

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**

**“EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y
VEJEZ EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A DIEZ AÑOS
DE SU VIGENCIA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

MARÍA LUISA TREJO PAZ

ASESOR: LIC. MYRIAM MENDOZA CAMARILLO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. 2008



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.

Agradecimientos

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Y a la Facultad de Derecho, a través del Sistema de Universidad Abierta, mi gratitud por haberme dado la oportunidad de realizar y culminar mis estudios.

A MIS PROFESORES:

Por todas las enseñanzas que generosamente me han brindado.

A DIOS:

Que me dio la oportunidad de vivir.

A MI MADRE:

Que me ha dado la vida y ha estado conmigo en todo momento.

A PAVEL:

Gracias hijo, porque tu presencia ha sido y será siempre el motivo mas grande para lograr mis metas.

A TI MARY:

A pesar de que ya no estas aquí, se que tu alma esta junto a mi en todo momento.

A MIS AMIGAS Y COMPAÑEROS:

Les agradezco su amistad en tantos momentos compartidos.

A MI ASESORA:

Gracias por tenerme la confianza y paciencia necesaria en el desarrollo de esta tesis.

“EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A DIEZ AÑOS DE SU VIGENCIA”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	III
CAPITULADO	
CAPÍTULO PRIMERO	
CONCEPTOS Y GENERALIDADES	
1.1 Seguridad Social y Seguro Social.....	2
1.1.1 Seguridad social.....	5
1.1.2 Seguro Social.....	8
1.2 Los Sistemas de Pensiones.....	10
1.2.1 Definición.....	13
1.2.2 Clasificación.....	10
1.2.3 Tipos de reformas.....	16
1.2.4 Estructura básica.....	13
1.3 Términos que señala la Nueva Ley del Seguro Social.....	17
1.3.1 Cuenta Individual.....	19
1.3.2 Individualizar.....	19
1.3.3 Pensión.....	20
1.3.3.1 Renta vitalicia.....	20
1.3.3.2 Retiros programados.....	21
1.3.4 Seguro de sobrevivencia.....	22
1.3.5 Monto constitutivo.....	22
1.3.6 Suma asegurada.....	23
CAPÍTULO SEGUNDO	
ANTECEDENTES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES	
2.1 Antecedentes Internacionales.....	27
2.1.1 Alemania.....	32
2.1.2 Inglaterra.....	33
2.1.3 Estados Unidos de América.....	34
2.1.4 Chile.....	36
2.2 Antecedentes Nacionales.....	40
2.2.1 Constitución Política de 1917.....	43
2.2.2 Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925.....	47
2.2.3 Ley del Seguro Social de 1943.....	48
2.2.4 Ley del Seguro Social de 1973.....	53
2.2.5 Las Reformas a la Ley del Seguro Social de 1992.....	56
2.2.6 Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994.....	60

CAPÍTULO TERCERO

MARCO LEGISLATIVO

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	65
3.2 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.....	67
3.3 Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995.....	72
3.3.1 Seguro de cesantía en edad avanzada.....	81
3.3.1.1 Contingencia protegida.....	81
3.3.1.2 Prestaciones que comprende.....	82
3.3.2 Seguro de vejez.....	88
3.3.2.1 Contingencia protegida.....	88
3.3.2.2 Prestaciones que comprende.....	89
3.3.3 Seguro de Retiro.....	90
3.3.4 Reglas comunes a los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez.....	90
3.4 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	97
3.5 Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	104
3.6 Circulares de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	107

CAPÍTULO CUARTO

LA CUENTA INDIVIDUAL, AFORES Y SIEFORES

4.1 La Cuenta Individual.....	109
4.1.1 Subcuentas.....	112
4.1.2 Disposición de recursos.....	114
4.1.3 Beneficiarios.....	118
4.1.4 Regulación de la Cuenta Individual.....	119
4.1.5 Derechos y obligaciones de los trabajadores en relación con la Cuenta Individual.....	119
4.2 Las Afores.....	124
4.2.1 Recaudación de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	129
4.2.2 Obligaciones de las Afores.....	130
4.2.3 Regulación general de las Afores.....	131
4.2.4 Regulación de las cuentas individuales creadas al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973.....	132
4.3 Las Siefores.....	134
4.4 La CONSAR.....	140
4.5 Problemas que subsisten a la Ley del Seguro Social de 1995.....	146
4.6 Expectativas del Nuevo Sistema de Pensiones.....	148

CONCLUSIONES.....	150
--------------------------	------------

ANEXOS.....	153
--------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	159
--------------------------	------------

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro.
AMAFORE	Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro.
BDNSAR	Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CON SAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación.
FIBRAS	Fideicomisos de Infraestructura y bienes raíces.
IV	Invalidez y vida
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
IVCM	Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor.
IRN	Índice de Rendimiento Neto.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
LFT	Ley Federal del Trabajo
LINFONAVIT	Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
LISSTE	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.
LSAR	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

LSS	Ley del Seguro Social.
NLSS	Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCP	Pensión en curso de pago
PMG	Pensión Mínima Garantizada
RCV	Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
RLSAR	Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
SB	Siefore básica
SBC	Salario base de cotización.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIEFORE	Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.
SMGDF	Salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social es el conjunto de principios, normas e Instituciones que tienden a la protección de todos los miembros de la sociedad, especialmente de sus sectores de escasos recursos contra cualquier contingencia.

Desde su fundación en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido el pilar fundamental de la Seguridad Social, como expresión del esfuerzo y el trabajo de millones de mexicanos, en la consecución del bienestar general de los derechohabientes y la sociedad en general.

En 1995, el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley del Seguro Social; cuya vigencia inició el primero de julio de 1997; la cual entre otras cosas modificó radicalmente el sistema de pensiones, para “asegurar su viabilidad financiera” y una mayor equidad en el mediano y largo plazo.

Esta ley trastocó el sistema de fondos solidarios en que se fundó toda la historia del Seguro Social, transformando el régimen anterior de reparto por un sistema de cuentas individuales capitalizadas; la administración de pensiones pasó del Instituto Mexicano del Seguro Social a la iniciativa privada bajo la forma de Administradoras de Fondos para el Retiro y empresas aseguradoras.

El objetivo principal del nuevo sistema de pensiones fue garantizar una pensión digna a través de un sistema más justo, equitativo y viable; sin embargo, desde un principio era previsible que para la mayoría de los trabajadores el monto de la futura pensión no sólo sería incierto, sino además insuficiente; porque el importe de las pensiones depende de factores impredecibles como el crecimiento económico, la inflación, el nivel salarial, la inestabilidad laboral, el desempleo, los altos costos administrativos de las

Afores, el registro ineficiente y la alta volatilidad de los mercados financieros, entre otros.

Ha diez años de su vigencia, mediante el presente trabajo se investiga la evolución y funcionamiento del seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez; tratando de advertir y valorar los efectos tanto económicos como sociales que asumirán los trabajadores al pensionarse bajo este nuevo régimen.

Este estudio se ha desarrollado en cuatro capítulos; en el primero, efectuamos una investigación documental, recopilando información bibliográfica y hemerográfica de los conceptos utilizados en el desarrollo del tema.

En el segundo se lleva a cabo una breve descripción de los antecedentes históricos de los sistemas de Seguridad Social y de pensiones, tanto nacionales como internacionales; se analiza el marco jurídico y funcionamiento del anterior sistema de pensiones y se pone de manifiesto la problemática que se generaba.

En el tercer capítulo revisamos el marco jurídico en que se fundamenta el nuevo sistema de pensiones; y el cuarto y último capítulo lo dedicamos al análisis de las principales entidades financieras creadas en el nuevo sistema de pensiones: las Afore y las Sefore; así como a su organismo regulador: la CONSAR; describiendo el marco jurídico que regula su funcionamiento, la forma en que serán administrados e invertidos los recursos para el retiro, las modalidades de pensión; así como las perspectivas de los trabajadores que opten por retirarse bajo el nuevo régimen de pensiones.

CAPÍTULO PRIMERO

Conceptos y Generalidades

El tema de la Seguridad Social ha sido siempre una preocupación de toda sociedad, ante los riesgos que corre el hombre de verse en desgracia y no contar con todas sus facultades, físicas e intelectuales para poder llevar una vida digna.

La Seguridad Social es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo pasado hasta la época presente. En sus orígenes los Sistemas de "Seguridad Social" fueron concebidos como instrumentos de protección de los trabajadores; limitado a los riesgos clásicos (enfermedad, invalidez y muerte); mas tarde se pensó, que el amparo de la Seguridad Social debía alcanzar cualquier eventualidad que determinara la pérdida de los medios de subsistencia o un estado de necesidad, cuando su ingreso habitual se tornaba insuficiente frente a ciertas circunstancias o derechos. Paulatinamente, la protección se extendió a toda la población contra todos los riesgos y contingencias, como la enfermedad, el accidente, la maternidad, la vejez y la muerte.

En los albores del siglo XXI los países enfrentan el reto de reformar la Seguridad Social para responder a las circunstancias de su entorno presente, adecuándose a realidades que reclaman su intervención eficaz, eficiente y oportuna, cumpliendo su misión de proteger a los individuos dentro de los principios de equidad, universalidad, eficiencia y solidaridad.

Prácticamente todos los países del mundo están analizando opciones de cambios en su sistema de salud o ya comenzaron a realizarlos, particularmente en su Sistema de Seguridad Social; estos cambios han reconocido como causas una serie de circunstancias de tipo demográfico, social, económico, financiero y político.

En México la nueva Ley del Seguro Social aprobada por el congreso en diciembre de 1995, vigente a partir del 1 de julio de 1997, representa una de las más radicales y controvertidas reformas en materia de Seguridad Social; en particular modificó de modo sustancial el régimen de jubilaciones y pensiones en los ramos de cesantía y vejez.

Para comprender y analizar las causas, consecuencias y efectos de las reformas a la Ley del Seguro Social, especialmente en su sistema de pensiones; en el presente capítulo, abordaremos en primer término una síntesis del origen y evolución de la Seguridad Social, desde su antecedente más remoto, las primeras sociedades de ayuda mutua; hasta la Seguridad Social propiamente dicha; señalando la diferencia existente entre los conceptos de Seguridad Social y Seguro Social.

Posteriormente revisaremos lo que se entiende por sistema de pensiones; sus aspectos más importantes como son: su clasificación, tipos de reformas y estructura básica. Por último, consideramos que es necesario revisar los conceptos que fueron introducidos a la nueva Ley del Seguro Social en su capítulo VI, del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en su artículo 159.

1.1 Seguridad Social y Seguro Social

Desde la antigüedad, el hombre primitivo se agrupaba para protegerse de las amenazas del medio ambiente; esta protección se extendió en un principio a su familia natural; y poco a poco a toda la comunidad, de esta forma, en cierta medida aseguraba su vida y la satisfacción de sus necesidades vitales, con lo cual nace lo que podríamos considerar el mutualismo primitivo.

Con el natural crecimiento y desarrollo de la humanidad, esta necesidad de procurarse protección, va pasando a través del tiempo por

diferentes formas o etapas; recorriendo del mutualismo, a la caridad, la beneficencia, la asistencia, la previsión social del trabajo y los seguros sociales, hasta llegar a la Seguridad Social.¹

Cuando las personas idearon la forma de auxiliarse mutuamente en eventos difíciles, creando un fondo común, al que contribuían voluntariamente y del que recibían ayuda, nace propiamente el mutualismo. Ejemplo de este tipo de mutualismo se conoció en la Grecia clásica y Roma donde existieron grupos que tenían a su cargo el entierro de sus miembros, motivo por el cual se dice que eran “sociedades funerarias”.

En la edad media los artesanos y comerciantes se organizaron en gremios, guildas, cofradías y confraternidades; dichos gremios tenían como finalidad la recíproca protección de sus miembros.

El mutualismo fue un sistema de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones entre miembros de determinadas colectividades, para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Eran asociaciones típicamente previsionales, en las que estaba ausente el propósito de lucro, inspirándose en el principio de solidaridad, el cual serviría de base y antecedente de lo que hoy conocemos como Seguridad Social.

Con la aparición del cristianismo, se propagó la idea de caridad, una forma de auxilio al prójimo, que se traducía en un acto voluntario, sentimental, filantrópico, unilateral; cuyo monto, y elección del beneficiario era decidido por el donador, quien ninguna obligación tenía de ayudar.²

¹ Cfr. RAMOS ÁLVAREZ, Oscar Gabriel. Trabajo y seguridad social. Trillas. México. 1991. pp. 7-8.

² Cfr. Ibidem. p. 10.

De la caridad se pasó a la beneficencia, caracterizándose ésta por la reunión de un grupo de particulares: religiosos o laicos, que queriendo en realidad hacer caridad; aportaban donaciones de manera impersonal; con las cuales se daba auxilio a los desvalidos. La beneficencia fue una manifestación y un modo de hacer efectivos los sentimientos de solidaridad con los indigentes, ancianos e inválidos.

Cuando falla la recaudación de los benefactores, el Estado se encarga de dar auxilio a los sujetos necesitados, tomando entonces el nombre de asistencia. La asistencia pública se basó fundamentalmente en la idea de caridad, y de reconocer como un deber social la asistencia a los indigentes; sus servicios eran financiados exclusivamente por el Estado, no haciendo el beneficiario aporte alguno.

La organización de la asistencia se torna institucional, traduciéndose en la creación de organismos encargados de acordar los recursos para la asistencia (cambiándose las donaciones, por impuestos) así como para su otorgamiento. Los socorros de la asistencia pública dependen de la comprobación de un estado de necesidad.

“En el curso del siglo pasado se extendieron en muchos países las instituciones de asistencia pública, como hospitales, hospicios y asilos de ancianos a cargo del Estado, para atender a los menesterosos. El Estado asume esa responsabilidad no a título gracioso o de caridad, sino como una obligación con los carentes de medios económicos, como integrantes de la colectividad.”³

³ BUEN LOZANO, Néstor de. Emilio Morgado Valenzuela (coordinadores). Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. México. 1997. p. 610.

La previsión social del trabajo surge como responsabilidad del patrón por los riesgos de los hombres, mujeres y niños trabajadores. Esta forma de auxilio establecida ya sea en la ley o en el contrato, se incrementó poco a poco en tres aspectos: Se extendió a otros infortunios distintos de los llamados “riesgos profesionales”; amplió los beneficios relativos a cada infortunio; cubrió a nuevos sujetos: familiares del trabajador o aquellos que dependían económicamente de él.

El Seguro Social, sustituyó al patrón como obligado directo, por otro que fue la sociedad entera, unas veces representada por el Estado, otras por grupos diversos. Surge como un método para pagar limitadamente el daño producido por una categoría definida de hechos: los que interrumpían o hacían perder el salario.

El Seguro Social entraría en crisis porque su teoría y práctica no eran suficientes para enfrentar los problemas y las exigencias humanas. Se vio la necesidad de buscar soluciones distintas de las que suministraban los seguros sociales tradicionales, había que prevenir o evitar el daño, atenuar sus efectos nocivos, facilitar la autosuficiencia y la prosperidad de las personas; esta nueva forma de respuesta a los problemas del hombre es lo que constituye la Seguridad Social contemporánea.

La Seguridad Social se erigió sobre nuevos principios que alcanzan la colectividad en general; es un sistema de garantía contra contingencias de la vida humana, desde antes del nacimiento hasta la muerte.

1.1.1 Seguridad Social

El concepto de Seguridad Social toma diferentes matices, sin embargo, corresponden a ella una serie de protecciones sociales y económicas, buscando siempre la protección del hombre ante eventualidades que lo colocan

en situaciones de desventaja para tener una vida digna y mantenerse por sí mismo. La Seguridad Social es el mecanismo redistribuidor de la riqueza a través de diferentes instituciones y medios, como el cuidado de la salud, la educación, la vejez y la vivienda.

La expresión "Seguridad Social" fue utilizada por primera vez oficialmente en la Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos de 1935, esta Ley estableció regímenes para cubrir los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo. Tres años después en 1938, en Nueva Zelanda se promulgó la Ley de Seguridad Social, mediante la cual se unificaron diversas prestaciones de Seguridad Social existentes y se crearon otras nuevas, teniendo una influencia decisiva en la legislación mundial.

Su máxima expresión fue el Informe Beveridge⁴ del Reino Unido en 1942, que pugnaba por proporcionar servicios de Seguridad Social a los ciudadanos "desde la cuna hasta la tumba"; en él se postulaba que la Seguridad Social ha de garantizar un mínimo vital para toda la población, un grupo de prestaciones uniformes; dice que solamente existe la Seguridad Social cuando está toda la población protegida por seguros sociales; por uno o varios, pero lo importante es que toda la población esté protegida; sólo entonces se está frente a un verdadero Sistema de Seguridad Social.

En la denominada Carta del Atlántico, que vio la luz durante la segunda guerra mundial, volvió a hablarse de Seguridad Social. La OIT adoptó rápidamente la expresión, entendiendo que resumía en forma sencilla y clara una de las aspiraciones más profundas y generales de los seres humanos de todas partes del mundo.

La OIT define a la Seguridad Social como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas,

⁴ Vid. *Infra* capítulo segundo. inciso 2.1.2. pp.33-34.

contra las privaciones económicas y sociales derivadas de una enfermedad, maternidad, accidente o enfermedad de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a familias con hijos”.

La Ley del Seguro Social de México, establece claramente en su artículo 2º: la Seguridad Social es un sistema que garantiza el derecho a la salud, a 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.

Para el Dr. en Derecho Ángel Guillermo Ruiz, Moreno "La Seguridad Social es, por definición, un derecho humano, un derecho social y un servicio público para la colectividad entera; es pues un derecho natural inalienable de todos los seres humanos sin distinción de raza, clase, sexo o religión; por ende, constituye una obligación estatal irrenunciable su otorgamiento..."⁵

Alberto Briceño Ruiz, resume que "la Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural".⁶

Diversos autores opinan que es difícil asumir una definición única de la Seguridad Social; sin embargo siguiendo la declaración de Filadelfia (1944), podría definirse como el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el

⁵ Vid. RUIZ MORENO Ángel G. "El ominoso futuro de las pensiones jubilatorias universitarias". Conferencia magistral dictada en la XLIII Asamblea Nacional del Trabajo, de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social en abril del 2003.

⁶ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho mexicano de la seguridad social. Harla. México. 1987. p. 15.

fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos, o según la declaración de Santiago de Chile (1942), la Seguridad Social debe promover las medidas destinadas a aumentar la posibilidad de empleo o mantenerlo, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y su familia.

De los conceptos anteriormente vertidos podemos encontrar los siguientes elementos esenciales:

- Se refieren a un conjunto de instituciones, principios, normas y programas.
- Otorga una serie de protecciones sociales y económicas, derivadas de eventualidades que colocan al ser humano en situaciones de desventaja como: enfermedad, maternidad, accidente o enfermedad de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte.
- Es una obligación estatal irrenunciable su otorgamiento.
- Un derecho natural inalienable de todos los seres humanos, buscando siempre proteger a todos los integrantes de una sociedad.
- Se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que esta sujeta toda la población; garantizándole un mínimo vital para tener una vida digna.
- Mecanismo distribuidor de la riqueza a través de diferentes instituciones y medios, como el cuidado de la salud, la educación, la vejez y la vivienda.

1.1.2 Seguro Social

Los conceptos de Seguridad Social y de Seguro Social muchas veces son utilizados como sinónimos, sin embargo, tienen sus diferencias. Carmelo Mesa-Lago nos explica que dichos términos, desde el punto de vista técnico, connotan conceptos diferentes.

“El Seguro Social tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes; se financia con contribuciones de los asegurados y empleadores (y a menudo también del Estado); otorga beneficios relacionados en parte con tales aportaciones, y se organiza en programas diferentes (a veces por separado), cada uno de ellos referente a un riesgo social”, mientras que por otro lado, la Seguridad Social “protege por lo general a casi toda la población contra todos los riesgos sociales; depende de una gran diversidad de recursos financieros (incluida la tributación general); otorga beneficios más uniformes, y unifica los servicios en una organización que integra o coordina los diversos programas”.⁷

Para el Maestro Mario de la Cueva: “El Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria, que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos materiales y sociales a que están expuestos”.⁸

El artículo 4o. de la Ley del Seguro Social establece: “El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional...”

Los elementos que caracterizan al Seguro Social los podemos resumir como sigue:

- Es el instrumento básico de la Seguridad Social.
- Es un servicio público de carácter nacional (bajo la administración o vigilancia del Estado)
- Limita su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes.

⁷ MESA-LAGO, Carmelo. La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. p. 10.

⁸ ARCE CANO, Gustavo. Del seguro social a la seguridad social. Porrúa. México. 1972. p. 94.

- Su financiamiento es a través de aportaciones de los patrones, trabajadores y el Estado.
- Precisa los riesgos o contingencias que protege o ampara.
- El monto tanto de las cotizaciones como de las prestaciones tiene relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía.
- La afiliación es obligatoria, definida por la Ley.

Podemos decir que el Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores, y el Estado a proporcionar al asegurado o a sus beneficiarios las prestaciones en especie o en dinero, cuando se presenta algunos de los riesgos o contingencias que protege o ampara.

En México la organización y administración del Seguro Social esta a cargo de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.⁹

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y principal redistribuidor de la riqueza en México; protege a la población contra lo que se ha llamado riesgos sociales, tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez, los riesgos de trabajo, la cesantía, la muerte; pero además extiende su actividad a labores de promoción de la salud, al apoyo a la mujer trabajadora en el cuidado y desarrollo de sus hijos, a la recreación y el deporte.

1.2 Los sistemas de pensiones

La Seguridad Social debe entenderse con carácter universal y de cobertura general a la totalidad de individuos de un Estado, cubriendo además

⁹ Vid. *Infra* capítulo tercero. inciso 3.3. pp. 72-73

de la atención a la salud, los servicios sociales y culturales necesarios para el desarrollo individual y colectivo; aspectos de previsión social que otorguen garantías y provean de certidumbre a los individuos que por causas ajenas a su voluntad, queden privados de trabajo remunerado.

Para ello se han establecido mecanismos denominados sistemas de pensiones, que tienen como objetivo proteger los ingresos del trabajador y su familia ante diferentes contingencias y situaciones naturales que ocurren en la vida: vejez, cesantía en edad avanzada, muerte prematura, accidentes y enfermedades que conducen a la invalidez.

Los Sistemas de Seguridad Social y en particular los regímenes de jubilaciones y pensiones han sido considerados como uno de los logros más importantes de desarrollo social; sin embargo, tras décadas de estabilidad global, a fines del siglo XX, la crisis de la Seguridad Social y dentro de ésta, la reforma de las pensiones se ha convertido como uno de los temas importantes de debate e investigación de política social y económica.

Diversos factores han actuado como detonantes de lo que se ha llamado la crisis de la Seguridad Social; dichos factores son tanto de carácter externo como de origen interno. Entre los primeros se puede mencionar, fundamentalmente los siguientes: cambios en las tendencias demográfica y epidemiológica, incumplimiento de los gobiernos en la financiación, cambios en la composición del mercado laboral y efectos negativos de la globalización; entre los segundos resaltan: problemas de eficiencia, falta de reservas para garantizar las pensiones y elevada evasión.¹⁰

¹⁰ Cfr. Comisión de Seguridad Social de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sistema de pensiones desafíos y oportunidades. "Efectos sociales de las reformas de los sistemas de pensiones". RUEZGA BARBA, Antonio. México. 2004. PP. 121-122.

