad, de igualdad y de dignidad, tratando de conseguir una existencia más segura, en modo tal que el bienestar colectivo fuera el resultado de la suma del bienestar individual.

### **Evolución de la seguridad social en Europa**

**“1883.-** Ante la presión sindical y política, en la naciente Alemania, Bismarck, instituye el primer régimen de seguridad social.

**1889.-** Se crea el seguro de invalidez y vejez. Se aplicó inicialmente a las enfermedades y luego a los accidentes de trabajo. Beneficiaba a los asalariados y era obligatoria la afiliación. Se financiaba y administraba en forma tripartita: Estado, trabajadores, empleadores.

**1890.-** Desde su origen, la seguridad social nace con la huella de la *solidaridad social*, beneficiando por igual al que aportaba más como a quien aportaba menos. Esta experiencia se fue extendiendo progresiva y paulatinamente a los demás países europeos.

**1911.-** Inglaterra implanta el seguro de desempleo.

**1919.-** Al culminar la Primera Guerra Mundial, se conforma la OIT a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, lo que significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo.

**1927.-** Se constituye en Bélgica con los auspicios de la OIT la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

**1942.-** El inglés William Beveridge<sup>13</sup>, desarrolla un plan integral de seguridad social que tiene fuerte repercusión en los demás países. Esto mismo determina que al término de la Segunda Guerra Mundial comience a generalizarse la implantación de sistemas de seguridad social en todos los países.

**1948.-** La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 22 consagra como un derecho esencial a la seguridad social estableciendo:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a 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".

**1951.-** Aparece la Carta Social Europea<sup>14</sup> donde se consagra la seguridad social como política fundamental.

**1952.-** La OIT en su Conferencia anual el 28 de junio de 1952, acuerda el Convenio 102.”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> La Seguridad Social expresa la necesidad de asegurar un ingreso a quien ha perdido o visto interrumpido su ingreso regular. La definición de William Beveridge interpreta más en profundidad el verdadero alcance que debe tener la Seguridad Social al hacer extensiva la definición a "abolir *el estado* de necesidad, asegurando a cada ciudadano en todo tiempo, una entrada suficiente para hacer frente a sus necesidades. El propósito es radical: abolir *el estado* de necesidad. El cuando y a quien es amplio: a todo ciudadano en todo tiempo. El beneficio es: una entrada suficiente para hacer frente a sus necesidades. Esta definición representa el verdadero sentido de una seguridad social la que puede ser matizada con aportes propios del trabajador para asegurar una parte de sus futuros ingresos cuando entre en estado de necesidad y de esa forma permitiría redireccionar fondos del Estado a los mas indigentes.

<sup>14</sup> Carta Social Europea, decretada por el Consejo de Europa, el 18 de octubre de 1961. Los Gobiernos signatarios de la Carta Social Europea convienen en garantizar a sus pueblos los derechos civiles y políticos y las libertades especificados en esos instrumentos; considerando que el goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social; resultados a desplegar en común todos los esfuerzos posible para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, tanto rurales como urbanas, por medio de instituciones y actividades apropiadas, para todo ello se instrumentarán políticas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

## **América Latina**

En América Latina y el Caribe, los dos países precursores de la política de seguridad social fueron Chile y más adelante México.

### **Evolución de la seguridad social en América Latina**

**“1917.-** La Revolución Mexicana tendrá luego una gran influencia en el desarrollo de un sistema de seguridad social, ya que se consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución de 1917 aprobada en la ciudad de Querétaro. El artículo 123 se convirtió en la Carta de los Derechos de los Trabajadores. La misma Revolución Rusa tiene también un gran impacto en este campo, ya que el Estado Soviético fue implantando políticas de seguridad social.

**1942.-** En la Declaración de Santiago de Chile se estableció que: "cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos"

**1993.-** En diciembre se promulga en Colombia la Ley 100.<sup>16</sup>

**1998.-** El 08 de diciembre se aprueba en México la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS) que entró en vigencia el 1 de julio de 1997.”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ortíz Escobar, Jorge. **Legislación Laboral y Seguridad Social.**- Ed. SEC, Tercera Edición Xalapa, Ver. 1998, México, p. 35.

<sup>16</sup> Ésta Ley acota que la seguridad social es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para cubrir las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica bienestar individual y la integración de la comunidad. En su artículo segundo nos habla de los principios que rigen a la Seguridad social, siendo éstos la eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

## México

“En México la seguridad social comienza a organizarse de manera institucional a partir de la publicación de nuestra actual Constitución en el año de 1917 ya que en ella se incluye un artículo especial, el 123 en el cual se consagra con responsabilidad del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados, el regular las relaciones laborales. Y es así como se establece de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos.”<sup>18</sup>

El Estado asume la responsabilidad de promover programas de seguridad social, define un marco conceptual claro y coherente que permite precisar el alcance de éstos, sin garantizar sin embargo, su desarrollo eficiente e integrado, ya que al día de hoy se encuentra cubierta menos del 50% de la población.

En un inicio los programas que se establecen son muy limitados ya que se enfocan a cubrir riesgos profesionales. Posteriormente algunos grupos de presión empiezan a obtener además de la cobertura de riesgos profesionales, las pensiones y en algunos casos los beneficios de salud, financiándose en forma bipartita, esto es, entre aportaciones de los patrones y de los trabajadores.

Los primeros grupos que obtienen beneficios especiales son:

- Los Trabajadores del Gobierno Federal (1925)
- Los Militares (1926)

---

<sup>17</sup> Ortiz, Escobar, Jorge.- **Legislación Laboral y Seguridad Social**.- Ed. SEC, Tercera Edición Xalapa, Ver. 1998, México, p. 38

<sup>18</sup> Arenas de Mesa Alberto. **El sistema de pensiones. Resultados y desafíos pendientes**. 1981.México, p. 105



- Los Maestros Públicos (1928)
- Los Trabajadores Petroleros (1935)
- Los Trabajadores Ferrocarrileros (1936)
- Los Trabajadores del Servicio Eléctrico (1941)

En 1943 se dicta la Ley del Seguro Social<sup>19</sup>, mediante el cual se establecen los programas de pensiones por invalidez, vejez y muerte; de salud; y de riesgos del trabajo para todos los trabajadores.

El financiamiento es tripartita (trabajadores, patrones y Gobierno Federal) creándose para su administración el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En 1959, se modifica la Ley para dejar libertad al Gobierno, tanto Federal como al de los Estados, de organizar los programas de sus propios trabajadores. Creándose el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado) para administrar los programas de los trabajadores del Gobierno Federal como una entidad autónoma.

La cobertura del IMSS se ha ido extendiendo paulatinamente, sin embargo, en 1973 tuvo un fuerte crecimiento, ya que se modificó en ese año la Ley, estableciéndose la cobertura obligatoria para los trabajadores independientes, el servicio doméstico y los pequeños empresarios.

---

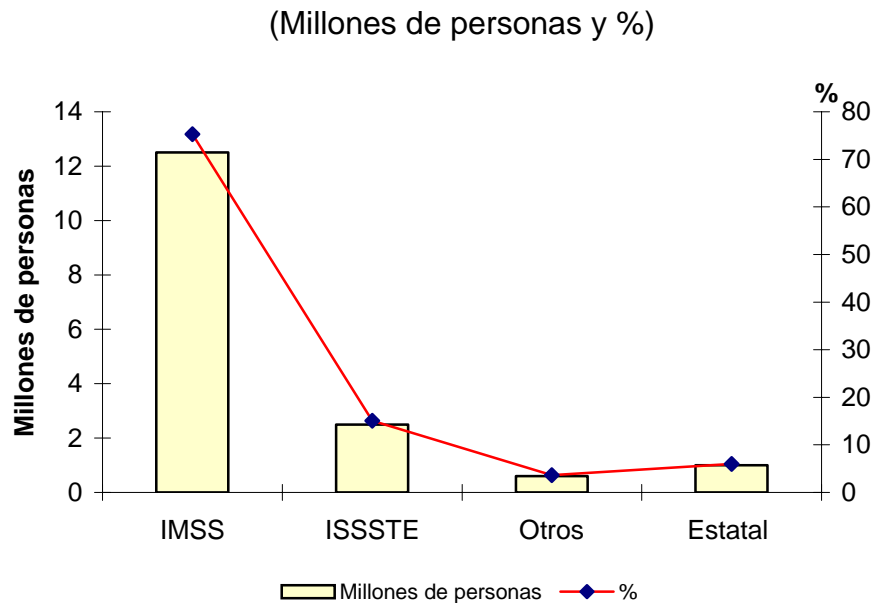
<sup>19</sup> El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) nace en 1944, después de haberse decretado la Ley del Seguro Social, convirtiéndose en el pilar más importante de la seguridad social de nuestro país en términos de cobertura.

**Cuadro 1. Principales sistemas de seguridad social en México <sup>20</sup>**

	Población derechohabiente						
	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SDN	SM	Servicios Estatales
1992	48716530	38953374	8506748	776494	326968	152946	ND
1994	48134828	36737601	8919041	792724	618110	143855	923497
1996	45723840	34323844	9246265	518552	315550	216310	1103319
1998	51433645	39461964	9472042	597078	456683	183972	1261906
2000	57033072	44557157	9896695	603879	489477	232528	1253336
2002	58929440	45872403	10236523	664938	510784	213275	1431517
2004	59294671	46198689	10303539	676245	535734	207777	1372687
2005	60174859	47125964	10290854	665782	531252	201421	1360410
ND	No disponible.						
Fuente:	INEGI.						

<sup>20</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) , Sistemas de seguridad social en México.

**Gráfica 1. Población Asegurada por Instituto en México<sup>21</sup>**



En México, según cifras del INEGI<sup>22</sup>, de la población total en el 2001, 97.5 millones de personas<sup>23</sup>, el 60.5% era derechohabiente<sup>24</sup>, es decir, 58.9 millones de personas contaban con algún tipo de seguridad social. De la población cubierta, 45 millones de personas son derechohabientes del IMSS.

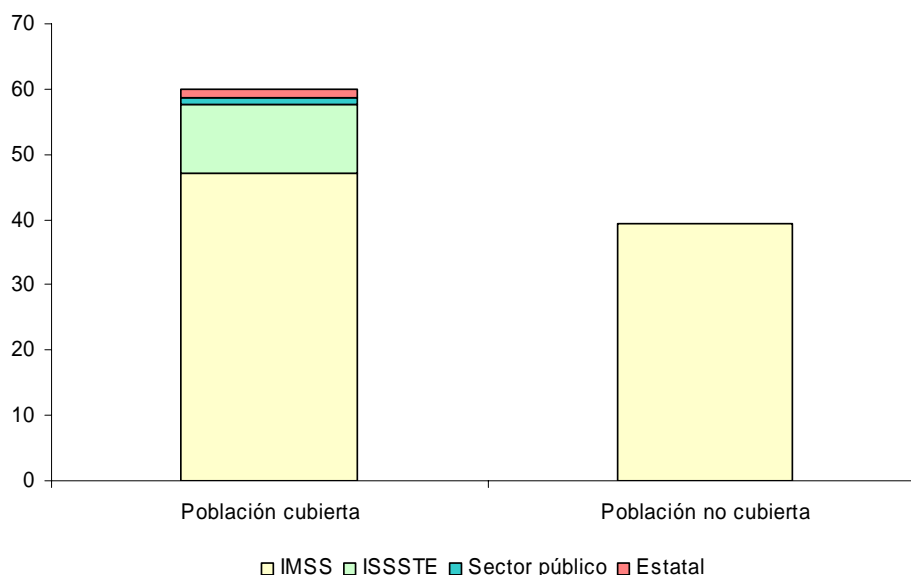
<sup>21</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, INEGI. 2002.

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2002.

<sup>23</sup> En 2004, la población total estimada fue de 105.3 millones de personas. Fuente: Consejo Nacional de Población, diciembre 2002 y proyecciones por tamaño de localidad, 2003.

<sup>24</sup> Derechohabiente se refiere a las personas en condición de gozar o no con el derecho a los servicios proporcionado por las instituciones de seguridad social

**Gráfica 2. Población derechohabiente** <sup>25</sup>



A nivel federal hay tres sistemas: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubre a más de 46 millones de derechohabientes y 12.5 millones de trabajadores<sup>26</sup>, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con aproximadamente 10 millones de derechohabientes y 2.5 millones de trabajadores.

### **Antecedentes del seguro social en Europa**

El liberalismo del siglo XIX, cuando la industrialización de los países de Europa tuvo lugar, ocasionó que un gran número de hombres, mujeres y hasta niños trabajaran bajo las más duras condiciones; así vivían y morían en miserable situación. No tardaron en reaccionar suscitándose diversas revoluciones para

<sup>25</sup> Fuente: SSA. Boletín de Información Estadística. Recursos y Servicios. Volúmen I. Núm. 22. México, D.F. Información para el año 2002.

<sup>26</sup> Dada la importancia de este seguro en este trabajo, se dedicará un apartado a este sistema.

tratar de solucionar la problemática. Las gildas<sup>27</sup>, las corporaciones de oficios<sup>28</sup>, los gremios<sup>29</sup>, las obras de caridad de conventos, parroquias y otras entidades religiosas, ya no bastan frente al cúmulo de necesidades, frente a la extensa pobreza y el desamparo. Se tornan insuficientes las instituciones que en el pasado prestaron alguna protección a los trabajadores, a los más desheredados frente a los riesgos que los amenazaban.

La ley de ayuda a los pobres de la Reina Isabel de Inglaterra en 1601<sup>30</sup>, es quizá el primer reconocimiento de la responsabilidad del Estado para con los sectores económicamente más débiles, es apenas un síntoma de la toma de conciencia de la gravedad de la injusticia social.

Pasan muchos años antes de que se reconozca el derecho de los trabajadores a ser indemnizados por los siniestros ocurridos en el trabajo; por la vejez, la invalidez y la muerte y por los estados de enfermedad y maternidad.

---

<sup>27</sup> Durante la Edad Media se forman **las gildas** que eran organizaciones de productores comerciantes o de artesanos asociados con otros de la misma profesión para protegerse. Había tres **clases de gildas**: 1. De artesanos, 2. Religiosas o sociales y 3. Las gildas de los mercaderes.

<sup>28</sup> Se denominaban **corporaciones de oficios** a las *asociaciones laborales, religiosas y sociales de la Edad Media*. Las corporaciones de oficios van formándose a partir del siglo XII, en Italia, Francia y España con organización propia, de actividad común, de hondo sentimiento religioso y jerarquizado por escala gremial, que partía del aprendiz, ascendía por el oficial y concluía por el maestro, el peldaño superior en lo técnico y en ese proceso laboral. En su apogeo tuvieron gran influencia política y social.

<sup>29</sup> **Los gremios** son un conjunto de personas que ejercen la misma profesión u oficio y poseen el mismo estado social. En Derecho Laboral los gremios están constituidos por maestros, oficiales y aprendices de un mismo arte, oficio o profesión, regida por estatutos particulares, que tienen a enaltecer la común labor y a la mejor moral y material de sus integrantes.

<sup>30</sup> Desde hace más de 400 años ha existido cierta forma de provisión de asistencia médica y social en Inglaterra. Históricamente, los pobres, enfermos y ancianos recibían asistencia de las órdenes religiosas, concretamente de los monasterios. En 1543, el rey Enrique VIII crea la nueva Iglesia de Inglaterra (para poder legitimar su segundo matrimonio con Ana Bolena) y se proclama su dirigente. Consecuentemente, la Iglesia Católica excomulga a Inglaterra y el rey a cambio decide disolver los monasterios, eliminando así la principal fuente de cuidados para la población más vulnerable. Durante los siguientes 50 años, se fueron introduciendo medidas que pretendían asegurar alguna forma de apoyo para la población más vulnerable. En 1601, bajo el reinado de la Reina Isabel I, estas medidas fueron recogidas en la primera **Ley de los Pobres**. Esta ley establecía hospicios para atender a los pobres y enfermos, así como un sistema de “alivio en la calle” que a su vez proporcionaba una especie de subsidio para apoyar a la gente pobre en sus domicilios. Hasta el siglo XIX, esta ley fue la principal fuente de asistencia prestada por el Estado. Para entonces, las actitudes hacia los pobres habían cambiado y muchos pensaban que los hospicios proporcionaban una asistencia demasiado benévola. La ‘ayuda a domicilio’ desapareció y se establecieron austeros asilos que proporcionaban alojamiento a pobres, huérfanos y ancianos.

Es de esta manera que el 17 de noviembre de 1881, el emperador Guillermo I de Alemania, a iniciativa de su canciller Otto Von Bismarck, envía al Reichstang su célebre mensaje sobre los seguros sociales para que se aprueben con posterioridad las leyes del seguro de enfermedad en junio de 1883, el seguro de accidentes de trabajo en julio de 1884 y el seguro de invalidez y vejez en junio de 1889.

“El ejemplo de Alemania es rápidamente seguido en Europa, pues entre los años de 1887 y 1888 Austria adopta leyes sobre el seguro de accidentes del trabajo y sobre seguro de enfermedad; Hungría lo hace en 1891. En Dinamarca se crea el seguro de vejez en 1891; el de enfermedad-maternidad en 1892 y el de riesgo de trabajo en 1898. En Suecia el seguro de enfermedad-maternidad en 1891; el de riesgo de trabajo en 1901 y el de invalidez-vejez en 1913.”<sup>31</sup>

El seguro social o régimen contributivo que se estableció en Alemania hace más de un siglo, hacía que los gobiernos locales pusieran en marcha fondos de enfermedad que exigían de los trabajadores el pago obligatorio de cotizaciones a la caja correspondiente. Y en caso de enfermedad, el trabajador asegurado recibía determinadas prestaciones. Como se mencionó al seguro de enfermedad le siguieron otros similares para cubrir las contingencias de accidente laboral, invalidez y vejez. Los tres socios de estos regímenes (trabajadores, empleadores y el Estado) participaban en su funcionamiento, y debe destacarse que la solidaridad obrera desempeñó una función preeminente en su concepción, establecimiento y administración.

---

<sup>31</sup> Jiménez Durán, Ruezga Barba, **Normas Fundamentales de la Seguridad Social**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1996, México, p. 28 y 29

“Las ideas sobre los seguros sociales atraviesan los océanos y así, en Nueva Zelanda, se instituye el seguro de vejez en 1878; el de riesgo de trabajo en 1902 y por último el de invalidez y vejez en 1908.”<sup>32</sup>

Los orígenes y la evolución del sistema de pensiones en Europa son similares a los de otros países. Los primeros planes fueron establecidos para beneficio de empleados públicos en la segunda mitad del siglo XIX, y eran financiados mediante impuestos generales.

“El primer régimen para empleados del sector privado comenzó, en 1898. El mismo fue inicialmente voluntario y financiado por el impuesto sobre la nómina salarial, brindando beneficios a la vejez e invalidez. En 1919, el sistema se volvió obligatorio para los trabajadores industriales, bajo un principio de contribución definido”.<sup>33</sup>

### **Antecedentes del seguro social en América Latina**

En América la primera legislación sobre seguros sociales fue promulgada en Chile en 1924, mediante la cual se introdujo el seguro social de enfermedad-maternidad, invalidez, vejez y muerte. Después, en Canadá, en el año de 1927, se estableció el seguro de pensiones asistenciales; en Ecuador, Bolivia, Estados Unidos en el año de 1935; un año después en Perú; Venezuela en 1940; Panamá en 1941; Costa Rica en 1941; México en 1943 y así sucesivamente todos los países americanos llegaron a contar con sus respectivos seguros sociales.

---

<sup>32</sup> Jiménez Durán, Ruezga Barba, **Normas Fundamentales de la Seguridad Social**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1996, México, p. 28 y 29

<sup>33</sup> Piñera, José. **La Revolución de las Pensiones en Chile**, International Center for Pension Reform. 1999. p. 68

Es así como vemos que el nacimiento de los seguros sociales en América se inició entre la segunda y cuarta década del siglo pasado, en base a principios constitucionales que imponían su establecimiento.<sup>34</sup>

“Con anterioridad se había legislado con abundantemente en cuanto a la indemnización por causa de accidentes o enfermedades del trabajo y protección a la maternidad por medio de la ley laboral. En fecha más antigua, principios del siglo XX, se habían establecido en algunos países regímenes de jubilaciones y pensiones.”<sup>35</sup>

Conforme la expansión del seguro social se iba produciendo, se fue dejando sentir de manera cada vez más acentuada en la conciencia del legislador americano, la necesidad de una organización que agrupase los distintos esfuerzos nacionales y acomodase las normas internacionales de la seguridad social a las particularidades de la región. Este es precisamente la naciente iniciativa para la conformación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Una de las más importantes reformas en América Latina y, tal vez en el mundo, es la privatización de los sistemas de pensiones, los cuales fueron pioneros en sustituir completamente el antiguo sistema civil colectivo público de reparto por un esquema de capitalización individual administrado por privados. La amplitud, velocidad y profundidad de la reforma ha atraído la atención mundial y ha generado influencia en América Latina y otros países en vías de desarrollo, así como en países desarrollados.

---

<sup>34</sup> El caso de México a través de la creación en 1943 de la Ley del Seguro Social.

<sup>35</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 5



Al respecto Ricardo Nugent acota: “América Latina ofrece un interesante caso de estudio, no sólo porque ha sido uno de los primeros sistemas de seguridad social en cambiar, sino también por proveer un modelo para analizar los efectos económicos de la transición previsional desde un sistema de reparto a un esquema de capitalización individual plena.”<sup>36</sup>

Uno de los principales objetivos propuestos por las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina en las últimas dos décadas ha sido fundamentalmente resolver o prevenir presiones o déficit fiscales producidos por los antiguos sistemas públicos de pensiones.