La respuesta que varias instituciones de Seguridad Social han intentado frente a esta crisis, es el desarrollo de nuevos modelos, reformando sus sistemas principalmente en el ramo de pensiones. Las reformas difieren de un país a otro, atendiendo a su situación particular, las circunstancias económicas, políticas y sociales que prevalecen, pero la mayoría han tomado como referencia el ejemplo chileno.¹¹

1.2.1 Definición

La Real Academia Española define los siguientes conceptos:¹²

“Sistema: Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre si. // Conjunto de cosas que relacionadas entre si ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Plan: Intención, proyecto, modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla. // Escrito en que sumariamente se precisan los detalles para realizar una obra.

Pensión: Cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la Seguridad Social paga por razón de jubilación, viudez, orfandad o incapacidad.

Régimen: es un conjunto de normas que rigen o gobiernan una cosa o actividad.”

Por lo que podemos definir el Sistema de Pensiones como el conjunto de reglas, principios o elementos mínimos contenidos en un plan; que tienen como objetivo proteger el flujo de ingresos de un trabajador y su familia,

¹¹ Régimen de pensiones basado en la capitalización individual, contribuciones definidas y administración privada.

¹² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Espasa. Madrid. 2001.

con el fin de que los trabajadores tengan al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

1.2.2 Clasificación

Existen diversos criterios o elementos que conforman un sistema o plan de pensiones. Los criterios más utilizados para su clasificación son: administración, contribución-beneficio y financiamiento.

Bajo el criterio del patrocinador o administrador, los planes se clasifican en públicos y privados. Los planes públicos son ofrecidos por empresas públicas o por instituciones de Seguridad Social; mientras que los planes privados pueden ser provistos por las empresas a sus trabajadores o adquirirse de manera voluntaria por cada trabajador, a través de un intermediario financiero.

Los sistemas de pensiones, bajo el criterio del tipo de beneficio, pueden clasificarse en sistemas de beneficio definido, de contribución definida o mixta.

En los sistemas de beneficio definido se especifica por adelantado el monto del beneficio para el afiliado al momento de su retiro, el cual estará en función del promedio del salario para un determinado número de años y del número de semanas con que el trabajador haya contribuido al sistema. En este tipo de plan, el patrocinador está obligado a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y a sus beneficiarios durante el tiempo estipulado en el mismo.

Los planes de contribución definida establecen solamente la contribución del trabajador, del patrón y/o del gobierno; de esta forma, los

beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. En este tipo de plan, al momento del retiro, el trabajador recibirá el saldo acumulado, obligándolo a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado.

Los sistemas mixtos consisten en combinaciones de ambos sistemas, de beneficio definido y de contribución definida, es decir, el esquema público es el encargado de otorgar una pensión básica, mientras que se permite a los trabajadores buscar una pensión complementaria a partir de contribuciones definidas.

Las pensiones pueden ser financiadas mediante el régimen de reparto¹³ o mediante sistemas de capitalización. Dentro del primero podemos distinguir entre simple (sin reservas) y con una reserva de contingencia.

En el régimen de reparto simple, las contribuciones de la presente generación de asegurados son canalizadas a un fondo común utilizado para pagar a jubilados actuales del plan; no existe un fondo de reserva que se invierta y capitalice. Este sistema, por lo tanto, está basado en la solidaridad intergeneracional y puede tener también solidaridad intrageneracional, por medio de transferencias de los asegurados de altos ingresos a los asegurados de bajos ingresos.

El sistema de capitalización individual se basa en que los asegurados actuales y futuros financian sus propias pensiones mediante el depósito de sus contribuciones (y en algunos casos, las de los empleadores también) en una Cuenta Individual que es invertida y su rendimiento agregado a dicha cuenta.

¹³ Conocido también como de solidaridad intergeneracional, pues las personas en edad de trabajar compran, por la vía de financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa. Por esta razón, los críticos del antiguo sistema de pensiones suelen llamarlo como sistema de reparto, además de caracterizarlo de beneficios definidos, administración centralizada y acumulación parcial de reservas.

Este sistema carece de solidaridad ya que mantiene una relación estricta entre las contribuciones aportadas y las pensiones.

Los elementos característicos de este sistema de capitalización son: una Cuenta Individual, contribución definida, beneficios indefinidos, el Estado conserva atribuciones para imponer obligatoriedad y autoridad para fiscalizar.

1.2.3 Tipos de reformas

La reforma de los Sistemas de Seguridad Social se ha convertido en el principal tema de discusión en el ámbito de las políticas públicas de todos los países. Existe un consenso entre los especialistas y organismos internacionales sobre la necesidad de la reforma de los sistemas de pensiones, pero un desacuerdo sobre el tipo de reforma a ser implementada.¹⁴

A nivel mundial existen dos tendencias: las reformas estructurales y las reformas no estructurales o paramétricas.

Las reformas no estructurales: son las que tratan de mejorar el sistema público de pensiones, implican preservar el sistema de Seguridad Social con modificaciones en los parámetros del sistema, o sea, perfeccionar el antiguo sistema corrigiendo sus reconocidos defectos, sin necesidad de grandes reformas.

Las reformas estructurales tienen las siguientes características:

- Son las que “cierran” el sistema público y lo sustituyen por un sistema de capitalización individual, o incorporan un componente de capitalización

¹⁴ Las reformas difieren de un país a otro, atendiendo a su situación particular, a su historia, a su desarrollo, a sus costumbres, en fin, a las circunstancias económicas, políticas y sociales que prevalecen; en América Latina han tomado como punto de referencia el ejemplo chileno, permitiendo que el sector privado participe en la gestión de los sistemas de pensiones.

individual como parte integrante de un sistema mixto que tiene también un componente público.¹⁵

- Modifican el régimen de beneficios definidos financiado mediante el reparto; adoptando total o parcialmente un sistema privado o de contribuciones definidas; lo cual implica la privatización total o parcial de la Seguridad Social y se ha dado principalmente en América Latina.
- Se pueden subclasificar en tres modelos: Modelo sustitutivo, cuando se abandona el sistema de reparto y se reemplaza con un sistema de capitalización individual, administración privada y obligatoria. Modelo paralelo, cuando se reforma el sistema público, se crea uno privado y ambos son puestos a competir. Modelo mixto, el esquema público se mantiene y es el encargado de otorgar una pensión básica; mientras que se permite a los trabajadores buscar una pensión complementaria a partir de un sistema de contribuciones definidas.

1.2.4 Estructura básica de los sistemas de pensiones

El Banco Mundial y la OIT consideran que para lograr alcanzar la protección del ingreso en la tercera edad, la pensión por retiro debe tener un elemento que sea redistributivo y proceder de fuentes diversificadas; conscientes de que no es posible diseñar estrategias y estructuras precisas de aplicación mundial debido a las diferencias en las necesidades y recursos de los países, proponen una estructura de diferentes pilares.

“En 1994, el Banco Mundial presentó un estudio donde propone una reforma radical sustitutiva de los sistemas de pensiones, basada en tres pilares que difieren en cuanto al régimen financiero, contribuciones, beneficios y administración. Así plantea un primer pilar obligatorio, con objetivos de

¹⁵ Según Mesa-Lago, la Reforma de la Ley del Seguro Social Mexicana es de carácter estructural, puesto que sustituyó el sistema de financiamiento del seguro de retiro, que era de reparto, por otra de capitalización, mediante el establecimiento de cuentas individuales.

redistribución y seguro, un beneficio mínimo garantizado o uniforme, financiado por impuestos y administrado por el sector público; un segundo pilar, también obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y el seguro, con contribuciones definidas, a través de un plan de ahorro individual (solo contribuye el asegurado) o del empleador o la empresa (en que contribuyen el asegurado y el empleador), basado en la capitalización individual, y administrado por el sector privado pero regulado por el Estado; y un tercer pilar, voluntario, similar en el resto al segundo pilar”.¹⁶

La OIT propone programas y pilares distintos para los países desarrollados y para los países en desarrollo.¹⁷

La esencia de la propuesta del multipilarismo consiste, en buscar una nueva distribución de los riesgos que asumen los individuos y la sociedad para garantizar la seguridad económica en la vejez. Lo esencial no es el número de pilares, sino el suministro de ingresos de jubilación a partir de fuentes diferentes con características de riesgo también diferentes con objeto de diversificar los riesgos.

El sistema de pensiones del IMSS, vigente a partir de 1997, es de pilares múltiples: un pilar básico de beneficio definido a través de una pensión mínima garantizada y una administración pública; un pilar complementario de contribución definida obligatorio y administración privada; por último, un pilar voluntario de contribución definida y administración privada.

1.3 Términos que señala la Nueva Ley del Seguro Social

¹⁶ Vid. GARCÍA JIMÉNEZ, Jesús. "Efectos sociales de las alternativas de reforma respecto al modelo de financiación de un sistema de seguridad social. Aplicación al caso latinoamericano". Revista CIESS. Julio de 2001. p. 101.

¹⁷ Cfr. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2005 PP. 200-202.

La Nueva Ley del Seguro Social aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el D.O.F. en diciembre de 1995, entró en vigor el 1 de julio de 1997. Esta ley entre otras cosas modifica radicalmente el sistema de pensiones; transformando el régimen anterior de reparto por un sistema basado en cuentas individuales capitalizadas y totalmente financiadas.

Entender este nuevo sistema, no es tarea sencilla por varias razones. En primer lugar, este sistema incorporó novedosas entidades financieras, como las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

En segundo lugar, la actividad de estas entidades financieras se desenvuelve dentro del Mercado de Valores y recientemente dentro del Mercado de Derivados, entornos financieros que, tienen cierto grado de complejidad para la gran mayoría de la población.

En tercer lugar, la terminología financiera utilizada en la legislación que regula este sistema es bastante técnica y abundante; pues además de la contemplada en la NLSS, tenemos la utilizada en la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su reglamento, así como la gran cantidad de circulares que la autoridad supervisora de este sistema, ha expedido.

Lo anterior ha dado como resultado, que a diez años de la implantación del nuevo sistema de pensiones, la mayoría de los trabajadores aún desconocen su funcionamiento y se muestran indiferentes respecto de su pensión para el retiro laboral, excepto cuando ya se acercan a la vejez.

Entre los términos más importantes del nuevo sistema de pensiones previstos en la ley en estudio, encontramos en su artículo 159 las siguientes definiciones:

1.3.1 Cuenta Individual

A pesar de lo simple del nombre, es importante distinguir sus componentes para poder entender adecuadamente su alcance.

Fr. I “Cuenta Individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La Cuenta Individual se integrará por las subcuentas de: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; del fondo nacional de la vivienda y de aportaciones voluntarias”.

La Afore abrirá a cada trabajador una Cuenta Individual en la que se depositarán los recursos del anterior SAR (depósitos del patrón en favor del trabajador hasta el 30 de junio de 1997) y los del nuevo SAR, además las aportaciones voluntarias que desee y pueda efectuar el trabajador.

Como podemos observar, la Cuenta Individual es una cuenta personal y única de cada trabajador, en la que se depositarán durante toda su vida laboral, las cuotas y aportaciones que realizan el patrón, el gobierno y el propio trabajador; la cual estará administrada por la Afore de su elección.

1.3.2 Individualizar

Fr. II “Individualizar, el proceso mediante el cual se identifica la parte que se abona a las subcuentas correspondientes a cada trabajador de los pagos efectuados por el patrón y el estado, así como los rendimientos financieros que se generen.

Este proceso de individualización deberá llevarlo a cabo las Afores, conforme al primer párrafo del artículo 175 de la NLSS: “*La individualización y*

administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro, estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro.”

Al efecto, el artículo 179 de la NLSS precisa que: *“Al efectuarse el entero de las cuotas obrero patronales, la Administradora de Fondos para el Retiro identificará la parte que corresponda a cada trabajador a efectos de que con dicha información, en los términos que establezca la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se realicen las aplicaciones específicas a cada subcuenta de la Cuenta Individual”.*

1.3.3 Pensión

Es la prestación económica que se paga en forma de renta mensual al asegurado o a sus beneficiarios, al acontecer algunos de los riesgos protegidos por la ley y reunir los requisitos que la misma establece. Las pensiones que cubre el IMSS son los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Fr. III Pensión, la renta vitalicia o el retiro programado.

La pensión es el resultado del esfuerzo de toda la vida laboral de los trabajadores. Contar con una pensión le ofrece la tranquilidad y seguridad de poder tener un apoyo económico que le permitirá vivir con dignidad.

1.3.3.1 Renta vitalicia

La renta vitalicia consiste en el pago de una pensión por parte de una aseguradora al trabajador o a sus beneficiarios. El nivel de pensión estará determinado por el precio de la renta vitalicia, el cual se establece de acuerdo con la rentabilidad que la aseguradora garantiza al trabajador por sus recursos durante la etapa de desacumulación y por su probabilidad de supervivencia; así,

el trabajador transfiere a la aseguradora los riesgos respecto a la rentabilidad de sus recursos.

Fr. IV “Renta vitalicia, el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la Cuenta Individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado”.

El beneficiario contrata con una compañía de seguros de retiro una renta vitalicia previsional, obligándose la compañía a pagar la prestación constante hasta el fallecimiento del trabajador, y a partir de allí las eventuales pensiones a sus beneficiarios. Como contraprestación, la compañía de seguros recibirá el saldo de la cuenta individual del trabajador, que le será transferida por la Afore.

1.3.3.2 Retiros programados

Hablamos de Retiro programado cuando el trabajador, no se decide por contratar una pensión vitalicia (de por vida) ante una aseguradora sino que prefiere que la Afore le entregue el dinero de su Cuenta Individual en diversos pagos parciales, según los años de esperanza de vida. Es decir sus fondos se dividen entre el número de años probables de vida, y el resultado se divide entre 12 que define la entrega que se le hará mensualmente.¹⁸

El retiro programado consiste en una desacumulación gradual del fondo de sobrevivencia del trabajador. Bajo este régimen, es el trabajador quien asume los riesgos de la inversión de sus recursos, además del de sobrevivir más tiempo de lo esperado.

Fr. V “Retiros programados, la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la Cuenta Individual, para lo cual

¹⁸ Vid. *Infra* Capítulo tercero. inciso 3.3.1.2. pp. 84-85.

se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos”.

1.3.4 Seguro de sobrevivencia

Es el que compra o contrata el pensionado en favor de sus familiares para que a su fallecimiento se les otorguen las pensiones a que tenga derecho (viudez, orfandad o ascendencia) y demás prestaciones.

Fr. VI “Seguro de sobrevivencia, aquél que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la Cuenta Individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado”.

1.3.5 Monto constitutivo

Es el precio que el trabajador deberá pagar ante una empresa de seguros, a efecto de que ésta le otorgue una pensión vitalicia, y al fallecer, sus familiares reciban sus pensiones que les correspondan (viudez, orfandad, ascendencia)

Fr. VII “Monto constitutivo es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros”.

De conformidad con lo que establece la nueva Ley del Seguro Social, las pensiones que se otorguen al amparo de la misma en materia de riesgos de

trabajo, invalidez y vida y cesantía en edad avanzada y vejez, deberán ser pagadas por una institución de seguros autorizada.

Para que dichas aseguradoras puedan hacer frente al pago de las correspondientes pensiones, tanto de los trabajadores como de los beneficiarios de éstos, deben recibir el denominado monto constitutivo, que es una cantidad que está calculada, entre otros elementos, en función de tablas actuariales de mortalidad para el trabajador y sus beneficiarios, razón por la cual, el monto constitutivo se modifica dependiendo de la mayor o menor sobrevivencia del trabajador y/o sus beneficiarios.

1.3.6 Suma asegurada

Es la cantidad de dinero que el IMSS está obligado a entregar al asegurado o a sus beneficiarios a efecto de que puedan cubrir el precio o monto constitutivo de las pensiones a que tienen derecho.

Si cubiertos los requisitos que exige la ley para que el asegurado o sus familiares tengan derecho a una pensión; resulta que el dinero ahorrado en la Cuenta Individual no es suficiente para comprar la pensión ante la aseguradora, en este caso el IMSS entregará el faltante, logrando así el asegurado o sus familiares adquirir una pensión vitalicia.

Es decir, la NLSS ya no garantiza una pensión, sino sólo la entrega de una cantidad de dinero que sumada a los fondos de la Cuenta Individual del trabajador haga posible la compra o contratación de una pensión ante una empresa de seguros.¹⁹

¹⁹ Cfr. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Guía práctica de la Afore y el nuevo Sar. SICCO. México. 1997. pp. 69-70.

Fr. VIII “Suma asegurada es la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la Cuenta Individual del trabajador”.

Todos estos nuevos conceptos, como veremos más adelante se relacionan directamente con el esquema del SAR actual.

En este capítulo se ha esbozado la evolución del concepto de lo que hoy conocemos como “Seguridad Social”. La expresión tiene un significado más amplio en unos países que en otros, pero en lo esencial puede definirse como la protección que la sociedad proporciona a todos sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales derivadas de la pérdida o reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte; así como a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación de los trabajadores y su familia.

El Seguro Social es una de las formas de bienestar social más difundidas en el mundo. Se le considera como un pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana, su finalidad es la de otorgar a los trabajadores y a sus familias servicios de salud y protección de su ingreso ante eventualidades derivadas de enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez, muerte y otros.

Cualquier Sistema de Seguridad Social, el pensionario en particular, busca otorgar un ingreso al trabajador y su familia ante determinadas contingencias, particularmente las provocadas por la vejez, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura, accidentes y enfermedades que puedan conducir a la invalidez.

Los sistemas de pensiones constituyen uno de los principales elementos en la Seguridad Social de un país. Durante las últimas dos décadas

diversos países han visto la necesidad de introducir cambios en sus sistemas de pensiones.

En México, el primero de julio de 1997 entró en vigor la Nueva Ley del Seguro Social, transformando el régimen anterior de reparto, por un sistema basado en la capitalización individual, contribuciones definidas y administración privada.

Este nuevo sistema incorporó novedosas entidades financieras, que se desenvuelven dentro del Mercado de Valores; utilizando terminología financiera bastante técnica y abundante; dando como resultado que a diez años de estar operando, aún sea poco entendido por la mayoría de los trabajadores.

CAPÍTULO SEGUNDO

Antecedentes de los Sistemas de Pensiones

Para analizar el sistema de pensiones de la Nueva Ley del Seguro Social y así conocer sus efectos desde un punto de vista social, tenemos que partir del concepto de Seguridad Social.

El capítulo anterior lo dedicamos a revisar el origen y evolución en su primera etapa, de lo que hoy entendemos por Seguridad Social, desde los sistemas iniciales de protección, cuando grupos de personas con problemas y preocupaciones similares se unían para protegerse mutuamente; hasta la aparición de los seguros sociales.

En el presente capítulo abordaremos los diversos elementos que contribuyeron a conformar los regímenes de Seguridad Social desde, el nacimiento y desarrollo de los seguros sociales, durante el último tercio del siglo XIX, hasta la conformación de los actuales Sistemas de Seguridad Social.

Primero, examinaremos los principales antecedentes internacionales, iniciando cuando la industrialización comenzó a dar sus primeros pasos; hasta la época actual donde se observa un movimiento mundial en el sentido de revisar y fortalecer los sistemas de pensiones.

Iniciaremos revisando someramente los antecedentes de la Seguridad Social en Alemania, Inglaterra y Estados Unidos; y profundizaremos el análisis en Chile, ya que si bien es cierto que los países latinoamericanos fueron fuertemente influenciados por el modelo de Seguridad Social bismarckiano; también es evidente que las reformas de la Seguridad Social en América y en particular los sistemas de pensiones, han tomado como paradigma la reforma efectuada en Chile en 1981.

En la segunda parte conoceremos los antecedentes de la Seguridad Social en nuestro país, partiendo desde la expedición de la Constitución de 1917, hasta llegar a uno de los principales antecedentes legales de las reformas a los sistemas de pensiones en México; la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro que comenzó a funcionar en el mes de mayo de 1992.

Debemos recordar que la Seguridad Social es la respuesta a una aspiración de seguridad en el sentido más amplio. Su propósito fundamental es dar a los individuos y sus familias protección, mediante una serie de medidas o elementos contra las privaciones económicas y sociales que podrían desaparecer o disminuir sus ingresos; por lo que, no sólo es necesario satisfacer las necesidades a medida que aparecen, sino comenzar por prevenir los riesgos, y en este sentido, un aspecto medular lo constituye el sistema pensionario incluido en la Seguridad Social de la mayoría de los países.

2.1 Antecedentes internacionales

En el siglo XIX, en Europa predominaba el tipo de vida rural, la gente dependía de la tierra, dedicándose a labores de pastoreo y agricultura de subsistencia; encontrándose a menudo en condiciones de pobreza; su defensa tradicional contra ella había sido siempre la solidaridad de la familia, del clan o de la tribu, pues cada generación aceptaba el deber de cuidar a sus ancianos, a sus enfermos y a los débiles.

Esta forma de vida, se transformó radicalmente al aparecer el proceso de industrialización; provocando el éxodo de las gentes en búsqueda de trabajo de las áreas rurales a las zonas urbanas, en las que se instalaron y desarrollaron las fábricas y el comercio. Al tornarse en empleados asalariados, se dio origen a una nueva categoría de trabajadores: los obreros de las fábricas, cuya subsistencia dependía por completo del pago regular de sus salarios.

Con la revolución industrial los trabajadores se encontraron en el más absoluto desamparo, vivían en hacinamiento, con condiciones insalubres tanto en los centros de trabajo como donde habitaban, sus jornadas de trabajo eran extenuantes, sus salarios miserables; y los empleadores no se consideraban obligados a solventar los gastos de enfermedad, accidentes de trabajo, etcétera, por consiguiente, los obreros debían atender con sus magros salarios los riesgos y contingencias sociales, aunque para ello tuvieron que enviar a la fábrica, a sus mujeres y a sus hijos menores de edad.²⁰

Poco a poco entre los trabajadores empezó a crearse conciencia de la explotación de que eran víctimas, despertándose en ellos la inquietud de organizarse colectivamente en asociaciones de autoayuda solidaria, destacando entre ellas las mutuales de socorro mutuo y las cooperativas de consumo.

Lentamente fueron introduciéndose mejoras a la situación de los trabajadores primero por empresarios comprometidos socialmente; más tarde, gracias a la fuerte presión de grupos sociales, políticos y de la iglesia, el Estado comienza a consignar y a instrumentar estatutos legales para proteger al trabajador de las injusticias de que eran víctimas; dando lugar a esquemas protectores que se convertirían con el paso del tiempo en los seguros sociales.

El concepto contemporáneo de Seguridad Social se remonta a finales del siglo XIX en Alemania, donde el canciller Otto Von Bismarck creó un Sistema de Seguridad Social con el objetivo de guardar relativa estabilidad y no se desencadenara una revolución. El primer sistema de Seguro Social se introdujo en tres etapas: *El Seguro de Enfermedades en 1883; El Seguro de Accidentes de Trabajo en 1884 y El Seguro de Invalidez y Vejez en 1889*, quedando cubiertos obligatoriamente los trabajadores industriales.

²⁰ Cfr. BUEN LOZANO, Néstor de. Emilio Morgado Valenzuela (coordinadores). Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. Op. Cit. p. 606.

Los resultados de la aplicación del modelo de Seguridad Social en Alemania fueron tan eficaces para distribuir riqueza, disminuir pobreza, mejorar la salud, generar bienestar y fortalecer la economía, que muy pronto se extiende a Europa y, más tarde a otras partes del Mundo.²¹ De 1883 a 1919 Francia, Dinamarca e Inglaterra tomaron la experiencia de la Seguridad Social en Alemania.

Mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos del planeta ponen fin a la primera guerra mundial. Como producto de ese histórico Tratado, nace en 1919 la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El preámbulo de la Constitución de la OIT es muy rico en contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social.

La expresión “Seguridad Social”, apareció en el mundo occidental a partir de la Social Security Act del 14 de agosto de 1935, promulgada por el presidente Franklin D. Roosevelt, con finalidad de hacer frente a la crisis económica que devastaba al país, erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales que podrían producirse. Esta Ley fue la primera que consideró a la Seguridad Social como un sistema de concepción integral utilizando todas las instituciones destinadas a lograr ese propósito.

“Tres años después, el 14 de septiembre de 1938, en Nueva Zelanda se promulgó la Ley de Seguridad Social, que tendría influencia decisiva en la legislación mundial sobre la materia, por lo novedoso de sus principios, en que se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera, y superaba en esta forma el tradicional concepto de asistencia pública. Correspondió a la Organización Internacional del Trabajo la difusión de esta importante normativa,

²¹ Cfr. OBANDO, José Ángel. Seguridad social: Una visión general. “Breve síntesis histórica de la seguridad social”. Central del movimiento de trabajadores costarricenses. Septiembre 2002.

por haber fijado mejor que cualquier otro texto, el significado práctico de la Seguridad Social”.²²

En los documentos más importantes de nuestra época: la Carta del Atlántico de 1941 y la Declaración de Washington de 1942, se proclamaba que todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y de Seguridad Social.

En septiembre de 1942 se celebró en Santiago de Chile la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la que se formuló la declaración de Santiago, proclamando que: *“Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Éste es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos”*.

También contribuyó a la difusión de la expresión Seguridad Social el economista inglés sir William Beveridge, en su famoso informe Social Insurance And Allied Service, hecho público el 20 de noviembre de 1942, se conoce como el Plan Beveridge; el cual contiene una concepción mucho más amplia de la Seguridad .

La Seguridad Social se convirtió en un derecho inalienable de la humanidad, tal y como lo manifiesta la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

²² BUEN LOZANO, Néstor de. Emilio Morgado Valenzuela (coordinadores). Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. Op. Cit. pp. 612-613.

La OIT ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de la Seguridad Social. Su objetivo fundamental ha sido la formulación de políticas y programas internacionales para mejorar las condiciones de trabajo y de vida, y uno de los principales medios de que se vale lo constituyen los convenios internacionales del trabajo. Entre ellos tenemos la conocida como Norma Mínima o Convenio N° 102, referente a la seguridad social (28 de junio de 1952); cuya adopción por la conferencia constituyó un hito en la historia de la Seguridad Social en el plano internacional.²³

Aunque posteriormente la OIT elaboró convenios más detallados sobre determinadas ramas de la Seguridad Social, el convenio núm. 102 conserva su trascendencia como el documento que establece importantes normas básicas.

En la región latinoamericana, los regímenes de jubilaciones y pensiones fueron surgiendo a lo largo de un amplio periodo de gestación.

Mesa-Lago, clasificó y ordenó a los países latinoamericanos en tres grupos, con base en la fecha en que introdujeron sus primeros programas de jubilaciones y pensiones, así como el grado de desarrollo alcanzado en los mismos: El grupo pionero-alto, integrado por Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica; quienes fueron los primeros en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, en los decenios de 1920 y 1930. El grupo intermedio, integrado por Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, implementó sus programas principalmente en los decenios de 1940 y 1950. El grupo tardío-bajo integrado por Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití fueron los últimos que introdujeron sus programas, en los decenios de 1960 y 1970.²⁴

²³ Cfr. OIT. Introducción a la Seguridad Social. tercera edición. OIT. Ginebra. 1984. pp. 9-10.

²⁴ Cfr. CISS. Informe sobre la Seguridad Social en América 2005. CISS. México. 2004. p. 112.

2.1.1 Alemania

Los sistemas de los seguros sociales, tuvieron su cuna a finales del siglo XIX en Alemania; el motor que hizo posible su puesta en práctica, fue el temor a la destrucción del Estado y de la sociedad por el movimiento obrero; a tal grado que se provocaron fuertes tendencias revolucionarias. Es aquí donde aparece el llamado “Mariscal de hierro”, canciller Otto Von Bismarck, ministro del rey de Prusia, quien en torno a la miseria del proletariado surgida por el desarrollo industrial, logra controlar los descontentos sociales a través de la expedición de leyes de excepción social.²⁵

El primer régimen amplio de Seguro Social, fue instituido en Alemania entre 1883 y 1889 por el gobierno presidido por Otto Von Bismark, que se introdujo en tres etapas. Bismark presentó al parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra enfermedades, que alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883, para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad.

En 1884 se inició el seguro de accidente de trabajo y enfermedad profesional, cuya administración se confió a las asociaciones de empleadores, y finalmente en 1889 se creó el seguro obligatorio de invalidez y vejez, que administraban las autoridades provinciales.

Alemania, mantuvo la convicción de implantarse un régimen amplio de Seguridad Social para las clases económicamente más desprotegidas, y por ende, mayormente expuestas a la enfermedad; fue en el año de 1911, cuando se completa el ciclo natural de esa serie de legislaciones, promulgándose el Código de Seguros Sociales. Así surgió, por fases, el Seguro Social original del cual partirían todos los demás.

²⁵ Cfr. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. novena edición. Porrúa. México. 2005. p. 64.

2.1.2 Inglaterra

Inglaterra después de una larga lucha sindical en el año de 1907, promulgó su *Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo* y un sistema de asistencia para ancianos.

En 1911 a instancias de David Lloyd George, el Parlamento británico estableció una ley de inspiración Bismarckiana denominada “National Insurance Act”, la cual abarcó en forma completa y perfeccionada los riesgos de enfermedad, invalidez, el paro voluntario, y la previsión de desempleo; colocando a Inglaterra en líder mundial en materia de seguros sociales.

Ya desde entonces, el financiamiento de este tipo de seguros sociales se basaba en la participación y contribución económica del Estado, de los patrones y de los obreros asegurados; constituyendo una aportación de vital importancia a los sistemas de seguros sociales actuales, en donde se hace converger a los factores de la producción bajo la supervisión del Estado.

En 1942, la comisión revisora del sistema inglés de Seguridad Social, presidida por el economista inglés sir William Beveridge presentó su informe conocido como *Plan Beveridge*, también llamado *Informe Beveridge sobre los seguros sociales* el cual contenía una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social permanente de garantía en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad, a través del Estado.²⁶

Beveridge elaboró un plan para combatir la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad, los *cinco gigantes* enemigos del hombre que impiden la reconstrucción de los Estados, que resultó el más completo de los hasta entonces formulados.

²⁶ Ibidem p. 67.

Presentó un sistema que estaría formado por a) el seguro nacional, de amparo a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; b) los seguros de accidente de trabajo y enfermedades profesionales; c) el Servicio Nacional de Salud; d) el régimen de asignaciones familiares, y e) régimen de asistencia nacional para personas menesterosas que no estaban aseguradas y por consiguiente no aportaban suma alguna.²⁷

Las recomendaciones del informe fueron recogidas por el gobierno, y desde 1945 se empezaron a promulgar leyes protectoras que en el mencionado informe se sugerían. Sobre esas bases, en julio de 1948 se promulga la *Ley del Seguro Nacional*, con la cual Inglaterra establece su Sistema de Seguridad Social.

Por su trascendente aportación a una nueva conceptualización de los seguros sociales, legando al mundo ideas revolucionarias valiosas para alcanzar un sistema integral de Seguridad Social, a Sir William Beveridge se le ha considerado como el *padre de los seguros sociales modernos*.

2.1.3 Estados Unidos de América

Antes del siglo XX, la mayoría de las personas de este país vivían y trabajaban en el campo y la seguridad económica la proveía la familia; la Revolución Industrial cambió este entorno, la familia extensa y la granja familiar como fuentes de seguridad económica se hicieron menos comunes. La Gran Depresión de 1929 produjo una crisis en la vida económica de este país. Bajo estas condiciones fue como empezó la ley del Seguro Social.

El 8 de junio de 1934, el presidente Franklin D. Roosevelt, en un mensaje al Congreso, anunció su intención de establecer un programa de

²⁷ Cfr. LOZANO, Néstor de. Emilio Morgado Valenzuela (coordinadores). Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. Op. Cit. p. 614.

Seguridad Social. Inmediatamente estableció el Comité de Seguridad Económica, que tuvo como objeto estudiar a fondo el problema de inseguridad económica y hacer recomendaciones que sirvieran de base a un programa legislativo para el congreso.

A comienzos de enero de 1935, el comité presentó su informe y el 17 de enero el presidente lo introdujo en ambas cámaras del congreso para su consideración; el Acta del Seguro Social se hizo ley el 14 de agosto de 1935. Además de varios puntos sobre el bienestar general, la nueva ley creó un programa de Seguridad Social para pagar un ingreso continuo, a los trabajadores jubilados a los 65 años o más.

“Cuando el presidente Franklin Delano Roosevelt firmó la ley original dijo, *La civilización de los últimos cien años, con sus increíbles cambios industriales, ha tendido a hacer la vida más y más insegura. Los jóvenes han empezado a temer lo que será de ellos cuando les llegue la vejez. Hoy, gracias al Seguro Social, la gente sabe que tendrán una base de ingresos fija cuando se jubilen*”.²⁸

La ley original trataba solamente beneficios de jubilación y únicamente para el trabajador. Las enmiendas de 1939 hicieron un cambio fundamental en el programa del Seguro Social: añadieron dos categorías de beneficios; pagos a la esposa y niños menores de un trabajador jubilado (lo que se llaman beneficios de dependientes) y beneficios de sobrevivientes en caso de la muerte prematura del trabajador. Este cambio transformó el Seguro Social de ser un programa de jubilación para individuos a ser un programa de seguridad económica basado en la familia.

²⁸ Vid. <http://www.ssa.gov/español/brevehistoria.htm>

El Seguro Social ha crecido hasta el punto de convertirse en una faceta esencial de la vida moderna. Desde 1940, cuando poco más de 222,000 personas recibían beneficios mensuales de Seguro Social hasta hoy, cuando casi 45 millones reciben esos beneficios, el Seguro Social ha ido creciendo paulatinamente.

2.1.4 Chile

Chile es el país pionero en materia de Seguridad Social en América Latina, no sólo por ser uno de los primeros en establecer su sistema de Seguridad Social; sino también porque llegó a cubrir el 80 % de la fuerza laboral de ese país. Este sistema alcanzó su etapa más acabada de desarrollo hacia la séptima década del siglo pasado, a partir de ahí, se pensó en su modificación.

En la evolución de la Seguridad Social en Chile podemos distinguir en primer lugar, los programas de ayuda basados en la beneficencia pública, especialmente para la atención médica y hospitalaria de los más pobres, revistiendo formas rudimentarias de asistencia social con leve participación del Estado.²⁹

Esta forma de protección fue reemplazada entre 1924 y 1925 por instituciones estatales que dieron origen, como segundo lugar, a la época de los seguros sociales, la cual se caracterizó por la superposición de estructuras institucionales y legales.

La Constitución de 1925, en su artículo 10, estableció como garantía constitucional “La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus

²⁹ Cfr. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. Op. Cit. p. 15.

necesidades personales y a las de su familia”, agregando que “es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país”. En esta época, surgen la Caja Nacional de Empleadores Públicos y Periodistas, el servicio de Seguro Social y el Seguro de Pensiones para empleados particulares.³⁰

En Chile, el sistema de Seguridad Social surgió tempranamente, pero de manera gradual y fragmentada, lo cual dio lugar a una multiplicidad de instituciones que protegían a diferentes grupos ocupacionales a través de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones.

La Seguridad Social en Chile reposaba en las Cajas de Previsión; entidades encargadas de recaudar las cotizaciones que debían aportar los trabajadores activos y patrones, y pagar los beneficios que otorgaba el sistema. La cobertura bajo este esquema se dividió en función de la categoría del trabajador (obreros y empleados) y del área de actividad en que éste se desempeñaba.

Hasta 1980, el antiguo sistema de pensiones funcionó a través de 32 Cajas de Previsión y dentro de estas instituciones se encontraban hasta cien regímenes previsionales diferentes, aunque el 90% de los trabajadores cotizaba sólo en los tres más importantes: el servicio de Seguro Social (SSS), la Caja de Previsión de empleados particulares (Empart) y la Caja nacional de empleados públicos y periodistas (Canaempu).

En 1974, el sistema previsional fue objeto de una serie de reformas encaminadas a racionalizar el régimen de las 32 cajas de previsión y uniformar

³⁰ Cfr. *Ibidem.* p. 14.

sus prestaciones³¹. En resumen, se uniformaron aspectos básicos del sistema, pero no se fusionaron las Cajas de Previsión, es decir, no se unificó el sistema de pensiones. Esto constituyó la primera fase de la reforma que se avecinaba.

Con el decreto - Ley 3500, del 1 de mayo de 1980, Chile procedió a reformar profundamente su Sistema de Seguridad Social. En la reforma se encuentra el establecimiento de un nuevo sistema de pensiones por vejez.

El nuevo sistema de pensiones por vejez, se caracteriza en lo fundamental por ser un sistema de capitalización individual, de contribuciones definidas representativas de cuotas de fondos de pensiones gestionado por sociedades anónimas con fines de lucro, denominadas, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Ellas están sujetas a la regulación, fiscalización y control de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). El sistema es contributivo y con aportaciones solo de los trabajadores, cuya afiliación es voluntaria para los independientes y obligatoria tratándose de los dependientes - de los sectores privado y público- cualquiera sea su actividad.

Los Sistemas de Seguridad Social son un reflejo de los entornos político, económico y social. El concepto de Seguridad Social surgió en circunstancias históricas difíciles, cuando la lucha contra la pobreza extrema constituía una enorme preocupación para muchos gobiernos. La Seguridad Social y, ante todo, su componente básico de asistencia social, fue reconocido con posterioridad como un derecho humano esencial.

La Seguridad Social nace como tal en Alemania, en donde impulsadas por el canciller alemán Otto Von Bismarck, fueron refrendadas tres leyes sociales, que representan hasta hoy día, la base del sistema de

³¹ Entre mediados de los 50 y principios de los setenta se realizaron diversos estudios sobre la reforma de la seguridad social, en donde se describieron las desigualdades del sistema y se recomendó su unificación legal, administrativa y financiera.

Seguridad Social universal. De 1883 a 1919 otros países tomaron la experiencia de la Seguridad Social en Alemania, como Francia, Dinamarca e Inglaterra. Inglaterra, en 1911 promulga la Ley denominada “National Insurance Bill”, la cual obtuvo la solidaridad nacional, porque abarcó en forma completa y perfeccionada los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro voluntario, colocándose en líder mundial en materia de seguros sociales.

En la época comprendida entre las dos guerras mundiales, continuó en el mundo entero la expansión de los seguros sociales de inspiración alemana, aunque en materia de atención médica resultó de gran trascendencia la legislación inglesa.

La Seguridad Social surgió como concepto fundamental de la protección de los trabajadores y de sus familias contra determinados riesgos inherentes a su condición social. (Preámbulo de la Constitución de la OIT). Este criterio se vio confirmado y fortalecido por la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944) y por la Declaración Universal de los derechos humanos de las naciones unidas (1948). Los principios básicos de la Seguridad Social fueron incorporados progresivamente en los primeros convenios y recomendaciones de la OIT, adoptados entre 1944 y 1988, y simultáneamente en el Código Europeo de Seguridad Social, adoptado por el Consejo de Europa en 1964.

Por otra parte los Estados Unidos de Norteamérica, con motivo de la crisis económica de 1929, crea la Ley del Seguro Social, aprovechando las experiencias en la materia de otros países. El Acta del Seguro Social se hizo ley el 14 de agosto de 1935. Además de varios puntos sobre el bienestar general, la nueva ley creó un programa de seguridad social para pagar, a los trabajadores jubilados a los 65 años o más, un ingreso continuo.

Chile es el país pionero en materia de Seguridad Social en América Latina al establecer en 1924 el modelo bismarckiano; en un principio operó bajo

un sistema de Seguridad Social altamente estratificado, sin unificación ni uniformidad; La reforma impulsada en 1974 en Chile logró unificar ciertas prestaciones y condiciones de adquisición así como agrupar algunos subsistemas bajo una administración común, pero los mismos no fusionaron sus fondos de pensiones y subsistieron diferencias entre ellos.

La principal fuente de financiamiento del Sistema de Seguridad Social se realizaba a través de cotizaciones sobre el salario de los asegurados. La ley establecía los porcentajes de cotización a pagar por el asegurado, el patrón y el Estado. Constituía otra fuente de financiamiento el producto de las inversiones de los fondos de reserva, especialmente el de las pensiones.

En los primeros años, el esquema adoptado generó una etapa fácil de la Seguridad Social, pues los trabajadores se incorporaban al sistema y aportaban recursos sin significar gasto alguno; sin embargo, después de 50 años o más, los gastos aumentaron y la demanda creció, en razón de que con el tiempo los cotizantes demandaron y demandan el usufructo de sus aportaciones, pero las situaciones políticas y económicas ya no permitieron obtener los beneficios esperados en el pasado.

2.2 Antecedentes Nacionales

Durante la segunda mitad del siglo XIX e inicio del siglo XX, la explotación agrícola, minera y textil, a que estaban sujetos los trabajadores mexicanos, impulsó las primeras acciones orientadas a reivindicar sus condiciones laborales. La movilización de obreros y campesinos era una realidad, pero fue hasta 1906 y 1907 con los conflictos de Cananea y Río Blanco cuando se sentaron las bases de la lucha social de los trabajadores; se inició la sublevación popular, que estallaría de manera generalizada en 1910.

La situación social, económica y política de fines del siglo XIX, y de la primera década del siglo XX, originó la revolución mexicana. En un principio la fuerza inicial del movimiento revolucionario provino de las reivindicaciones campesinas, con el paso del tiempo el movimiento obrero fue ganando terreno. En 1912 se creó la Casa del Obrero Mundial, que hasta 1918 fue la principal y más importante agrupación obrera.

Durante el período de 1900-1917 en diversos Estados de la República la clase trabajadora se favoreció con la promulgación de Leyes, que trataron dar respuesta a la creciente inconformidad del sector obrero; entre las que destacan las siguientes:

El 30 de abril de 1904, el gobernador del Estado de México, José Vicente Villada promulgó una Ley referente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.³²

Más tarde, el 9 de noviembre de 1906, Bernardo Reyes Gobernador del Estado de Nuevo León, expidió la Ley sobre accidentes de trabajo, en la que se obligaba al patrón a otorgar prestaciones médicas, farmacéutica y pago de salario al trabajador, por incapacidad temporal o permanente e indemnizarlo en caso de muerte.

En 1911, por decreto del Presidente Francisco I. Madero fue creado el Departamento de Trabajo, dotándolo de facultades para intervenir en todos los conflictos laborales, como simple amigable componedor.

El 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga promulga en el Estado de Jalisco una Ley de Seguridad Social que fue un antecedente importante y decisivo de la institucionalización del Seguro Social. En 1915,

³² Cfr. GARRIDO RAMÓN, Alena. Derecho Individual del Trabajo. "Lecciones de Cátedra". UNAM. Facultad de Derecho. SUA. México. 1996. p. 22.

Salvador Alvarado expide en el Estado de Yucatán un decreto de Ley del trabajo en el que se establece un sistema de seguros sociales como instituciones estatales.

El programa del Partido Liberal y el Plan de Ayala tuvieron decisivos pronunciamientos sociales que habrían de trascender al Constituyente de 1917 en el tema agrario (artículo 27) y del trabajo (artículo 123).

El primero de julio de 1906, se publicó el manifiesto y programa del Partido Liberal Mexicano, presidido por Ricardo Flores Magón; considerado el documento pre-revolucionario mas importante del derecho del trabajo, fuente ideológica de la Constitución de 1917; el cual examinó la situación del país, las condiciones de los obreros y campesinos; y propuso reformas de fondo a los programas político, agrario y del trabajo.

En el mes de septiembre de 1916 Don Venustiano Carranza convocó al pueblo para elegir representantes a una asamblea constituyente, que determinaría el rumbo de la Nación. Durante el Congreso Constituyente de 1917, una comisión inspirada en las ideas de los hermanos Flores Magón, logró incorporar a la Constitución los derechos de los obreros, haciendo hincapié en la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes y las enfermedades derivadas del trabajo.

La base constitucional del Seguro Social en México se encuentra en el artículo 123 de la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara "de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares."

En 1929 el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional para disponer que se considera de utilidad pública la

expedición de la Ley del Seguro Social; pero, habrían de pasar todavía casi quince años para que la Ley se hiciera realidad.

Si bien el artículo 123 de la Constitución de 1917 estableció la necesidad de promover programas de previsión social, algunos de los esfuerzos más generalizados se presentaron durante los gobiernos posrevolucionarios.

Durante el Gobierno de Calles se instauraron planes para los servidores públicos (Ley General de Pensiones Civiles de retiro) y para los militares. Ambos programas fueron mejorados durante el gobierno de Cárdenas al tiempo que se incluyeron planes de pensiones para el retiro en los contratos colectivos de los trabajadores petroleros y ferrocarrileros.

Fue hasta el Gobierno del General Ávila Camacho cuando se aprobó e instituyó en 1943 una Ley de Seguridad Social que extendía diversos beneficios para los trabajadores asalariados y que tomó forma mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta legislación incluía el beneficio de pensiones por invalidez, vejez y retiro.

Como hemos mencionado, la explotación de que eran objeto los trabajadores del campo, las minas y la industria; las miserables condiciones en que vivían los obreros, la riqueza nacional en unas cuantas manos, la imposición del orden mediante medidas represivas; trajo como consecuencia que el pueblo se levantara en armas generándose la Revolución mexicana, para por un lado destruir el sistema injusto en que vivían y por el otro crear un ordenamiento protector para la clase trabajadora. Concluida la Revolución, las reivindicaciones para la clase trabajadora se consideraron en la Constitución Política de 1917; la cual introduce las garantías sociales en materia laboral.

2.2.1 Constitución Política de 1917

La declaración de los derechos sociales de 1917, plasmados en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna de Querétaro; fue resultado de la lucha de los hombres del pueblo que venían de la primera gran revolución del siglo XX quienes, en la Asamblea Constituyente tuvieron que vencer la resistencia de los diputados conservadores para imponer la idea de la reforma agraria y la creación de los derechos sociales de los trabajadores.

La Constitución política de 1917 en su título original y completo, se denominó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Lo cierto es, que la Constitución que se promulgó el 5 de febrero de 1917, no fue una reforma a la de 1857, sino una nueva ley que recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales. Esto se hizo evidente en los artículos 27 y 123.³³

El 19 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza lanzó la convocatoria al Congreso Constituyente; estableciendo que el 1º de diciembre de 1916 se reunirían en la ciudad de Querétaro, donde con la concurrencia del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, se presentaría el proyecto de reforma a la Constitución.