### **Antecedentes del seguro social en México**

En 1944 surge el Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>37</sup> después de haberse decretado la Ley del Seguro Social, convirtiéndose en el pilar más importante de la seguridad social del país en términos de cobertura. Para 1960 su cobertura (afiliados directos) representó alrededor de 10% de la PEA, aumentando a 19% en 1976 y 27% en 1995, esto es, alrededor de 10.9 millones de personas. Actualmente, de todos los sistemas de pensiones en el país, este instituto cubre un poco más del 75% de la población asegurada (16.6 millones de personas); no obstante ha sido necesario modificar la Ley del Seguro Social en dos ocasiones: la Ley de 1973 y la Nueva Ley del Seguro Social.<sup>38</sup>

A partir de 1970 se percibe la necesidad de hacer extensivos a toda la población los beneficios del desarrollo económico del país. En 1973, se promulga una nueva

---

<sup>36</sup> Nugent, Ricardo, **La seguridad social: su historia y sus fuentes, Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social**, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2001, México, p. 35

<sup>37</sup> En México según el artículo cuarto de la Ley del Seguro Social se define al “Seguro Social” como: El instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

<sup>38</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, INEGI. Censo de Población y Vivienda 2000.

ley del Seguro Social que se fundamenta en el principio de solidaridad. Esta ley extiende los beneficios del régimen obligatorio a los campesinos y ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados, e implanta el ramo de guarderías en toda la República Mexicana. Las pensiones otorgadas bajo esta Ley se basan en el sistema de reparto, el cual consiste en que las personas en activo sostienen con sus aportaciones a los pensionados que ya no se encuentran laborando, generándose con ello una transferencia de recursos entre generaciones.

Uno de los principios fundamentales de la seguridad social es evitar la miseria mediante una resolución al problema de la necesidad de salud y vivienda. El derecho del trabajo y el de la seguridad social nacieron de y para la clase trabajadora, pero en nuestros días mira al hombre en general para resolver el problema de su necesidad.

Con la finalidad de dar solución al problema de salud, el 19 de enero de 1943, se expidió la Ley del Seguro Social, que dio origen a un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado “Instituto Mexicano del Seguro Social”, el cual tendría la administración y organización del seguro social.

La seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, por lo que el Seguro Social proporciona los seguros de:

- Riesgos de trabajo
- Enfermedad y maternidad
- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- Guarderías para hijos de aseguradas

A partir de 1992 se incorporó otro rubro dentro de los seguros el cual se denominó: Retiro

Los servicios se otorgan mediante prestaciones en especie y en dinero además se establece que el Instituto podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo. El sistema de pensiones en México está integrado por varios programas que ofrecen principalmente seguros de su vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte y funcionan como un sistema de reparto.

“Adicionalmente, en mayo de 1992, se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) mediante modificaciones a las leyes del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) del Seguro Social (LSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), su objetivo es mejorar la situación económica de los trabajadores al momento de su retiro, al quedar incapacitados temporal o permanentemente, o mejorar la situación económica de su familia en caso de fallecimiento.”<sup>39</sup>

Importante destacar los principios fundamentales de los seguros sociales que en resumen, son los siguientes:

- a) “Todo Estado debe establecer y mantener una legislación de reparación de accidentes, inspirada en el principio del riesgo profesional que debe de aplicarse a todos los asalariados, ya sean nacionales o extranjeros, y en éste último caso, conforme al principio de reciprocidad.
- b) La víctima de un accidente de trabajo tiene derecho a las prestaciones médico-quirúrgicas, medicamentos, prótesis, ortopedia, necesarios para su restablecimiento, hospitalización y rehabilitación.

---

<sup>39</sup> Zapatta Franyo A. **Mitos y Realidades del sistema privado de fondos de pensiones**. Ediciones LOM. Colegio de México, 1997, México, p. 45

- c) Además la víctima tendrá derecho a una indemnización si sufre una incapacidad temporal o total.
- d) En caso de muerte, los deudos tendrán derecho a una renta
- e) Todo Estado deberá establecer y mantener una legislación de seguro obligatorio de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.
- f) El seguro debe ser administrado por instituciones públicas o por las creadas por los propios interesados, reconocidos por el Estado, cuyos recursos provendrán de los propios asegurados y de sus patronos.”<sup>40</sup>

### **Asistencia social**

El trabajador que labora en la empresa le aporta toda su actividad, toda su vida, es necesario por lo tanto que la empresa lo haga vivir, y entonces el salario no puede ser calculado únicamente en razón de la contribución directa de su trabajo a la producción, debe ser fijado de manera que la empresa sostenga al trabajador sus riesgos, y con él a todos aquellos que están a su cargo, si no alcanza a hacer vivir a aquellos que forman parte de ella, la empresa no merece formarse.

Las sociedades no nacieron ni se han desarrollado en un entorno proteccionista, para ello transcurrieron siglos, tratando de conseguir una existencia más segura, en modo que el bienestar colectivo fuera el resultado de la suma del bienestar individual.

“En lugar de basarse en las cotizaciones individuales de trabajadores y empleadores, algunos países han iniciado su seguridad social sobre la base de lo que se llama *asistencia social*. Se recurre a impuestos locales o nacionales

---

<sup>40</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 9 y 10

para financiar los diversos programas de los que se derivan las prestaciones pagadas como un derecho legítimo, cuando se cumplen las condiciones de necesidad prescritas.”<sup>41</sup>

En general, para la valoración de la prestación se tienen en cuenta los recursos económicos de la persona en cuestión. Muchos países que se basan fundamentalmente en el seguro social también cuentan con asistencia social para las personas que por alguna razón no están comprendidas dentro del ámbito del régimen principal o a las que éste proporciona prestaciones insuficientes para cubrir sus necesidades.

## **1.2 PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: INSTITUCIONALISMO**

Los especialistas de las relaciones internacionales se enfrentan principalmente a dos grandes obstáculos al proponer teorías que expliquen la interacción de los Estados. El primer reto consiste en el enorme tamaño del campo de estudio. Hoy en día existen más de 190 países y alrededor de seis billones de habitantes en la Tierra. Parece casi imposible analizar tal cantidad de Estados y localizar constantes en su forma de actuar ante los demás. El internacionalista a veces confronta este problema agrupando a todos los países en un solo escenario internacional. Es posible realizar dicha generalización gracias a que todos compartimos el mismo ecosistema, tenemos necesidades similares y somos interdependientes en cuanto a las consecuencias de ciertos fenómenos, como por ejemplo los efectos del comercio, la economía y la industrialización.

---

<sup>41</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) Seguridad Social, **Guía de educación obrera**, Primera edición, 1995, Ginebra Suiza. p. 8

Un segundo desafío lo representa la constante transformación que sufre el escenario internacional, ya que el mundo cambia día con día. Cualquier análisis que pretenda explicar las relaciones entre estados del mundo debe tener muy presente estos continuos cambios y, por lo tanto, debe cambiar con el paso del tiempo. Los autores deben ir añadiendo indagaciones a sus teorías, con la esperanza de obtener mejores respuestas, eliminando conceptos que la historia haya desmentido y localizando las constantes que a pesar del paso del tiempo sigan presentes.

La disciplina de las relaciones internacionales tiene como objetivo el tratar de localizar y explicar adecuadamente los patrones de comportamiento que siguen los distintos actores internacionales al interactuar entre ellos.

El institucionalismo, es una de varias explicaciones propuestas por los estudiosos de las relaciones internacionales.

Para los institucionalistas<sup>42</sup>, lo decisivo en las relaciones internacionales es la interacción entre los diversos actores que operan en el plano mundial, desarrollando la idea de un sistema de relaciones y de un régimen internacional. Algunos autores han intentado una síntesis entre ambas a partir de la conceptualización de la economía política de las relaciones internacionales.

Los institucionalistas asumen la validez del ejercicio del poder económico, político, militar, tecnológico o cultural por parte de las grandes potencias.

Así mismo, enfatizan que el papel de las instituciones internacionales, de los regímenes internacionales y de los intereses compartidos entre los Estados es lo que torna posible la cooperación y que lo fundamental no son las ganancias

---

<sup>42</sup> Entre los autores más significativos de los institucionalistas están Bull, Keohane, y Krasner

relativas entre los Estados que cooperan sino las ganancias absolutas que cada Estado obtiene.

Siguiendo la lógica de los institucionalistas, cabe apuntar que las grandes potencias pueden percibir que la cooperación es una forma de incrementar las ganancias relativas entre los Estados, por tanto, los países tienden a desarrollar acciones para incrementar su presencia económica de manera directa o indirecta a través de organismos asesores, financieros o empresariales con la finalidad de acrecentar su presencia, esto es, acrecenta la cooperación y establece estrategias de uso de poder.

### **1.3 ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SISTEMAS DE PENSIONES**

Entre los organismos internacionales abocados al estudio del sistema de pensiones encontramos los siguientes:

#### **1.3.1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**

“Durante el transcurso de la Primera Guerra Mundial, la Federación Americana del Trabajo<sup>43</sup>, y la Confederación General de Trabajadores de Francia<sup>44</sup> en 1914 llevaron a cabo una reunión que tuvo lugar en Londres, Inglaterra y en años posteriores comenzaron a proponer que en el tratado de paz, se incluyera un

---

<sup>43</sup> En 1881 se funda la Federación Americana del Trabajo. (Siglas son AFL, American Federation of Labour). Esta Federación Norteamericana del Trabajo, la AFL, se convierte rápidamente en la central nacional de los obreros norteamericanos, la que concentra todos los intereses y todas las fuerzas y comienza a abanderar las inquietudes de todo el movimiento obrero norteamericano. Fue en el Congreso de esta AFL, celebrado en 1884, en el cual se plantea por primera vez la necesidad de un movimiento unitario por la defensa de las ocho horas. Se habla allí de que es necesario coordinar a todos los movimientos, a todos los sindicatos obreros, para que en un mismo día y a una misma hora se lancen a la defensa de la jornada de ocho horas y por mejores condiciones de trabajo.

<sup>44</sup> La Confederación General del Trabajo de Francia es una organización sindical fundada el 23 de septiembre de 1895 en Limoges. Fue la principal organización que agrupó a los trabajadores franceses antes de la Primera Guerra Mundial.

capítulo relativo a la protección de los trabajadores. Fue así como en 1919 la Conferencia Preliminar de Paz preparó los textos que más tarde integrarían la parte XIII del Tratado de Versalles, en la que se preveía ya una organización permanente del trabajo. Nace así la institución que se conoce actualmente como la Organización Internacional del Trabajo, integrada en forma tripartita (gobierno, empleadores y trabajadores) y vinculada íntimamente a la Sociedad de las Naciones.<sup>45</sup>

Cuando en 1939 estalló el segundo conflicto bélico mundial, la OIT ya había registrado la celebración de cincuenta convenciones internacionales, y el traslado de su sede de Ginebra a Montreal, le permitió sobrevivir a la Segunda Guerra Mundial y llegar a ser organismo especializado de las Naciones Unidas, a partir de 1946.

Como se mencionó anteriormente con la firma del Tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919 y la creación de la Sociedad de Naciones, nace la Organización Internacional del Trabajo, con la intención de estudiar los problemas laborales y adoptar normas internacionales de protección a los trabajadores. Es así como la OIT fue la primera institución especializada que se asoció con las Naciones Unidas, permitiendo continuar con su labor de protección a los trabajadores.

El documento que da origen a la Organización Internacional del Trabajo se denomina Constitución de la OIT y consta de 40 artículos los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

---

<sup>45</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 4 y 5



- Los primeros trece artículos de los que consta el capítulo I, se refieren a la organización de la OIT, las partes que la integran, sus facultades y forma de elección de sus miembros.
- El capítulo II, que va del artículo 14 al 37, señala el funcionamiento del organismo en cuestión, sus partes integrantes y establece las bases para la aplicación de los convenios que sean ratificados por los integrantes de la Organización.
- Los artículos 35, 36 y 37, de los que consta el capítulo III, se refieren a las prescripciones generales, tales como la interpretación de los convenios, modificaciones de los mismos para aplicarlos en cada país en concreto, etc.
- Finalmente el capítulo IV, refiere a las disposiciones transitorias.

La OIT formula normas internacionales del trabajo a través de convenios y de recomendaciones, con el fin de lograr unas condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales:

- Libertad sindical
- Derecho de sindicación
- Derecho de negociación colectiva
- Abolición del trabajo forzoso
- Igualdad de oportunidades y de trato
- Otras normas por las que se regulan condiciones que abarcan todo el espectro de cuestiones relacionadas con el trabajo

Asimismo, la OIT presta asistencia técnica, principalmente en los siguientes campos:

- “Formación y rehabilitación profesionales

- Política de empleo
- Administración del trabajo
- Legislación del trabajo y relaciones laborales
- Condiciones de trabajo
- Desarrollo gerencial
- Cooperativas
- **Seguridad social**
- Estadísticas laborales
- Seguridad y salud en el trabajo<sup>46</sup>

La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales:

- Conferencia Internacional del Trabajo: reúne todos los años a representantes de gobiernos , empleadores y trabajadores de los países miembros, establece normas laborales internacionales y constituye un foro para el debate de cuestiones sociales y laborales de gran trascendencia para el mundo
- Consejo de Administración: es el órgano ejecutivo de la OIT y se reúne dos veces al año en Ginebra. Dirige el funcionamiento de la OIT, establece el programa y el presupuesto y examina el incumplimiento de las normas internacionales del trabajo
- Oficina Internacional del Trabajo: es la secretaría permanente de la OIT

“Una gran proporción de las normas convenidas por la OIT con los Estados miembros, tienen el fin de fomentar la seguridad social para los trabajadores y sus familias, para hacer realidad las aspiraciones de las organizaciones obreras. Sin embargo, existe una diferencia notable entre aquellos convenios establecidos con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, que tienen un

---

<sup>46</sup> [www.oit.org](http://www.oit.org) **Funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo**, Cita obtenida en junio del año 2005.

contenido específico, fundamentalmente referidos a los riesgos de trabajo, y los propalados con posterioridad al suceso bélico, como lo es el Convenio No. 102 del año 1952, que estipula normas mínimas y abarca nueve ramas: la asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, cargas familiares, maternidad, invalidez y muerte, dicho convenio significa un cambio de rumbo, al presentar la idea de que la universalidad de la seguridad debe alcanzarse en todas partes.”<sup>47</sup>

### **Convenios y recomendaciones de la OIT**

La acción normativa es uno de los principales medios de que se vale la OIT para lograr su objetivo fundamental que es la formulación de políticas y programas internacionales para la mejora de las condiciones de trabajo y de vida del mayor número posible de personas. Esta función normativa se da en dos niveles, al promulgar dos tipos de instrumentos: los Convenios y las Recomendaciones.

La diferencia básica entre un Convenio y una Recomendación radica en que el Convenio está abierto a la ratificación de un Estado miembro, acto que crea para éste obligaciones jurídicas internacionales relativas a su aplicación y cumplimiento, mientras que una Recomendación no puede ser ratificada y constituye solamente una guía para una acción nacional en la materia cubierta por este instrumento.

### **Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo**

Como casi todas las normas de la OIT el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, tiene por objetivo fomentar la seguridad social de los

---

<sup>47</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 4 y 5

trabajadores y sus familias y establece normas internacionales del trabajo en materia de seguridad social.

Las normas internacionales del trabajo adoptadas antes de la Segunda Guerra Mundial buscaban incentivar la protección de determinadas categorías de trabajadores contra contingencias concretas. Muchos de estos primeros convenios hoy se consideran obsoletos. En la posguerra, se hicieron esfuerzos por establecer normas que instituyeran regímenes de seguridad social y abarcaran todas o varias ramas de seguridad social.

Esto último se encuentra expresado en el Convenio 102.

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) abarca las nueve ramas principales de la seguridad social:

1. Asistencia médica;
2. Prestaciones monetarias de enfermedad;
3. Prestaciones de desempleo;
4. Prestaciones de vejez;
5. Prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional
6. Prestaciones familiares;
7. Prestaciones de maternidad;
8. Prestaciones de invalidez, y
9. Prestaciones de sobrevivientes.

El convenio sustenta la idea del nivel general de seguridad social que progresivamente, debe alcanzarse en todas partes, dado que el régimen puede adaptarse a las condiciones socioeconómicas imperantes en cualquier país, independientemente del grado de desarrollo del mismo.

### **1.3.2 ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS)**

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) es una organización internacional que agrupa esencialmente a organizaciones e instituciones encargadas de administrar cualquiera de los aspectos de la seguridad social en los diferentes países, es decir todas las formas de protección social obligatoria que, en virtud de las legislaciones o de las prácticas nacionales, forman parte integrante de los regímenes de seguridad social de dichos países.

La necesidad de una protección social colectiva, basada sobre la solidaridad de todos los ciudadanos, se impuso sobre todo a través de las pruebas que constituyeron las dos guerras mundiales. Muy pronto se hizo evidente, además, que el propio concepto de la seguridad social y su aplicación práctica no podían perfeccionarse y desarrollarse sino gracias a una amplia cooperación internacional.

Para concretizar esta cooperación, se fundó en 1927 la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). La AISS, que es el foro privilegiado de todas las instituciones de seguridad social del mundo, así como un interlocutor reconocido por todos aquellos que se preocupan por el correcto desarrollo de una protección social adaptada a las verdaderas necesidades de los pueblos, se transformó en una organización universal y en un actor imprescindible de la red que representa.

“Fundada en Bruselas el 4 de octubre de 1927, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) se llamó hasta 1947 "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales" (Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales - CIMAS). La iniciativa de su creación está vinculada directamente con las gestiones iniciadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para establecer una reglamentación

internacional en materia de protección económica y sanitaria de los trabajadores mediante regímenes de seguros sociales.”<sup>48</sup>

En efecto, fue gracias a la influencia de los debates de la Décima Conferencia Internacional del Trabajo que se celebró en Ginebra en los meses de mayo y junio de 1927, que cierto número de personalidades procedentes de diferentes organizaciones mutualistas y de seguros de enfermedad de diferentes países decidieron crear una organización internacional cuyo objetivo era extender y fortalecer el seguro de enfermedad en el mundo.

Esta sugerencia fue inmediatamente acogida con interés por Albert Thomas, primer Director de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), consciente de la importancia de obtener un amplio apoyo a la política social que la OIT preconizaba, en una época en que esta se enfrentaba a una importante oposición, oposición que debía todavía intensificarse algunos años más tarde, durante la gran depresión.

En el espíritu de estos promotores revestía una importancia equivalente la utilidad de esta asociación como una tribuna que permitiese comparar las experiencias de los diferentes países en el campo de la administración de los seguros sociales. La OIT tenía ya plena conciencia del valor práctico de las lecciones que podrían sacarse de los trabajos de esta nueva asociación para aplicarlas a sus actividades futuras.

La CIMAS, que se transformó luego en la AISS, tenía inicialmente una vocación europea, pero rápidamente amplió su campo de acción a otras regiones del mundo así como a otros riesgos sociales. Dos hechos principales

---

<sup>48</sup> <http://www.issa.int/span/aiss/welcome.htm>, **Asociación Internacional de la Seguridad Social**, Cita Obtenida en junio del año 2005.

explican el desarrollo considerable y continuo de la AISS durante los decenios de la posguerra:

El nuevo concepto de seguridad social cuyos inicios datan de fines de los años 30 para desarrollarse luego, particularmente gracias al Informe de Lord Beveridge de 1942.

La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1944 en Filadelfia, evento histórico, cuyas recomendaciones constituyen los verdaderos hitos de este nuevo concepto, y en la cual una importante resolución constituyó en realidad un verdadero programa de acción para la AISS.

El objetivo declarado de dicha resolución era promover, a nivel internacional o regional, la colaboración metódica y directa entre las instituciones de seguridad social, favorecer el intercambio regular de información y el estudio de problemas comunes en cuestiones de administración de la seguridad social.

“A partir de 1947 la AISS pudo evolucionar muy rápidamente en el sentido de la universalidad tanto desde el punto de vista de su composición como del de sus competencias, que incluyen todos los problemas administrativos y financieros de la seguridad social. Si logró contar con la participación de expertos de todo el mundo en cuestiones de política social y de seguridad social, este éxito de la AISS se explica a la vez por una demanda constante e inmensa de una profundización continua de los conocimientos y por la eficacia con la cual supo responder a esta demanda.”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> <http://www.issa.int/span/aiss/welcome.htm> , **Asociación Internacional de la Seguridad Social**, Cita Obtenida en junio del año 2005.

## **Misiones y medios de acción**

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) tiene como objetivo cooperar, a nivel internacional, en la promoción y el desarrollo de la seguridad social en el mundo entero, en particular mediante su perfeccionamiento técnico y administrativo, para mejorar la situación social y económica de la población basándose en la justicia social.

Este objetivo general define las tres misiones fundamentales y complementarias de la AISS:

- La AISS es el lugar de convergencia de las diferentes corrientes en materia de protección social en el mundo y constituye el foro internacional en donde los administradores de los regímenes de los diferentes países pueden comparar sus experiencias, intercambiar informaciones y discutir sobre sus problemas respectivos.
- La AISS es el centro ideal en donde se recopila y se difunde información sobre la seguridad social a nivel internacional, sobre su desarrollo, sus experiencias innovadoras, sobre los principales debates que la influyen y sobre los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en este campo en el mundo entero.
- La AISS constituye finalmente un instrumento al servicio de sus miembros en sus esfuerzos para mejorar la protección social de las poblaciones de los diferentes países, facilitando la colaboración recíproca y la asistencia técnica mutua entre dichos miembros y mejorando su capacidad administrativa, sobre todo mediante sus actividades de formación del personal de las instituciones nacionales de seguridad social.



Para cumplir con estas misiones los medios de acción principales de la AISS son los siguientes:

- “La organización de reuniones y de conferencias internacionales y regionales.
- La recopilación y la difusión de informaciones sobre la seguridad social en el mundo, sobre todo mediante la constitución de bases de datos y mediante sus publicaciones.
- La promoción de investigaciones y de encuestas sobre cuestiones de seguridad social y la difusión de los resultados de dichas investigaciones y encuestas.
- La organización de programas de formación para el personal de las instituciones de seguridad social de las diferentes regiones del mundo y la promoción de la asistencia técnica entre sus miembros.
- La cooperación con las otras organizaciones internacionales o regionales que ejerzan actividades en el campo de la seguridad social.”<sup>50</sup>

### **1.3.3 CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (CISS)**

Los gobiernos de las naciones del continente americano, imbuidos de los valores recuperados de las raíces mismas de la cultura occidental, favorecieron y fomentaron las instituciones de seguridad social, las que auspiciadas por la Organización Internacional del Trabajo constituyeron en la reunión celebrada en Lima, Perú, el Comité Interamericano de Iniciativas en materia de Seguridad Social.

“La reunión en Perú, aunque es el antecedente inmediato de la constitución de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, no resulta el único, por que

---

<sup>50</sup> <http://www.issa.int/span/aiss/welcome.htm> , **Asociación Internacional de la Seguridad Social**, Cita Obtenida en junio del año 2005.

ya en 1936 los estados miembros de la OIT, reunidos en una conferencia de trabajo en la ciudad de Santiago, Chile, habían suscrito una resolución que estableció los principios fundamentales del seguro social en América, considerando que el seguro social obligatorio constituye el medio más racional y más eficaz para dar a los trabajadores la seguridad social a la cual tienen derecho.”<sup>51</sup>

La primera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social se llevó a cabo en la ciudad de Santiago, Chile, los días 10 al 16 de septiembre del año 1942. Participaron en dicha reunión delegaciones de veinte países del continente americano, integrado por representantes de órganos de gobierno, e instituciones de seguridad social. También estuvieron autoridades de organismos internacionales en la materia.

En el orden del día se incluyeron los siguientes temas, que dieron las bases para posteriores resoluciones:

- “1) Aplicación del seguro social a los trabajadores agrícolas, a los independientes y al personal doméstico.
- 2) Eficacia y economía de las prestaciones médicas y farmacéuticas del seguro de enfermedad
- 3) Funcionamiento de las pensiones de invalidez
- 4) Defensa de la salud a través del seguro social y sus relaciones con los problemas de sanidad y de asistencia social.
- 5) Los regímenes financieros más recomendables en consideración a la magnitud del campo de aplicación del seguro, a las características de la

---

<sup>51</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 9

población afiliada y a la necesidad de establecer la continuidad de previsión.”<sup>52</sup>

Posterior a las deliberaciones y discusiones de los puntos anteriores por las distintas delegaciones se llegó a la denominada “Declaración de Santiago de Chile” en la que se determina que:

“a) La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

b) El poder de los recursos económicos y técnicos deben aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.

c) El objeto económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

d) Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

e) El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.”<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 20

<sup>53</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 24

## **Organización y funcionamiento actual de la CISS**

Una mirada retrospectiva a la historia del desarrollo y funcionamiento de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, pone en relieve que durante sus más de sesenta años de vida, ha conservado básicamente el mismo tipo de estructura organizativa y el mismo sistema de funcionamiento, ya que las modificaciones han sido mínimas y se han realizado en función de la expansión natural de sus actividades o con objeto de precisar los términos de su afiliación y el funcionamiento de sus órganos.<sup>54</sup>

La CISS está integrada por Organismos e Instituciones de los países de América que administren una o diversas ramas de la seguridad social, que hayan sido creados por ley nacional y que tengan carácter obligatorio respecto al sector de la población que protejan y que no persigan fines lucrativos.

Los miembros de la conferencia son de dos categorías:

- Los titulares que son aquellos organismos o instituciones que acredite cada uno de los países de América como representantes de su seguridad social y
- Miembros asociados que son todos los demás.

Ambos tienen derecho de participar en los órganos de la Conferencia, en sus actividades y en el disfrute de los servicios que la Conferencia presta a sus miembros, por lo que la única diferencia entre ambas categorías radica en que los titulares tienen derecho de voto en la Asamblea General y Reuniones plenarias, y los miembros asociados no.

---

<sup>54</sup> De sus últimas modificaciones tenemos las que se plantearon en el año de 1989 en San José Costa Rica, y que se consolidaron hasta el año de 1992 en su XVI Asamblea General celebrada en Acapulco, México, el año de 1992, partiendo de la idea de desconcentrar por regiones las acciones de la CISS, a fin de responder oportunamente a las necesidades y requerimientos de los países que la integraban.

Según lo que establece el artículo séptimo de los Estatutos de la CISS, son órganos de la Conferencia:

- La Asamblea General
- El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social
- La Secretaría General de la Conferencia
- Las Comisiones Americanas de Seguridad Social y
- El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Por parte de México forman parte de la CISS:

- “El Instituto Mexicano del Seguro Social, como miembro titular.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como miembro asociado.
- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, como miembro asociado.
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, como miembro asociado.”<sup>55</sup>

#### **1.3.4 ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS)**

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un organismo internacional, de carácter técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por el idioma español y portugués mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en seguridad social.

---

<sup>55</sup> Cervantes Campos, Palmero Zilveti, Ruezga Barba, **Historia de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1942-1994**, Publicado por la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, México, p. 185

“La OISS encuentra sus primeros antecedentes en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Barcelona en 1950, en cuyo seno se creó una Secretaría de apoyo a ulteriores congresos que recibiría el nombre de Comisión Iberoamericana de Seguridad Social; pero fue en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Lima (Perú) en 1954 en el que, con la presencia de la mayoría de los países integrantes de la Región junto con representantes de la OIT, OEA y AISS, quedó aprobada la “Carta Constitucional de la OISS.”<sup>56</sup>

## Funciones

- Promover cuantas acciones sirvan al objetivo de lograr progresivamente la universalización de la seguridad social en su ámbito de acción.
- Colaborar en el desarrollo de los sistemas de seguridad social, prestando el asesoramiento y ayuda técnica necesaria a sus miembros.
- Actuar como órgano permanente de información y coordinación de experiencias.
- Desarrollar y promover el estudio, investigación y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social.
- Capacitar al personal que desempeña funciones en las instituciones de seguridad social.
- Intercambiar experiencias entre las Instituciones miembros. Impulsar la adopción de acuerdos sobre seguridad social entre los países miembros.
- Proponer los medios adecuados para que los países de la Organización se presten asistencia técnico-social recíprocamente, efectúen estudios y ejecuten planes de acción común que beneficien y mejoren la seguridad social de las colectividades nacionales de los países miembros.

---

<sup>56</sup> Opalín Mielniska, León. **Globalización y Cambio Estructural**, 1ª Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 1998, México, p. 84

- Facilitar la ejecución de los programas de cooperación y desarrollo en el área de la protección social, que otros países, organizaciones internacionales u otras Instituciones pretendan llevar a cabo en su ámbito de acción.

### **1.3.5 ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS)**

La Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) es el organismo internacional que agrupa a reguladores y supervisores de fondos de pensión de diversas partes del mundo. En la actualidad se encuentra conformado por 12 entidades supervisoras<sup>57</sup> cuyos sistemas previsionales están basados, en forma total o parcial, en regímenes de capitalización individual, tal como ocurre con México. Este organismo se constituyó como un foro de discusión e intercambio de experiencias en la regulación y supervisión de pensiones.

Recientemente la AIOS aprobó, después de meses de discusión e intercambio de experiencias entre los participantes, un importante documento denominado “Principios de Supervisión en Pensiones”, que conforma un listado básico de 30 mejores prácticas en la supervisión de los sistemas de pensiones. La elaboración de estos principios requirió la realización de diversos foros de discusión, mismos que contaron con la participación activa por parte de México.

Como resultado de este proceso se compilaron aquellas prácticas que muestran los más altos estándares de supervisión y gestión de los fondos de

---

<sup>57</sup> Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay.

pensiones. La AIOS recomienda su observancia a los reguladores y supervisores de los países miembros.

Al respecto es importante poner a consideración de la opinión pública los elementos más importantes de dicho documento, así como ubicar mediante una evaluación objetiva cómo se califica México frente a este listado de mejores prácticas.

La base de estos principios descansa sobre cuatro pilares fundamentales:

- El establecimiento de un marco normativo claro y transparente que permita una adecuada gestión de los participantes del mercado.
- La promulgación de normas básicas para la adecuada administración de las cuentas individuales, los fondos acumulados y los beneficios adquiridos.
- La disposición de estándares de publicidad y entrega de información veraz que permita a los afiliados y beneficiarios comparar objetivamente la gestión de las distintas administradoras, fondos y modalidades de pensión.
- La definición de procedimientos de inversión y solución de conflictos que permitan proteger los intereses de los afiliados y beneficiarios.<sup>58</sup>

Los objetivos centrales de la AIOS son:<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> CONSAR, Boletín de Prensa N° 03/04, 8 de febrero de 2004

<sup>59</sup> Fayot Dominiq, **Estudio de la seguridad social en América Latina**, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000. México, p. 132.



- Fomentar la interrelación entre los organismos encargados de la supervisión y control de la administración de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, tendiente al mejor cumplimiento de sus fines específicos.
- Destacar la función del Estado, a través de dichos organismos, para garantizar los principios de transparencia, seguridad, legalidad y solidaridad en la administración de los Fondos de Pensiones.
- Establecer y desarrollar programas de investigación, estudio y capacitación permanente en las cuestiones que hacen a la problemática del sistema previsional basado total o parcialmente en la capitalización individual.
- Proveer y facilitar el intercambio de información entre sus miembros en todas las materias que hacen a las funciones que ejercen y, en especial, la referida a legislación, jurisprudencia administrativa y judicial, sistemas operativos, métodos de control, procedimientos y prácticas de supervisión y régimen sancionador.
- Promover la capacitación y entrenamiento constante y permanente de sus cuadros técnicos y profesionales, y el aprovechamiento de experiencias a través del intercambio de personal especializado, de información y otros medios.
- Tender a la mayor estandarización posible del marco conceptual y normativo de la regulación y control, de la administración de Fondos de Pensiones.
- Apoyar, a su solicitud, los cambios de la legislación interna de otros países para que se adopten Sistemas de Pensiones derivados de la capitalización individual.
- En general, realizar todas las acciones tendientes al fortalecimiento, perfeccionamiento y expansión de los sistemas previsionales de capitalización individual, que no sean contrarias a las leyes nacionales e internacionales y a la ética.

## **CAPÍTULO 2**

## CAPÍTULO 2

### EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

#### 2.1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

“En 1924, surge en Chile el primer esquema de seguridad social, denominada Caja de Seguro Obrero, en el cual la mayor parte eran trabajadores manuales. El objetivo de esta caja era el de proveer beneficios de asistencia médica, subsidios por enfermedad y pensiones de vejez e invalidez. Con el paso del tiempo, fueron surgiendo otros tipos de programas para distintos grupos de trabajadores.”<sup>60</sup>

El sistema provisional funcionaba como un sistema de reparto y la forma de financiamiento de este sistema generó un déficit creciente que tuvo que ser financiado por el Estado y por un aumento en las contribuciones llegando a niveles de 50% del salario del trabajador. Este sistema tenía otras deficiencias como la alta disparidad y multiplicidad de organismos provisionales, la sobrecarga de trabajo en las instituciones de previsión y la ausencia de procedimientos racionales en las instituciones de previsión para obtener un desarrollo adecuado de las actividades.

Es así como Chile decide establecer un sistema de seguro social en la década de los años veinte. A comienzos de los años setentas, el sistema de seguridad social chileno era uno de los más avanzados, cubría todas las

---

<sup>60</sup> Bello Codósido, **Recuerdos políticos la Junta de Gobierno de 1925, su origen y la relación con el régimen constitucional**, Chile, 1954, p. 88

contingencias, presentaba una cobertura elevada y ofrecía beneficios generosos. Sin embargo, el sistema estaba altamente fragmentado, era un "laberinto burocrático" jurídicamente complejo y estratificado, permitía importantes desigualdades, y sufría desequilibrios de operación y financieros. Gobiernos de distintas tendencias políticas intentaron reformar el sistema de pensiones, pero grupos de interés bloquearon los proyectos de reforma que se necesitaban implementar en el sistema.

El sistema antiguo formado por las ex-cajas de Previsión en 1924 dio pauta para que se conformara la Caja de Seguro Obrero. El objetivo de la institución era el de proveer beneficios de asistencia médica, subsidios por enfermedad y pensiones de vejez e invalidez. "A partir de 1925 el sistema comienza a generalizarse, aparece la Caja de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas." <sup>61</sup>

Los distintos programas de seguridad fueron modificados a través del tiempo, surgiendo regímenes provisionales diferentes para distintos grupos de trabajadores, es así como existían diferentes requisitos para pensionarse: por edad, años de servicio, diversas tasas de cotización y diferentes beneficios otorgados.

"El sistema sólo cubría prestaciones sociales, aunque los beneficios otorgados aumentaron, se crearon nuevas cajas de Previsión, llegando al existir un total de 32 instituciones en 1979, lo que daba origen a más de cien regímenes provisionales diferentes, llevaba a una gran desigualdad entre los beneficios de las distintas instituciones prestadoras de este servicio." <sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> División de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, **Sistema Chileno de Pensiones**, 1994. p. 54

<sup>62</sup> Franyo Zapatta A., **Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile**, 1997. p. 112

Este primer sistema de pensiones estuvo vigente desde 1924 a 1980, un complejo sistema de seguridad social con más de 30 distintos sistemas de pensión, peculiar estructura, administración, modalidad, requisitos y prestaciones basadas en la solidaridad, la responsabilidad compartida en la protección del trabajador y en el rol activo del Estado.

“Este sistema nació en forma tripartita de financiamiento: aportes del trabajador, del empleador y del Estado, de acuerdo a los convenios que Chile había suscrito con la OIT, asumiendo el mismo Estado la responsabilidad general en la administración de las instituciones y servicios de seguridad social, sin costo alguno para el trabajador afiliado. Una característica importante es que se trataba de un sistema de reparto, basado en el principio de la solidaridad.

El sistema chileno cubría prestaciones como: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en pensiones: indemnizaciones y desahucios, asignaciones familiares y cesantía. Se establecieron normas especiales para sectores diferenciados de trabajadores como mineros, tripulantes de autobuses, trabajadores ferroviarios, etc.

La característica común a las 52 «Cajas» o Instituciones de Previsión que llegaron a coexistir, es que ellos operaban bajo el esquema de reparto, significa que con los aportes de los afiliados activos se financiaban las pensiones de los pasivos y, por tanto, la subsistencia del Sistema estaba supeditada a la relación "trabajador/pensionado" existentes en la población en cada momento del tiempo.

También se caracterizó por su falta de equidad. Dado que no existía una relación directa entre los aportes de los trabajadores y los beneficios percibidos, se apreciaban notables desigualdades entre los múltiples grupos

cubiertos. Esta situación se sustentaba en la facultad del poder político para definir quién se beneficiaba y cuánto, quedando de manifiesto el otorgamiento de mayores concesiones a los grupos que ejercían mayor presión.”<sup>63</sup>

## **2.2 CREACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES**

En 1980, se sustituyó completamente, el esquema colectivo público de reparto por un nuevo sistema privado de pensiones basado en la capitalización individual.

Este sistema se diseñó con condiciones de acceso uniformes y comenzó a funcionar en mayo de 1981. El nuevo sistema de pensiones es un esquema de contribuciones definidas basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado. Los trabajadores deben cotizar mensualmente un 10% de sus rentas y destinarlas a sus cuentas individuales de ahorro administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Éstas cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia. Las pensiones son financiadas por el fondo acumulado en las cuentas individuales existiendo tres modalidades de retiro: programado, renta vitalicia y una combinación de ambos.

De esta manera, las pensiones dependen de:

- Las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los trabajadores durante el período laboral;
- El retorno de las inversiones de los fondos de pensiones;
- Los factores actuariales (expectativa de vida) por género; y

---

<sup>63</sup> División de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Sistema Chileno de Pensiones, 1994. (Proporcionado por la embajada de Chile en México).

- El número, edad y expectativa de vida de los dependientes. Las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo sistema son reconocidas a través de un instrumento financiero llamado Bono de Reconocimiento.

El modelo chileno sigue el esquema de dos pilares, ambos de capitalización individual, uno obligatorio y el otro voluntario. Existe, además, una prestación mínima garantizada, financiada con recursos fiscales, que sólo se otorga cuando el saldo acumulado en la cuenta individual no alcanza a la pensión mínima que fija el Estado, siempre que el afiliado cumpla con los requisitos establecidos por ley para acceder a la garantía.

“La reforma chilena significó una verdadera separación respecto a los regímenes existentes, tanto desde el punto de vista del diseño, como del reconocimiento de los aportes previos y de la cobertura de las contingencias de invalidez y fallecimiento. En efecto, el régimen de capitalización es completamente independiente del régimen de reparto anterior.”<sup>64</sup>

El régimen de capitalización es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y voluntario para los trabajadores autónomos. Al momento de la reforma los trabajadores pudieron ejercer la opción entre el nuevo y el viejo sistema; posteriormente, los nuevos trabajadores se incorporan directamente al régimen de capitalización individual.

“El sistema previsional administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones permite acumular recursos para financiar pensiones de vejez y, además, cubre a la población frente a los riesgos de invalidez y muerte durante la vida activa. El financiamiento de la prestación por vejez se realiza con

---

<sup>64</sup> Ricardo Nugent, **La seguridad social: su historia y sus fuentes, Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social**, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2001. p. 111

aportes personales, equivalentes al 10% del ingreso y además aportes voluntarios.”<sup>65</sup>

En el año 2002, el Parlamento chileno aprobó una profunda reforma al régimen de capitalización individual, al introducir los denominados multifondos. El objetivo de esta reforma fue incrementar el valor esperado de las pensiones de los afiliados y permitir que éstos alcancen una combinación de cartera más acorde a sus preferencias y necesidades, en cuanto a riesgo y rentabilidad.

### **Resultados del sistema de pensiones.**

“Durante los primeros años de existencia del sistema, la proporción de trabajadores fue suficiente para financiar los beneficios de los pensionados, sin embargo, los cambios demográficos, que fueron reflejando una permanente disminución de la natalidad y un aumento en las expectativas de vida, revirtieron esta relación, provocando un fuerte desfinanciamiento del sistema.”<sup>66</sup>

Mientras que:

En el año 1955	Por cada <b>12.2</b> trabajadores cotizantes	Había un pensionado
En el año 1980	Por cada <b>2.5</b> trabajadores cotizantes	Había un pensionado
En el año 2000	Por cada <b>1.2</b> trabajadores cotizantes	Había un pensionado

Es decir, que en sólo 25 años el costo de los trabajadores cotizantes, se incrementó en casi 5 veces.

---

<sup>65</sup> Arenas de Mesa Alberto. **El sistema de pensiones en Chile. Resultados y desafíos pendientes.** 2001. p. 90.

<sup>66</sup> Franyo Zapatta A., **Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile,** 1997. p. 85



Un agravante del problema del financiamiento lo constituyó la fuerte evasión previsional, ya que a trabajadores y empleadores les resultaba más económico hacer imposiciones por el mínimo legal, preocupándose sólo de imponer por valores reales los últimos años de la vida activa del trabajador, cuando las imposiciones eran consideradas para la jubilación. Esta situación obligaba al Estado a elevar las imposiciones lo que, a su turno, incentivaba una mayor evasión previsional y así sucesivamente. A ello cabe agregar también que el Estado fue proclive a otorgar beneficios sin el adecuado financiamiento, lo que acentuó el problema reseñado, ocasionando un déficit fiscal creciente, equivalente a un 28% del gasto en la década 1970 - 1980.

Dos factores agravan los resultados de este sistema estructural; la tendencia demográfica mundial hacia una caída en la tasa de natalidad y segundo, los avances médicos que alargan la vida de las personas. Con todo, se planteaban cada vez más críticas a este sistema de reparto, incluso entre los que no pensaban siquiera en establecer mecanismos de capitalización.

- En primer lugar, existía una multiplicidad de Cajas (más de 30), con diversos sistemas de beneficios y reajustes, que atentaban contra la equidad y contra la movilidad laboral, producto de múltiples presiones sociales y políticas.
- En segundo lugar, existían diferencias no justificadas entre los regímenes de los empleados y el de los obreros: mientras los primeros permitían que los empleados – públicos o particulares – pudieran jubilar por antigüedad o años de servicio, el Seguro obrero sólo permitía las jubilaciones por edad.
- En tercer lugar, se criticaba la falta de correspondencia entre las contribuciones y los beneficios.

“El monto de las pensiones solía determinarse con base en la remuneración de los últimos 5 años, o menos, lo que estimulaba la evasión durante la mayor parte de la vida laboral.”<sup>67</sup>

### **2.3 FACTORES QUE INTERVINIERON PARA EL CAMBIO DEL SISTEMA DE PENSIONES**

“Al término de la década de 1970 el sistema de pensiones sufría importantes desequilibrios financieros, y el gobierno militar comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural del sistema de pensiones. En 1979, se suprimieron las desigualdades más importantes del sistema público de reparto y, además se homologaron y elevaron las edades de retiro e incrementaron las tasas de contribuciones.”<sup>68</sup>

Estos fueron los primeros pasos en el camino hacia una reforma estructural del sistema de pensiones. De esta manera se fomentó en Chile la individualidad como valor fundamental que los trabajadores debieran tener en cuenta, con el fin de motivarlos en la acumulación de fondos, destinados a financiar su futura previsión.

Así fue como estos fondos depositados en cuentas de capitalización individual, pasaron a representar la parte más importantes del patrimonio de millones de trabajadores chilenos. El dinero acumulado en cada cuenta de capitalización individual es de propiedad privada del respectivo afiliado, situación de la cual la gran masa laboral no está conciente y actúa en forma inconsecuente.

---

<sup>67</sup> Franyo Zapatta A., **Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile**, 1997. p .64

<sup>68</sup> Arenas de Mesa, **El sistema de pensiones en Chile, Resultados y desafíos**, Documento de análisis Chile 2002, p. 12.

El actual sistema previsional cumple con un antiguo interés de ciertos sectores de la sociedad chilena, en el sentido de dar un destino útil a la enorme fuente de recursos, al “dinero fresco”, proveniente de los aportes de los trabajadores a la Previsión Social. Se dio un paso más en la senda privatizadora y se inyectó al mercado de capitales, en forma inicial, cerca de 350 millones de dólares al año. Fueron una inyección de recursos para el mercado de capitales y un salvavidas para el sistema económico, durante duros años de la crisis desatada en 1981.

El decreto de ley 3500 introdujo las reformas al Sistema Previsional y fue aceptado en noviembre de 1980 por la Junta de Gobierno para dar inicio el 1 de mayo de 1981. Las reformas expuestas son:

- “Régimen uniforme basado en la capitalización individual.
- Aportaciones definidas.
- Administración privada de los Fondos de Pensiones.
- Obligatorio para todos los trabajadores que se incorporan por primera vez.
- Voluntario par quienes se encontraban afiliados en alguna institución existente en ese momento.
- Voluntario para los trabajadores independientes.”<sup>69</sup>

## **2.4 ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

El sistema de pensiones en Chile se encuentra sustentado en la Capitalización Individual Obligatoria del Ahorro previsional de los afiliados, traspasando al trabajador la responsabilidad de formar su propia pensión, sin perjuicio de que el Estado garantice pensiones mínimas.