El 1º de diciembre de 1916 dio inicio a la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro. Muchos de los diputados que participaron eran ya conocidos por su participación en las acciones de armas, sus ideas revolucionarias, los cargos públicos ocupados o sus artículos periodísticos. Uno de los Constituyentes de Querétaro ---el último en morir--- Jesús Romero Flores, escribió que se trataba de hombres de lucha, grandes conocedores de los problemas del pueblo mexicano en sus diversos aspectos.³⁴

³³ Cfr. RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas, tercera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002. pp. 79-80.

³⁴ Vid. *Ibidem*. p. 92.

Dentro del constituyente de 1917 surgió el debate acerca de la necesidad de reformar el artículo 5º a fin de incluir en las garantías individuales, una serie de cuestiones tendientes a proteger a los trabajadores en sus diversas actividades y relaciones con sus llamados empleadores; siendo tan importantes las cuestiones discutidas, que llevó a la creación de un nuevo capítulo.

Se encontró la división entre quienes suponían que bastaba y sobraba el artículo 5º --libertad de trabajo-- para agotar la materia laboral y otros considerando que materia tan importante, requería y merecía un capítulo especial. Entre estos últimos, se encontraba el diputado obrero por Yucatán Héctor Victoria, quien impugnó el proyecto carrancista por insuficiente; y al hacer uso de la palabra fincó las bases de lo que posteriormente fue el artículo 123 Constitucional.

Otro gran impulsor de la legislación obrera fue el diputado por Hidalgo, Alfonso Cravioto, quien en la sesión del 28 de diciembre de 1916 hizo la propuesta concreta de un artículo especial con respecto a lo laboral.

Después de terminado el debate, se convocó una comisión redactora del proyecto, presidida por Pastor Rouaix; comisión que dictaminó y propuso el 13 de enero de 1917, lo que finalmente sería el artículo 123.³⁵

En resumen, el artículo 5º original de Carranza fue aprobado, con pequeñas variantes, dado que se vertió toda la materia laboral en el nuevo Título Sexto que contenía el artículo 123, bajo el rubro “Del Trabajo y la Previsión Social”.

Como podemos notar, la Constitución de 1917 logró consagrar los postulados mínimos de protección en materia de trabajo y de previsión social, a

³⁵ Vid. *Ibidem.* p. 98.

través del artículo 123; concretamente en relación a nuestro tema de estudio, en la fracción XXIX del artículo 123, se hacía por primera vez referencia a los problemas de cesantía y vejez, estableciendo un sólido antecedente en materia de pensiones,³⁶ al señalarse que:

“Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

Siendo Presidente interino de la República Emilio Portes Gil, convocó en julio de 1929 al Congreso de la Unión para celebrar un periodo extraordinario de sesiones, con el objeto de reformar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, publicándose el 6 de septiembre del mismo año, la siguiente reforma:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras con fines análogos.”

Es innegable que nuestro derecho del trabajo y la idea de la Seguridad Social, fueron producto del movimiento revolucionario gestado durante la primera década del siglo XX; y que con la promulgación de la Constitución de 1917, se sentaron las bases de la Seguridad Social en México, al considerar en su artículo 123, reivindicaciones para la clase trabajadora en nuestro país, contemplándose aunque beneficios mínimos en materia de previsión social, entre otras medidas, la responsabilidad de los patrones en

³⁶ Cfr. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. El sistema de ahorro para el retiro. "Aspectos legales". Porrúa. México. 2005. p. 2.

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la obligación de observar los preceptos legales sobre seguridad e higiene, pero lo más importante el antecedente en materia de seguros.

2.2.2 Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925.

En la Constitución de 1917, los trabajadores al servicio del Estado quedaron marginados de los beneficios de carácter social que la mencionada Constitución otorgaba a todos los trabajadores; por tal motivo los servidores públicos mostraron su inquietud a nivel nacional provocando que el entonces Presidente de la República, Plutarco Elías Calles; promulgara el 12 de agosto de 1925 la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro y en 1926 se creara la Dirección General de Pensiones de Retiro.

Así nació para los empleados federales el primer régimen de pensiones de retiro laboral, desvinculado de la atención a la salud y de la protección al salario. Las prestaciones que otorgaba la Dirección General de Pensiones de Retiro, contemplaban tres objetivos fundamentales:

- otorgar préstamos pequeños, a corto tiempo, a todos los empleados federales a fin de que éstos pudieran atender necesidades urgentes de bajo costo;
- otorgarles préstamos hipotecarios para la adquisición o construcción de viviendas; y,
- otorgar a aquellos trabajadores que hubieren cumplido ciertos años de servicios continuos (35 años) y hubieren llegado a determinada edad (55 años mínimo) disfrutar de una pensión ajustada al promedio de sueldos obtenidos durante los últimos cinco años de servicios.³⁷

³⁷ Vid. Archivo Histórico del ISSSTE y archivos Nosotros
<http://informática.issste.gob.mx/website/comunicados/nosotros/agosto2000.html>

Sin embargo, como dicha Ley no llenaba las aspiraciones de los trabajadores, se hizo necesaria una reforma substancial; es así como el 30 de diciembre de 1947, aparece la Ley de pensiones civiles conteniendo mayores beneficios.

En 1959, bajo el mandato del presidente Adolfo López Mateos, se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir un apartado B en el artículo 123, con objeto de elevar a rango constitucional los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Este apartado incluye los derechos de los trabajadores de naturaleza social, como es el caso de la protección en accidentes y enfermedades profesionales, la jubilación, la invalidez y la muerte, así como la vivienda.

El 28 de diciembre de 1959 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual abrogó la ley de pensiones Civiles de 1947 y mediante la cual se crea el organismo público descentralizado del mismo nombre (ISSSTE).

Como podemos observar, inicialmente el Constituyente de 1917 no consideró en el artículo 123 el pago de pensiones jubilatorias ni de invalidez para el trabajo, asimismo no contempló a los trabajadores al servicio del Estado; por lo que ante la inquietud de los servidores públicos, años después, en 1925 se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, con la finalidad de incluir algunas garantías de carácter social en favor de estos trabajadores. Podemos considerar esta Ley como uno de los antecedentes más importantes de los sistemas pensionarios; la cual consideraba las pensiones de retiro como un derecho de los empleados y no como un favor que otorgaba el Estado.

2.2.3 Ley del Seguro Social de 1943

La Seguridad Social en nuestro país nace en el seno del derecho del trabajo; esbozada incipientemente en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917, la que consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo que, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberían fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

En 1921, el General Álvaro Obregón, entonces Presidente de la República, promovió el primer proyecto de Ley del Seguro Social, a través de la Ley del Seguro Obrero, el cual a pesar de no ser aprobado por el Congreso de la Unión; creó las condiciones para que se reformara la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

En 1929 el Congreso de la Unión modificó el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, esta reforma dio al Seguro Social la categoría de un derecho público obligatorio, de tal forma que en lugar de fomentar la integración de cajas de seguro popular se adoptaría una ley de alcance nacional, que pudiera repartir las responsabilidades derivadas de los riesgos. Por ello, se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprendería los seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

Se realizaron varios intentos por emitir la primera Ley del Seguro Social sin resultados favorables; entre ellos podemos mencionar los siguientes:

En febrero de 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, en su informe de gobierno anunció la integración de una comisión encargada de redactar un anteproyecto de Ley del Seguro Social, la cual no llegó a promulgarse; sin embargo, los trabajos de dicha comisión fueron de gran

trascendencia para la discusión y estudio de otros proyectos elaborados más tarde.

El presidente, Lázaro Cárdenas del Río, atendiendo a la necesidad de contar con una institución encargada de brindar los beneficios y servicios sociales que la población requería; instruyó a uno de sus más destacados colaboradores, Ignacio García Téllez para que integrara una comisión que estudiara la expedición de dicha legislación de observancia nacional.³⁸ El proyecto de ley no llegó a cristalizarse; pero sin lugar a dudas marcó un gran precedente.

Más tarde el sucesor del General Lázaro Cárdenas; Manuel Ávila Camacho, comisionó al propio Ignacio García Téllez, entonces Secretario de Trabajo y Previsión Social para que retomando el proyecto, formulara la iniciativa de Ley.

En el mes de diciembre de 1942, el Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Seguro Social proponiendo como suprema justificación, que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de "proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales". El Congreso aprobó la iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el D.O.F. El IMSS inició su funcionamiento un año después, el primero de enero de 1944.

“Esta ley reconoció que el Seguro Social es el instrumento básico, aunque no el único, de la Seguridad Social, cuya realización está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos

³⁸ Cfr. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 97.

descentralizados. La preocupación primordial en la exposición de motivos está centrada en la protección al salario, única fuente de recursos del trabajador”.³⁹

La primera Ley reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece entre sus principios básicos:

Su artículo primero dispone que el Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter de obligatorio; lo cual consideramos trascendental al implementar legal y obligatoriamente los seguros sociales, pues se trataba de organizar a partir del Estado un sistema permanente de bienestar social.

Se encomendó la gestión del sistema básico de Seguridad Social a un organismo público descentralizado.

La cobertura del Seguro Social se limitó a las personas que se encontraban vinculadas a otras por un contrato de trabajo, por el contrato de aprendizaje y a los cooperativistas.

Se organizó de acuerdo a la ley, un sistema de contribuciones tripartita; sólo las cuotas para cubrir los riesgos profesionales, como entonces se les denominó, quedaban a cargo de los patrones.

En lo que respecta a los riesgos protegidos, se incluyó en el régimen obligatorio los siguientes: a) accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, b) enfermedades no profesionales y maternidad, c) invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

³⁹ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Col. Panorama del Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM/Mc. Graww Hill. México. 1997. p. 27.

Estableció prestaciones en efectivo y en especie. Las primeras cubrían las pensiones a los incapacitados temporal o permanentemente para el trabajo, así como a sus familiares y dependientes económicos en caso del fallecimiento del trabajador. Las segundas se referían específicamente a la atención médica en caso de enfermedades o accidentes.

Para tener derecho a recibir la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, el asegurado tenía que haber cumplido sesenta y cinco años de edad y acreditadas por lo menos, setecientas cotizaciones semanales.

El asegurado que habiendo cumplido sesenta años de edad quedara privado involuntariamente de trabajo remunerado, y acreditara el pago de setecientas cotizaciones semanales; tenía derecho, sin necesidad de probar que sufría invalidez, a recibir la pensión de vejez con la tarifa reducida que señalaba el Reglamento respectivo.

Las pensiones anuales de invalidez y vejez se constituían de una cuantía básica y de aumentos computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales cubiertas por el asegurado con posterioridad a las primeras doscientas semanas de cotización.

Con el tiempo la Ley del Seguro social de 1943, hubo de ser reformada y adicionada en múltiples ocasiones, para adecuarla a la realidad nacional así como extender los servicios a un mayor número de mexicanos, ampliando tanto su órbita de protección como las contingencias protegidas.

La Seguridad Social nació como parte del derecho del trabajo, y así se le consideró hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social; en la cual se establece la figura del Instituto Mexicano del Seguro Social, con el fin de proteger a un sector económicamente débil, la clase trabajadora; adquiriendo el

carácter de servicio público nacional, de afiliación obligatoria y cotización tripartita.

Es importante resaltar el hecho trascendental de la implementación de los seguros sociales, ya no como simples hábitos individuales o gremiales de previsión y ahorro sino como una obligación del Estado, de crear un sistema encaminado a proteger eficazmente en una primera etapa a todos los mexicanos sujetos a una relación de trabajo; haciendo énfasis en la protección al salario, con lo cual la protección se hace extensiva a la familia.

2.2.4 Ley del Seguro Social de 1973

En 1973, siendo entonces Presidente de la República el Licenciado Luís Echeverría Álvarez, comisionó a diversos funcionarios para elaborar un anteproyecto de Ley; una vez terminado éste, se presentó ante el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social; donde fue discutido por los representantes de los sectores obrero, patronal y estatal.

Consensuado el proyecto, el titular del ejecutivo federal, envió la iniciativa de Ley al Congreso de la Unión, la cual tras su discusión y aprobación fue publicada en el D.O.F. el 12 de marzo de 1973, entrando en vigor el primero de abril del mismo año.

Es así como surgió la segunda Ley del Seguro Social; que tuvo como objetivos primordiales: “Mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo ramo, el de guarderías; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados...”⁴⁰

⁴⁰ Cfr. Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973. DOF del 12 de marzo de 1973.

Implementó el ramo de guarderías para los hijos de las aseguradas. En la medida de sus posibilidades, tendió a construir una Seguridad Social integral al extender su acción a núcleos de población sin capacidad contributiva; de extrema pobreza y profunda marginación; así comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, antecedente inmediato del programa IMSS-Coplamar,⁴¹ financiado por la institución y el Estado; programa que en 1989 cambió su nombre a IMSS-Solidaridad y desde julio del 2002 a la actualidad, IMSS -Oportunidades. Introdujo por primera vez, aunque discrecionalmente las prestaciones sociales para conformar un esquema de protección integral, junto con la vivienda que administraba el INFONAVIT.

El régimen obligatorio contemplaba entonces 4 ramas de seguros: 1) Riesgos de trabajo; 2) Enfermedad general y maternidad; 3) Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y 4) Guarderías para hijos de aseguradas.

De entre los aspectos más relevantes señalados en su exposición de motivos en materia de pensiones, podemos mencionar los siguientes:

Mejora las pensiones por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y para los beneficiarios de los asegurados y pensionados fallecidos, sin elevar la prima que para el financiamiento de este ramo del seguro se estableció en la Ley de 1943 y que equivalía al 6 % de los salarios.

Introduce para este ramo un sistema de redistribución del ingreso, al otorgar importantes incrementos en las pensiones derivadas de salarios bajos y aumentos moderados para las que provengan de salarios más altos.

⁴¹ *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, surgió en 1977, para atender a 10 millones de campesinos en condiciones de marginalidad.*

Se introducen nuevas asignaciones familiares. Una de ellas es en favor de la esposa o concubina; otra es la que se establece en favor del padre y de la madre del pensionado si dependieran económicamente de él y no tuviese esposa o concubina, ni hijos con derecho a recibirla. Otorga al pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, una ayuda asistencial, cuando no tenga esposa o concubina, ni hijos o ascendientes con derecho.

Consigna la tabla para calcular la pensión por cesantía en edad avanzada, mejorando en todos los casos la cantidad que sirve de base al cálculo y los porcentajes establecidos por la Ley vigente. Elimina la obligación de los pensionados para pagar la cuota del seguro de enfermedad y maternidad para disfrutar las prestaciones respectivas.

Dentro de los artículos relativos al tema de nuestro estudio tenemos:

Para efectos de esta ley el seguro de vejez opera cuando el asegurado tiene sesenta y cinco años de edad: “Artículo 138.- Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.”

Por lo que corresponde a la cesantía en edad avanzada: “Artículo 143.- Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.”

La segunda Ley del Seguro Social, de 1973, abrogó la de 1943, y regiría en todo el país hasta el 30 de junio de 1997.

Esta Ley estableció un modelo de reparto, de beneficios definidos y obligatoriedad del aseguramiento; incluyó los instrumentos antiguos,

adecuadamente renovados, como la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, el perfeccionamiento de las pensiones por concepto de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; no sólo sustituyó la terminología tradicional de “accidentes de trabajo” y “enfermedades de trabajo” por la de “riesgo de trabajo”, sino que amplió dicho concepto al trabajador subordinado, independientes o bien un patrón individual.

Instrumentó nuevos mecanismos para mejorar y extender sus beneficios, como la incorporación voluntaria al régimen obligatorio de trabajadores no asalariados; creo las guarderías para hijos de las trabajadoras, y tal vez lo que llamó más la atención fue la inclusión de las prestaciones sociales.

Además, con la finalidad de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que habían permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tenían capacidad contributiva suficiente, para su incorporación a los sistemas de aseguramiento ya existentes, esta ley instituyó los servicios de solidaridad social; por lo que sin lugar a dudas representa un avance para pasar de un régimen de seguros sociales, a uno de Seguridad Social.

2.2.5 Las reformas a la Ley del Seguro Social de 1992

En el año de 1992, el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, lanzó una iniciativa en la que solicitaba modificaciones a la ley del Seguro Social. Los objetivos que se presentaban en la exposición de motivos eran cuatro: 1) Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica; 2) Mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro; 3) Permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente y 4) Propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros

permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.⁴²

La iniciativa encontró una seria oposición del sector obrero quien lo veía como una forma de privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin embargo, mediante dos decretos del Congreso de la Unión, publicados en el DOF el 24 de febrero de 1992, se reformó la Ley del Seguro Social y la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores; las cuales entraron en vigor el primero de mayo del mismo año.

Con esto, se introdujo un nuevo ramo de seguro del régimen obligatorio: el seguro de retiro. Así surge el denominado Sistema de Ahorro para el Retiro 92-97 (SAR 92-97), como un esquema de ahorro a través de cuentas individuales, obligatorias y complementario al sistema de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) ya existente en el IMSS. Para tal efecto se adicionó el capítulo V-bis al título segundo de la LSS, conformado por una veintena de artículos que iban del 183-A al 183-S.⁴³

Su estructura correspondió a un sistema de capitalización con cuentas individuales, de contribución definida, esto es, se abrió en una institución bancaria elegida por el patrón una cuenta a nombre del trabajador, en la cual se registraron los recursos aportados de forma obligatoria por los patrones, así como los rendimientos que de ellos se generaban.

Las cuentas individuales, se dividieron en dos subcuentas: una de retiro y otra de vivienda. Para la subcuenta de retiro, el patrón destinaba una aportación equivalente al 2% del SBC, con un tope máximo de 25 veces el

⁴² Vid. Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Diario de los debates. Comisión Permanente. Año I. núm. 8. 10 de febrero de 1992.

⁴³ Vid. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. p. 677.

salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal; los recursos acumulados eran administrados por instituciones financieras e invertidos en instrumentos de deuda del Gobierno Federal; mientras que para la subcuenta de vivienda la aportación era de 5% mensual del SBC, destinado a propósitos habitacionales, administrados por el INFONAVIT.

Como ya mencionamos las aportaciones eran depositadas en las cuentas individuales manejadas por los bancos. Éstos eran responsables de llevar la contabilidad y generar estados financieros; los fondos eran enviados al Banco de México en el caso de la subcuenta de retiro, y al INFONAVIT en el caso de la subcuenta de vivienda.

Los fondos de la subcuenta de retiro se canalizaban al Gobierno Federal como préstamos directos, quien pagaba mensualmente una tasa de interés real no menor al 2% anual.

Inicialmente el control del SAR quedó a cargo de un comité técnico controlado por la SHCP con intervención del Banco de México, y escasa representación del IMSS; el cual fue sustituido más tarde por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Los beneficios que brindaría el SAR radicaban en que los trabajadores podrían recibir los fondos acumulados en su Cuenta Individual capitalizados en un sólo pago o adquiriendo una renta vitalicia en los siguientes casos: 1) al retirarse; 2) cuando reunieran los requisitos para obtener una pensión por invalidez o; en caso de muerte, los fondos serían entregados a los beneficiarios que el asegurado hubiera designado.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. Op. Cit. p. 30.

Una de las innovaciones en el SAR 92 fue la incorporación del sistema financiero, con lo que se buscaba alcanzar un orden en el control y registro de los recursos de la subcuenta de retiro y de vivienda, a la vez de imponer la obligación a los bancos participantes de enviar periódicamente al domicilio de los trabajadores un estado de cuenta en donde se especificaran todos los movimientos por concepto de aportaciones y rendimientos.

El SAR representó una primera reforma de carácter parcial en el sistema de pensiones, sin embargo a tres años de su vigencia los objetivos planteados en su creación, no se habían alcanzado, por lo que se pensó no sólo en replantearlo sino en reformar todo el sistema de pensiones.

El sistema SAR 92 dejó de operar para los trabajadores cotizantes al IMSS a partir del 1º de julio de 1997, con la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, en la que se previó que estos recursos serían transferidos de las instituciones de crédito a las Administradoras de Fondos para el Retiro, en donde serían administradas y registradas en las cuentas individuales. (Los recursos de vivienda seguirán siendo administrados por el INFONAVIT, por lo que las Afores sólo llevarían el registro de esta subcuenta.)

De acuerdo con lo anterior, el Sistema de Ahorro para el Retiro se creó en 1992 mediante dos decretos: el “decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta” y el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”. Ambos publicados en el D.O.F. el 24 de febrero de 1992, y en vigor el 1º de mayo del mismo año. En los hechos, a partir de ese momento, México se insertó en los cambios que desde 1981 se venían operando en América Latina en los sistemas de Seguridad Social y más concretamente, en los regímenes de pensiones, teniendo a Chile como paradigma.

Consideramos que con la implementación del SAR 92, se estudió la reacción de los trabajadores; y como no hubo mucha oposición, ya que ellos consideraron satisfactorio que se obligase a los patrones a contribuir con un 2% adicional, el cual les sería entregado llegado el momento de su retiro; nunca se percataron que con esto, se establecían los cimientos sobre los cuales más tarde se construiría el SAR actual, ya no administrado por el Gobierno Federal, sino por entidades financieras privadas.

Es importante aclarar, que las aportaciones computadas en la cuentas individuales de los trabajadores en el SAR original, es decir el vigente hasta el tercer bimestre de 1997, son contempladas por separado de los recursos que ingresan en el nuevo SAR vigente a partir del 1º de julio de 1997; por lo que si bien llevan el mismo nombre, ambos sistemas están divididos y son diferentes; el SAR 92-97, si podrá ser retirado por el trabajador una vez que cumpliendo con los requisitos de ley, llegue su retiro; mientras que lo reunido en el sistema vigente, es decir SAR 97, se destinará básicamente para su pensión.

Existe la duda de que alrededor de 11 millones de trabajadores asegurados activos en ese entonces, una vez llegado el momento en que se actualicen las hipótesis legales para su retiro, puedan disponer del monto de sus aportaciones con sus respectivos intereses; más aun, teniendo en consideración que el Gobierno Federal ha dispuesto de cantidades que supuestamente no ha sido posible su individualización o la identificación de sus titulares, como lo veremos más adelante.

2.2.6 Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994.

Para regular los aspectos relacionados con el nuevo seguro denominado SAR, se hizo necesario la expedición de un ordenamiento que estableciera las reglas básicas de este sistema; por lo que con fecha 22 de julio

de 1994, dos años después de estar operando el SAR; se publicó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuyo objetivo principal consistió en establecer la coordinación entre las dependencias, instituciones de crédito y entidades financieras que participaban en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Esta ley crea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de:

- Establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del INFONAVIT y del ISSSTE.
- Proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas.
- Operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes, y
- Efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejan recursos de las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras, así como de cualquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.

Esta ley fue derogada por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicada en el D.O.F. el día 23 de mayo de 1996.

La Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), organismo técnico especializado con amplias atribuciones; como coordinar los seguros de ahorro para el retiro; la supervisión a los bancos y los sistemas para identificar las cuentas individuales y el destino de los fondos; sin embargo, durante la vigencia del SAR, esta comisión no alcanzó sus objetivos.