---

<sup>69</sup> Franyo Zapatta A., **Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile**, 1997. p. 98

“Otorga libertad de elección confiando al trabajador la responsabilidad de decidir sobre las opciones que más le favorezcan. Esto es válido también para la elección de la Administradora de Fondo de Pensiones. El Estado cumple un rol subsidiario (garante) y contralor del sistema, valiéndose de organismos como la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.”<sup>70</sup>

El Sistema de Pensiones chileno establecido en el Decreto Ley 3.500 de 1980, tiene por objetivo fundamental, asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso guarde una relación próxima con aquél percibido durante su vida activa. Las principales bases que respaldan este Sistema son:

### **1. Capitalización Individual:**

El Sistema de Pensiones está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, existiendo por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga.

### **2. Administración Privada de los Fondos:**

El Sistema de Pensiones está administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas

---

<sup>70</sup> División de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, **Sistema Chileno de Pensiones, Chile**, 1998, p. 59

instituciones son sociedades anónimas, cuyo objeto exclusivo es la administración de un Fondo de Pensiones y de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley.

Las Administradoras recaudan las cotizaciones previsionales, las depositan en la cuenta personal de cada afiliado e invierten los recursos, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Adicionalmente contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados. Por su gestión de administración de Fondos de Pensiones, las Administradoras tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada Administradora; con carácter uniforme para todos sus afiliados.

### **3. Libre Elección de la Administradora:**

El trabajador elige la entidad a la cual se afilia, pudiendo cambiarse de una Administradora a otra cuando lo estime conveniente.

### **4. Rol del Estado:**

Las funciones de Estado en este Sistema consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen funcionamiento y controlar el cumplimiento de éstas.

## **2.5 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES**

**Organismo de control, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)**

“El Estado está representado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), que es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Es una institución autónoma con patrimonio propio, que se financia con recursos estatales. Sus funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social.”<sup>71</sup>

Esta Superintendencia fue creada por el Decreto Ley No. 3.500 de 1980, e inició sus funciones a contar del 1° de mayo de 1981. Se rige por su Estatuto Orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N°101, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Es un organismo técnico altamente profesionalizado, cuyo objetivo es la vigilancia y control de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La misión fundamental de la SAFP es velar por la seguridad de los ahorros previsionales para vejez, invalidez y sobrevivencia, pertenecientes a cerca de 6.000.000 de trabajadores y pensionados y, a la vez, promover el desarrollo y perfeccionamiento del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual.

“Sus funciones comprenden los órdenes financiero, actuarial, jurídico y administrativo. Para ello, este Organismo Contralor es dirigido por un Superintendente de AFP, quien es designado en su cargo por el Sr. Presidente de la República, y cuya labor es planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el correcto funcionamiento de la SAFP, velando así por la eficiencia del servicio. Además de lo anterior, el Superintendente de AFP tiene la representación legal, judicial y extrajudicial de la Institución.”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Arenas de Mesa Alberto. **El sistema de pensiones en Chile. Resultados y desafíos pendientes.** 2001. p. 6

<sup>72</sup> [www.safp.cl](http://www.safp.cl). Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Cita obtenida en julio del año 2005.

Las principales funciones de la Superintendencia son:

- a. “Aprobar o rechazar el prospecto que deberá preceder a la creación de una Administradora de Fondos de Pensiones, aprobar sus estatutos y autorizar su existencia.
- b. Fiscalizar el funcionamiento de las Administradoras en sus aspectos jurídicos, administrativos y financieros.
- c. Velar por el cumplimiento de los requisitos de capital mínimo por parte de las Administradoras.
- d. Proponer reformas legales y reglamentarias orientadas a perfeccionar el funcionamiento del Sistema.
- e. Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia e impartir normas generales obligatorias para su aplicación por parte de las Administradoras.
- f. Imponer multas y disponer, cuando corresponda, la disolución de las Administradoras de acuerdo a lo establecido en la ley.”<sup>73</sup>

### **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**

“El sistema se inició en 1981 con 12 AFP, número que fue considerado suficiente para estimular la competencia. Con el objeto de garantizar la solvencia de estas sociedades, la Superintendencia exigió un nivel básico de capital.”<sup>74</sup>

Posteriormente, a comienzos de los años noventas, se rebajó el monto de capital mínimo, para facilitar la constitución de nuevas Administradoras y

---

<sup>73</sup> División de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, **Sistema Chileno de Pensiones**, 1994. p. 99

<sup>74</sup> CIEDESS, Modernización de la seguridad social en Chile, 1993. p. 65

especialmente de Administradoras cuyo capital perteneciera a organizaciones laborales. Se pensaba que esta "democratización" facilitaría la legitimación del sistema de capitalización individual. Además, favorecería una mayor competencia, permitiendo rebajar los costos y ofrecer mejores servicios.

De hecho, durante algunos años las máximas organizaciones sindicales del país se vieron enfrentadas a un problema de orientación en la política previsional: por una parte, criticaban el sistema de capitalización individual por su falta de solidaridad; por otra parte, invitaban a sus bases a afiliarse a las Administradoras cuyos propietarios eran las organizaciones laborales.

Sin embargo, durante los años 90 muchas AFP desaparecieron o fueron obligadas a fusionarse, ya que las más pequeñas no cuentan con las economías de escala que poseen las grandes.

Las funciones de las AFP son: "recaudar los aportes previsionales; administrar las cuentas de capitalización individual, las cuentas de ahorro voluntario y las cuentas de ahorro voluntario; invertir los recursos del fondo de pensiones; otorgar y administrar las prestaciones previstas en la legislación y suministrar información a los afiliados."<sup>75</sup>

La creación de una Administradora requiere la autorización de la Superintendencia de AFP. La futura administradora debe remitir a la Superintendencia una carta de presentación, un estudio de factibilidad, los estatutos sociales, asimismo, los organizadores deben mostrar que disponen de recursos líquidos para constituir el patrimonio mínimo.

---

<sup>75</sup> Características del Sistema (AFP) **Administradoras de Fondos de Pensiones**. El Sistema Privado de Pensiones p. 84.



La publicidad y promoción de las actividades de las administradoras, referidas a inversiones, rentabilidad, comisiones debe realizarse dentro de las normas de carácter general impartidas por la Superintendencia. La Superintendencia puede obligar a las administradoras a modificar o suspender la publicidad cuando no se ajuste a las normas impartidas. Si una AFP infringe más de dos veces en un período de seis meses las reglamentaciones sobre publicidad no podrá reiniciar las mismas sin autorización de la Superintendencia.

### **Información que se debe proporcionar a los afiliados**

Las administradoras están obligadas a proveer la siguiente información a todos sus afiliados:

Libreta Cuatrimestral Resumida: tres veces al año. El formato de la libreta fue diseñado por la SAFP y es de uso obligatorio para todas las APF, lo cual facilita la interpretación de su contenido, aún cuando el afiliado cambie de Administradora. Además información sobre rentabilidad de la cuenta de capitalización individual

Panel Informativo de AFP; cada Administradora debe mantener en todos sus locales destinados a la atención de público un panel informativo cuya organización, tamaño y distribución están regulados por la SAFP. Dicho panel debe contener:

- Comisiones cobradas a los afiliados.
- Antecedentes del Fondo de Pensiones. Rentabilidad.
- Antecedentes de la Administradora, capital pagado, patrimonio, neto, nombre del gerente general, etc.

“Folletos Informativos; Las AFP debe poner a disposición del público folletos informativos sobre diversos aspectos del Sistema de Pensiones, los cuales están elaborados en un lenguaje simple ya que su principal objetivos es resolver dudas de los afiliados. Los principales temas son: beneficios del sistema, modalidades de pensión, bono de reconocimiento, reclamos, cuenta individual, cuenta de ahorro voluntario, comisiones, traspasos, libretas, etc.”<sup>76</sup>

## **2.6 FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

### **Propiedad**

La propiedad de los fondos de pensiones pertenece con exclusividad a los afiliados titulares de las respectivas cuentas de capitalización individual. Las administradoras tienen un patrimonio independiente de los fondos y deben llevar contabilidades en forma separada. Los bienes y derechos que componen el patrimonio del fondo son inembargables, salvo la porción constituida por depósitos de las cuentas de ahorro voluntario, y están destinados exclusivamente a generar prestaciones de acuerdo a las disposiciones previstas en la legislación.

### **Integración**

Los componentes de los fondos son: aportes obligatorios destinados a las cuentas de capitalización individual, el aporte adicional que surge de la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de referencia y la suma del capital acumulado por el afiliado y el bono de reconocimiento, el bono de reconocimiento, las inversiones y las rentabilidades de las mismas.

---

<sup>76</sup> División de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, **Sistema Chileno de Pensiones**, 1994. p. 117

## **Deducciones**

“Actualmente se cobra una comisión fija por cotización la que se deduce del saldo de la cuenta de capitalización individual.”<sup>77</sup>.

## **Cotizaciones**

Los tipos de cotizaciones son las siguientes.

- a. Previsionales: obligatorios y optativos;**
- b. De ahorro voluntario;**

### **a. Cotizaciones previsionales**

- Obligatorias

Los aportes provisionales son obligatorios para los trabajadores dependientes y optativos para el caso de los trabajadores autónomos, en ambos casos corresponden al 10% de las remuneraciones. Además, se debe pagar la comisión a la AFP, que incluye el pago de la prima del seguro para la cobertura de las contingencias de invalidez y fallecimiento.

- Voluntarias

Los afiliados pueden realizar también aportes voluntarios para incrementar el saldo de las cuentas de capitalización individual (CCI).

---

<sup>77</sup> Cordero José Luis. **El desafío Latinoamericano y sus cinco grandes retos.**, Venezuela. Mc. Graw Hill. 1999. p. 68

## **b. Ahorro previsional voluntario**

Los afiliados pueden realizar aportes voluntarios.

### **Prestaciones**

#### **- Pensiones de vejez**

Tienen derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez, el afiliado que tenga sesenta y cinco o más años de edad y las mujeres que tengan sesenta o más años de edad y que registren, además, veinte años, a lo menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales.

#### **- Pensiones de invalidez**

Tienen derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de invalidez los afiliados que registran alguna de las siguientes situaciones:

- Tienen dos años de cotizaciones como mínimo en cualquiera de los sistemas provisionales durante los últimos cinco años anteriores al momento en que es declarada la invalidez, o
- Están cotizando al momento en que ésta es declarada en caso de que ocurra a consecuencia de un accidente y siempre que éste hubiera sucedido después de su afiliación al Sistema, o
- Hayan completado 10 años de imposiciones efectivas en cualquier sistema previsional.

## **- Pensiones de sobrevivencia**

Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrán derecho a la garantía estatal por pensión mínima, siempre que el causante hubiere estado cotizando en los últimos cinco años anteriores, o se encontrare cotizando en caso de muerte por accidente, o hubiere completado 10 años de cotizaciones efectivas en cualquier sistema previsional.

## **Tratamiento impositivo**

Las cotizaciones obligatorias al Sistema de Pensiones están exentas del impuesto a la renta. La legislación permite a los afiliados efectuar cotizaciones voluntarias en su cuenta de capitalización individual, las que también están exentas del impuesto a la renta.

## **2.7 GARANTÍAS DEL ESTADO**

El Estado garantiza a los afiliados pertenecientes al régimen de capitalización individual:

- “El derecho a una pensión mínima para aquellos afiliados que no cuenten con un saldo suficiente en la cuenta de capitalización individual,
- El cumplimiento de la garantía de rentabilidad mínima, cuando se agoten los mecanismos de garantía cubiertos por la AFP,
- En caso de cesación de pagos o quiebra de una Administradora, el Estado garantiza los aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado no pensionado.”<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Piñera, José. International Center for Pension Reform. **La Revolución de las Pensiones en Chile**. p. 65.

## **2.8 INVERSION DE LOS RECURSOS**

Los recursos de los Fondos de Pensiones sólo pueden invertirse en aquellos instrumentos que están expresamente autorizados por la Ley de Fondos de Pensiones.

“Las inversiones que se realizan con recursos de los fondos deben tener como único objetivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad. Todo otro objetivo que se pretenda dar a tales inversiones se considera contradictorio a los intereses de los afiliados y constituye un incumplimiento grave por parte de la administradora.”<sup>79</sup>

### **Instrumentos elegibles y límites:**

Los activos de los fondos de pensiones se pueden invertir en los instrumentos financieros expresamente autorizados por la Ley de Fondos de Pensiones. En la actualidad los instrumentos admitidos son: títulos estatales, instrumentos emitidos por entidades financieras, bonos de empresas de corto y largo plazo, bonos de empresas canjeables por acciones, acciones de sociedades anónimas abiertas, acciones de sociedades anónimas inmobiliarias abiertas, cuotas de fondos de inversión y fondos mutuos, instrumentos extranjeros.

### **Límites de inversión**

“Existen diversos tipos de límites de inversión fijados por el Banco Central de Chile y la Superintendencia de AFP. En este caso se establecieron en la legislación una serie de rangos o cotas, mínimas y máximas para los límites

---

<sup>79</sup> División de Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, **Sistema Chileno de Pensiones**, 1994. p. 66

por instrumentos, y la autoridad de control procede a la determinación de los mismos dentro de los límites establecidos.”<sup>80</sup>

### **Inversiones en el extranjero**

Con la creación de los multifondos se impulsó la flexibilización de los límites para la inversión en el extranjero, de modo de hacer consistente la instrumentación de la política de creación de multifondos con los objetivos de mejor asignación de recursos y mayores incentivos a la administración de portafolios.

### **Prohibiciones**

Los recursos de los fondos de pensiones no pueden ser invertidos en acciones de AFP, compañías de seguros, de administradoras de fondos mutuos, de administradoras de fondos de inversión, de bolsas de valores, de sociedades de corredores de bolsa, de agentes de valores, de sociedades de asesoría financiera, ni de sociedades deportivas, educacionales y de beneficencia eximidas de proveer información pública.

## **2.9 RESULTADOS DEL SISTEMA CHILENO**

El sistema de Fondos de Pensiones ha funcionado durante 25 años, pese a que fue impuesto de manera unilateral por el gobierno de Augusto Pinochet. Ha tenido éxito el sistema que Chile al cual se le ha llegado a denominar como: *Las AFP son la alcancía de Chile.*

---

<sup>80</sup> Ricardo Nugent, **La seguridad social: su historia y sus fuentes**, Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2001.

## **Los resultados son:**

Los trabajadoras conocen perfectamente dónde está y que qué está invertido su dinero ahorrado, saben cuáles son los tiempos y las reglas para recibirlo.

En 15 años, los conceptos por los que cobraban comisiones las administradoras chilenas se han reducido por la competencia entre ellas, para ofrecer las mejores condiciones a los trabajadores afiliados.

A diferencia de la burocrática administración estatal de los fondos, los trabajadores chilenos actualmente tienen varias opciones para que les manejen sus fondos de retiro. Cuando en una de ellas pierden tiempo en hacer “fila”, no los atienden bien o no les entregan cuentas claras, simplemente se van a la competencia.

En el primer año de haberse implementado en Chile el esquema, sólo el 25% de los trabajadores optó por esta nueva forma de manejo de sus pensiones. El 75% se quedó con el sistema antiguo. Los resultados del nuevo sistema han hecho que en el 2004, más del 92% de los trabajadores afiliados al sistema antiguo se hayan cambiado a administradoras privadas, a pesar de que, el anterior sistema no les cobraba por administrarles los recursos.

Después de estos 25 años, el activo más importante de la mayoría de los trabajadores de Chile, ya no es su casa o su carro, sino el dinero con que cuentan en su fondo de pensiones. Actualmente, cerca de cinco millones de chilenos (más del 92% de la fuerza laboral) forman parte del sistema de pensiones privadas en Chile.



Los fondos de pensión en Chile manejan una cantidad equivalente a más de 25 mil millones de dólares y casi en todos los últimos 20 años, esos fondos han tenido ganancias por arriba de la inflación.

Gracias a la masa de dinero de los fondos, mayor a la de cualquier grupo empresarial chileno, el ahorro interno en ese país aumentó considerablemente. Creció de un 6% aproximadamente con relación al Producto Interno Bruto cuando empezó a operar el nuevo sistema de pensiones, a un 26% en los últimos años. La inversión y el crecimiento en Chile dependen en mucha menor proporción del capital extranjero que en los demás países Iberoamericanos, por ejemplo México.

También es cierto que el desempleo ha bajado al 5 por ciento desde que se realizó la reforma.

Las pensiones han dejado de ser un problema gubernamental, despolitizando así a un gran sector de la economía y permitiendo a los individuos tener mayor control sobre su futuro. El defecto estructural ha sido eliminado y las expectativas de las pensiones dependen del comportamiento individual.

La reforma chilena está sirviendo de modelo a muchos países del mundo. Incluso en los Estados Unidos se está empezando a debatir seriamente la privatización del sistema público de pensiones que se implantó allí hace más de 60 años. Sirve como indicación que hasta expertos de la República Popular China han acudido a Chile para estudiar el sistema privado de pensiones.

Uno de los resultados notables del nuevo sistema ha sido el incremento en la productividad del capital en la economía chilena y, por lo tanto, la tasa de crecimiento económico, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, así como el fomento al empleo. Los fondos de pensión privados han hecho al

mercado de capitales más eficiente y han afectado fuertemente su crecimiento en los últimos años. Otra de las contribuciones de la reforma de las pensiones a la operación solvente y transparente de los mercados de capital ha sido la creación de una industria doméstica vigorosa y la mejora de la dirección corporativa.

Todos los trabajadores asalariados, incluso los trabajadores agrícolas, empleadas domésticas y empleados de microempresas están cubiertos obligatoriamente en el nuevo sistema de pensiones, no así los trabajadores independientes que pueden afiliarse en forma voluntaria.

En la actualidad cerca de 1.500.000 de trabajadores independientes no está cubierto por el sistema previsional a ellos hay que agregar a los trabajadores dependientes que carecen de contrato de trabajo, y también a los que dependen de empleadores morosos. Esto confirma que la mayor parte de la población sin cobertura se compone de los trabajadores independientes. La mayoría de los independientes afiliados son profesionales con ingresos relativamente altos, pero el grueso de los independientes informales no está cubierto en el sistema de pensiones.

En 1988, sólo el 4,8% de los trabajadores independientes realizó cotizaciones en el programa privado, esta proporción disminuyó a 3,8% en 2002. Entre los motivos mencionados para explicar esta baja cobertura se encuentran:

- Afiliación voluntaria;
- Ingresos inestables en este sector;
- Alto porcentaje de contribuciones; y
- Falta de incentivo para afiliarse, ya que hay alternativas gratuitas de asistencia social, tales como pensiones, servicios de salud y subsidios familiares.

Para afiliarse, los trabajadores independientes tienen que inscribirse en todos los programas de seguridad social y aproximadamente la mitad de la contribución total (10 por ciento) va al programa de pensiones de vejez.

## **CAPÍTULO 3**

## CAPÍTULO 3

### EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

#### 3.1 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

En México estos planes surgieron a principios del siglo XX, cuando las legislaciones del Estado de México y Nuevo León agregaron disposiciones en las que el patrón debía atender a sus trabajadores en caso de accidente, muerte o envejecimiento. En el artículo 123 de la Constitución de 1917 se estableció la necesidad de promover programas de previsión social, incluidos los programas de pensiones, pero estos esfuerzos fueron extendidos, posteriormente, en los gobiernos posrevolucionarios.

Durante los gobiernos de Álvaro Obregón<sup>81</sup> y Plutarco Elías Calles<sup>82</sup> se promulgaron las leyes reglamentarias de los artículos 4° y 123°, las cuales, entre otras cosas, regulaban las relaciones laborales; respaldaban al movimiento obrero mediante la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y el Partido Laborista; e instauraban planes para los servidores públicos y para los militares a través de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro a favor de los empleados federales.

Los programas de pensiones que fueron propuestos durante este gobierno fueron financiados con impuestos a la nómina, sin éxito por la oposición patronal.

---

<sup>81</sup> Periodo de gobierno de 1920 a 1924.

<sup>82</sup> Periodo de gobierno de 1924 a 1928.

Más tarde, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas<sup>83</sup> los programas de pensiones, además de ser mejorados, incluyeron planes de pensiones para los trabajadores petroleros y los ferrocarrileros.

En enero de 1943, bajo el gobierno de Ávila Camacho<sup>84</sup>, se expidió la Ley del Seguro Social (LSS) que, un año más tarde, daría lugar al nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyo fin era, y es, proteger a los trabajadores asalariados del sector formal de la economía. En esta legislación se incluía el beneficio de pensiones por invalidez, vejez y retiro. Además se incluyeron en el contrato laboral disposiciones de pensiones similares para los electricistas.

En su discurso de toma de posesión, el primero de diciembre de 1940, el Presidente Ávila Camacho anunció:

"...todos debemos asumir desde luego el propósito, que yo desplegaré con todas mis fuerzas, de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de la adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir".

El 19 de enero de 1943 nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal. De inmediato comenzó a trabajar su Consejo Técnico.

---

<sup>83</sup> Periodo de gobierno de 1934 a 1940

<sup>84</sup> Periodo de gobierno de 1940 a 1946

En un principio el Seguro Social protegía solo al trabajador. Como un avance en relación con otras instituciones extranjeras, a partir de 1949 los beneficios se extendieron a los familiares excepto en la atención necesaria por contingencias laborales.

En 1959, bajo la administración de Adolfo López Mateos<sup>85</sup>, se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la cual protege a los trabajadores asalariados del sector público.

Actualmente el fondo de pensiones de los trabajadores del Estado enfrenta una situación de fragilidad que la registrada en el mecanismo de jubilación de los empleados del sector privado antes de la reforma emprendida.

El déficit de recursos del fondo de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), donde están afiliados los empleados del sector público federal, creció 13 veces entre 1990 y 2005 hasta alcanzar 22 mil millones de pesos. La institución ofrece atención médica y servicios sociales a más de 10 millones de personas, casi el 10 por ciento de la población del país.

En 1980, en el ISSSTE había 19 trabajadores en activo por cada uno en retiro. A la fecha, esa relación se ha modificado sustancialmente: por cada jubilado sólo hay uno trabajando y, por tanto, que aporta al fondo de retiro, hecho que refleja mayor deterioro en comparación con el sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En el IMSS, en 1980 había registrados 13 jubilados por cada trabajador en activo, mientras que en 2004 la relación fue de seis pensionados por cada activo. En el fondo de pensiones del ISSSTE, las aportaciones corrientes de

---

<sup>85</sup> Periodo de gobierno de 1958 a 1964

los trabajadores activos se utilizan inmediatamente en el pago de las pensiones de los retirados y jubilados. Es decir, no cuenta con reservas.

Un problema del sistema de pensiones del ISSSTE es que los trabajadores no reciben directamente los beneficios que pudieran generarse por concepto de la inversión de sus aportaciones. Dado que no están individualizadas las contribuciones, tampoco están individualizados los rendimientos. Además, la ausencia de derechos de propiedad de los recursos permite que éstos puedan ser asignados hacia propósitos distintos para los cuales son recaudados.

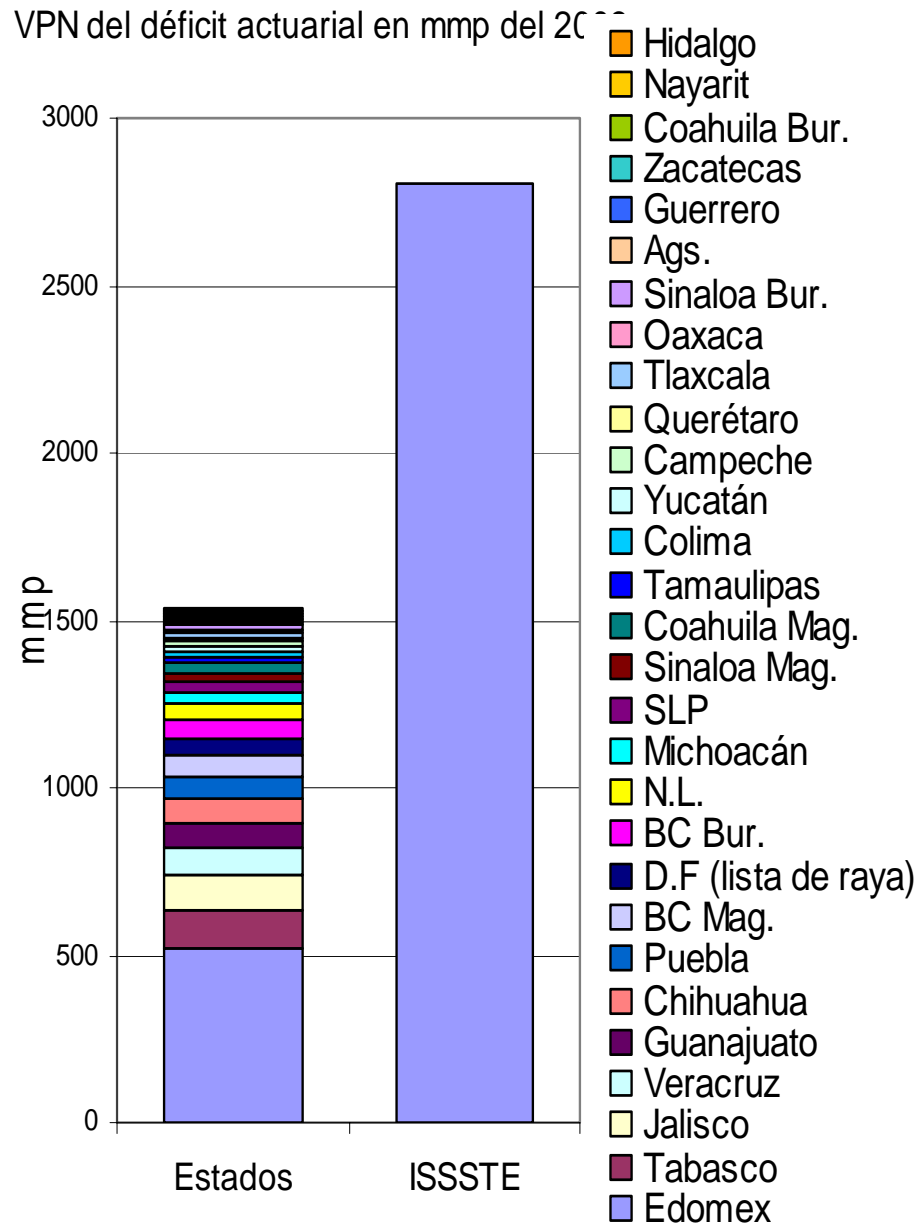
Cuando se inició el fondo de pensiones del ISSSTE, en 1960, las aportaciones fueron suficientes para pagar las pensiones de los jubilados y generar reservas. No obstante, al no encontrarse individualizados los recursos, las reservas fueron asignadas hacia otros fines, como el financiamiento de infraestructura hospitalaria y el pago de los seguros de maternidad y enfermedades. Independientemente de los beneficios que pudieran haberse generado con tales acciones, el resultado para el fondo de pensiones fue la descapitalización.

Dos factores agravaron los resultados del fondo de pensiones del ISSSTE. Primero, la caída en la tasa de natalidad y segundo el aumento en la esperanza de vida de la población. Estos elementos causaron que el número de trabajadores activos respecto de los jubilados disminuyera en el tiempo y aumentaran las erogaciones del fondo en relación con sus ingresos.

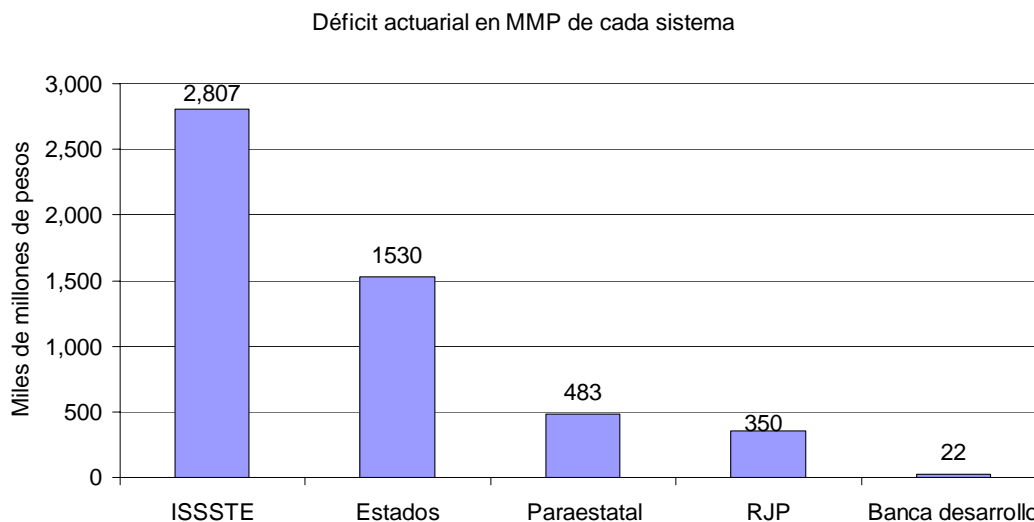
Con respecto a los pasivos de los sistemas de pensiones estatales, tenemos que en el año 2004 ascendía a 1,537 mil millones. El pasivo laboral contingente de gobiernos estatales es equivalente a más de la mitad déficit actuarial del ISSSTE.



**Cuadro 2. Pasivos del sistema de pensiones de los estados en comparación con el déficit actuarial del ISSSTE**



### Cuadro 3. Déficit actuarial de los distintos sistemas públicos de pensiones.



Continuando vemos que en la administración de Luis Echeverría Álvarez<sup>86</sup>, con el fin de solucionar de algún modo la situación económica del país, se creó la Comisión Nacional Tripartita, la cual estaba formada por empresarios, líderes sindicales y funcionarios públicos. De esta comisión nacieron, en 1972, dos institutos nacionales de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (FOVISSSTE), concretándose el derecho de los trabajadores asalariados del sector público y privado a contar con una vivienda digna y decorosa.

En ese mismo año se iniciaron estudios para realizar otras adiciones a la Ley del Seguro Social, las cuales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en 1973.

<sup>86</sup> Periodo de gobierno de 1970 a 1976

La nueva ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la seguridad social a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implantaba el ramo de guarderías en toda la república. En 1982 y en años posteriores, el Instituto siguió avanzando para lograr que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo se incorporará al sistema de seguridad social.

Desafortunadamente, las crisis económicas de los últimos tiempos han afectado seriamente la situación financiera de instituciones de seguridad social. Durante 1995 se realizó un proceso de autoevaluación en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para detectar todo aquello que había dejado de ser funcional y buscar, con la participación de los involucrados, la solución a los problemas de fondo.

De este proceso surgió la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1996. La nueva Ley entre otras cosas modifica radicalmente el sistema de pensiones, cambiando el sistema de pensiones de Beneficios Definidos por uno de Contribuciones Definidas y Cuentas Individuales.

### **3.2 CREACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES**

En 1996 el Gobierno Mexicano promulgó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y preparó el marco jurídico para la operación en México de empresas privadas que administren los fondos de pensiones de los trabajadores.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se creó en 1997, para los trabajadores del sector privado mediante una serie de reformas y adiciones a

las leyes del Seguro Social, que dispusieron la creación de un nuevo seguro de régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los objetivos de este sistema de ahorro para el retiro son básicamente los siguientes:

- “Mejorar los ingresos de los trabajadores al término de su vida laboral
- Permitir a los trabajadores disponer de una parte de sus recursos acumulados en su cuenta individual SAR al quedar desempleados o incapacitados temporalmente.
- Incrementar el ahorro para financiar la inversión y estimular la actividad económica nacional.
- En una primera instancia, propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de sus ahorros con la mejor combinación de riesgo mínimo y rendimiento asegurado.”<sup>87</sup>

### **3.3 FACTORES QUE INTERVINIERON PARA EL CAMBIO DEL SISTEMA DE PENSIONES**

La crisis del IMSS se debió a diversos factores, pero la principal causa de que estuviera al borde de la quiebra técnica y del colapso financiero se encuentra en el hecho irrefutable de que el modelo de reparto que el seguro social adoptó desde el inicio de operaciones se desgastaba, sin proporcionar resultados satisfactorios, es por tal motivo que nuestro país se vio en la necesidad de buscar nuevos mecanismos que ayudaran a mejorar el sistema. Los seguros sociales no podían de ninguna manera permanecer ajenos a la problemática económica por la que atravesaba, ni a los cambios de variables demográficas o de políticas socioeconómicas.

---

<sup>87</sup> Fernández Ugalde Julieta Y., **Análisis de financiamiento de las Pensiones por riesgos de trabajo en términos de la Ley del Seguro Social Vigente**, 2000, México, p. 114

Según Ruiz Moreno: “México buscó un esquema que apuntara a resolver tal problemática, y es como adoptó un nuevo sistema de pensiones que formalmente arrancó el 1 de julio de 1997, que representó un evento extraordinario en la vida política, social, económica, y jurídica del país, de enormes consecuencias porque implica un cambio radical a la estructura en que se halla asentada la economía nacional, toda vez que esta previsto que los recursos captados mensualmente de los alrededor 12 millones de trabajadores del país.”<sup>88</sup>

Es común señalar hoy en día que los sistemas de pensiones atraviesan una situación crítica en la mayor parte del mundo, sobre todo en México. A continuación se señalan diversas causas de esta situación, entre otras:<sup>89</sup>

**Situación Económica.** Existe riesgo eminente de desequilibrio financiero en la rama de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte ya que día a día se incrementa el número de pensionados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

**Situación Demográfica:** El incremento a la esperanza de vida a los mexicanos, así como la disminución de la tasa de mortalidad infantil eleva las expectativas de vida considerablemente, razón por la cual un número mayor de personas que rebasa los 65 años, finaliza su ciclo laboral actualmente, y por lo tanto es evidente que la necesidad de los futuros pensionados reciban una pensión justa por el resto de su vida o que al menos se acerque a la realidad.

El crecimiento de los pensionados es mayor que el crecimiento de los cotizantes en este momento, por lo tanto es necesario tratar de encontrar un

---

<sup>88</sup> Ruiz Moreno Angel G., **Las Afores, el nuevo sistema de ahorro y pensiones**, 1997. p. 79

<sup>89</sup> Fernández Ugalde Julieta Y., **Análisis de financiamiento de las Pensiones por riegos de trabajo en términos de la Ley del Seguro Social Vigente**, 2000, México p. 117

equilibrio económico en las distintas ramas de pensiones. En las últimas seis décadas, la vida de los mexicanos aumento de 46.9 a 72.9 años promedio, como se presenta en el diagrama siguiente.

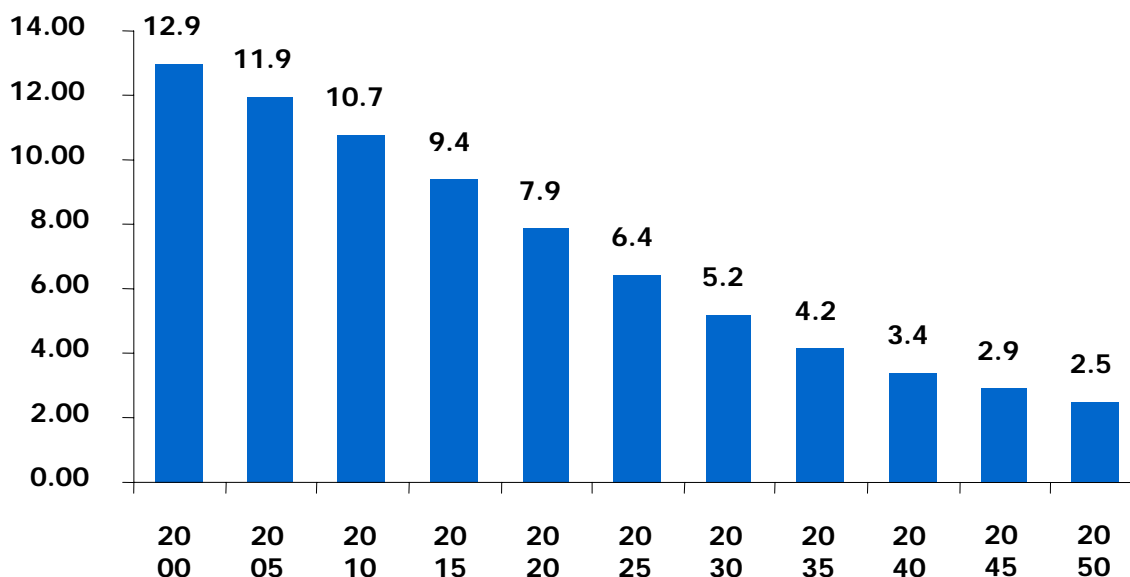
### ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO

1950	46.9 años
1960	57.5 años
1970	60.8 años
1980	66.2 años
1990	70.9 años
2000	72.6 años
2005	72.9 años

Cabe mencionar que las variables demográficas, de salud y empleo se han transformado sustancialmente a través de los años, sin que se hayan actualizado los criterios con los que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el caso de México la proporción de trabajadores en activo respecto al número de pensionados, pasará de 12.9 en 2000 a 6.4 en 2025 y a 2.5 en 2050, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Relación de Dependencia de Pensionados  
(Trabajadores Activos / Pensionados)



### 3.4 ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Con la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1 de julio de 1997, se establece un nuevo sistema de pensiones para los trabajadores sujetos al Apartado A del artículo 123 Constitucional.

“La solución propuesta por el Gobierno de México de la modificación de la Ley del Seguro Social presenta varios objetivos como: proporcionar un sistema de pensiones eficiente y financieramente sustentable., garantizar el otorgamiento justo de una pensión digna al momento del retiro, incapacidad o muerte, y estimular el ahorro de los trabajadores.”<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Fernández Ugalde Julieta Y., **Análisis de financiamiento de las Pensiones por riesgos de trabajo en términos de la Ley del Seguro Social Vigente**, 2000. p. 90

Entre las características del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, destacan:

- “Cada trabajador tiene una cuenta individual de ahorro para el retiro en la que se depositan las aportaciones del trabajador, del patrón, del Gobierno y las contribuciones voluntarias;
- El trabajador tiene libertad para elegir una Afore que administra su cuenta individual de ahorro para el retiro;
- Las Afores compiten entre sí para ganar la preferencia del trabajador. Los recursos de los trabajadores se invierten a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), que son entidades financieras con el objeto exclusivo de invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales;
- Al momento de su retiro, el trabajador puede disponer de sus ahorros una vez cumplidos los requisitos para acceder a una pensión;
- Si el trabajador no cumple con los requisitos para obtener una pensión, no pierde sus ahorros, ya que a los 60 años puede retirarlos en una sola exhibición. El Gobierno vigila el sistema y el adecuado funcionamiento de las instituciones involucradas, a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, quien ejerce la supervisión.”<sup>91</sup>

### **3.5 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES**

#### **Organismo de control, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)**

“La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

---

<sup>91</sup> [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx) Los sistemas de pensiones. Cita obtenida en enero del año 2006.



dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a cargo de la regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro.”<sup>92</sup>

También, tiene que informar al Congreso sobre su trabajo y dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, reclamaciones y otros aspectos sobre el Nuevo Sistema de Pensiones. Los Órganos de Gobierno de la CONSAR son: la Junta de Gobierno y el Comité Consultivo y de Vigilancia, donde están representados de manera tripartita los trabajadores, patronos y el Gobierno, por lo que los tres sectores participan activamente en la toma de decisiones respecto al funcionamiento y operación del Sistema.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, le otorga a CONSAR facultades ejecutivas, consistentes en:

- Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general la constitución, organización, funcionamiento, participación y operación, de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro; la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los sistemas, determinando los procedimientos para el buen funcionamiento del sistema.
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a que se refiere la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a las Administradoras de Fondos para el Retiro, a las Sociedades de Inversión

---

<sup>92</sup> Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Especializadas de Fondos para el Retiro, y a las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

- Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.
- Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

### **Administradoras de fondos para el retiro (AFORES)**

Las AFORES son sociedades anónimas, que tienen como objetivo exclusivo administrar los recursos destinados a las pensiones de los trabajadores mexicanos mediante las cuentas individuales y las subcuentas que las integran, así como también administrar las sociedades de inversión especializadas de fondos para el Retiro (SIEFORES) que invierten esos recursos en instrumentos del mercado financiero. Las AFORES tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y para su constitución, requieren la autorización de la CONSAR.

“En el caso mexicano, a diferencia de los otros países, las administradoras deben ajustarse a una determinada cuota de mercado. En este sentido ninguna de ellas puede tener una participación mayor al 20% del mercado del sistema de ahorro para retiro. Esta participación se mide en relación con el número de cuentas de capitalización del sistema. La CONSAR debe proyectar y publicar en el Diario Oficial anualmente, en el mes de diciembre, el número total de cuentas que puede registrar cada administradora, basándose en proyecciones de generación de nuevos empleos y otros factores que afecten la estimación del número de trabajadores afiliados al IMSS. Las administradoras que hayan

llegado a dicho límite no podrán seguir afiliando trabajadores o recibir traspasos, salvo que cuenten con autorización de la Consar para excederlo.”<sup>93</sup>

El siguiente cuadro enlista las AFORES que, al primer trimestre del 2005, están funcionando, con el número de sus afiliados. Para marzo del 2005 el total de afiliados era de 33,937,051, de los cuales el 19 % estaba en BANAMEX, ésta AFORE ha logrado mantener al mayor número de afiliados desde el 2003. METLIFE, fue la que tuvo menos afiliados este año, por ser nueva en el sector. Cada una de estas Administradoras ofrece servicios, comisiones<sup>94</sup> y rendimientos diferentes.

**Cuadro 4. Participación por Afore en el mercado potencial**

Afore	(Cifras al cierre de mayo de 2005) Trabajadores registrados	Participación en el mercado potencial <sup>1</sup> (%)
Actinver	823,723	2.3
Azteca	916,626	2.6
Banamex	5,824,909	16.3
Bancomer	4,331,625	12.2
Banorte Generali	2,943,445	8.3
HSBC	1,551,307	4.4
Inbursa	2,642,348	7.4
ING	2,568,612	7.2
Invercap <sup>2</sup>	71,144	0.2

<sup>93</sup> Comisión Nacional del Sistema De Ahorro para el Retiro. [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx). **El Sistema de Pensiones Mexicano y otros Sistemas de América Latina**. Junio 2004.

<sup>94</sup> Las Administradoras cobran comisiones porque: administran las cuentas individuales, procuran alta rentabilidad y seguridad en la inversión de los ahorros, se encargan de entregar los recursos de la cuenta individual a la institución de seguros que se haya elegido para contratar la pensión, envían en forma periódica los estados de cuenta y porque atienden consultas.

IXE	187,727	0.5
Metlife <sup>3</sup>	4,081	0.0
Principal	3,275,081	9.2
Profuturo GNP	3,439,195	9.7
Santander Mexicano	3,127,565	8.8
XXI	2,229,663	6.3
<b>Total</b>	<b>33,937,051</b>	<b>95.2</b>

<sup>1</sup> El mercado potencial estimado por la Consar para el segundo trimestre de 2005 es de 35,630,377

<sup>2</sup> Afore Invercap inició operaciones el 24 de febrero de 2005.

<sup>3</sup> Afore Metlife inició operaciones el 1 de febrero de 2005.

## Cuadro 5. Trabajadores registrados al sistema

(Últimos doce meses)	
Mes	Registrados Totales
Junio 2004	32,321,677
Julio 2004	32,367,888
Agosto 2004	32,640,583
Septiembre 2004	32,677,176
Octubre 2004	32,994,395
Noviembre 2004	33,030,556
Diciembre 2004	33,316,492
Enero 2005	33,339,598
Febrero 2005	33,540,371
Marzo 2005	33,575,745
Abril 2005	33,899,434
Mayo 2005	33,937,051

## **Publicidad e Información**

Las administradoras deben enviar a los afiliados los estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones por lo menos dos veces al año, debiendo además establecer servicios de información y atención al público. Para esto deberán contar con una unidad especializada donde se reciban los reclamos de los trabajadores y empleadores, debiendo comunicar al Consejo de Administración de la Afore y a la Consar las consultas y reclamaciones que reciba.

Las administradoras deben elaborar prospectos de información para el público inversionista, suministrando información sobre la situación patrimonial de sus sociedades de inversión, así como información relativa a las políticas de inversión que seguirá dicha sociedad. Asimismo, tanto las administradoras como las sociedades de inversión deben publicar en dos periódicos de circulación nacional los estados financieros trimestrales y anuales, sin perjuicio de mantenerlos colocados en lugares visibles en todas sus oficinas y sucursales.