Hasta la fecha, nos encontramos con problemas muy graves, desde la duplicidad o hasta multiplicidad de cuentas individuales en las diversas instituciones bancarias, ocasionadas principalmente por errores gramaticales en los nombres y apellidos de los cuenta habientes, así como en su registro federal de contribuyentes utilizado inicialmente para el proceso de individualización; hasta la existencia de cuentas individuales de trabajadores en la que no tienen contemplada ninguna aportación realizada al SAR 92.

Los antecedentes de las pensiones en México se remontan a principios del siglo XX; cuando algunas legislaciones estatales como las del Estado de México en 1904 y Nuevo León en 1906, incluyeron disposiciones sobre accidentes y enfermedades en el o por el trabajo.

Como consecuencia del movimiento revolucionario gestado en la primera década del siglo XX, surgieron en la Constitución de 1917 los derechos sociales; la fracción XXIX introdujo una especie de seguro potestativo que dio lugar a la creación de una gama de instituciones como cajas de socorro, cajas de seguros populares, cajas de capitalización, entre otras que inculcaban y difundían la previsión social.

De la misma forma, a partir de 1917 proliferaron leyes sobre riesgos de trabajo promulgadas por los gobiernos estatales, originando un caos normativo; situación que concluiría con la reforma efectuada a la fracción XXIX del artículo 123 en el año de 1929; donde ya se considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social.

En el gobierno de Plutarco Elías Calles se instalaron planes para los servidores públicos: Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro; así como para los militares.

En 1943 se promulga la primera Ley del Seguro Social, reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal, que desde su primer artículo señala que el Seguro Social constituye un servicio público nacional establecido con carácter obligatorio. Esta Ley incluía el beneficio de pensiones por invalidez y vejez. Sin embargo sus beneficios se circunscribían a los trabajadores que tenían una relación de trabajo.

En 1973 se decreta la segunda Ley del Seguro Social, misma que regiría hasta 1997; en ella no sólo se protege a la clase trabajadora; sino que sus beneficios se extienden a otros sectores de la población sin capacidad de pago; es decir distintas a una relación laboral. Esta Ley estableció el modelo de reparto e introdujo cambios de importancia como sustentar en la solidaridad social el Sistema Nacional de Seguridad Social.

Hasta antes de 1992, el Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, había sufrido modificaciones sólo en lo que se refiere a mejoras en el monto de las pensiones y tipo de trabajadores beneficiados; sin embargo en 1992 se introducen a la Ley uno de los principales antecedentes de las reformas a los sistemas de pensiones en México; al crearse el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Al conocer los principales antecedentes internacionales de los sistemas de pensiones; así como la evolución del sistema pensionario en nuestro país, estamos en condiciones de analizar las características e implicaciones de las reformas a los seguros sociales, en particular las que se refieren al sistema de pensiones; y concretamente el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social; tema que abordaremos en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO TERCERO

Marco Legislativo

En este capítulo abordaremos el marco normativo del sistema de pensiones de la Nueva Ley del Seguro Social. En ese sentido, en primer lugar revisaremos la Ley suprema de nuestro país; es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual partimos para el estudio posterior de otras leyes y ordenamientos.

Enseguida y en un nivel jerárquico inmediato inferior, analizaremos las leyes de orden público e interés social reglamentarias del artículo 123 en sus fracciones XII y XXIX del apartado "A"; en cuyos textos se contempla la participación en el Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. Dichos cuerpos legales son: la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Seguro Social de 1995.

En tercer lugar y no menos importante en relación a nuestro tema de estudio, revisaremos la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; legislación secundaria que deviene en reglamentaria de las Leyes del Seguro Social, ISSSTE e INFONAVIT.

Continuaremos con el análisis del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; cuerpo normativo que contribuye a la operación del nuevo sistema de pensiones.

Por último, examinaremos las reglas generales de orden administrativo o circulares, de observancia obligatoria; dictadas tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y desde luego de manera especial por la propia Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

A diez años de su vigencia el nuevo sistema de pensiones ha sufrido una serie de reformas que le han dado un giro considerable a su proyecto original; por lo que revisar el actual marco normativo nos permitirá comprender mejor esta asignatura que consideramos será trascendental en los próximos años.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico fundamental que regula la estructura jurídico-política del Estado, al determinar su régimen y estructura, la forma de gobierno, los órganos de poder, sus funciones y atribuciones, así como los derechos y garantías constitucionales de la ciudadanía.

Los derechos sociales relativos a la educación, el campo y en especial el trabajo, quedaron plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917; su Título Sexto denominado “Del trabajo y de la Previsión Social” consagra en su único y trascendental artículo 123, los derechos en favor de la clase trabajadora.

Entre las Instituciones de Seguridad Social; que tienen como fundamento el artículo 123 Constitucional, tenemos las siguientes: El Instituto Mexicano del Seguro Social, creado por la Ley del Seguro Social, reglamentaria de la fracción XXIX del apartado “A”; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, creado por la Ley del ISSSTE, que es reglamentaria de la fracción XI del apartado “B”; el Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores, creado por la Ley del INFONAVIT; reglamentaria del segundo párrafo de la fracción XII del apartado “A” y, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, creado por la Ley del ISSFAM, que es reglamentaria del segundo párrafo de la fracción XIII del apartado “B”.

El fundamento constitucional del Seguro Social en México se encuentra en la fracción XXIX del artículo 123 de la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara "de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares..."

De conformidad con su redacción original correspondía al Estado tan sólo fomentar la organización de cajas de seguros populares e inculcar en la población la previsión popular; no obstante es considerado como un sólido antecedente en materia de pensiones al contemplar como una necesidad el contar con fondos previsionales, como las cajas de seguros que resolvieran en cierta forma el problema de los riesgos sufridos por los trabajadores cuando por problemas de invalidez o vejez dejaran de ser útiles para el trabajo.

En 1929 se modificó el texto de la fracción XXIX del artículo 123, en ella se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprendería los seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes y otras con fines análogos; con esta reforma constitucional se dio al Seguro Social la categoría de derecho público obligatorio y se sentaron las bases para expedir la Ley del Seguro Social que reglamentara la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 123 entró en vigor el primero de enero de 1975,⁴⁵ misma que en la actualidad continua vigente y es del tenor siguiente: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminados a la protección y bienestar de los

⁴⁵ Vid. Decreto del Congreso de la Unión que reforma diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el D.O.F del 27 de diciembre de 1974.

trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

3.2 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Desde 1917 el Constituyente plasmó en el artículo 123 de nuestra carta magna los derechos y garantías sociales; entre ellos los derechos laborales y de manera particular en la fracción XII, la obligación de los patrones y las empresas de proveer a sus trabajadores de viviendas cómodas e higiénicas.

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, el Estado mexicano avanzó significativamente en la atención del derecho social a la vivienda, al establecer la obligación de los patrones de contribuir con sus aportaciones a un fondo nacional de la vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Con esta reforma se generó el marco legal para la creación de dos instituciones sociales que hoy día son consideradas como conquistas de la clase trabajadora mexicana: el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

En cumplimiento a lo señalado en el artículo 123 constitucional, apartado “A”, fracción XII, párrafo segundo, el 24 de abril de 1972 fue publicado en el D.O.F. la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

La Ley del INFONAVIT fue reformada en varias ocasiones para adecuarla a las necesidades preponderantes en el país; pero dado a nuestro tema de estudio sólo nos referiremos al decreto del 24 de febrero de 1992, que incorpora los recursos patrimoniales al Sistema de Ahorro para el Retiro o SAR y la trascendental reforma del 6 de enero de 1997, que homologa la Ley de

INFONAVIT a la actual Ley del Seguro Social; sobre todo en lo que corresponde al régimen de pensiones de capitalización individual.

Respecto al decreto del 24 de febrero de 1992 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; encontramos que éste estipula en su artículo 29, fracción II.

“Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo,...”

En 1997, mediante decreto aprobado por el Congreso de la Unión nuevamente se reforma la Ley del INFONAVIT para vincularlo plenamente con el Nuevo Sistema de Pensiones, la cual entró en vigor el primero de julio de 1997, para empatar así su entrada a la vida jurídica con la Nueva Ley del Seguro Social.⁴⁶

Para comprender mejor la vinculación existente entre el INFONAVIT y el Sistema de Ahorro para el Retiro; así como su repercusión en el nuevo régimen de pensiones de la Ley del Seguro Social; es necesario conocer la siguiente información:

En el Nuevo Sistema de Pensiones, creado en 1997, cada trabajador tiene una Cuenta Individual, que a su vez se integra de varias subcuentas, una de las cuales es la de vivienda. La subcuenta de vivienda es aquella en la que únicamente el patrón realiza aportaciones que equivalen al 5% sobre el salario

⁴⁶ Vid. D.O.F. del 6 de enero de 1997.

base de cotización (bimestral); estos recursos son canalizados al INFONAVIT a través del Fondo Nacional de la Vivienda y la Afore sólo lleva el registro de dichos recursos, que aparecen en el estado de cuenta.

Millones de trabajadores, tienen una cuenta en la que se han depositado las aportaciones que han hecho los patrones al INFONAVIT. Estas aportaciones las podemos dividir en tres épocas:

Las aportaciones que hicieron los patrones al INFONAVIT durante la primera época, los 20 años que van del tercer bimestre de 1972 al primer bimestre de 1992, constituyen lo que se identifica como el Fondo de Ahorro. Estos depósitos no generaron ningún tipo de rendimiento o interés. Por una deficiencia legislativa, durante dos décadas no se pensó en darle valor actualizado al patrimonio de los trabajadores, permitiéndose que por las múltiples devaluaciones de nuestra moneda las aportaciones hechas al fondo nacional de la vivienda se hicieran polvo, sobre todo cuando al peso mexicano se le quitaron tres ceros, pues quien tenía acumulado miles de pesos recibió o recibirá sólo centavos.⁴⁷

La siguiente época duró 5 años y comprendió del segundo bimestre de 1992 al tercer bimestre de 1997; al crearse el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92), las aportaciones que hicieron los patrones se depositaron en la subcuenta de vivienda; la Ley del INFONAVIT reformada estableció que los ahorros por aportaciones depositadas generaran rendimientos superiores a la inflación.

La tercera época comprende del cuarto bimestre de 1997 a la fecha, cuando las aportaciones que han hecho los patrones a la subcuenta de vivienda son registradas en la Afore que elige el trabajador y son administradas por el

⁴⁷ Cfr. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. pp 115-116.

INFONAVIT. Las nuevas reformas comprometieron al Instituto a que los rendimientos fueran por lo menos superiores al crecimiento anual de los salarios mínimos. Esto significa que los ahorros conformados desde ese año crecieron con la inflación general del país.

Como ya se mencionó, las aportaciones al INFONAVIT entre 1972 y el primer bimestre de 1992 constituyen un Fondo de Ahorro que los trabajadores podrán retirar dentro de los primeros cinco años a partir de que ocurra cualquiera de los siguientes acontecimientos: Terminación de la relación laboral, al tener 50 años de edad o más y haber cumplido un año o más sin trabajar; incapacidad total permanente, Incapacidad parcial permanente del 50% o más, invalidez definitiva dictaminadas por el IMSS; defunción; cesantía en edad avanzada o vejez cuando reciban la resolución de pensión dictaminada por el IMSS; laudo judicial y plan privado de pensión, cuando este plan es otorgado por el patrón o es derivado de contratación colectiva.

Las aportaciones se recibirán en una sola exhibición y estarán integradas por el doble del saldo acumulado sin intereses. Es importante mencionar que a los cinco años de ocurrir cualquiera de estos eventos, prescribe el derecho de cobrar el Fondo de Ahorro.

Ahora bien, en relación al SAR 92 se podrá disponer de estas aportaciones patronales dependiendo de la opción que se elija:⁴⁸

Cuando se obtenga del IMSS una pensión por la Ley del Seguro Social de 1973: además de recibir la pensión que determine el Seguro Social, se podrá disponer de los recursos del retiro y vivienda 92 en una sola exhibición.

⁴⁸ Cfr. INFONAVIT. Trabajador. Información importante sobre tus aportaciones acumuladas. Op. Cit.

De conformidad con la Ley del Seguro Social vigente, los recursos correspondientes al Nuevo Sistema de Pensiones se canalizarán al Gobierno Federal; se dice que no se entregarán al trabajador porque con los fondos de vivienda se le pagará su pensión; es decir si los trabajadores optan por la vieja Ley tendrán que renunciar a sus aportaciones de vivienda que el patrón haya efectuado a su favor desde el primero de julio de 1997 y hasta el momento de su retiro.

Si se elige pensionarse por la Ley de Seguro Social de 1997; se podrán retirar los recursos de retiro y vivienda 92 en una sola exhibición; de acuerdo al artículo 40 de la Ley de INFONAVIT, “Los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, serán transferidos a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda...”

Resulta inconcebible que sea el propio legislador quien instituya que los fondos de la subcuenta de vivienda del SAR que no se hubieran aplicado al pago de un crédito; se desvíen de su destino natural y se transfieran a las Afores para costear la pensión del trabajador llegado el evento de su retiro de la vida activa y productiva.

Una vez reconocida la información anterior podemos hacer las siguientes observaciones: La Ley de INFONAVIT vigente contiene disposiciones que la transforman en pieza complementaria del nuevo sistema de pensiones establecido por la Nueva Ley del Seguro Social. Cada trabajador mexicano tiene una Cuenta Individual, que de forma general es administrada por una Afore; la subcuenta de vivienda es parte de la Cuenta Individual de ahorro para el retiro, y en ella se registran las aportaciones de los patrones al INFONAVIT, así como los retiros e intereses de este dinero.

Como podemos darnos cuenta los trabajadores no tendrán opción de decidir si los recursos acumulados en su subcuenta de vivienda se destinan o no a la contratación de su pensión, sino que esto será obligatorio; para lo cual el trabajador o sus beneficiarios solicitaran al Instituto la transferencia de los recursos de vivienda a las Afores; provocando con esto que un mayor número de trabajadores paguen el costo de sus pensiones ante la aseguradora o bien, de no cubrir el costo de la pensión (monto constitutivo) el IMSS tendrá que aportar menos por concepto de suma asegurada; con esto el trabajador es obligado a subsidiar al Gobierno Federal.

3.3 Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995

Con el objetivo de analizar los mecanismos, operatividad y efectos del nuevo sistema de pensiones plasmado en la Ley del Seguro Social de 1995, consideramos importante retomar sus antecedentes inmediatos, como son la Ley del Seguro Social de 1973 y las modificaciones introducidas en el año de 1992.

En 1995, el IMSS contaba con un total de 10.9 millones de trabajadores, que representaba el 27% de la PEA y el 80% de la fuerza laboral en el sector formal; mediante su régimen obligatorio daba cobertura a 37 millones de mexicanos; y a través del IVCM se beneficiaba a 1, 432,736 pensionados y sus familias.⁴⁹

El Instituto contaba con cinco ramos de seguro: enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; riesgos de trabajo; prestaciones sociales y guarderías.

⁴⁹ Cfr. SÁNCHEZ BARRIO, Armando et al. Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. "Régimen obligatorio". Segunda edición. Gasca sicco. México. 2002. p. 4.

El antiguo sistema de pensiones en México, conocido como seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) que adoptaron la Ley del Seguro Social de 1943 y 1973, se fundamentaba en el denominado sistema de reparto o fondo común con esquema de pensiones colectivas de beneficio definido y con administración centralizada; las pensiones se pagaban con las aportaciones de los trabajadores activos, de manera que el ingreso se redistribuía entre generaciones, y se suponía que el remanente debía destinarse a crear un fondo para los años en que no hubiese dinero suficiente para cubrirlos, fondo que debía ser administrado por el propio IMSS. Este esquema ofrecía atención integral a sus afiliados con prestaciones médicas, sociales y económicas.

El IVCM era financiado con aportaciones tripartitas repartidas de la siguiente manera: 70% el patrón, 25% el trabajador y 5% el Estado representando la aportación total el 8.5% del salario base de cotización (SBC). Esta aportación se distribuía como sigue: Invalidez y muerte 3.0%, vejez y cesantía en edad avanzada 3.0%, servicios médicos a pensionados 1.5 %; gastos administrativos 0.6% y prestaciones sociales 0.4%.

Para obtener los beneficios por vejez, el trabajador requería tener 65 años de edad, encontrarse trabajando y haber cotizado un mínimo de 500 semanas; para cesantía se debía tener 60 años y cuando menos las 500 semanas de cotización. En los casos de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes).

La pensión base se calculaba como un porcentaje del salario nominal promedio de los últimos cinco años, más una fracción por cada año de contribución a partir del décimo año. Al aumentar los salarios, el porcentaje de la pensión base se reducía. Las pensiones no podían exceder el salario promedio percibido por el trabajador en sus últimos cinco años. En este orden,

las pensiones se otorgaban favoreciendo a los trabajadores que percibían más bajos salarios.

Se tenía prevista una pensión mínima garantizada equivalente al salario mínimo y para tener derecho a ella se requerían 500 semanas cotizadas; adicionalmente todos los pensionados tenían derecho a recibir asistencia médica tanto para él como a su familia.

Las reservas debían invertirse en bonos del Gobierno Federal o en otros activos de emisiones altamente calificados aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los ingresos y egresos de cada rama del IMSS debían ser registradas en cuentas separadas. Los recursos obtenidos en cierta rama debían usarse únicamente para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama. Sin embargo; las reservas generadas por el ramo de IVCM fueron destinadas a constituir el patrimonio inmobiliario del Instituto y a otras actividades, en lugar de constituir un fondo que permitiera enfrentar obligaciones futuras.⁵⁰

De lo anterior podemos deducir que el sistema de pensiones se basaba en el principio de Seguro Social, sus gastos se sufragaban en forma tripartita; el derecho a pensionarse y a recibir las prestaciones se determinaba en función de los periodos cotizados. La pensión era pagada independientemente de la necesidad o ingresos de la persona, esto es, las contribuciones tripartitas eran utilizadas para financiar las pensiones de los afiliados pasivos, a partir de beneficios definidos, significando un compromiso intergeneracional, en el cual la generación activa aseguraba que las siguientes financiaran sus pensiones en el futuro y un compromiso intrageneracional, entre los de mayores ingresos con los de bajos ingresos.

⁵⁰ Cfr. RUEZGA BARBA, Antonio. Desafíos de la reforma del seguro social en México. Serie biblioteca CIESS núm. 2. México. 2005. p. 28.

En 1992 se introduce el SAR, constituyendo un primer intento para reformar el sistema de pensiones,⁵¹ con él se lleva a cabo una de las modificaciones más importante a la Ley del Seguro Social, al introducirse una nueva rama dentro de su régimen obligatorio: el Retiro, mismo que entró en vigor a partir del primero de mayo de 1992.

El SAR original, adoptado por el IMSS, ISSSTE e INFONAVIT, no era un seguro propiamente dicho se trataba de una aportación adicional equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador asegurado, cubierto por el patrón con lo que se intentaba dar solución a largo plazo al problema que representaba la insuficiencia de recursos para el pago de pensiones; esta reforma se consolidaría con la expedición de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que entró en vigor a partir del 23 de julio de 1994; sentándose así las bases del actual esquema pensionario mexicano.

El SAR fue concebido como un plan de capitalización con contribuciones definidas y una administración conjunta entre bancos y Siefores; sin embargo la administración de las cuentas individuales se realizó por el sistema bancario, en donde el patrón elegía el banco. Como la inversión de los recursos del SAR no se reglamentó oportunamente, fueron los propios bancos quienes administraban las cuentas individuales y también lo hacían respecto de los recursos. Por lo tanto, los bancos tenían la responsabilidad de llevar un registro; generar estados de cuenta y hacer los ajustes requeridos.

A finales de 1994, se advirtió que el SAR no había solucionado los problemas que presentaba la Seguridad Social; existían una multitud de problemas administrativos, una atención insuficiente a los problemas técnicos; problemas en la recolección de las aportaciones, en la conciliación de las

⁵¹ El 24 de febrero de 1992 se publicó en el D.O.F. las reglas generales que regirían el SAR, afectándose las Leyes del Seguro Social y la de Infonavit.

cantidades recibidas y en la determinación de las cantidades administradas por los bancos comerciales, el Banco de México y las Instituciones de Seguridad Social y de vivienda; la existencia de múltiples números de identificación de cuentas, ocasionados por la movilidad de los patrones entre distintos bancos administradores de cuentas y del propio trabajador dentro del mercado laboral.⁵²

En este contexto, en los años posteriores se plantearon diversos estudios encaminados a la modificación del sistema de pensiones.

En el marco de la septuagésima sexta Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, dio instrucciones para realizar un “diagnóstico objetivo, sereno, profundo y realista, que permitiera acometer los nuevos retos de la Seguridad Social que demandan los mexicanos”.⁵³ Como respuesta, el Licenciado Genaro Borrego Estrada director General del IMSS, en marzo de 1995 presentó un diagnóstico de la Institución, conocido como “fortalezas y debilidades del IMSS”.

Este documento señalaba que México vivía una transición demográfica, así como una transición epidemiológica. Lo anterior incidía sobre la demanda de servicios y afectaba fundamentalmente el financiamiento de la Seguridad Social.⁵⁴

Manifestaba que el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se había iniciado como un instrumento financiero capaz de garantizar niveles mínimos de bienestar a un amplio sector de la población,

⁵² Vid. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. Op. Cit. p. 55.

⁵³ Cfr. Instituto Mexicano del Seguro Social. Diagnóstico. México. 1995. p. 1.

⁵⁴ Cfr. Ibidem. p. 5.

cuando por razones de edad o invalidez, se retiraran de la vida laboral. El ramo operaba como un fondo de reparto, donde las obligaciones eran cubiertas con las aportaciones de los cotizantes en activo; mecanismo sustentado en la solidaridad entre generaciones, el cual permitió que aumentaran los beneficios sin modificar las cuotas.

Reconocía que desde un inicio las reservas generadas por el ramo de IVCM se utilizaron para apoyar la construcción de infraestructura y coadyuvar a financiar la operación del seguro de enfermedades y maternidad.

En relación al SAR, el citado diagnóstico señalaba que desde 1992, éste constituyó el quinto ramo del aseguramiento del Instituto, siendo complementario del ramo de IVCM; y desde su creación había enfrentado problemas administrativos tales como trabajadores con diversos números de registro, falta de oportunidad y eficacia en el registro de las cuentas individuales y problemas de fiscalización. Otro problema que enfrentaba el SAR era que para alcanzar una pensión del 100% del último salario se necesitaba cotizar durante 40 años a una tasa de retorno real del 3%.⁵⁵

Con el objetivo principal de corregir las desviaciones encontradas en el diagnóstico del IMSS, en noviembre de 1995 el titular del poder ejecutivo Ernesto Zedillo Ponce de León sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de una Nueva Ley del Seguro Social. Esta iniciativa fue aprobada en el pleno de la Cámara de Diputados con fecha de 5 de diciembre de 1995; y remitida a la Cámara de Senadores, donde fue aprobada el día 11 de diciembre de 1995.

El 21 de diciembre del mismo año fue publicada en el D.O.F. la NLSS; fundamento del nuevo sistema de pensiones, cuya entrada en vigor sería el 1º de enero de 1997. Sin embargo, por decreto del 21 de noviembre de

⁵⁵ Cfr. *Ibidem*. pp. 63-77.