## **Comisiones**

“Las comisiones son la forma de ingreso de las Afores con cargo a los trabajadores afiliados. Por ello, deben ser suficientes para cubrir los servicios de administración de las cuentas, así como la inversión de los recursos en instrumentos financieros rentables. Dar acceso a los trabajadores a tasas de rendimiento competitivas, con altos grados de seguridad y calidad obliga a incurrir en costos que se cubren con las comisiones.”<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Heyman Timothy. **Inversión en la globalización, caso Afores**. Bolsa Mexicana de Valores, ITAM, México, 1999. p. 197

Las comisiones que cobran las Afores a los trabajadores sólo pueden ser con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias. A continuación se detallan los objetos de cobro:

1. Administración de la cuenta individual del trabajador.
2. Expedición de estados de cuenta y consultas adicionales a las de ley.
3. Reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores.
4. Pago de retiros programados.
5. Por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados.

Sólo se podrá cobrar comisión por cuota fija respecto de los conceptos a que se hace mención en los numerales 2, 3, 4 y 5 anteriores. Cada administradora debe cobrar las comisiones sobre bases uniformes, sin discriminar contra trabajador alguno, sin perjuicio de los incentivos que se otorguen a los trabajadores por permanencia o ahorro voluntario.

En el caso de comisiones por la administración de la cuenta individual del trabajador, las comisiones sólo podrán cobrarse de las siguientes formas:

- **Comisiones sobre flujo.** La Afore puede cobrar un porcentaje sobre las aportaciones obrero patronales y del gobierno a la subcuenta de RCV (sin cuota social).
- **Comisiones sobre saldo.** La Afore cobra un porcentaje sobre el saldo de los recursos invertidos en la Siefore. No se cobra comisión sobre el saldo de la subcuenta de vivienda.

Dentro de esta modalidad se puede cobrar comisión sobre el rendimiento que generen los recursos del trabajador.

- **Una combinación de flujo y saldo.** Algunas Afores cobran un cierto porcentaje sobre flujo y un determinado porcentaje sobre el saldo.

La estructura de comisiones de las administradoras debe ser presentada a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a su Junta de Gobierno para su revisión. La Junta de Gobierno de la Consar puede exigir aclaraciones, adecuaciones o, en su caso, negar la autorización si las comisiones son excesivas o están fuera de parámetros de mercado. Además, la Junta de Gobierno puede emitir criterios o recomendaciones sobre el nivel y estructura de las comisiones.

### **Responsabilidades y obligaciones**

Las administradoras tienen las siguientes funciones: abrir y operar las cuentas individuales; recibir las cuotas y aportes; prestar servicios de administración a las sociedades de inversión, debiendo cubrir los gastos de establecimiento, organización y otros gastos que se originen para su operación con cargo a sus ingresos; operar y pagar bajo la modalidad de retiro programado; entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido para la contratación de rentas vitalicias o de seguro de sobrevivencia.

En cuanto a las subcuentas de vivienda, los recursos pasan directamente de la cuenta del Banco de México al INFONAVIT, que canaliza los recursos para promover la construcción de vivienda y otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores. El INFONAVIT paga rendimientos que no pueden ser menores que el incremento en el salario mínimo. Los registros del saldo acumulado y los rendimientos son realizados por la administradora y aparecen en el estado de cuenta de cada trabajador.

Cada administradora puede operar una o más sociedades de inversión. Las Siefores son las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas

individuales. Las Siefores se constituyen como sociedades anónimas independientes de la Afore.

El afiliado puede elegir la sociedad de inversión para invertir sus recursos. Las diversas sociedades de inversión que opere una administradora se diferencian por los distintos grados de riesgo que componga su cartera. No obstante, la administradora debe operar una sociedad de inversión que invierta los recursos en activos que preserven el valor real de los ahorros de los trabajadores. Así como cada AFORE debe tener una unidad especializada responsable de la administración de los riesgos en que se incurran en cada una de sus Siefores. Las administradoras son responsables de todos los actos, omisiones y operaciones que realicen las sociedades de inversión. Por último, los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de los aportes a las cuentas individuales son cubiertos por las administradoras.

### **Traspasos**

Los afiliados pueden traspasarse después de transcurrido un año a partir de su ingreso en la Afore, o antes, en caso de que se modifique el régimen de inversión de las Afores o las comisiones, y cuando la administradora entra en estado de fusión o disolución. La Afore encargada de realizar los trámites del traspaso es la Afore receptora.

### **Liquidación**

La Comisión puede revocar la autorización para funcionar en los siguientes casos: cuando la administradora o la sociedad de inversión incumpla reiteradamente con las obligaciones a su cargo; cuando los sistemas de cómputo no satisfagan o dejen de cumplir los requisitos legales, así como cuando no entregue la información necesaria para los sistemas de conformidad con lo previsto y afecten de manera grave los intereses de los afiliados; si la



administradora o sociedad de inversión no reconociera la competencia de las autoridades mexicanas para supervisarla; tratándose de una sociedad de inversión si se revoca la autorización de la administradora que la opera; si la administradora se disuelve, quiebra o entra en estado de liquidación.

Antes de proceder a la liquidación de la administradora, se traspasan las cuentas de los afiliados a la cuenta concentradora hasta que se haga la distribución correspondiente o el afiliado decida la administradora y sociedad de inversión a la que traspasará sus recursos.

### **Sanciones**

El incumplimiento o la contravención a las reglamentaciones vigentes son sancionados con multas que impone la Consar, tomando como base el salario mínimo general diario del Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, no pudiendo exceder en ningún caso el 5% del capital de la institución sancionada.

## **3.6 FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

### **Integración**

Los fondos de pensiones están conformados por los aportes de los afiliados y el capital invertido de las Afores, así como por los rendimientos de las inversiones.

### **Deducciones**

La única deducción que se hace al fondo de pensiones (Siefore) es el cobro de comisiones sobre saldo. Las Afores cobran este tipo de comisión deben

registrar contablemente de manera diaria el monto correspondiente al porcentaje de comisión sobre saldo que corresponda.

### **Cotizaciones**

Los aportes se calculan como porcentaje del Salario Base de Cotización (SBC) y son realizados por los empleadores, trabajadores y por el Estado.

### **Voluntarias**

El afiliado o el empleador pueden realizar depósitos voluntarios en las subcuentas de aportaciones voluntarias. Los afiliados tienen derecho a efectuar retiros de la misma cada seis meses. Los recursos depositados en la cuenta individual son inembargables y no pueden utilizarse como garantía. La inembargabilidad no se extiende a los fondos de la subcuenta de aportaciones voluntarias.

A diferencia de otras reformas llevadas a cabo en América Latina, el sistema de pensiones mexicano no contempla bonos de reconocimiento para los trabajadores que cotizaron al IMSS antes de julio de 1997, pero al momento de pensionarse, los trabajadores eligen la pensión que más les convenga, entre la que alcancen con el saldo de su cuenta individual y la que les correspondería de acuerdo con el beneficio definido del sistema anterior. En caso que el trabajador elija los beneficios del sistema anterior, el gobierno paga este beneficio al trabajador por medio del IMSS y el saldo en su cuenta individual se transfiere al gobierno federal.

Por su parte, los trabajadores que ya gozaban de una pensión al momento de la reforma, sus derechos no son afectados y las pensiones se cubren con cargo directo al Estado.

Los trabajadores que ingresen al sistema de pensiones después de la reforma, y que no hayan hecho contribuciones al sistema anterior, se acogerán a la nueva Ley de manera obligatoria.

La cuenta individual del afiliado está integrada por tres subcuentas donde se contabilizan los respectivos aportes:

- La subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV),
- La subcuenta de vivienda y
- La subcuenta de aportaciones voluntarias.

## **Prestaciones**

Los seguros que conforman el régimen obligatorio son:

- a) Riesgos de trabajo,
- b) Enfermedades y maternidad,
- c) Invalidez y vida,
- d) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez,
- e) Guarderías y prestaciones sociales.

Los recursos del seguro de RCV son administrados por las Afores; mientras que los del seguro de IV y RT son administrados directamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El IMSS es el responsable de fiscalizar el cumplimiento de los pagos a todos los seguros del régimen obligatorio, además de determinar el derecho a los beneficios y verificar el cumplimiento de requisitos para las prestaciones.

### **- Pensión por vejez**

A los 65 años de edad el trabajador tiene derecho a recibir una pensión por vejez. Si el saldo de la cuenta individual es suficiente para obtener una pensión igual o mayor a la mínima garantizada basta con cumplir el requisito de edad para pensionarse. Ahora bien, si el saldo de la cuenta no permite obtener una pensión por lo menos igual a la mínima garantizada, el afiliado debe tener 1250 semanas cotizadas reconocidas por el IMSS para tener derecho a dicha pensión garantizada.

En el caso que el afiliado tenga 65 años, la cuenta no alcance para una pensión al menos igual a la mínima y no cumpla con las semanas de cotización, el afiliado puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición.

Es importante apuntar que, con un mínimo de 750 semanas cotizadas, el afiliado tiene derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

### **- Pensión por cesantía en edad avanzada**

El trabajador puede solicitar este beneficio cuando queda privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad. En el caso que la cuenta individual no alcance para obtener una pensión mayor a la mínima, se le exige haber cotizado al IMSS 1250 semanas para tener derecho a la pensión mínima. Si el afiliado no tiene la antigüedad requerida, y la cuenta no alcanza para contratar una pensión, el afiliado puede retirar el saldo de su cuenta individual en una sola extracción o puede seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para tener derecho a la pensión.

### **- Pensión por retiro anticipado**

El afiliado tiene derecho a este beneficio si ha acumulado en la cuenta individual una suma suficiente para financiar una pensión mensual, bajo la modalidad de renta vitalicia, 30% mayor que la pensión mínima garantizada, descontando la prima única del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

Una vez cumplido este requisito, el afiliado puede recibir el saldo que reste de su cuenta individual en una o varias exhibiciones. En este caso no importa la edad del afiliado ni las semanas de cotización.

### **- Pensión por fallecimiento**

Para tener derecho a la pensión por fallecimiento, el afiliado fallecido debe haber aportado al IMSS un mínimo de 150 semanas y que su muerte no haya sido causada por un accidente de trabajo, o bien, estar gozando de una pensión de invalidez. A la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, el IMSS otorga a sus beneficiarios las siguientes prestaciones: a. pensión de viudez, b. pensión de orfandad, c. pensión de ascendientes, d. ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que se efectúe.

### **- Pensión de Invalidez**

Para tener derecho a una pensión de invalidez, el asegurado debe haber cotizado por lo menos 250 semanas. Sin embargo, en el caso en que el dictamen respectivo determine una invalidez mayor a 75%, sólo requiere 150 semanas de cotización. Cuando el afiliado se invalide y no haya llegado a cotizar las semanas mínimas exigidas, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición. La declaración de invalidez es realizada por

el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los afiliados que estén gozando de esta pensión de invalidez deben someterse a los estudios e investigaciones de carácter médico, social y económico que el IMSS estime necesarios para comprobar que subsiste el estado de invalidez.

### **Retiro Programado**

Bajo este esquema se pensionan los trabajadores que no alcancen con su cuenta individual al menos la pensión garantizada, y es opcional para los trabajadores que alcancen con sus recursos al menos la pensión garantizada.

### **Renta Vitalicia**

Bajo esta modalidad, los afiliados contratan con una compañía de seguros (de libre elección) una pensión vitalicia y un seguro de sobrevivencia para los beneficiarios. Esta aseguradora se compromete a pagar una renta mensual de por vida, así como las pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios. De esta forma, se transfieren los recursos del afiliado a la compañía de seguros, quien asume el riesgo financiero y el riesgo de sobrevivencia del pensionado y su grupo familiar. Una vez que el afiliado opta por esta modalidad y suscribe el contrato, la decisión es irrevocable, dado que se pierde la propiedad de los recursos de retiro.

### **Tratamiento impositivo**

En materia fiscal el sistema de pensiones tiene el siguiente tratamiento:

- Las aportaciones obligatorias al sistema previsional son deducibles para los patrones y no acumulables para el trabajador.

- Las pensiones de los trabajadores y sus beneficiarios están exentas hasta por un monto equivalente a nueve veces el salario mínimo general.
- El retiro en una exhibición de los recursos de la subcuenta de vivienda está exento.

### **3.7 GARANTÍAS DEL ESTADO**

Las funciones del Estado consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para el buen funcionamiento del sistema y controlar el cumplimiento de éstas.

#### **Pensión Mínima Garantizada**

El Estado garantiza una pensión mínima la cual equivale a un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de la reforma, la cual está indizada al Índice Nacional de Precios al Consumidor (US\$137 dólares mensuales). El trabajador, para tener derecho a la pensión mínima garantizada, debe cotizar al menos 1250 semanas y alcanzar los 65 años de edad por vejez o, en su caso, 60 años por cesantía en edad avanzada.

#### **Prestaciones Garantizadas**

Con la reforma del sistema de pensiones de reparto tradicional, el Estado asume el compromiso de cubrir con recursos fiscales las pensiones en curso de pago vigentes al momento de la reforma.

Además, el Estado cubre el pago de las pensiones de los trabajadores y beneficiarios de la generación de transición que, al momento de pensionarse eligen los beneficios del sistema anterior. En este caso, el Estado recupera el saldo de la cuenta individual en lo que toca a las aportaciones obligatorias

realizadas a partir del momento de la reforma del sistema de pensiones. Esto así porque, en el caso de México, no se otorgó un bono de reconocimiento por los aportes realizados al viejo sistema.

### **Rentabilidad Mínima**

Aunque no existe en México ningún requisito de rentabilidad mínima, cabe mencionar que el artículo 18 de la Ley del SAR, señala que las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren.

### **3.8 INVERSIÓN DE LOS RECURSOS**

El capital mínimo que deben integrar las sociedades de inversión para su constitución es de \$4.000.000 (US\$387.879 dólares), el cual está representado por acciones de capital fijo que sólo pueden transferir, previa autorización de la Consar, en casos de fusión de Afores. Las sociedades de inversión deben conformar un comité de inversión que tiene como objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la Siefore, para lo cual debe contar con operadores que ejecuten la política de inversión. El 100% de su activo total debe estar en efectivo o en valores. Las Siefores sólo pueden adquirir valores que sean objeto de oferta pública, a través de colocaciones primarias o a través de operaciones de mercado abierto.

Las sociedades de inversión sólo pueden operar los instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión que mediante reglas de carácter general establezca la Consar, oyendo previamente la opinión del Banco Central, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Comité Consultivo y de Vigilancia, que es un órgano de Gobierno de la propia Consar.



Los instrumentos emitidos por personas morales distintas del gobierno federal deben contar con al menos dos calificaciones de empresas calificadoras de reconocido prestigio internacional.

### **Prohibiciones**

Las Siefores tienen prohibido adquirir valores cuando las emisiones sean de empresas con las que la Afore que las opera tenga nexos patrimoniales, de control administrativo o forme parte del mismo grupo financiero.

Las Siefores tienen prohibido participar en colocaciones donde el agente colocador sea un banco o casa de bolsa con quien la Afore tenga nexo patrimonial o forme parte del mismo grupo financiero que la administradora.

Las Siefores también tienen prohibido operar valores con entidades financieras, cuando éstas actúen por cuenta propia y la Afore tenga nexo patrimonial, de control administrativo o forme parte del mismo grupo financiero.

# **CAPÍTULO 4**

## **CAPÍTULO 4**

### **IMPORTANCIA, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO**

#### **4.1 EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO**

La seguridad social es una de las funciones que caracteriza al Estado en las sociedades modernas. En México su finalidad, de acuerdo al artículo segundo de la Ley del Seguro Social (LSS), es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. Son derechos sociales inalienables con los que cuenta el trabajador y que se deben de hacer valer en todas circunstancias.

Lo anterior es fundamental como mecanismo para mantener el ingreso del trabajador que le ayude a satisfacer sus requerimientos, también lo es para combatir la pobreza principalmente de los grupos de la población menos favorecidos o quienes reciben sueldos bajos, aunque también se beneficia la clase media y quienes tienen un ingreso mayor y se encuentran cotizando.

En México coexisten diversos sistemas de pensiones: a nivel federal, del sector público y a nivel estatal. Destacando, por su importancia en términos de cobertura el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Así a partir del 1° de julio de 1997, con la Nueva Ley del Seguro Social, se substituyó el antiguo sistema de pensiones de reparto por un sistema de pensiones de cuentas individuales, el cual se complementa con una pensión mínima garantizada. Con este sistema se mejoró y reforzó el esquema de

capitalización individual del Sistema de Ahorro para el Retiro. La cuenta individual, en donde se depositan las contribuciones, está conformada por cuatro subcuentas:

- Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV),
- Vivienda,
- Aportaciones Voluntarias y Aportaciones Complementarias de Retiro,

Dos de ellas son obligatorias y las otras dos son voluntarias.

Para el funcionamiento del sistema de pensiones se crearon instituciones especializadas dedicadas exclusivamente a administrar las cuentas individuales de los trabajadores. Dichas instituciones son las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y las Sociedades de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORES), las cuales están reguladas y supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En la presente administración del presidente Vicente Fox se anunció la creación del Instituto de Seguridad Social Popular (ISSP), el que se sumará a los otros pilares de la seguridad social, como el IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM. Dentro de sus programas establece uno que consiste en la apertura de cuentas de ahorro, en las que por cada peso que aporte una persona de entre 40 y 70 años de edad, el gobierno federal dará un peso más.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Estas cuentas de ahorro individuales que estarán supervisadas por la Consar, y que se irán a las Afores para que ningún gobierno pueda hacer mal uso de los recursos, y que quienes ahorren tengan la certeza de que su dinero estará ahí cuando lo requieran. Esta iniciativa tiene como propósito crear un sistema de ahorro sustentable, que sea garante de las finanzas públicas y de la estabilidad económica, y que estará dirigido a los sectores más pobres del país y a las familias del medio rural. Actualmente hay 50 millones de mexicanos que no tienen cobertura social a través del IMSS o del ISSSTE, y que por ello se lanza el Instituto de Seguridad Social Popular, para cubrir a todos aquellos que no gozan de estos beneficios sociales.

## 4.2 IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

La finalidad de los sistemas de pensiones es que los trabajadores tengan, al momento de su retiro<sup>97</sup>, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo.<sup>98</sup> Este tipo de programas, por lo general, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.

Típicamente el ser humano tiene como objetivo central alcanzar mayor bienestar, lo que implica protegerse de los factores que afectan su seguridad material. Cuando se habla de bienestar, se hace referencia a la satisfacción de necesidades que dependen de la provisión y consumo de bienes y servicios y, en consecuencia, a su ingreso. De aquí que la búsqueda de mecanismos que permitan resguardar este ingreso sea una justificación fundamental para la provisión de programas en materia de seguridad social.

La inseguridad económica involucra una serie de factores que afectan al ingreso. Los motivos que provocan inseguridad económica son cuatro:

- La edad avanzada (cuando la persona no acumuló suficientes activos que le permita mantener su calidad de vida),
- La cesantía en edad avanzada (el individuo se encuentre fuera del mercado laboral con bajas posibilidades de ser empleado debido a su edad),
- La muerte prematura (el problema se presenta para los dependientes al ver perdida su fuente de ingresos, hacer frente a gastos extraordinarios y, en muchos casos, verse en la necesidad de pagar deudas previamente contraídas por el difunto), y

---

<sup>97</sup> El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

<sup>98</sup> Este tipo de programas, por lo general, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.

- Los accidentes o enfermedades que conducen a invalidez (el individuo pierde el empleo y, en consecuencia, su fuente de ingresos).

En todos estos casos existe el riesgo, de corto o largo plazo, de una reducción o cese de ingresos del individuo. Por lo que la intervención del Estado en estos casos se justifica por cuatro aspectos fundamentales:

- El Estado debe proteger a la clase menos favorecida
- Debe ser el garante de los derechos sociales
- Debe procurar la redistribución del ingreso
- Tiene que solventar las fallas del mercado.

### **Clasificación de los sistemas de pensiones**

Existen diversos criterios para clasificar los planes de pensiones, como el tipo de contribuciones o beneficios, el esquema de financiamiento o el tipo de administración. Veamos a continuación las características de cada uno de ellos:

**Cuadro 6. Clasificación de los sistemas de pensiones**  
**Beneficio Definidos o Contribución Definida**

<b>Beneficios Definidos (BD)</b>	<b>Contribuciones Definidas (CD)</b>
El monto del beneficio al cual será acreedor un afiliado (o sus beneficiarios) se especifica por adelantado.	El monto de la pensión está en función de las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral, los rendimientos obtenidos y las comisiones cobradas
El beneficio se establece en la ley o en las reglas del plan y, generalmente, corresponde a un porcentaje del salario del trabajador	Típicamente, estos sistemas tienen cuentas de capitalización a nombre de cada trabajador.

Estos planes pueden ser total o parcialmente fondeados <sup>99</sup> o ser de reparto <sup>100</sup>	Por definición, los sistemas de pensiones de cuentas individuales están fondeados.
El envejecimiento de la población, hace que estos esquemas de pensiones sean vulnerables en viabilidad financiera.	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.	El trabajador tiene plena propiedad de los recursos. Derechos de propiedad bien asignados, además de que puede disponer de los recursos acumulados en su cuenta en caso de no cumplir los requisitos para obtener una pensión.
No hay portabilidad al no existir individualización de las cuentas. <sup>101</sup>	Pueden ser completamente portables. <sup>102</sup>
En México, dentro de este tipo de esquemas están: el sistema del ISSSTE, los planes de las universidades públicas y de algunos estados, los regímenes de empleados de empresas paraestatales (CFE, PEMEX), y trabajadores de organismos descentralizados (IMSS), entre otros.	En México, los trabajadores que cotizan bajo este sistema son los del IMSS

<sup>99</sup> Cuando estos planes constituyen reservas para cubrir los pasivos, se dice que están total o parcialmente fondeados. Es decir, hay una relación directa entre lo que se aporta y lo que se recibe.

<sup>100</sup> Cuando no hay reservas y las pensiones se pagan con las aportaciones corrientes de los trabajadores activos.

<sup>101</sup> No permiten que trabajadores que cotizan en diferentes sistemas acumulen sus derechos, por lo que pierden su acceso a una pensión.

<sup>102</sup> Es decir, 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.

### Cuadro 7. Financiamiento

Reparto	Capitalización
Las contribuciones son canalizadas a un fondo común	Las contribuciones son individuales
El fondo común es utilizado para pagar los beneficios de los jubilados actuales	El fondo de reserva es invertido y los rendimientos generados son parte de los beneficios que se dan a los jubilados

#### 4.3 BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Varios países de América Latina han llevado a cabo reformas profundas en sus sistemas de ahorro para el retiro. En México, como se mencionó previamente, también se hizo una reforma profunda a la Ley del Seguro Social. La nueva Ley que entró en vigor el primero de julio de 1997 se dio, principalmente, por los cambios en algunas variables demográficas como la esperanza de vida al nacer y el crecimiento de la población, los costos de la seguridad social, desequilibrios actuariales internos, problemas de diseño, aumento en el número de pensionados, inequidad en el sistema y el desequilibrio entre contribuciones y beneficios que hicieron que el sistema mexicano de pensiones fuera financieramente insostenible.

Si bien la principal motivación de la Nueva Ley del Seguro Social tiene que ver con el otorgamiento de buenas pensiones al trabajador, también se esperan efectos favorables en el ahorro nacional, en el mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros que inviertan en el país.

Estos efectos llevarán a una mayor eficiencia de la economía y aumentarán la posibilidad de que se entre a periodos de crecimiento sostenible, con el consabido acarreo de empleos.



**Gráfica 3. Canales de transmisión de los beneficios**



Además, se espera que con la reforma el nivel de evasión se reduzca, ya que los trabajadores tienen incentivos adicionales para ser inscritos por la portabilidad de aportaciones, la mayor relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios obtenidos y a que el nuevo esquema de pensiones es más transparente.

Si lo anterior se cumple, entonces existirá un incentivo adicional para la afiliación, el cual se reflejará en el sector formal del mercado laboral.

#### **4.4 LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES. ¿QUÉ PROBLEMÁTICA RESUELVE?**

Uno de los aspectos principales en donde se inserta la reforma al sistema de pensiones en México a partir de la década de los noventa se orientan principalmente a proveer un retiro digno a los trabajadores después de su edad productiva (65 años promedio), en el sentido de que los fondos con cuenta el IMSS en ese momento son insuficientes para cubrir las pensiones de los asegurados que tenían derecho a su jubilación y por tanto su pensión.

La creación de este nuevo sistema de pensiones le permitiría al gobierno por un lado reducir las transferencias hacia las instituciones de seguridad social –

contribuyendo a la reducción de recursos– y por otra parte se mejoraría el perfil del largo plazo en el retiro económico de los trabajadores y por consecuencia se conseguiría un incremento de ahorro interno de largo plazo.

La carga financiera a partir de 1992 se ira disminuyendo de las instituciones de seguridad social en el sentido que únicamente quedarán bajo el régimen anterior de pensiones, aquellos trabajadores que se hayan jubilado anteriormente a la entrada en vigor de la ley de 1992, con lo cual en el mediano plazo se posibilita para que la carga financiera resultado de las jubilaciones y pensiones de los trabajadores se reduzca, debido a que ahora los trabajadores contarán con una cuenta única de ahorro que les permitirá ir creando sus propios fondos en función de su nivel de ingreso en el futuro y de esta forma reducir la carga financiera a las instituciones de seguridad social en nuestro país.

Lo anterior nos permite entender el porque con la creación del SAR, los objetivos principales de este sistema son los siguientes:

- 1) Mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro;
- 2) Permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente
- 3) Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica y;
- 4) Proporcionar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.

#### **4.5 IMPACTOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN LA EXPERIENCIA CHILENA**

La administración privada de los fondos de pensiones ha logrado variados efectos positivos en Chile, sus trabajadores y su economía, a través de un incremento del ahorro nacional y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

A modo de ejemplo, con las emisiones de bonos se ha financiado la instalación de nuevas líneas telefónicas, apoyos a la pequeña y mediana empresa, la construcción de plantas de celulosa, incremento de infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria, cemento, carbón mineral, yodo; el financiamiento de contratos de leasing de bienes de capital; la construcción de centros comerciales, etc. Además, invirtiendo en cuotas de fondos de inversión, se ha posibilitado la apertura, desarrollo y expansión de empresas cerradas y a futuro, a través de esta vía, se espera financiar obras públicas como plantas de tratamiento de aguas, desarrollos turísticos, todo lo anterior con la consabida generación de empleo a todos los niveles, incrementos salariales y la participación de un gran número de empresas locales como principales accionistas o en su caso como proveedores de bienes y/o servicios.

En consecuencia, el sistema privado de pensiones ha generado avances significativos para el país, tanto en el ámbito de la seguridad social, de pensiones, así como en aspectos económicos.

En segundo lugar, los fondos de pensiones han contribuido en forma fundamental al desarrollo del mercado de capitales. Destaca su gran influencia en un mercado bursátil fuerte y menos especulativo; su contribución al desarrollo de la industria; a una mayor profundidad del mercado; a una mayor estabilidad en los precios por su carácter de inversionistas locales con visión de largo plazo, a incentivar la apertura de nuevas empresas para que transen

sus acciones en las bolsas, a incentivar el financiamiento de las sociedades vía aumento de capital, en una clara contribución a la exposición del mercado y al desarrollo de nuevos instrumentos de inversión. Otro elemento muy importante, es que los fondos de pensiones han aportado recursos financieros de largo plazo, los cuales hasta antes de la instauración de este sistema sólo podían obtenerse a través de instituciones extranjeras. Lo anterior ha permitido el financiamiento a largo plazo de viviendas, empresas y otros proyectos de inversión.

## **4.6 VENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

### **Ventajas para los trabajadores**

La seguridad social proporciona beneficios directos para los trabajadores. Por ejemplo, los servicios médicos para enfermedades generales de los trabajadores y de sus familias; los servicios médicos para tratar accidentes de trabajo; el servicio de guardería al cual tienen derecho las madres con hijos menor de 4 años; los subsidios y ayudas para gastos de funeral, matrimonio, etc.; la pensión de muerte, cesantía en edad avanzada, vejez o accidentes de trabajo que dejan al empleo incapacitado permanentemente (de manera parcial o total); y las prestaciones en dinero por accidentes de trabajo que imposibilitan temporalmente al trabajo para continuar desempeñándose en su labor.

Además, se generan beneficios indirectos para el resto de la población. El mayor nivel de salud de la población que cuenta con seguridad social genera una influencia positiva hacia el resto de la población y, hacia los mismos afiliados, porque genera un efecto reductor sobre su propensión a enfermarse. Adicionalmente, dado que los patrones deben aportar una cuota por prima de riesgo - la cual se reduce al disminuir el riesgo de la empresa -, existen incentivos, hacia los patrones, para que eleven la seguridad en donde laboran los trabajadores.

Los costos pueden derivarse de tener que aportar más de lo que contablemente deberían (por la incidencia económica) y el costo de oportunidad que puede representar estar en un empleo que les proporciona beneficios a mediano y largo plazo y no inmediatos como los que obtendrían en el empleo informal, con la consabida nula protección social.

### **Ventajas para los empleadores**

Por otro lado, están los beneficios de los empleadores como son: el aumento de productividad derivado del aumento de salud de los trabajadores; que éstos no incurrirán en responsabilidades si alguno de sus trabajadores se accidenta dentro de la empresa; otro de los beneficios es que mantendrán ligados a los trabajadores que se accidentan<sup>103</sup> por la prestación en dinero que reciben por la Incapacidad y quienes son importantes para él por el capital humano específico que aportan dentro del proceso productivo (cuya generación o transición es costosa): y no incurrirán en faltas a la LSS.

### **Respuesta de la oferta de trabajo**

La teoría sugiere que, con el aumento en la transparencia, el sistema de pensiones de contribuciones definidas genera incentivos para que los trabajadores deseen estar afiliados, pues ahora ven sus cuotas al sistema de pensiones como ahorro cuando antes lo veían como un impuesto a la nómina<sup>104</sup>. Sin embargo, no todos los trabajadores ven sus aportaciones como un ahorro con el nuevo esquema. Esto debido a que las nuevas condiciones para jubilarse hacen que la tasa de retorno interno de la pensión de aquellos que cotizan con uno o dos salarios mínimo general (SMG) sea menor con el nuevo esquema, pues deben

---

<sup>103</sup> Prestaciones en dinero a la cual el trabajador que tiene un accidente de trabajo o enfermedad general tiene derecho cuando el personal médico del IMSS determina que no está en condiciones de trabajar temporalmente.

<sup>104</sup> Impuesto basado en la nómina (salario) que se utiliza para financiar los programas de Seguridad Social.

cotizar un mayor número de años para obtener la pensión mínima garantizada (PMG). Anteriormente el 22% de los pensionados cotizaban exactamente el mínimo de semanas requeridas (500) y con el mínimo posible (un SMG) para obtener derecho a la PMG. Ahora se deben cotizar al menos 1250 semanas para obtener ese derecho. Así, aumenta el costo para los trabajadores que empiecen a cotizar después de 1997 o que ya cotizaban y que decidan jubilarse por el nuevo esquema.<sup>105</sup>

Gruber aporta pruebas cuantitativas que muestran que la oferta laboral aumenta en una economía donde se implanta un sistema de seguridad social, pues ésta mejora las condiciones de empleo. El mismo argumento se puede utilizar para el caso en que el sistema de seguridad social se vuelve más transparente y aumenta su eficiencia.

Un aspecto muy importante de la reforma al sistema de pensiones es que aquellos trabajadores que pierdan su trabajo o que su nuevo empleador no les proporcione IMSS, no pierden sus aportaciones y, por lo tanto, siguen teniendo incentivos a volver a aportar cuotas a la seguridad social. Así, la oferta laboral dentro del sector formal no se reduce irreversiblemente al presentarse coyunturas o dificultades en el desempeño de la economía.

#### **4.7 DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE PENSIONES**

La Organización Internacional del Trabajo, señala que de las experiencias de las jubilaciones privadas en el mundo no dan resultados muy satisfactorios, ya que los trabajadores tienen que pagar fuertes comisiones y gastos y que aumenta para aquellos de más bajos ingresos, además de la imposibilidad de

---

<sup>105</sup> Si los trabajadores esperan decrementos reales del salario mínimo general (SMG) a partir de su jubilación, como ha sucedido en los últimos años, entonces sería óptimo, en valor esperado, jubilarse por el nuevo esquema, ya que en la Ley anterior las pensiones están indizadas al SMG, mientras que con la nueva Ley están indizadas al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

incorporar a un gran grupo que por trabajar en la economía informal no registran aportes al sistema.

En Chile, las AFJP acordaron con el Gobierno una reducción voluntaria de las comisiones cobradas sobre los aportes de sus afiliados, para lograr beneficiar a aquellos con regularidad en sus cuotas, introduciendo el nuevo concepto de “bonificación por cumplimiento”, que al mismo tiempo disminuyera la alta evasión y morosidad del sistema.

Esto demuestra con claridad que la reducción de las tasas de interés o de comisiones y otros gastos no se consiguen por pedidos voluntarios o por decreto, por lo que la forma de resolverlo es otorgar una claridad del mercado creando una sana competencia, de forma que la gente puede elegir en un mercado libre.

Esta situación, crea la necesidad de generar otros canales que permitan canalizar el ahorro a largo plazo hacia inversiones en sectores útiles para la sociedad a través del sistema financiero institucional que, como el de la construcción, generan retornos en el mediano y largo plazo, garantizando un flujo de retorno continuo y capaz de atender a su vez el retiro de los pasivos, operando además una reducción de costos.

Otros efectos regresivos son:

- El sistema privado de pensiones virtualmente excluye la solidaridad y se convierte en individualista;
- El deterioro de la cobertura de población y ningún progreso significativo en la cobertura de sectores de bajos ingresos, tales como trabajadores independientes y otros informales;
- Comisiones altas afectan el ahorro del trabajador

- Riesgo de crisis económica del país (Por ejemplo el caso de Argentina)
- Favorece más a los trabajadores de ingresos medios y altos, a los demás solo se le garantiza la pensión mínima garantizada (PMG)
- No se le ve el aspecto solidario
- En países con pleno empleo y desarrollados si funciona
- Puede haber pérdidas en la inversiones
- Sólo cubre a los trabajadores que cotizan
- No ataca de fondo a la economía informal y en la mayoría de los casos no hay programas para incorporarlos
- Se pudieran llegar a presentar malas inversiones del ahorro del trabajador
- Monopolización a largo plazo de las administradoras de fondos de retiro.

#### 4.8 COMPARATIVO DE LOS ASPECTOS RELEVANTES ENTRE EL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL ACTUAL

**Cuadro 5. Comparativo entre el anterior sistema de pensiones y el actual**

VENTAJAS		DESVENTAJAS	
ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES	NUEVO SISTEMA DE PENSIONES	ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES	NUEVO SISTEMA DE PENSIONES
	Impide la insolvencia del IMSS		
	Otorga pensiones dignas y equitativas.		
	Fomenta el ahorro interno para la creación de empleos		
<b>Pensión de viudez.</b> 1. Esposa del asegurado o pensionado concubina (mínimo 5 años). 2. Viudo o concubino que dependiera económica-mente de la trabajadora	<b>Pensión de viudez:</b> 1. Esposa del asegurado o pensionado concubina (mínimo 5 años). 2. Viudo o concubino que dependiera económica-mente de la trabajadora		



(requisito no establecido para la viuda), libres de matrimonio y que solo haya una concubina.	(requisito no establecido para la viuda), libres de matrimonio y que solo haya una concubina. Para obtenerla se requieren 150 semanas cotizadas o que el asegurado disfrutara de una pensión de invalidez.		
<b>Pensión de Invalidez:</b> Se requerían 150 semanas para obtenerla.			<b>Pensión de Invalidez:</b> Se deberán tener 250 semanas cotizadas para obtenerla excepto si se dictamina una invalidez del 75% ó más, en donde solo se necesitarán 150 semanas cotizadas. Además se requiere que el asegurado no obtenga una remuneración superior al 50% de la habitual percibida durante el último año.
<b>Retiro, cesantía y vejez:</b> Se necesitaban tener 500 semanas cotizadas, y una edad de 60 años (cesantía) y 65 (vejez).			<b>Retiro, cesantía y vejez:</b> Se deberán tener 1250 semanas cotizadas, y una edad de 60 años (cesantía) y 65 (vejez). En el caso de sólo tener 750 semanas cotizadas no se tiene derecho a esta pensión pero si a las prestaciones en especie del seguro de enfermedad y maternidad.
Semanas de cotización requeridas para acceder a las diversas pensiones y servicios médicos menores a las requeridas en la nueva ley.			Aumento desmesurado de las semanas de cotización requeridas para acceder a las diversas pensiones y servicios médicos.
Los seguros de invalidez y vida eran otorgados por el Gobierno Federal.			Los seguros de invalidez y vida son tomados de los fondos del seguro de retiro, cesantía y vejez al

			momento de ser otorgados.
	Los seguros de retiros así como los de cesantía y vejez serán administrados directamente por sociedades anónimas denominadas AFORES mismas que garantizan transparencia en su administración así como el goce de atractivos rendimientos.	Los seguros de retiro así como los de cesantía y vejez eran mal administrados y no ofrecían los rendimientos que ofrecen las AFORES.	
	Las AFORES son estrictamente vigiladas por la CONSAR gracias al fortalecimiento que este recibiendo en su infraestructura.	No existía ninguna rigurosa vigilancia del SAR.	
	Si el asegurado cumple con el requisito de la edad de 60 años (cesantía) y 65 (vejez) pero no cubre las 1250 semanas requeridas podrá retirar los fondos en una sola exhibición o podrá seguir cotizando hasta cubrir las 1250 semanas para obtener una pensión.		
	Existen dos formas de pensiones al retiro: Renta vitalicia y retiros programados.	Solo existía una forma de pensionarse al retiro.	
	El caso de no cubrir el monto constitutivo (cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros), el IMSS entregará la diferencia.		
	El trabajador podrá cambiar en cualquier momento su retiro		

	programado a una renta vitalicia.		
	El trabajador elige libre-mente la Administradora de Fondos que más le convenga.	No existía la posibilidad de elegir.	
	Cuando los fondos acumulados en la cuenta individual sean mayores al necesario para cubrir el monto constitutivo para contratar una pensión el trabajador tiene derecho a retirar la cantidad excedente en una sola exhibición, a contratar una renta vitalicia mayor ó aplicar el excedente a pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de beneficencia.		
	El trabajador puede obtener una ayuda de desempleo que se descontará de los fondos de retiro cesantía y vejez.		

#### **4.9 NECESIDAD DE CONFORMAR UN SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES**

Sin duda, con la reforma al Sistema de Pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, México dio un paso importante en materia de seguridad social. Sin embargo, las tendencias demográficas que determinan una mayor esperanza de vida y el elevado ritmo de crecimiento de la población mayor de 65 años muestran que los retos hacia el futuro para lograr el objetivo de asegurar un ingreso digno para la población jubilada son aún mayores que lo logrado hasta hoy.

En México existen diversos planes de pensiones, tanto públicos como privados, que cubren aproximadamente a la mitad de la población económicamente activa. Por lo tanto, 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 a un esquema de ahorro para el retiro que les permita tener acceso a los importantes rendimientos del mercado y, simultáneamente, asegure un manejo prudente de los recursos, en este caso se encuentran los trabajadores independientes tales como:

- Profesionistas que se emplean por su cuenta como los médicos, abogados, arquitectos e ingenieros, entre otros.
- Aquellos trabajadores que laboran en el sector informal de la economía o que no tienen un patrón formal como son los taxistas, los carpinteros, los plomeros, los artesanos de diferentes especialidades, los vendedores ambulantes, entre otros.

Por otra parte, para fortalecer los sistemas de previsión social en el país es necesario que en lo sucesivo se diseñen fórmulas que permitan el reconocimiento de derechos adquiridos a todos aquellos trabajadores que se transfieren de un sistema a otro, de modo que estos derechos derivados de cotizar en algún sistema no se pierdan como hasta ahora y, por el contrario, se puedan acumular para permitir a un trabajador que cotizó a lo largo de su vida laboral en diferentes sistemas obtener una pensión digna al momento de su retiro.

Es decir, se requiere avanzar en la creación de esquemas de *portabilidad*, consistentes en la compatibilidad de derechos y beneficios para los trabajadores que migren, ya sea de un sistema estatal o privado de pensiones, hacia el sistema del IMSS o el del ISSSTE, o entre cualquiera de los mencionados.

Este, sin duda, constituirá uno de los mayores retos que se deberán afrontar en el futuro por parte de todas las autoridades y participantes involucrados en el diseño y administración de los sistemas de pensiones en el país, tales como las instituciones del Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo Federal y sus respectivas contrapartes en las entidades federativas.

En este sentido, es de particular importancia conformar una red de comunicación entre los diferentes planes, con el objeto de avanzar hacia lo que podría ser un Sistema Nacional de Pensiones que sea capaz de asegurar acceso a todos los trabajadores en algún Sistema de Pensiones, sin que esto implique la pérdida de antigüedad y derechos adquiridos en el transcurso de la vida laboral.

# **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

El tema y debate de la reforma a los sistemas de pensiones no se ha limitado a los países objeto de estudio. En efecto, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, uno de los más importantes debates de la política social a fines del siglo XX giró en torno a las pensiones, cuyos temas centrales aludieron, entre otros, a la necesidad de encarar el fenómeno del envejecimiento de la población así como hacer frente a las crecientes cargas financieras de los sistemas; factores que han determinado nuevos planteamientos y prioridades.

### CAPÍTULO 1

Los derechos sociales son una necesidad de proporcionar al hombre un mínimo de bienestar, estos derechos consisten en dar a cada persona el trato merecido como ser humano, la cual va ligada la justicia social, la seguridad social lo constituye el ejercicio de la justicia, y si de justicia social se trata, no se puede hacer justicia igual para seres desiguales, por ejemplo no es lo mismo una persona con recursos que otra sin ellos, aunque ambos tengan cabeza y pies, y no es comprensible una igualdad que no existe, por ello debe otorgarse por parte de la sociedad y del Estado el trato que permita asegurar la equidad real entre los hombres, con independencia de sus riquezas o de su posición social.

La estructura del derecho social se basa en la igualdad de las personas y para lograr nivelar las desigualdades sociales y cambiar las estructuras de un mundo dominado por cierta clase social es indispensable un equilibrio entre las necesidades humanas y posibilidades de seguridad en el que es necesaria la participación de la sociedad, el gobierno y el sector privado.

Las normas internacionales como producto de la experiencia y consenso de la comunidad internacional, constituyen una referencia obligada en el estudio, instauración o reforma de los sistemas de pensiones, pues contienen disposiciones esenciales necesarias en todo régimen de seguridad social, que tienden a garantizar una cobertura mínima, una cuantía aceptable de las prestaciones y la responsabilidad del Estado, entre otras cosas.

Los principios clásicos de la seguridad social tienen como idea latente y común denominador a todos ellos la protección no sólo de los trabajadores sino de los ciudadanos en general. Por ello la importancia del Convenio 102, de la OIT.

## **CAPÍTULO 2**

Diversas lecciones se pueden derivar de la experiencia chilena. La manutención de parte de los derechos del sistema antiguo, los bonos de reconocimiento y las pensiones mínimas son elementos humanitarios de la reforma, pero su costo es altísimo, así pues hay que equilibrarlos con una valoración precisa de la carga futura sobre la sociedad y los costos alternativos para otros programas públicos que protegen a sectores de bajos ingresos.

Otra lección es que el mercado y los administradores privados no aseguran, necesariamente, la competencia, el control de la evasión, y el aumento de la eficiencia. Por último, la exclusión de una parte de la población (las fuerzas armadas) de la reforma, y el mantener sus condiciones de acceso y prestaciones privilegiadas, se puede explicar por motivos políticos, pero con el tiempo puede convertirse en una desigualdad notable que debería considerarse en el futuro.