1996 se reformó el artículo primero transitorio, mediante el cual se difirió la entrada en vigor de dicha Ley hasta el 1º de julio de 1997.

La NLSS que entró en vigor el 1 de julio de 1997, constituyó un parte aguas en la concepción de la Seguridad Social, sobre todo en el régimen de pensiones, al adoptar el sistema de capitalización individual sobre el esquema tradicional de reparto; así como el otorgar participación a instituciones privadas como las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

En la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social se señalaron entre otras, las siguientes consideraciones:⁵⁶

México ha empezado a vivir un proceso de transición demográfica consistente en que ha aumentado la esperanza de vida y paulatinamente han disminuido las tasas de natalidad y mortalidad, teniendo por resultado el crecimiento de la población y de la edad promedio de ésta. El aumento en la esperanza de vida implica que más gente llegue a la edad de retiro y que el número de años durante los cuales se paga una pensión se incremente sustancialmente, prolongándose el tiempo en el que se ofrece la atención médica respectiva, precisamente en la edad en que resulta más necesaria y también más costosa.

El ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte enfrentaba serios problemas de desfinanciamiento; debido a que en la trayectoria institucional de cinco décadas se habían efectuado transferencias de recursos de los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), y guarderías para apoyar al de enfermedades y maternidad, el cual

⁵⁶ Cfr. PATIÑO CAMARENA, E. Javier. Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Oxford. México. 1999. pp. 105-106.

había operado prácticamente desde su inicio con déficit financiero. Por tanto, el ramo de IVCM no contaba con las reservas líquidas necesarias.

Precisaba que nos encontrábamos ante un sistema inviable financieramente, que no ha otorgado pensiones dignas y que por sí mismo es incapaz de garantizar las prestaciones que por Ley tienen derecho los pensionados y cotizantes actuales.

Destacaba que la inflación había repercutido negativamente en el monto de las pensiones, ya que éstas se calculan con base en el promedio de los salarios nominales de los últimos 5 años. En 1995 el 90% de los pensionados recibían la cuantía mínima, por lo que este sistema no había retribuido equitativamente a los trabajadores.

También afirmaba que el ramo de enfermedades y maternidad, había enfrentado una insuficiencia financiera desde su creación en 1943, ya que su cuota fue calculada para dar protección sólo al trabajador, aunque desde un principio se protegió a los familiares directos generándose así su desfinanciamiento, lo cual había sido cubierto con los remanentes del IVCM y de guarderías.

En la exposición de motivos se señaló una aseveración que hoy día consideramos continúa vigente: las contribuciones y la cobertura de la Seguridad Social están directamente vinculadas a la situación del empleo y los salarios. Al reducirse el empleo formal, se disminuye la cobertura y por lo tanto bajan los ingresos del Instituto. La recaudación al estar ligada a los salarios y no al costo de los servicios depende considerablemente de la evolución de éstos, por lo que en épocas en que los salarios no crecen en términos reales, los ingresos institucionales disminuyen y es en esos tiempos de adversidad cuando la demanda de servicios aumenta.

Indica que el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez busca otorgar pensiones más dignas: contar con un sistema transparente para que el trabajador, al ser propietario de los recursos de su Cuenta Individual, nunca pierda las aportaciones hechas por él mismo, así como las que en su favor hiciera su patrón y el gobierno; evitar que la inflación afecte el monto real de su pensión; que ésta sea reflejo de su esfuerzo en concordancia con toda su carrera laboral, y que existan mayores elementos redistributivos de tal manera que se beneficie más a quienes menos tienen.

Una vez precisado los antecedentes de la NLSS, continuaremos en este capítulo con el análisis concreto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La NLSS comprende al igual que su antecesora, un régimen obligatorio y un régimen voluntario; el régimen obligatorio contempla cinco ramos de seguro: 1. enfermedades y maternidad, 2. invalidez y vida, 3. retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, 4. riesgos de trabajo y 5. Guarderías y prestaciones sociales.

Como podemos ver, el IVCM se reestructura en dos rubros: el seguro de invalidez y vida (IV) que sustituye al de invalidez y muerte; y el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), al cual se habrán de integrar las aportaciones patronales del SAR, es decir, del seguro de retiro y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, regulado por el capítulo VI del Título Segundo de la NLSS, es propiamente previsional, de capitalización individual con contribuciones definidas y manejo privado; más que proteger ante una contingencia, busca prever ante el futuro, a efecto de que el trabajador al cumplir un proceso natural de su existencia, como es la vejez, tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa. Mediante este seguro el

trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro.

3.3.1 Seguro de cesantía en edad avanzada

“Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad”.⁵⁷ Para tener derecho a una pensión de cesantía en edad avanzada, se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, esto es, haber estado inscrito y cotizando en la institución por lo menos 24 años.

En cuanto a la modificación cuantitativa del derecho a la pensión el cambio de 500 cotizaciones semanales previsto en la Ley de 1973, a 1250 que como mínimo exige el nuevo modelo, constituye un notable incremento en relación al que regía con antelación.

3.3.1.1 Contingencia protegida

La contingencia que este seguro busca prevenir la constituye el hecho de que un trabajador quede privado de trabajo remunerado después de los 60 años y antes de cumplir los 65; lo cual se acredita con la baja en el régimen obligatorio. Cabe mencionar que si bien es indispensable que el asegurado quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años; no es necesario que se prolongue durante todo el tiempo en que el pensionado reciba su pensión. La única excepción a esta regla se presenta tratándose de pensionados que reciben una pensión garantizada, en cuyo caso les está prohibido reingresar a trabajar, bajo la pena de que se suspenda el pago de su pensión.

⁵⁷ Según lo señala el primer párrafo del artículo 154 de la NLSS.

La LFT no establece ninguna obligación a cargo de los patrones derivada de la cesantía en edad avanzada; independientemente de que algunas empresas sí tienen instrumentados en la práctica planes de jubilación que contemplan esta figura; en estos casos dichos planes de jubilación derivan de los contratos colectivos de trabajo.

3.3.1.2 Prestaciones que comprende

Las prestaciones a las que tienen derecho los pensionados por cesantía en edad avanzada son en dinero y en especie; las prestaciones en dinero son la pensión, las asignaciones familiares y en su caso, la ayuda asistencial. Las prestaciones en especie se constituyen por la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

En relación a la pensión por cesantía en edad avanzada; de los artículos 157 y 170 de la NLSS, podemos considerar lo siguiente:

- Los recursos de los cuales provendrá la pensión serán los existentes en la Cuenta Individual que tenga cada asegurado en una Afore.
- Una vez reunidos los requisitos, los asegurados, podrán optar por una renta vitalicia o mantener el saldo de la Cuenta Individual en su Afore, para realizar retiros programados con cargo a esos recursos.

La **Renta vitalicia**, Es un contrato aleatorio, mediante el cual, la Afore transfiere los recursos acumulados en la Cuenta Individual del trabajador a la compañía aseguradora que elija el trabajador, para que ésta, del monto constitutivo que resulte de dichos fondos, pague en forma vitalicia (hasta la muerte) el monto de la pensión.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. ALCARAZ DE LA ROSA, José. Ley del Seguro Social Comentada. PACJ. México. 2006. p. 159.

Por lo tanto este contrato se celebrará entre el trabajador que ha sufrido la contingencia y la Institución de seguros que él elija de entre las que tengan autorización para celebrar este tipo de operaciones.

Dentro de esta renta vitalicia deberá considerarse el **seguro de sobrevivencia**, el cual se contrata por el trabajador al momento de celebrar el contrato de renta vitalicia, con la misma institución de seguros y su objeto es que puedan proporcionarse pensiones de viudez, orfandad y/o ascendientes, incluyendo ayudas asistenciales, a los beneficiarios del trabajador cesante después de fallecido éste. Para efectos de contratar tanto la renta vitalicia como el seguro de sobrevivencia, el IMSS deberá calcular el **monto constitutivo**.

El monto constitutivo es la cantidad que debe pagarse a una compañía de seguros para que invertida por ésta, sea suficiente, la cantidad pagada y sus intereses, para que la compañía de seguros cubra tanto la renta vitalicia como el seguro de sobrevivencia; tomando en cuenta la edad, el sexo, las probabilidades estadísticas del número de años que vivirá tanto el cesante, como sus beneficiarios.⁵⁹

Una vez calculado el monto constitutivo, se contrastará con los recursos existentes en la Cuenta Individual del trabajador; de donde nos podemos encontrar dos situaciones:⁶⁰

Que la cantidad necesaria para integrar el monto constitutivo sea mayor que la cantidad existente en la Cuenta Individual del trabajador, en este caso deberá pagarse al asegurado cesante la pensión garantizada.

Que el monto constitutivo sea menor a la cantidad existente en la Cuenta Individual del trabajador, en este caso; si procede la renta vitalicia y

⁵⁹ Cfr. SÁNCHEZ BARRIO, Armando et al. Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Op. Cit. pp. 393-394.

⁶⁰ Cfr. Ibidem. p. 394.

además si la Cuenta Individual es superior en 30% al monto de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia; conforme al artículo 158 de la NLSS, el asegurado tendrá derecho a recibir el excedente de los recursos acumulado en su Cuenta Individual en una o varias exhibiciones.

Por último destacaremos las características más relevantes sobre la renta vitalicia, según los artículos 157 y 159, fracción IV de la NLSS.

- Siempre será pagada por una compañía de seguros.
- Las mensualidades que se paguen siempre son fijas, aunque se actualicen anualmente en el mes de febrero conforme al INPC.
- La compañía de seguros asume los riesgos a cambio de recibir los recursos existentes en la Cuenta Individual del trabajador. Pero si hubiere un remanente del monto constitutivo que recibió frente a lo que tuvo que erogar realmente para pagar las pensiones, no lo devuelve sino que se queda en su beneficio, por el riesgo que asumió.

El segundo de los sistemas a través del cual puede disfrutarse de la pensión de cesantía en edad avanzada es el de **retiros programados**. Para calcular los retiros programados primero se necesita conocer la esperanza de vida de los pensionados y sus beneficiarios; ésta se obtendrá de las tablas demográficas de sobrevivencia.

Es importante destacar que conforme a lo dispuesto en el artículo 194, el monto de los retiros programados deberá recalcularse cada año; y con base en ese recálculo se pagarán los retiros programados durante el año siguiente y así sucesivamente.⁶¹ También cabe aclarar que la pensión mensual se pagará al pensionado por cesantía, no a sus beneficiarios, ya que éstos tendrán derecho a la pensión hasta el momento del fallecimiento del pensionado.

⁶¹ Cfr. *Ibidem*. pp. 399-401.

El monto de los retiros programados tiene que ser por lo menos igual al valor de la pensión garantizada, es decir, por lo menos igual a un salario mínimo general para el Distrito Federal, actualizable anualmente en el mes de febrero, conforme al INPC; de lo contrario se aplicará la regulación de la pensión garantizada.

De acuerdo a los artículos 157, 159 fracción V y 194 de la NLSS, las características más relevantes sobre los retiros programados son las siguientes.⁶²

- Se pagan por las Afores.
- Las mensualidades que se paguen serán recalculados anualmente y no tienen un factor de actualización fijo; la única excepción a esto la constituye la pensión garantizada como lo veremos más adelante. Además, es importante destacar que los montos de los retiros programados tienden a ser decrecientes año con año, ya que los recursos de la Cuenta Individual van disminuyendo.
- El pensionado y/o los beneficiarios asumen un doble riesgo: el riesgo de mortalidad; ya que si vive más de lo previsto, el monto del retiro programado disminuirá paulatinamente; y el riesgo de la inversión de los recursos que se tengan en la Cuenta Individual.

El asegurado que originalmente elija recibir su pensión bajo el sistema de retiros programados podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia; excepto en el caso de que la renta mensual vitalicia fuera inferior a la pensión garantizada, pues en esta hipótesis el pensionado deberá continuar recibiendo su pensión bajo el sistema de retiros programados.

⁶² Cfr. *Ibidem.* pp. 402-403.

Como regla general para aquellos trabajadores cuyos ingresos promedio durante toda su vida laboral fueron inferiores a dos salarios mínimos; el sistema no genera los suficientes fondos para autofinanciarse una pensión, razón por la cual y en consideración a un principio de justicia social, la NLSS prevé que en estos casos el Gobierno Federal aportará la cantidad faltante necesaria para que se le pueda asegurar al pensionado por lo menos una pensión garantizada.

Como hemos mencionado, el monto de la pensión nunca podrá ser inferior a la denominada pensión garantizada; según el artículo 170 de la NLSS, pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos de edad (60 y 65 años) y 1250 semanas de cotización, en los ramos de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, cuyo monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que será actualizada anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Esta pensión se integrará con los recursos del trabajador y el complemento suficiente aportado con recursos del Gobierno Federal. Ahora bien la pensión garantizada de acuerdo con lo que establecen los artículos 172 y 172 A de la NLSS, deberá pagarse en dos etapas distintas:

- Pensión garantizada para el trabajador asegurado. El pago de la pensión garantizada se hará bajo el sistema de retiros programados a través de la Afore, tomando para ello mensualmente el monto total de los recursos de la Cuenta Individual del trabajador, así se procederá mes a mes, hasta que se agoten los recursos de la Cuenta Individual, notificando este hecho al IMSS cuando esto suceda, para que éste continúe otorgando la pensión garantizada, con los recursos que a su vez le proporcione el Gobierno Federal.

- Pensión para los beneficiarios del asegurado fallecido. El pago de las pensiones a que tengan derecho los beneficiarios del asegurado fallecido, en términos del artículo 172 A de la NLSS, se hará bajo el sistema de renta vitalicia por medio de una aseguradora autorizada. El monto constitutivo que deberá entregársele a la aseguradora, para que ésta pague las correspondientes pensiones, provendrá, en primer lugar, de la Cuenta Individual, si todavía existen recursos en ella, debiendo el Gobierno Federal aportar los recursos faltantes.

Podemos percatarnos que la finalidad de este procedimiento es que el Gobierno Federal aporte los menores recursos posibles para pagar las pensiones garantizadas, ya que antes de que tenga que aportar, primero se tienen que agotar los recursos existentes en la Cuenta Individual del asegurado, lo cual implica que un porcentaje de casos en que exista muerte prematura del pensionado y se acorte el periodo de la pensión, el Gobierno Federal, no aportará dinero para este fin o el monto de su aportación será menor.

El artículo 173 de la NLSS complementa la regulación de la pensión garantizada en los siguientes términos: “El Instituto suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio.

Aquí encontramos una marcada injusticia y falta de solidaridad social, ya que no debería sancionarse a un pensionado con 60 años o más años de edad que por no alcanzarle la pensión garantizada que recibe (a pesar de que cotizó al IMSS durante casi 25 años por lo menos), se ve en la necesidad económica de buscar a esa edad un trabajo remunerado.

Inicio y término de la pensión. Una vez cumplidos los requisitos y el asegurado solicite el otorgamiento de la pensión, inicia el derecho al goce de la misma. Por lo que concierne a la terminación de la pensión de cesantía en

edad avanzada, las causas de terminación se infieren de su interpretación, siendo la principal, desde luego, la muerte del pensionado, salvo por lo que se refiere a los beneficiarios del seguro de sobrevivencia, cuyo derecho a la pensión lo adquieren precisamente por la muerte del pensionado.

3.3.2 Seguro de vejez

El esfuerzo físico, el gasto de energía, la presión mental y la prolongada actividad manual; son los elementos que ocasionan al trabajador un gradual deterioro en el desempeño de una labor activa. De este razonamiento deriva el derecho del trabajador para recibir una prestación compensatoria del esfuerzo laboral realizado por un determinado número de años; siendo también la edad del trabajador la que se toma en cuenta como base para otorgarle una pensión a la que se le ha dado el nombre de pensión jubilatoria o pensión de vejez. La pensión de vejez es uno de los beneficios previsionales consagrados en la NLSS, que consiste en el derecho que tienen los afiliados al Sistema a obtener una pensión una vez que hayan cumplido la edad legal para tal efecto.

Según el artículo 162 de la NLSS. “Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.”

Como podemos darnos cuenta, la Ley de 1997 mantiene vigente el requisito de 65 años de edad; pero incrementa a 1250 semanas de cotización como periodo mínimo de espera.

3.3.2.1 Contingencia protegida

La contingencia protegida por el seguro de vejez la constituye el hecho de que una persona tenga 65 años o más y haya dejado de trabajar,

este seguro lo protege de la disminución de sus capacidades físicas y laborales mediante el otorgamiento de prestaciones semejantes a las que se proporcionan en el caso de cesantía en edad avanzada.

Al igual que en el seguro de cesantía en edad avanzada, la LFT no establece ninguna obligación a cargo de los patrones derivada de la contingencia de vejez. Los planes de jubilación se derivan de los contratos colectivos de trabajo o constituyen prestaciones que unilateralmente otorgan las empresas.

3.3.2.2 Prestaciones que comprende

El ramo de vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones: I. Pensión; II. Asistencia médica; III. Asignaciones familiares, y IV. Ayuda asistencial.

Las disposiciones relativas sobre la pensión de vejez son idénticas a las referidas a la pensión por cesantía en edad avanzada.

Inicio y término de la pensión. El artículo 163 dispone que el otorgamiento de la pensión de vejez sólo se efectúe previa solicitud del asegurado y se cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumpla con los requisitos señalados en esta Ley. Haber cumplido 65 años de edad; tener reconocidas 1,250 o más cotizaciones semanales; que haya dejado de trabajar y que presente al IMSS la correspondiente solicitud de pensión. Luego entonces, el otorgamiento de la pensión de vejez no es automático, se requiere el trámite del interesado ante las instancias Institucionales correspondientes.

Como ya se ha mencionado, el seguro de vejez tiene exactamente la misma regulación que el seguro de cesantía en edad avanzada.

3.3.3 Seguro de retiro

Es común entender por retiro, la culminación de la vida activa de un trabajador; es decir la decisión que toman los trabajadores de salir permanentemente del mercado de trabajo. La NLSS en su Capítulo VI del Título Segundo, denominado “Del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”, contempla el seguro de retiro, el cual consideramos no existe como tal, al no proteger ninguna contingencia distinta a las que amparan los otros seguros de la mencionada Ley.

El retiro desde su creación en 1992, es sólo una aportación de Seguridad Social adicional y no un seguro propiamente dicho; se trata de una cuota específica del 2% sobre el salario base de cotización que deben pagar los patrones y que servirá, junto con otros recursos, para hacer frente a las contingencias que previenen los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez.

La reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro vigente desde el 25 de diciembre del 2002, contempla que el monto acumulado para retiro en su Cuenta Individual SAR y sus rendimientos, deberán ser entregados al asegurado y/o sus beneficiarios legales en una sola exhibición al momento de ser pensionados.

Por lo anterior podemos resaltar que el seguro de retiro busca prever el futuro, a efecto de que un trabajador al cumplirse el proceso natural de su existencia como son la cesantía en edad avanzada y vejez; tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa; sin que resulte una carga para su familia ni para la sociedad.

3.3.4 Reglas comunes a los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez

Los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez tienen una regulación prácticamente idéntica, por lo que además de las reglas anteriores, están sujetos en común a otras que las complementan y que analizaremos en esta sección.

Semanas de espera. Las semanas de espera constituyen el tiempo mínimo de cotización que debe cumplir un asegurado antes de poder tener derecho al otorgamiento de una pensión y a los beneficios asociados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez; el nuevo sistema de pensiones incrementó el requisito de semanas cotizadas de 500 a 1250 para tener derecho a la pensión.

En caso de que el asegurado cumpla con el requisito de edad (60 ó 65 años según el caso) y no reúna el periodo mínimo de espera; nos encontramos con dos escenarios: el primero es el de retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición; el segundo, seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Por otra parte, si el asegurado tiene cotizados un mínimo de 750 semanas, tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, para él y sus beneficiarios.

Ante la insuficiencia de puestos de trabajo formales y de inestabilidad en el empleo, es muy probable que las semanas cotizadas promedio disminuyan de manera importante; por lo que no se tendrá acceso una pensión por no cotizar el periodo mínimo legal (1250 semanas).

Retiro anticipado. El artículo 158 introduce un beneficio importante para los asegurados, al contemplar, que éstos pueden pensionarse por cesantía en edad avanzada o vejez antes de cumplir con el requisito de edad; imponiendo como condición, que una vez calculada su pensión conforme a la

modalidad de renta vitalicia, existan recursos suficientes para pagar el seguro de sobrevivencia y un monto de pensión superior al 30% de la pensión mínima garantizada.

Incompatibilidad de pensiones. El artículo 160 de la NLSS es claro, establece la incompatibilidad de las pensiones de cesantía con una de vejez y con la de invalidez; ello en atención a que los recursos para hacer frente al pago de esas pensiones son fundamentalmente los mismos: los existentes en la Cuenta Individual del trabajador.

Asistencia médica. Tanto el ramo de cesantía en edad avanzada como el de vejez, obliga al Instituto a otorgar asistencia médica; es decir, basta que el trabajador tenga 60 o 65 años según sea el caso; y haya cotizado un mínimo de 750 semanas para tener derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad para él y sus beneficiarios.

Ayuda para gastos de matrimonio. Es una prestación económica que prevén los artículos 165 y 166 de la NLSS y consiste en que el asegurado tiene derecho a retirar, como ayuda para gastos de matrimonio 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha de la celebración del matrimonio.

Ayuda al desempleado. El artículo 191 de la NLSS dispone que en caso de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, puede tomar recursos de su Cuenta Individual, pero sólo podrá retirar la cantidad que resulte menor entre el 10% del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de su Cuenta Individual, ó 75 días de su salario base de cotización de las últimas 250 semanas.

Régimen financiero. El artículo 167 de la NLSS dispone que el financiamiento de esta rama del seguro, será tripartita en los ramos de los

seguros de cesantía en edad avanzad y vejez; y sólo patronal en lo que corresponde al ramo de retiro; los patrones y el Gobierno Federal, en la proporción que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; las que se depositarán en las respectivas subcuentas de la Cuenta Individual de cada trabajador.

El artículo 168 de la NLSS establece las bases de contribución en esta rama: En el ramo de retiro corresponde a los patrones cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador; en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente; la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos.

Además el Gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la Cuenta Individual de cada trabajador asegurado. El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año...”

La cuota social es considerada como un elemento solidario principalmente para los trabajadores que reciben menores salarios, ya que representa un incremento significativo en su ahorro para el retiro. La cuota estatal se obtiene de multiplicar la cuota patronal de 3.150% por el porcentaje

de 7.143% a que se refiere la fracción III; dando como resultado el equivalente al 0.225% SBC.

Para cubrir las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportarán una cuota de uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización, de la cual corresponde al patrón pagar el uno punto cero cinco por ciento, a los trabajadores el cero punto trescientos setenta y cinco por ciento y al Estado el cero punto cero setenta y cinco por ciento.

Para financiar el pago de parte de la pensión garantizada, los recursos provienen del Gobierno Federal. El régimen financiero del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la NLSS es muy complejo, por la diversidad de fuentes donde se obtienen los recursos. (ver cuadro resumen).