### **CAPÍTULO 3**

Desde la década pasada, México ha experimentado cambios económicos y sociales de fondo, entre los más recientes, se encuentra la aprobación para crear las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), en la cual el Congreso de la Unión tomo diferentes perspectivas, suscitadas por los distintos criterios al analizar:

- Los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) forman parte de la seguridad social de los trabajadores, teniendo como objetivo el bienestar de los mismos.
- El Sistema de Ahorro para el Retiro fortalece el ahorro interno de los mexicanos.
- En un sistema de economía mixta, los Sistemas de Ahorro para el Retiro se integran con la participación de Administradoras de Fondos para el Retiro públicas, privadas y sociales.
- Las Administradoras de Fondo para el Retiro, están sujetas a la Rectoría del Estado.
- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro dentro de esa Rectoría, fortalece sus facultades de regulación para preservar la seguridad del ahorro de los trabajadores.
- El régimen de inversión se encuentra sujeto a una estricta vigilancia, para asegurar que los recursos manejados, además de promover el bienestar y seguridad de los trabajadores, contribuyan a los fines de desarrollo nacional y a la generación de empleos, además, dentro de los objetivos es necesario que haya inversiones en la construcción de vivienda y proyectos de infraestructura.
- La Ley debe evitar que se presenten conflictos de interés entre los participantes.

- Debe cuidarse de manera especial las comisiones que cobran las Administradoras de Fondo para el Retiro, así como los gastos de administración y comercialización evitando que se afecte indebidamente la capitalización y rentabilidad de los recursos.
- Debe adoptarse medidas para prevenir que se presente una concentración de recursos en pocas administradoras o que se presente prácticas monopólicas.

## **CAPÍTULO 4**

Entre los desafíos más importantes del sistema de pensiones se encuentra en el aumento de su cobertura, tanto para los trabajadores de menores ingresos, las mujeres y los trabajadores independientes. El Estado para desarrollar políticas en busca de este objetivo deberá primero realizar estudios sobre la densidad de cotización y evaluación de las causas de porque los afiliados cotizan o no cotizan activamente.

El desarrollo natural de una sociedad tan disímbola como la nuestra, donde existe una ancestral e injusta distribución de la riqueza concentrada en pocas manos, podría deberse a que estamos en un proceso de cambio sustancial de nuestras instituciones. La brecha entre las clases sociales se hace cada vez más ancha por lo que el Estado de bienestar y el compromiso estatal no se hacen sentir en las grandes mayorías.

Este es un problema nacional al que los derechos sociales no han podido dar solución hasta ahora; en este contexto surge el modelo de ahorro interno obligado que conocemos como Sistema de Ahorro para el Retiro en el que está involucrado el esquema pensionario mexicano para poder afrontar los retos que presenta el servicio público de la seguridad social.

Se trata además de una reforma jurídica, de un giro en la política social y económica nacionales, y es también dentro de este esquema donde aparecen las Administradoras de Fondos para el Retiro.

Las AFORE pretenden ser una solución, pero en realidad el problema tanto de México como el de casi todos los países en el ámbito de seguridad social consiste en el debilitamiento del modelo de reparto o fondo común, con la consiguiente falta de recursos para afrontar los compromisos de cada día creciente número de pensionados.

Ante tales circunstancias resultó obligado modificar el esquema financiero y cortar las causas que provocaban la inviabilidad económica de nuestras instituciones de seguridad social quitándoles el peso de todo el sistema de pensiones, esto con el fin de que solo se dedicarán a atender las prioridades de salud y prestaciones sociales, así, con toda esta renovación del marco legal, se desmantela la seguridad social tradicional y ahora la administración de los recursos económicos destinados al área de pensiones ya no será realizada por el sector público (las instituciones de seguridad social), ahora se manejará en forma privada y profesional por grupos financieros del sector privado creados ex profeso: las AFORE

El secreto del éxito del nuevo sistema no consiste en el simple cambio de administración de los recursos financieros captados, sin en protegerlos contra la inflación, y que el dinero conserve su poder adquisitivo, en que el trabajador perciba una buena pensión que le ayude a mantener un esquema de vida decoroso y holgado.

De esta manera sostenemos que los sistemas de previsión social en particular los sistemas de ahorro para el retiro en el caso de México es un sistema de pensión viable que beneficia al trabajador, conlleva beneficios directos a la

economía y estabilidad del país, promueve la generación de ahorro y la inversión productiva, como se sustenta en el desarrollo de la presente investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN, Manuel R., Crespi Guillermo y Letelier Leonardo. Explicaciones del aumento del ahorro en Chile. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 1996.

ARENAS DE MESA Alberto. El sistema de pensiones en Chile. Resultados y desafíos pendientes. 1981.

BALASSA B. Hacia una teoría de la integración económica en América Latina, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

CÁRDENAS, GUTIÉRREZ Carlos. Estudio Práctico sobre SAR, AFORES, y SIEFORES. México 1993.

CLEMENT. Norris / POOL. John. Economía Enfoque América Latina. Cuarta edición. Mc. Graw Hill. México. 1999

CHACHOLIADES, Miltiades. Economía Internacional, 2ª Edición, México, Editorial McGraw-Hill 1992

CORDERO José Luis. El desafío Latinoamericano y sus cinco grandes retos. 1era edición. Caracas, Venezuela. Mc. Graw Hill. 1999

FAYOT Dominiq, Estudio de la seguridad social en América Latina, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

FERRER A. Historia de la Globalización. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

GUERRA BIGES Alfredo. La integración de América Latina y el Caribe. México. Instituto de investigaciones económicas, UNAM. 1997.

HEYMAN Timothy. Inversión en la globalización. Bolsa Mexicana de Valores, ITAM, México, 1998.

LESTRADE, Omar, Estudio de las pensiones en México, Editorial Harla, México 2000.

LÓPEZ ROSADO, Diego G. Problemas Económicos de México, 3ª Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México 1999

OLEA, Sara, Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1999.

OPALÍN MIELNISKA, León. Globalización y Cambio Estructural, 1ª Edición, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 1998

PIÑERA, José. International Center for Pension Reform. La Revolución de las Pensiones en Chile.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, Las afores, Editorial Porrúa, México 1998.

VÁZQUEZ ZAVALA, Alejandro, Algunas consideraciones importantes sobre la reforma al sistema de pensiones mexicano, 1999.

ZAPATTA Franyo A. Mitos y Realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile (AFP). Ediciones LOM. Colegio de México, 1997.

## **DOCUMENTOS**

COMISIÓN Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 45. Reforma de pensiones en Europa Central y Oriental: necesidad, enfoques y cuestiones abiertas. Santiago de Chile, 1997.

CONSAR Informe al H. Congreso de la Unión: 8° Transitorio de la Ley del SAR Febrero 2004.

CONSAR El Sistema de Pensiones Mexicano y otros Sistemas de América Latina, Junio 2002

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Informe al H. Congreso de la Unión: 8° Transitorio de la Ley del SAR Febrero 2004.

Periódico El Diario Chile .Comienza a Operar el nuevo sistema de ahorro provisional voluntario. 2003

Comisión Nacional del Sistema De Ahorro para el Retiro. El Sistema de Pensiones Mexicano y otros Sistemas de América Latina. Junio 2002.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones  
Influencia de las Crisis Financieras en los Fondos de Jubilaciones y Pensiones.  
Noviembre de 1999.

Características del Sistema (AFP) Administradoras de Fondos de Pensiones. El Sistema Privado de Pensiones.

Comisión Nacional del Sistema De Ahorro para el Retiro. Boletín de prensa 8 de febrero de 2004. Boletín de Prensa N° 03/04



## ABREVIATURAS

**AFP** Administradora de Fondos de Pensiones

**AFORE** Administradoras de Fondos para el Retiro de los trabajadores.

**AIOS** Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

**CAV** Cuenta de Ahorro Voluntario.

**CONSAR** Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro.

**CURP** Clave Única de Registro de la Población.

**C y V** Cesantía y Vejez.

**IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**IINVONAVIT** Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

**INPC** Índice Nacional de Precios al Consumidor.

**ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

**IVCM** Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.

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

**LSS** Ley del Seguro Social.

**NLSS** Nueva Ley del Seguro Social.

**NSP** Nuevo Sistema de Pensiones.

**PIB** Producto Interno Bruto

**RCV** Retiro, Cesantía y Vejez.

**SAFP** Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

**SAR** Sistema de Ahorro para el Retiro.

**SHCP** Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.

**SIEFORES** Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro.

## GLOSARIO

**Ahorro.** Es una manifestación natural que el hombre ha tenido en toda la historia, expresada por un instinto de conservación pensando en el futuro, , nace con el hombre mismo y lo hizo evolucionar cuando esta previsión dejó de ser instintiva para convertirse en acción voluntaria, en ese momento cambió la historia de la humanidad. Este ahorro de acción voluntaria es el dinero sobrante después de haber restado los ingresos de una persona (física o mental) de sus egresos, medidos en la misma fecha y teniendo en cuenta que ese excedente está reservado a posibles necesidades.

**Afores** son “entidades financieras especializadas, creadas para administrar de manera profesional y exclusiva las cuentas individuales de cada trabajador”. Las Afores tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, y para su constitución y funcionamiento requieren la autorización de la CONSAR, y deben de sujetarse, en cuanto a su contabilidad, información, sistemas de comercialización y publicidad a lo que la CONSAR establezca. El capital mínimo fijo exigido, para poder operar es de 25 millones de pesos y están obligadas a mantener una reserva especial, invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren, la cual servirá para cubrir pérdidas en el valor de las Siefors, derivadas de un incumplimiento al régimen de inversión autorizado.

**Ahorros forzados.** Concepto en el cual se ubican las aportaciones de los trabajadores, que por efectos de la Ley Federal deben ser concentrados en una Sociedad de Inversión Especializada y exclusiva (SIEFORE), estos ahorros no podrán ser retirados a voluntad del ahorrador, sino hasta que se cumplan las condiciones legales del retiro.

**Ahorros voluntarios.** Aportaciones que hace el inversionista a cualquier sociedad de inversión (SIEFORE) de la misma AFORE que maneja sus ahorros, pudiendo retirar recursos únicamente cada seis meses, siempre y cuando dé aviso a la administradora y se cumplan las condiciones operativas de la sociedad de inversión.

**Capitalización.** Sistema operativo de los fondos de pensiones, es la segunda etapa en la vida de las AFORES, y significa que los fondos que se reciben son eficientemente invertidos para lograr una futura distribución de utilidades y beneficios, el efecto de esta tendencia es el de incrementar el tamaño de las AFORES, favoreciendo el crecimiento de los fondos contenidos en las SIEFORES. Esto a su vez, hará que las AFORES jueguen cada día un papel más importante y moldear la evolución del Mercado de Valores.

**Cesantía.** Estado laboral y jurídico del trabajador, en el cual éste último ha cumplido 60 años de edad, y tienen registradas ante el IMSS 1250 semanas de cotización. Se hace acreedor a una pensión vía renta vitalicia (con una compañía aseguradora) o a retiros programados (con la misma AFORE) según su propia elección.

**Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.** Organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por misión supervisar y regular el funcionamiento y operación de las AFORES, SIEFORES y SAR.

**Comisiones.** Como tal se considera el porcentaje, cuota fija o mezcla de las dos (siempre en común acuerdo) que la AFORE puede cobrar a cada trabajador, el concepto de este cargo es para las cuestiones operativas de la AFORE correspondiente. Los incentivos por aportaciones voluntarias o premios de constancia se consideran fuera de este esquema de comisiones. El

programa y cálculo de las comisiones que la AFORE cobre a la empresa, sólo será efectivo una vez que la CONSAR lo hubiere aprobado (para ello cuenta con 30 días), las comisiones que aprueben serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación 60 días naturales, contados desde el día siguiente de su publicación.

**Cotización.** Es el término utilizado para señalar el registro del trabajador ante el IMSS y su respectivo cálculo de las aportaciones e impuestos correspondientes.

**Cuenta concentradora.** Nombre del registro bancario (cuenta) que el Banco de México tiene abierto (a nombre del IMSS), para abonar ahí las aportaciones que las empresas hubiesen recabado y no se hubieren individualizado. Los valores ahí contenidos, BANXICO los invierte en instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno Federal, generando intereses cuyas tasas de rendimiento y fiscal serán determinadas por la SHCP, y una vez generados, estos intereses serán reinvertidos a la misma cuenta global.

**Cuenta individual.** Aquella que se abrirá para cada asegurado en las AFORES, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y las cuotas estatales, por concepto de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos que estos ahorros generen.

Registro individual por cada trabajador, que acumulará tanto las aportaciones respectivas como los rendimientos que éstas generen. Cada cuenta individual tendrá tres subcuentas:

- Seguro de vida para el retiro.
- Cesantía por edad avanzada o vejez y vivienda (INFONAVIT).
- Aportaciones voluntarias.

**Cuenta individual para el retiro.** Contrato único de ahorro que cada trabajador tendrá en las AFORES, en el cual serán depositadas las aportaciones del gobierno, patrón y el propio trabajador. Esta cuenta esta integrada por tres subcuentas: una retiro, cesantía y vejez; dos vivienda, tres aportaciones voluntarias, cada trabajador tendrá una y sólo una cuenta individual del retiro.

**Cuentas inactivas.** Serán consideradas como tal, aquellas que durante un año laboral, no hayan registrado aportaciones de trabajadores y por tanto no exista cobro de comisiones a la AFORE correspondiente, ya que éstas se calculan y se cobran sobre el saldo acumulado de aportaciones.

**Fondos.** Recursos monetarios disponibles, también es utilizado como sinónimo de sociedades de inversión.

**Invalidez.** El estado físico en que se encuentra el trabajador, cuando está imposibilitado físicamente para poder ejercer su labor profesional, después de haber sufrido un accidente o enfermedad fuera del ejercicio de sus labores, y el IMSS extienda una constancia correspondiente.

Ramo de seguro, contenido en la Nueva Ley del Seguro Social, este seguro ampara con una pensión al trabajador cuando éste sufre un accidente o enfermedad que no son derivados de su labor de trabajo, pero que sí afectan sus facultades para desempeñarlo. La Ley establece dos tipos de pensión para este rubro: temporal y definitiva.

**IMSS** Es un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio cuyo sustento legal se encuentra en el Apartado A del artículo 123 Constitucional, en la Ley Federal de Trabajo y en la Ley del Seguro Social. Su finalidad ha sido proteger a los

asegurados y beneficiarios en lo económico, sanitario y promoción personal, colaborar en la redistribución más equitativa de la riqueza nacional pues ciertas aportaciones se enfocan para proteger a los grupos menos privilegiados, y colaborar en programas sociales nacionales, deportivos, recreativos, de capacitación, etc. Se caracterizo como un sistema de reparto ya que las reservas actuariales de fondos se utilizaron para apoyos al financiamiento de otras actividades de seguridad social, particularmente de salud.

**Liquidez.** Es uno de los cuatro parámetros de las inversiones (junto con rendimiento, plazo y riesgo), es la facultad que puede convertirse a dinero en efectivo todo tipo de inversiones.

**Niveles de capitalización.** Es el capital mínimo necesario que la Ley exige a cada AFORE, como base que pueda garantizar la solvencia, moralidad y liquidez de la empresa AFORE, para que ésta pueda brindar seguridad y transparencia a los trabajadores que coticen y depositen sus fondos en la SIEFORE correspondiente.

**Número de seguridad social (NSS)** Identificador que cada trabajador tiene asignado desde el momento de registrarse en el IMSS, este número será el que identificará la cuenta de ahorros individual para cada trabajador en las AFORES.

**Pensión.** Cantidad otorgada en concepto de alimentos o dinero a las personas que a ella tienen derecho de acuerdo con la legislación relativa.

**Pensión de orfandad.** Beneficio en forma de renta (20% de la pensión que el trabajador recibiera si gozara de pensión por invalidez) que reciben los huérfanos del trabajador cuando éste ha fallecido y hubiere registrado un

mínimo de 150 semanas de cotización, esta pensión es entregada a los hijos menores de 16 años, también es posible que esta renta continuara pagándose al beneficiario hasta la edad de 25 años, si este último estudia profesional en instituciones públicas.

**Pensión garantizada.** Cantidad de dinero en forma de pensión, que el Gobierno asigna a trabajadores que cumplieran con la edad y condiciones de retiro, pero que no poseen los montos necesarios para adquirir la renta vitalicia, el valor de la pensión garantizada es de al menos 1 salario mínimo del D.F.

**Pensión por cesantía en edad avanzada.** Cantidad de dinero que recibe el trabajador cuando éste quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad, y debe tener cotizadas ante el IMSS 1250 semanas de ahorro o cotización.

**Pensión por invalidez y vida.** Cantidad de dinero (en forma de pensión) que el Estado asegura a los trabajadores a sus familiares, cuando éste ha fallecido, o cuando el trabajador se halle imposibilitado para procurarse, y algo importante, que esa imposibilidad sea producto de una enfermedad o accidente profesional,

**Pensión por riesgo de trabajo.** Cantidad de dinero, en forma de pensión que el Estado asegura a los trabajadores o sus familiares, cuando el trabajador se halle imposibilitado de alguna de sus facultades físicas y mentales, y algo importante, que esa imposibilidad sea producto de una enfermedad o accidente profesional.

**Plan de pensiones.** Sistema de beneficios para el retiro, que integrará una pensión adicional para el trabajador y que puede ser pactado entre la empresa y el trabajador, siempre y cuando la CONSAR haya aprobado los términos y

condiciones de dicho plan. Al respecto, el trabajador podrá elegir la AFORE que administre y le entregue los fondos derivados de esta prestación adicional.

### Plan de capitalización y plan de reparto

PLAN DE CAPITALIZACIÓN	PLAN DE REPARTO
<p>El individuo cotiza para su propia pensión. Las cotizaciones-prestaciones están ligadas mediante un fondo de capital, ya que la pensión es una reasignación de ingreso del individuo de los períodos activos a los pasivos. Deben transcurrir muchos años para obtener una pensión. La cantidad aportada por cada individuo determina su pensión futura. El sistema tiene un rendimiento explícito por los fondos que es el tipo de interés aplicable. Desaparecen los riesgos de la coyuntura entre activos y pasivos así como desaparecen la distribución entre generaciones. No vincula a generaciones futuras a realizar un contrato porque sólo está implicada una generación. Obliga a tener cuentas personales para cada uno de los cotizantes.</p>	<p>El individuo no cotiza para su propia pensión. Las cotizaciones-prestaciones no están ligadas por un fondo de capital, ya que las pensiones actuales se financian con lo que se recauda de cotizaciones de los activos. Permite pagar pensiones de jubilación desde el momento en que se crea el sistema. Las cantidades aportadas por los activos determinan las pensiones actuales. Tiene una rentabilidad implícita derivada del crecimiento de la base de cotización. Hay tres tipos de generaciones implicadas: inicial (no contribuye y no recibe pensión), intermedia (contribuye y recibe pensión), Terminal (contribuye y no recibe pensión). Hay un contrato intergeneracional implícito por el que las generaciones activas dan soporte a las jubiladas a cambio de un compromiso de que cuando alcancen la edad de jubilación también ellos recibirán la pensión.</p>

**Prestaciones.** Beneficios adicionales al sueldo o salario que las instituciones (públicas y privadas) otorgan a sus trabajadores, estos beneficios no necesariamente son pagados en efectivo, usualmente son cantidades de dinero expresadas en otras prestaciones (legales y reglamentarias), pero que significan un ingreso más para el trabajador, ya que el uso y goce de ellas hace que este último adquiera bienes o servicios sin tener que pagar por ello con su dinero en efectivo, por ejemplo, vales de comida, boletos para despensa, etc.



**Rendimiento.** Beneficio que produce una inversión por medio de ganancias de capital, intereses o dividendos, normalmente expresado como porcentaje del monto invertido.

**Renta vitalicia.** El contrato por el cual la aseguradora, a cambio de recibir los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida restante del trabajador, llamado a partir de ese momento pensionado.

**Retiro.** Estado laboral y jurídico del trabajador, en el cual este último, sin trabajar, se hace merecedor a una pensión justa y digna, gozando al mismo tiempo de las prestaciones sociales y clínicas del IMSS, teniendo además el derecho de poder asignar voluntariamente a los beneficiarios de la pensión y de las propias prestaciones.

**Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.** Ramo de seguro, contenido en la Nueva Ley del Seguro Social, este seguro ampara con una pensión al trabajador cuando éste pierde facultades físicas a causa de la edad, y como consecuencia es cesado de su empleo.

**Riesgo de trabajo.** Ramo de seguro, contenido en la Nueva Ley del Seguro Social, este seguro ampara con una pensión al trabajador cuando éste sufre un accidente o enfermedad que sean consecuencia de su labor o trabajo. La Ley establece cuatro categorías de incapacidad derivadas de un accidente por riesgos de trabajo: temporal, permanente parcial, permanente total o la muerte.

**SAR.** Sistema de Ahorro para el Retiro.

**Seguro de retiro, cesantía y vejez.** Pensión a que tiene derecho el trabajador que haya cumplido con los requisitos de ley, esta pensión asegurada protege

los riesgos derivados de la mayoría de edad, jurídicamente denominada vejez, y cese de las labores profesionales debido a incapacidad física, a causa de la misma edad.

**Seguros, IMSS.** Ramas de aseguramiento del trabajador que el IMSS otorga y son: uno: retiro, cesantía y vejez, dos: riesgos de trabajo, tres: invalidez y vida.

**Siefores.** Sociedades de Inversión Especializadas. Son creadas por la AFORE, para administrar óptimamente las inversiones de los recursos de las aportaciones de los trabajadores. Su constitución será reglamentada por la Ley de Sociedades de Inversión, deberán tener un administrador profesional, quien a juicio de un comité ejecuta las mejores estrategias financieras que deban dar plusvalía a los recursos de los trabajadores, estas posibles ganancias se repartirán a cada cuenta individual, proporcionalmente a los montos depositados. Para tales efectos las SIEFORES cobrarán comisión por el manejo profesional de los fondos.

**Sociedad de inversión.** Es una sociedad anónima creada específicamente con objetos financieros de inversión, ofreciendo a sus accionistas una variedad de instrumentos integrados en un fondo común, y administrado por profesionales, así como también ofrece a sus accionistas; rendimientos atractivos, liquidez según necesidades del fondo, plazos casi a diario y riesgos diluidos (al estar diversificada la cartera de recursos).

**Viudez.** Estado laboral y jurídico en que se encuentra la esposa o concubina del trabajador cuando éste hubiere fallecido, dentro o fuera del ejercicio laboral. En esta categoría la esposa o concubina registrada por el trabajador, recibe una renta que puede ser hasta del equivalente de la pensión que por concepto de invalidez le correspondiera al propio trabajador si esta última fuera de su situación.