TASAS DE CONTRIBUCIÓN AL SEGURO DE RETIRO CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

SUJETO OBLIGADO	FONDOS ADMINISTRADOS POR LA AFORE				GASTOS MÉDICOS PENSIONADOS
	Retiro	Cesantía y Vejez	Cuota Social	Aportación individual	
Patrón	2% SBC	3.150% SBC			1.05% SBC
Trabajador		1.125% SBC		Opcional	0.375% SBC
Gobierno Federal		7.143% del total de la cuota patronal de estos ramos	5.5 % SMGDF		0.075% SBC
Subtotal	2% SBC	4.5% SBC			
TOTAL	Retiro Cesantía en edad avanzada y Vejez 6.5%		5.5% SMGDF		1.500% SBC

Aplicabilidad de la Ley del Seguro Social. Encontramos tres situaciones según el caso:

1. Trabajadores pensionados por el IMSS bajo la vigencia de la Ley de 1973; continuarán recibiendo su pensión hasta que se extinga su derecho.
2. Trabajadores inscritos por primera vez al IMSS con posterioridad al 1 de julio de 1997, a ellos les serán aplicables las disposiciones contenidas en la NLSS; en este sentido los trabajadores que empezaron a laborar después del primero de julio de 1997 se regirán sólo bajo la NLSS.
3. La NLSS, en su artículo Décimo Primero Transitorio establece que todos aquellos trabajadores que hayan sido inscritos con anterioridad al 1 de julio de 1997, tendrán, al momento de cumplir con los requisitos de pensionarse, el derecho a elegir entre la Ley anterior de 1973, y la Ley actual del 1 de julio de 1997.

Para tal efecto, el artículo cuarto transitorio de la NLSS establece: “Para el caso de los trabajadores que hayan cotizado en términos de la LSS que se deroga, y que llegaren a pensionarse durante la vigencia de la presente Ley, el IMSS, estará obligado a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes, a efecto de que éste pueda decidir lo que a sus intereses convenga”.

Todas las pensiones que se otorguen acogiéndose a los beneficios contemplados por la Ley de 1973 pasarán a cargo del Gobierno Federal, ya que el IMSS carece de las reservas técnicas suficientes para hacer frente a su pago. Dice al respecto al artículo décimo segundo transitorio: “Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentran en periodo

de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga”.

Una vez consideradas las dos posibilidades que tiene un asegurado inscrito al IMSS con anterioridad a la entrada en vigor la NLSS, podemos obtener las siguientes conclusiones.⁶³

- Tratándose de asegurados que sufran la contingencia de cesantía en edad avanzada o vejez y que tengan cotizadas más de 500 semanas, pero menos de 1,250 semanas, el asegurado tendrá que acogerse forzosamente a la Ley de 1973.
- Si un trabajador tuviera ya cotizadas las 1,250 semanas, o terminara de cubrir ese número de cotizaciones en los primeros años de la entrada en vigor de la NLSS, le convendría acogerse a los beneficios contemplados en la Ley de 1973, por la siguiente razón: se requieren de muchos años para que un trabajador llegue a tener en su Cuenta Individual los recursos necesarios para autofinanciarse una pensión; a lo más que podría aspirar un trabajador conforme a la NLSS, es recibir una pensión garantizada.
- En cambio si opta por acogerse a los beneficios contemplados en la Ley de 1973, tendrá derecho a recibir, además de su pensión calculada en los términos de dicha Ley; los recursos, junto con sus respectivos rendimientos, que tenga en su cuenta de retiro abierta al amparo de la Ley de 1973, por lo que indudablemente será más conveniente acogerse al régimen de la Ley de 1973 durante los primeros años de la NLSS.
- Cabe destacar que conforme a la LSS de 1973 y hasta el 31 de enero de 2002, las pensiones se ajustaban de acuerdo con los incrementos del salario

⁶³ Cfr. SOLÍS SOBERÓN, Fernando. Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. 9 enero del 2006.

mínimo, pero a partir del 1 de febrero de 2002 se ajustan conforme al INPC, en términos del artículo décimo primero transitorio del “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social”, publicado en el D.O.F. el 20 de diciembre de 2001.

- Después de transcurridos varios años de vigencia de la NLSS, para poder elegir el sistema más conveniente, deberá efectuarse el cálculo estimativo del importe de las pensiones conforme ambos regímenes, para determinar cuál resulta más favorable.

La NLSS, aprobada en 1995 con efectos a partir de 1997, además de sustituir el modelo de reparto por el de capitalización individual, aparece otra novedad que es la privatización, inspiración del modelo adoptado en Chile. Debe destacarse que el sistema mexicano mezcla los dos sistemas, el de reparto y el de capitalización individual ya que este último se establece como obligatorio para los trabajadores que inicien sus cotizaciones a partir de 1997, en tanto que sería opcional para los trabajadores sujetos al régimen anterior al momento de entrar en vigor la nueva Ley.

El cambio de modelo en México obedeció, como se justificó en su momento, a la necesidad de fomentar y reactivar el ahorro nacional, con lo cual se conseguiría fortalecer la economía nacional y permitiría el crecimiento de la tasa de empleo, lo cual hasta la fecha no ha sucedido. Por otro lado, en el nuevo sistema cada trabajador es propietario de su propia cuenta y financia su propia pensión. El sistema de solidaridad desaparece en este renglón y los beneficios dejan de ser definidos.

3.4 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Para entender mejor el esquema de pensiones de la NLSS; es necesario conocer el marco jurídico que básicamente lo regula; es decir, la Ley

de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Revisaremos aquí someramente la estructura de la LSAR, así como algunas disposiciones que consideramos relevantes para darnos una idea general del marco jurídico que nos rige en esta materia a partir de 1997; siendo en el siguiente capítulo donde la abordaremos en forma más detallada.

La LSAR discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el D.O.F. el 23 de mayo de 1996, que conforme a su artículo primero transitorio entró en vigor el 24 de mayo de 1996, con excepción de su artículo 76, que lo hizo hasta el 1º de julio del 2001; ha sido modificada por decretos de fecha 23 de enero de 1998, 18 de enero y 17 de mayo de 1999, 5 de enero del 2000, 10 y 24 de diciembre del 2002, 28 de enero del 2004, 11 de enero del 2005 y últimamente el 15 de junio del 2007.

De estas reformas a la LSAR destaca la realizada mediante decreto publicado el 10 de diciembre del 2002; a través de la cual se modificó el texto original de 43 artículos, se adicionaron 30 preceptos legales, y se derogaron 2 artículos más; además de contener 8 artículos transitorios, por lo que se considera que fue transformada en sus dos terceras partes con respecto a su texto original.

Una vez comentado lo anterior abordaremos los temas principales de su capitulado.

En sus disposiciones preliminares establece que el carácter de esta Ley es de orden público e interés social, y que “La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”.

El capítulo segundo se dedica a las atribuciones y estructura orgánica de la CONSAR, como ente público encargado de vigilar el correcto funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El capítulo tercero se refiere específicamente a los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro: Las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR. Tema de gran importancia que como ya se hizo mención, abordaremos en el siguiente capítulo.

La Cuenta Individual SAR y los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva se encuentran en el capítulo cuarto; se regula lo referente a la apertura y traspaso de la Cuenta Individual, consignando el derecho de los trabajadores para elegir libremente la Afore que operará su cuenta.

En el capítulo quinto la ley contiene las normas relativas a la supervisión, por parte de la CONSAR, de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Se incluyen las disposiciones relativas a la contabilidad, la publicación de los estados financieros, la automatización, la inspección y vigilancia, así como la intervención administrativa y gerencial cuando se compruebe que la operación de alguno de los participantes del SAR no se ha realizado acatando las disposiciones normativas aplicables al caso.

Entre las principales facultades que en esta materia se atribuyen a la CONSAR se encuentran las siguientes: Requerir y asegurar información y documentación para realizar las funciones de supervisión; revisar los estados financieros, y supervisar el régimen de inversión de las Siefos, verificar que se apeguen al régimen de comisiones y revisar los contratos de inversión que celebren.

La ley establece en su capítulo sexto la imposición de sanciones administrativas de carácter pecuniario por infracciones a las normas que regulan los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Se establecen los supuestos normativos que definen los actos, omisiones u operaciones que serán objeto de sanción pecuniaria, precisando los límites máximos y mínimos de la misma.

El capítulo séptimo establece un catálogo de delitos especiales en esta materia, en el cual se tipifican las conductas a sancionar y se establecen las penas aplicables, señalándose como requisito para proceder a la persecución de las conductas delictivas la petición de la SHCP, previa opinión de la CONSAR.

En el capítulo octavo de la LSAR original se establecía, el procedimiento de conciliación y arbitraje que podían agotar los trabajadores titulares de las cuentas individuales del SAR y/o sus beneficiarios. Actualmente este capítulo no existe pues los dos artículos que le correspondían fueron derogados mediante el decreto del Congreso de la Unión que creo la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUCEF)⁶⁴; por lo cual ahora se deberá acudir ante esta instancia administrativa.

Respecto al articulado transitorio tanto de la LSAR original como de las reformas decretadas podemos afirmar que la mayoría reviste una primordial importancia; pues no sólo se refieren a la fecha en que entra en vigor y abroga la anterior Ley, sino que contemplan una serie de disposiciones trascendentales que enseguida analizaremos:

El artículo primero transitorio establecía que la LSAR entraría en vigor al día siguiente de su publicación, excepto el artículo 76, que entraría en vigor el día primero de enero del 2001; situación que no se llevo a cabo porque

⁶⁴ Decreto publicado en el D.O.F. el 18 de enero de 1999.

como es sabido, mediante decreto del 21 de noviembre de 1996, se difirió la fecha para el 1º de julio del 2001.

Para preservar los derechos adquiridos en el SAR original (SAR 92) el artículo sexto transitorio prescribe que el trabajador tendrá derecho a que se transfieran a la Afore que éste elija, los recursos de las subcuentas del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda, para que ésta las administre por separado de la Cuenta Individual prevista en la NLSS; a estas subcuentas transferidas no se les efectuará ningún depósito posterior al tercer bimestre de 1997.

De particular trascendencia encontramos en el artículo séptimo transitorio que los recursos correspondientes a la subcuenta del seguro de retiro prevista en la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, así como los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la Nueva Ley del Seguro Social de los trabajadores que no hayan elegido Afore, se abonarán en una cuenta concentradora por un plazo máximo de cuatro años el cual venció el 1º de julio del 2001; transcurrido el mismo y al no haberse elegido Afore, será la CONSAR quien asignará la administradora que deberá manejar tales recursos.

La cuenta concentradora es una cuenta abierta a nombre del Instituto Mexicano del Seguro Social que opera el Banco de México, en la cual se depositarán las cuotas obrero patronales y las aportaciones del Gobierno Federal del seguro de retiro y del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez correspondientes a los trabajadores que no hayan elegido administradora.

Como ya mencionamos, a partir del 1º de julio del 2001 estas aportaciones fueron asignadas por la CONSAR a alguna de las Afores; por lo que sólo permanecerían en la cuenta concentradora los recursos de quienes no hubieren sido asignados por alguna razón a una Afore o bien que estén en

proceso de individualización; a la fecha, por lo general bimestralmente se asignan las cuentas a las Afores que cobran menos comisiones, para que las administren en tanto el interesado elige su Afore.

Los recursos depositados en la cuenta concentradora se invirtieron en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal, y durante el año de 1997, causaron intereses a una tasa de dos por ciento anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las cuentas individuales.

El texto del artículo octavo transitorio establece que el IMSS podrá constituir una Afore a condición de cumplir con todos los requisitos previstos en la NLSS y LSAR.

El artículo noveno transitorio establecía: los trabajadores que optaran pensionarse conforme a la Ley anterior; es decir, la LSS vigente hasta el 30 de junio de 1997 tendrán derecho a retirar en una sola exhibición los recursos acumulados hasta la fecha en las subcuentas del SAR 92 y del Fondo Nacional de la Vivienda; sin embargo, mediante la reforma publicada en el D.O.F. de fecha 24 de diciembre del 2002 se podrán retirar también los recursos acumulados correspondientes al ramo de retiro de la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del SAR vigente a partir del 1º de julio de 1997. Los recursos restantes de los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez deberán ser entregados por las Afores al Gobierno Federal.

Por disposición expresa del artículo décimo sexto, las Afore y Siefores se consideran como intermediarios financieros.

Con la finalidad de evitar la concentración de cuentas en sólo algunas Afores, el artículo décimo séptimo transitorio señalaba que durante un plazo de 4 años contados a partir del 1º de julio de 1997, el límite máximo de participación de una Afore en el SAR sería del diecisiete por ciento.

Dentro de las reformas realizadas al articulado transitorio destacan las del 10 de diciembre del 2002, la cual establece en su artículo tercero transitorio que los depósitos derivados del seguro de retiro previstos en la LSS anterior, que no se hayan traspasado a una Afore por no haber sido posible su individualización o identificación de su titular, se cancelarán de la cuenta concentradora, extinguiéndose las obligaciones del Gobierno Federal para con el IMSS, sin menoscabo del derecho de los trabajadores pensionados o beneficiarios de solicitar en todo momento el retiro o pago.⁶⁵

Mediante decreto publicado el 24 de diciembre del 2002 en el D.O.F nuevamente se reforma el artículo tercero transitorio estableciendo que de los recursos cancelados a la cuenta concentradora señalada anteriormente, 11,000 millones de pesos se utilizarían como aportación al patrimonio inicial de la Financiera Rural.⁶⁶

La última reforma publicada en el D.O.F. de fecha 15 de junio del 2007 se plantea como propósito transitar a un sistema más sencillo y transparente que permita al trabajador contar con información mas clara para tomar decisiones sobre su ahorro para el retiro. De los elementos que contiene la Nueva Ley, tres de ellos surtirán efecto a partir del 16 de junio del 2007: Los requisitos aplicables a los directores generales de las Afores; mayor participación del sector obrero en las Juntas de Gobierno de la CONSAR; y facultades otorgadas a la CONSAR para la eventual emisión de reglas sobre la remuneración de los agentes promotores.

Dos elementos adicionales que contiene la Nueva Ley serán vigentes dentro de nueve meses contados a partir del 15 de junio del 2007: los traspasos

⁶⁵ Cfr. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicado en el D.O.F. el 10 de diciembre del 2002.

⁶⁶ Cfr. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicado en el D.O.F. el 24 de diciembre del 2002.

de los trabajadores de una Afore a otra podrán realizarse una vez al año, y antes de ello solamente por una vez más si el traspaso se realiza a una Afore con mayor rendimiento neto; se elimina la comisión sobre flujo y sólo se permite el cobro de comisiones sobre saldo.

Podemos decir que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene como objeto principal establecer mecanismos de regulación y supervisión, así como para la constitución, organización y funcionamiento de los participantes previstos en la misma ley. Asimismo, amplía y fortalece notablemente las atribuciones de la CONSAR, como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, encargado de llevar a cabo la coordinación, regulación y supervisión de dichos sistemas. Ello permitiría proteger los intereses de los trabajadores, cuidar el saludable desempeño de las nuevas instituciones financieras y, en general, el adecuado funcionamiento de los sistemas.

3.5 Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En el cuarto escalón piramidal encontramos al RLSAR, cuerpo normativo reglamentario el cual coadyuva al correcto funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El RLSAR fue publicado en el D.O.F. el 10 de octubre de 1996, el cual con el transcurso de los años ha sufrido diversas modificaciones: reforma y adiciones por Decreto publicado el 20 de enero de 1998; Nuevo reglamento publicado en el D.O.F. el 30 de abril de 2004, y la última reforma publicada el 2 de mayo del 2005.

El nuevo Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, vigente a partir del 1º de mayo de 2004, dejó sin efectos a su similar publicado el 10 de octubre de 1996; este Reglamento se adecuó a las reformas

de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 10 y 24 de diciembre de 2002, por tanto regula: la administración de las cuentas individuales de los trabajadores inscritos al ISSSTE, los no afiliados (no inscritos al IMSS), y los beneficiados por Fondos de Previsión Social otorgados por empresas privadas o dependencias públicas; las medidas de protección de los intereses de los trabajadores en la administración de sus recursos; los procesos de recepción, dispersión e individualización de las cuotas y aportaciones de los trabajadores, y las normas bajo las cuales se rigen las operaciones realizadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro o Sociedades de Inversión Especializadas del Fondo para el Retiro en el extranjero.

En aspectos generales, objeto y utilidad del reglamento, el artículo 1º dispone que este ordenamiento tiene como propósito reglamentar la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y que su interpretación estará encaminada a: Procurar que los trabajadores puedan ejercer plenamente sus derechos relacionados con su Cuenta Individual y promover la administración transparente de sus recursos.

Señala que la participación máxima de las Afore en el mercado de los Sistemas de Ahorro para el Retiro será del 20% y deberá calcularse sobre el total de afiliados al IMSS e ISSSTE.

Entre las obligaciones de la CONSAR se precisa que deberá contar con un sistema que permita a los trabajadores consultar la proyección del saldo que alcanzará su Cuenta Individual al momento de pensionarse.

De acuerdo con los numerales 12, 15, 21, 27 y 44, además de las obligaciones previstas en el artículo 18 de la LSAR, las Afore tendrán como obligaciones las siguientes:

Cuando alguna de las Siefore cambie su régimen de inversión deberán enviar a sus trabajadores afiliados un comunicado donde haga de su conocimiento dicha modificación, a través de correo certificado o de cualquier medio electrónico que proporcione acuse de recibo; o publicar en dos periódicos de circulación nacional y en el D.O.F. un aviso indicando la modificación al régimen de inversión de una de sus Siefore y el derecho de los trabajadores, si así lo deciden, a invertir sus recursos en otra Siefore; de no cumplir con lo anterior, las Afore responderán de los daños y perjuicios causados a los trabajadores por la modificación al régimen de inversión donde tuviesen invertidos sus recursos.

Los artículos 23, 24, 25 y 26 precisan que todo trabajador independientemente del régimen al que pertenezca, tendrá una sola Cuenta Individual, a efecto de poder ejercer todos los derechos relativos a dicha cuenta.

De igual forma, el trabajador que tenga abierta una Cuenta Individual y cambie de régimen o simultáneamente se encuentre sujeto a dos o más de los regímenes deberá acumular todos sus recursos en la Cuenta Individual que tuviese abierta, sin perjuicio a su derecho de traspasar su Cuenta Individual de una Afore a otra.

El día 2 de mayo del 2005 se publicó en el D.O.F. el decreto que reforma el RLSAR; con ello se hacen efectivas las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicadas el 11 de enero de 2005. Los cambios en el Reglamento buscaron entre otras cosas, estimular mayor competencia entre las Afores.⁶⁷

Destacaba por su impacto inmediato, la facilidad para traspasarse más de una vez al año, siempre que el cambio sea a una Afore más barata. Con ello se elimina el requisito que limitaba el cambio de Afore a una sola vez al

⁶⁷ Cfr. Boletín de prensa de la CONSAR No. 07/05 de fecha 2 de mayo de 2005.

año. También que al cambiar de Afore el trabajador preservará su antigüedad en el sistema de pensiones, teniendo con esto derecho a los descuentos por permanencia.

Los cambios al RLSAR, pretenden otorgar más facultades a la CONSAR, lo que permitiría realizar una mejor supervisión de los procesos operativos de las Afores, a fin de poder brindar un mejor servicio a los trabajadores.

3.6 Circulares de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el último nivel jerárquico encontramos las reglas generales del orden administrativo o circulares, de observancia obligatoria; así como otras disposiciones normativas dictadas por la SHCP, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y desde luego de manera especial por la propia CONSAR a quien el artículo 5º, fracción I, de la LSAR le confiere la facultad expresa de regular mediante la expedición de disposiciones de carácter general, todo lo relativo a la operación del SAR.

Dentro de esta normatividad con la característica de ser específicas, concretas y obligatorias, encontramos desde las Reglas para la constitución de Afore Filiales, emitidas por el Titular de la SHCP con el objeto de fijar el marco normativo para permitir la participación de instituciones de capital extranjero en el renovado SAR, hasta las numerosas circulares de la CONSAR que determinan entre otras las siguientes reglas generales:

Requisitos mínimos de operación que deberán observar las Afore, determinación de cuotas de mercado, características que debe reunir la información que las Afore deben dirigir a los trabajadores y al público en general, información que deberá contener el contrato de administración de

fondos para el retiro, requisitos que deben reunir los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de contratación colectiva, régimen de comisiones al que deberán sujetarse las Afore, reglamentación sobre publicidad y promociones que realicen las Afore, régimen de capitalización al que se sujetarán las Afore y Siefores, requisitos que deben reunir sus agentes promotores, régimen de inversión al que deberán sujetarse las Siefores, reglas para la unificación y traspaso de cuentas individuales de los trabajadores, para la disposición y transferencia de los recursos depositados en la cuentas individuales, procedimientos y mecanismos para elegir Siefore, modificaciones y adiciones a las reglas generales sobre la administración de cuentas individuales; entre otras.⁶⁸

Podemos culminar este capítulo reafirmando que en la década de los noventa, nuestro país inició una profunda reforma del antiguo sistema de pensiones de los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, vigente desde 1973. A partir del 1 de julio de 1997, se estableció un nuevo sistema de pensiones, sustituyéndose así el modelo de reparto, por un esquema de capitalización de contribuciones definidas a través de cuentas individuales administradas por instituciones financieras especializadas, denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro, que invierten las aportaciones en activos financieros a través de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Las bases jurídicas del actual sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS se establecieron en la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1º de julio de 1997 y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro aprobada en mayo de 1996. El sistema es obligatorio para estos trabajadores, y consiste en un plan de capitalización de cuentas individuales con contribuciones definidas y la garantía de una pensión mínima otorgada por el Estado.

⁶⁸ Cfr. http://www.consar.gob.mx/normatividad-normatividad_consar-circulares.

CAPÍTULO CUARTO

La Cuenta Individual, Afores y Siefores

Como ya se ha hecho referencia; la NLSS vigente a partir del 1º de julio de 1997, estableció un sistema de pensiones de capitalización individual donde las contribuciones de los trabajadores, los patrones y el Estado se canalizan a cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador, con la finalidad de que al momento de su retiro, las aportaciones que hayan hecho, más los intereses que estas hubieren generado, sean suficientes para financiar la pensión que le corresponde de acuerdo con la Ley.

Los artículos 174 al 200 de la NLSS, conjuntamente con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro regulan lo correspondiente a las cuentas individuales y los derechos y obligaciones que en su caso se generen.

En la Nueva Ley del Seguro Social de 1997, se crearon dos tipos de entidades financieras especializadas para administrar e invertir las aportaciones para el retiro de los trabajadores. Las Afores se constituyeron en las entidades financieras autorizadas para administrar las cuentas individuales del SAR; y las Siefores, las únicas autorizadas para invertir el ahorro depositado en las cuentas del SAR; con la estricta regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La importancia de este capítulo, radica en el análisis de estas principales entidades financieras: Las Afore y las Siefore. En estas sociedades recae la operación y actividades más relevantes respecto de la administración de las cuentas individuales SAR de los trabajadores, por lo que su estudio resulta de especial trascendencia para comprender y valorar el nuevo sistema de pensiones de la Ley del Seguro social.

4.1 La Cuenta Individual

La Cuenta Individual, es aquella que el asegurado abre en la Afore de su elección, para que se depositen en ella sus cuotas y aportaciones, así como las que sus patrones y el gobierno están obligados a aportar por concepto del Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, así como los respectivos rendimientos que se generen.

Además, en esta Cuenta Individual deberá registrarse la aportación patronal hecha al INFONAVIT, la cual no maneja la Afore, sino que las administra directamente el INFONAVIT; pero que deben quedar registradas en la Cuenta Individual SAR, porque con fundamento en el artículo 40 de la Ley de INFONAVIT, si el trabajador no utiliza estos recursos económicos, los mismos serán destinados para costear su pensión llegado el momento de su retiro de la vida activa y productiva.

Desde principios de 1997, se dio inicio a un proceso de consolidación de cuentas individuales del anterior SAR (SAR 92), con la finalidad de que al iniciar el nuevo sistema de pensiones, las casi 45 millones de cuentas existentes en las instituciones bancarias⁶⁹, se redujeran a su tamaño real; en aquel entonces alrededor de 10.9 millones de trabajadores sujetos de aseguramiento obligatorio. Como podemos percatarnos existía una cantidad enorme de cuentas del SAR original, debiéndose principalmente a la existencia de múltiples cuentas a nombre de un mismo trabajador.

Casi al inicio del nuevo sistema de pensiones, al cierre de junio de 1998, se encontraban afiliados 12 millones 666 mil 348 trabajadores; al mes de diciembre del 2007, encontramos un total de 38 millones 531 mil 579 trabajadores registrados; de ese total, 21 millones 347,882 corresponden a trabajadores afiliados a una Afore en forma voluntaria, mientras que 17 millones

⁶⁹ Cfr. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Las Afore "El nuevo sistema de ahorro y pensiones". quinta edición. Porrúa, México. 2004. p. 172.

183,697 lo constituyen cuentas que fueron distribuidas por la CONSAR en los procesos de asignación.⁷⁰

Datos importantes que debemos considerar; es que de acuerdo a cifras de la CONSAR, al mes de diciembre del 2007, sólo 18 millones de cuentas pertenecían a trabajadores activos, por lo tanto; más de 20 millones de cuentas se mantenían inactivas; además, el 64.5% de los cotizantes en el sistema recibían un salario que se encuentra en el rango de 0 hasta 3.5 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.⁷¹

Las aportaciones de los trabajadores que entran al mercado laboral y no eligen Afore se depositan en la cuenta concentradora que lleva el Banco de México a nombre del IMSS. Los recursos se mantienen en esa cuenta hasta que el trabajador se registra voluntariamente en una administradora o la CONSAR asigna la cuenta a alguna de las Afores con las comisiones más bajas. Aquí es importante señalar que el día 15 de junio del 2007 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro; mediante las cuales a partir de marzo del 2008, las cuentas individuales de los trabajadores que no hayan elegido administradora, serán asignados a las administradoras que hayan registrado un mayor Rendimiento Neto.⁷²

Los recursos depositados en la Cuenta Individual pertenecen al trabajador, serán inembargables y no podrán otorgarse en garantía, excepto los depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Podemos decir entonces, que la Cuenta Individual la encontramos dentro del nuevo sistema de pensiones de la Nueva Ley del Seguro Social, y es

⁷⁰ Cfr. http://www.consar.gob.mx/estadisticas/2007/12/afiliados_1207.

⁷¹ Cfr. <http://www.amefore.org/estadistica.htm>.

⁷² Cfr. Art. 76 de la LSAR.

aquella que se establece a un trabajador, conformada con las aportaciones del gobierno, patrón y trabajador; las cuales son manejadas por las Afores.

4. 1.1 Subcuentas

La Cuenta Individual, como lo determina el artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, reformada por decreto publicado en el D.O.F. el 10 de diciembre del 2002, se integra por las siguientes subcuentas:

- I. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- II. Vivienda;
- III. Aportaciones voluntarias, y
- IV. Aportaciones complementarias de retiro.⁷³

Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Parte de la Cuenta Individual en la que se depositan bimestralmente las cuotas y aportaciones tripartitas, es decir, las que realiza el patrón, el Gobierno Federal y trabajador; de acuerdo con la Ley del Seguro Social, así como los retiros y rendimientos de este dinero.

Subcuenta de vivienda. Es la subcuenta en la que únicamente el patrón realiza aportaciones bimestrales equivalentes al 5% sobre el salario base de cotización del trabajador. Estos recursos son canalizados al INFONAVIT. Las Afores deberán registrar en las cuentas individuales de los trabajadores las aportaciones de vivienda hechas a su favor por los patrones, independientemente de que dichos recursos no son manejados por las Afores, sino directamente por el INFONAVIT. Los fondos de la subcuenta de vivienda que no se hubiesen utilizado para tal fin, serán transferidos a la Afore

⁷³ La Cuenta Individual de cada trabajador asegurado estuvo integrada durante varios años por disposición legal expresa, sólo por 3 subcuentas: 1) la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; 2) La subcuenta de vivienda, del INFONAVIT; y 3) La subcuenta de aportaciones voluntarias, del trabajador; con las reformas del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR se incorporó la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro.

correspondiente para la contratación de la pensión del trabajador o su entrega según proceda.

Subcuenta de aportaciones voluntarias. Si lo desea el trabajador podrá efectuar aportaciones de manera voluntaria, con la finalidad de incrementar su fondo para el retiro, que servirá para complementar su pensión. Constituyen recursos que son de la entera propiedad del trabajador y únicamente él podrá decidir para que finalidad los utiliza. Podrá el trabajador retirar el total o parte de sus aportaciones voluntarias cada seis meses, a partir de la fecha del primer depósito o del retiro más reciente que haya realizado o en una sola exhibición al momento de su jubilación.

Subcuenta de aportaciones complementarias. Las aportaciones complementarias de retiro, son cantidades adicionales que se pueden depositar en la Cuenta Individual para complementar la pensión o para retirarlas en una sola exhibición, al término de la vida laboral del trabajador.

El propio artículo 74 de la LSAR señala, que las aportaciones complementarias de retiro sólo podrán retirarse cuando el trabajador afiliado tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias, ya sea para complementar el pago de su pensión, cuando así lo solicite el trabajador, o para recibirlas en una sola exhibición.

La Cuenta Individual a nombre de cada trabajador, se integra por las aportaciones obligatorias del trabajador (1.125% del SBC), las del patrón (5.15% del SBC) y las del Gobierno Federal (0.225%) para acumular un total de 6.5%; adicionalmente, el Gobierno Federal aporta por concepto de Cuota Social, una cantidad equivalente al 5.5% del SMGDF por cada día de salario que cotice el trabajador. Asimismo, se integra a la Cuenta Individual las aportaciones voluntarias y aportaciones complementarias de Retiro, así como los rendimientos generados por todas las aportaciones a la cuenta.

4.1.2 Disposición de recursos

Los recursos existentes en la Cuenta Individual, están destinados en principio, al otorgamiento de una pensión; sin embargo, también se puede disponer parte de estos recursos; es decir realizar retiros parciales como la ayuda para gastos de matrimonio⁷⁴ y la ayuda en caso de estar desempleado.⁷⁵

Ayuda para gastos de matrimonio. Es una prestación económica que se ejercerá por una sola vez y consiste en que el asegurado tiene derecho a retirar, como ayuda para gastos de matrimonio, 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha de la celebración del matrimonio; teniendo que cumplir con el requisito de tener acreditadas 150 semanas de cotizar en el SAR 97⁷⁶ a la fecha de la celebración del matrimonio y que el matrimonio se haya celebrado a partir del 1º de julio de 1997.

Para realizar el trámite es necesario obtener primero ante el IMSS la resolución de ayuda de gastos de matrimonio, el pago lo realiza la Afore en que se encuentran depositados los recursos del trabajador. El dinero con que se paga proviene de la cuota social aportada por el Gobierno Federal.

Aquí es importante considerar que el realizar este retiro parcial, no solo implica descontar dinero de la Cuenta Individual, sino que además; se descontarán semanas cotizadas correspondientes al retiro que se efectúa.

Ayuda al desempleado. El trabajador podrá retirar de su Cuenta Individual una ayuda por concepto de desempleo, al reunir las siguientes condiciones: Contar con la certificación de la baja del trabajador desempleado, emitido por el IMSS; para lo cual deberán haber transcurrido 46 días naturales a partir de la fecha en que quedó desempleado, tener al menos cinco años de

⁷⁴ Vid. Artículo 165 de la NLSS.

⁷⁵ Vid. Artículo 198 de la NLSS.

⁷⁶ Cfr. http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-retiro_parcial.shtml

cotizar en el SAR 97, y no haber realizado retiro por este concepto en los últimos cinco años.

Una vez que se cuenta con los requisitos señalados anteriormente, el pago lo realiza la Afore en que se encuentran depositados los recursos del trabajador. El dinero con que se paga proviene de la subcuenta de retiro, cesantía y vejez, y sólo podrá retirar la cantidad que resulte menor entre 75 días de su salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 10% del saldo de la subcuenta de RCV de su Cuenta Individual.

Se puede acceder a este beneficio cada cinco años, pero al igual que en la ayuda para gastos de matrimonio, es importante recordarle al trabajador que tendrá menos recursos al momento de retirarse, y además; se le descontarán semanas cotizadas que al final podrían faltarle para poder pensionarse.

En lo que se refiere a retiros totales, debemos considerar que la NLSS contempla dos tipos de regímenes, según los años en que cotizaron o cotizan los trabajadores; a los trabajadores que comenzaron a cotizar antes del 1º de julio de 1997 y continuaron cotizando después de esa fecha, es decir en ambos regímenes se les llama “de transición” y podrán elegir retirarse por la Ley 73 o por la Ley 97.⁷⁷

A los trabajadores en transición, al momento de cumplirse los supuestos legales para el disfrute de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, el IMSS estará obligado a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el importe de su pensión para cada uno de los regímenes, con la finalidad de que éste pueda decidir lo que mas le convenga⁷⁸.

⁷⁷ Vid. Artículo tercero transitorio de la NLSS.

⁷⁸ Vid. Artículo cuarto transitorio de la NLSS.

Dependiendo de la opción en que se encuentre, se podrá disponer de los recursos de la siguiente forma.⁷⁹

- Si se obtiene una pensión por la Ley del Seguro Social de 1973: Se podrá disponer de los recursos de Retiro y Vivienda 92, en una sola exhibición y el 2% del saldo acumulado en la subcuenta de Retiro, (retiro 97). No se podrá retirar todo lo demás acumulado en el Nuevo Sistema de Pensiones, es decir, Cesantía y Vejez, incluyendo lo de vivienda 97, ya que estos recursos serán entregados por la Afore al Gobierno Federal para que se paguen las pensiones de todos los trabajadores a cargo del IMSS.
- Si se obtiene una pensión por la Ley del Seguro Social de 1997: Se podrá disponer de los recursos de Retiro y Vivienda 92 en una sola exhibición. No se podrá retirar el saldo de RCV ni Vivienda 97 porque esos recursos se utilizarán para contratar ya sea la renta vitalicia (con una aseguradora) o el retiro programado (con la misma Afore).

La renta vitalicia es un monto que se da mensualmente durante toda la vida; se contrata con una aseguradora (el IMSS podrá dar la lista de aseguradoras que prestan este servicio).

En caso de retiro programado, la Afore continúa administrando el dinero del trabajador, pagándole una pensión mediante retiros mensuales de su Cuenta Individual que se ajustarán periódicamente, hasta que se agote el saldo de la misma. Para calcular el monto de la pensión, se restará del saldo de la Cuenta Individual el costo de contratar el Seguro de Supervivencia, que protege a sus beneficiarios. El saldo restante, más los rendimientos probables, se dividen entre los años que se espera pueda vivir el trabajador, para determinar su pensión mensual.⁸⁰

⁷⁹ Cfr. www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-retiro_total_01.shtml

⁸⁰ Cfr. www.actinver.com.mx/herramientas/afore/procedimientos/retiros/

Si al momento de retiro se tiene mínimo 60 años de edad y 1250 semanas cotizadas, pero los recursos acumulados son muy pequeños y no alcanzan para contratar una renta vitalicia, el IMSS comunicará al trabajador que tiene derecho a una Pensión Mínima Garantizada; y en este caso, los recursos acumulados en la Cuenta Individual se le pagarán a manera de retiro programado y cuando estos se terminen, el IMSS le cubrirá con la PMG, que es un salario mínimo vigente en el DF al mes.

- Cuando se cumple con la edad mínima (60 años) pero no con las 1250 semanas cotizadas se otorgará una negativa de pensión; y en este caso se podrá disponer del total de los recursos por RCV y Vivienda 97 en una sola exhibición. Para disponer de los recursos de Retiro y Vivienda 92 se deberá tener 65 años de edad cumplidos.
- Cuando se haya adquirido una pensión en función de un plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva, se podrá disponer del total de los recursos de la Cuenta Individual; siempre y cuando el plan de pensiones se encuentre debidamente registrado.

Los trabajadores que hayan cotizado bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, pueden escoger al momento de su retiro, la pensión que más les convenga, ya sea la de dicho régimen o la contemplada en la NLSS.

Como se ha revisado, en el nuevo sistema de pensiones los recursos de los cuales provienen tanto la pensión en el ramo de cesantía en edad avanzada como en el de vejez, serán los que existan en la Cuenta Individual SAR que tenga abierta el trabajador asegurado en su Afore; por lo que actualmente es muy probable que al trabajador le convenga más, obtener una pensión otorgada con la Ley anterior; ya que los beneficios del nuevo sistema de pensiones se reflejarán a largo plazo.

4.1.3 Beneficiarios

El trabajador deberá designar beneficiarios de su Cuenta Individual; sin embargo su designación estará sujeta a las reglas previstas en el artículo 193 de la NLSS. Por lo tanto, en principio el trabajador no tendrá derecho a designar los beneficiarios que quiera, sino que deberá nombrar forzosamente a los señalados en el artículo citado.

Artículo 193 de la NLSS. “Los beneficiarios del trabajador titular de una Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los que establecen las fracciones III al IX del artículo 84, en relación con los artículos 129 al 137 de esta Ley”. Por lo tanto los beneficiarios legales son: la viuda, el viudo (éste si dependió económicamente de la trabajadora y tiene 50% o más de incapacidad), los hijos menores de 16 años o mayores de esta edad y menores de 25 años que se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional (o mayores si tienen una incapacidad de 50% o más), los padres (si dependían económicamente del trabajador).

A falta del cónyuge, la persona con la que el trabajador vivió durante los 5 años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.

El trabajador asegurado, podrá designar beneficiarios sustitutos, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales, los cuales podrá cambiar en cualquier tiempo; la designación deberá realizarla en la Administradora de Fondos para el Retiro que le opere su Cuenta Individual.

A falta de los beneficiarios legales y sustitutos, las personas que se consideren con derecho a ser designadas como beneficiarios, deberán acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje quien emitirá el laudo correspondiente.

Si después de 10 años de la muerte del trabajador los recursos no son reclamados por los beneficiarios legales, los sustitutos o aquellos designados mediante laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, estos recursos pasarán al IMSS.

4.1.4 Regulación de la Cuenta Individual

La regulación de la Cuenta Individual es de vital importancia para asegurar que el nuevo sistema funcione de una manera eficiente y transparente. Sobre la regulación a que están sujetas las cuentas individuales, el artículo 182 de la NLSS preceptúa que: “la documentación y demás características de estas cuentas, no previstas en esta Ley y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”. Como ya se ha señalado esta Ley fue abrogada según lo estipula el artículo Segundo Transitorio de la LSAR.

4.1.5 Derechos y obligaciones de los trabajadores en relación con la Cuenta Individual.

Los derechos y obligaciones de los trabajadores en relación con la Cuenta Individual, según la NLSS son:

a) Contar con una Cuenta Individual.

Los trabajadores afiliados tienen derecho a la apertura de su Cuenta Individual de conformidad con la Ley del Seguro Social, en la administradora de su elección. Para abrir las cuentas individuales, se les asignará una clave de identificación por el Instituto Mexicano del Seguro Social. En caso de contar con más de una cuenta, los trabajadores están obligados a promover los procedimientos de unificación o traspaso.

b) Elegir Afore.

El trabajador tendrá la libertad de elegir la Afore que operará su Cuenta Individual. Los recursos de los trabajadores que no elijan una Afore se depositarán en una cuenta concentradora abierta en Banco de México. Estos recursos se mantendrán temporalmente en dicha cuenta hasta que sean asignados a una Afore mediante el proceso de Asignación de Cuentas que se lleva a cabo bimestralmente.

Como ya mencionamos, la última reforma al artículo 76 de la LSAR fue publicada en el D.O.F. el 15 de junio del 2007, la cual tendrá vigencia a partir del 15 de marzo del 2008, dispone: "Las cuentas individuales de los trabajadores que no hayan elegido administradora, serán asignados a las administradoras que hayan registrado un mayor Rendimiento Neto, de conformidad con los criterios que para tales efectos determine la Junta de Gobierno".

c) Efectuar traspasos de recursos

Sobre este particular, durante el transcurso de estos diez años se han venido presentando modificaciones al artículo 74 de la LSAR. Originalmente se estipulaba que el traspaso de la Cuenta Individual de un trabajador, a una administradora diferente a la que opera dicha cuenta, sólo podría solicitarse una vez en un año calendario contado a partir de la última ocasión en que se hubiere ejercitado este derecho, salvo cuando se modificara el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entrara en estado de disolución.

El 2 de mayo del 2005 se publicó en el D.O.F. el decreto que reforma el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro⁸¹; con ello se hacen efectivas las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro aprobadas y publicadas el 11 de enero del 2005.

⁸¹ Cfr. Boletín de prensa No. 07/05 de la CONSAR.

El artículo 74 de la LSAR ya reformado; en su séptimo párrafo decía: “El traspaso de la Cuenta Individual de un trabajador afiliado a una administradora diferente a la que opera dicha cuenta, podrá solicitarse una vez transcurrido un año calendario contado a partir de que el trabajador se registró o de la última ocasión en que haya ejercitado su derecho al traspaso. Asimismo, los trabajadores afiliados podrán traspasar su Cuenta Individual cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entre en estado de disolución, o se fusione con otra administradora o dichos trabajadores elijan una administradora que cobre comisiones más bajas conforme a los criterios y condiciones que prevea el reglamento de esta Ley...”

Las modificaciones persiguieron como fin estimular mayor competencia entre las Afores, disminuir las comisiones que cobraban y la facilidad para traspasarse más de una vez al año, siempre que el cambio se diera a una Afore más barata. Con ello se eliminaba el requisito que limitaba el cambio de Afore a una sola vez al año.

De acuerdo con la CONSAR, en el 2006 se registraron 3.8 millones de traspasos; pero el 70% de los casos en lugar de ganar, perdieron ventajas; debido a que los trabajadores traspasaron sus cuentas, a una administradora más costosa o que rindió menores intereses. El presidente de la CONSAR, reconoció la existencia de irregularidades en los traspasos, responsabilizando de esta situación, tanto a las Afores por una promoción poco eficaz, como a los trabajadores por no informarse adecuadamente.

A partir de esta situación y que se presentaron cerca de 2000 quejas por traspasos indebidos, el 15 de junio del 2007, se publicó en el D.O.F. una nueva reforma al artículo 74 de la LSAR, mediante la cual el trabajador tiene derecho a cambiarse de Afore antes de un año, siempre y cuando lo haga a una Administradora con mayor Rendimiento Neto. Esta reforma entra en vigor el 16 de marzo del 2008.

Según se establece en el Boletín de prensa de la CONSAR No. 07/07, el mensaje central para el trabajador es que: “la nueva ley le dará más protección contra los abusos que se estaban evidenciando en la industria respecto de los traspasos indebidos; le dará elementos más sencillos para comparar entre una Afore y otra: rendimientos menos comisiones, igual a Rendimiento Neto; e incentivará a las Afores a cobrar menores comisiones, ofrecer un mayor rendimiento y dar un mejor servicio”.⁸²

d) Recibir su estado de cuenta.

El trabajador tendrá acceso permanente a la información sobre su Cuenta Individual a través del estado de cuenta que la Afore está obligado a enviarle al domicilio que éste indique o bien, al momento que el trabajador lo solicite en la Unidad Especializada de Atención al Público.

Las Afores enviarán un estado de cuenta a cada trabajador registrado en ellas, por lo menos dos veces al año, al domicilio que los trabajadores señalen, debiendo ser expedidos dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de corte.

Las Administradoras que dejen de administrar una cuenta con motivo del traspaso de la misma a otra Administradora, o bien porque el trabajador retiró la totalidad de los recursos enterados en su Cuenta Individual, deberán enviar un estado de cuenta que comprenda el periodo transcurrido desde la fecha de corte del último estado de cuenta enviado y la fecha en que se realice el traspaso, o el retiro de fondos, dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha en que se llevó a cabo el traspaso o el retiro mencionado.

e) Ser auxiliado por la Afore en la contratación de la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia.

⁸² El rendimiento neto es una resta del rendimiento que da la afore menos la comisión que cobra.

La Afore entrega en pago a la compañía de seguros que el trabajador elija, el saldo correspondiente de su Cuenta Individual. La compañía de seguros recibe de la Afore el monto total transferido, establece el Seguro de Sobrevivencia a favor de los beneficiarios y determina el monto de la pensión y la forma en que ésta se actualizará a través del tiempo. La compañía de seguros le entregará al trabajador su pensión mensualmente.

El último párrafo del Artículo Vigésimo Octavo Transitorio de la NLSS establece que: “Las Administradoras de Fondos para el Retiro, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, deberán contar con un procedimiento sencillo y expedito para la contratación de la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia, para lo anterior, se deberá divulgar dicho procedimiento en forma amplia y uniforme”.

Cabe destacar que quien contrata la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia es el trabajador y/o sus beneficiarios directamente, con el auxilio de la Afore, y no ésta directamente.

f) Derecho a disfrutar el plan de pensiones patronal y de las pensiones del IMSS.

La LFT no establece ninguna obligación a cargo de los patrones de efectuar pago de pensiones a sus trabajadores. Sin embargo, los patrones pueden otorgar a título de prestación por así haberlo convenido en un contrato colectivo de trabajo, un plan de pensiones y jubilaciones, como concepto de previsión social para sus trabajadores.

El artículo 190 de la NLSS establece: “ El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta,

tendrá derecho a que la Administradora de Fondos para el Retiro, que opere su Cuenta Individual, le entregue los recursos que lo integran, situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión en los términos del artículo 157 o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un treinta por ciento a la garantizada”.

Según lo anterior, podemos entender que cuando exista un plan de pensiones patronal, el trabajador tendrá derecho a disfrutar de la pensión derivada de dicho plan, así como de la pensión que otorga el IMSS, bajo los lineamientos a que antes se ha hecho referencia.

g) Denunciar irregularidades y/o incumplimientos

Otro derecho de los trabajadores es el denunciar las irregularidades y/o incumplimientos que observen en relación con su Cuenta Individual, cometidas por el patrón, o por la Afore que le opera su Cuenta Individual.

El artículo 185 de la NLSS preceptúa que: “El trabajador podrá notificar el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones, establecidas en este capítulo, al Instituto, directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro”.

La denuncia de las irregularidades y/o incumplimientos cometidos por las Afores o entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, se tramitaran ante la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Conducef), conforme a lo previsto en los artículos 60 a 84 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.⁸³

4.2 Las Afores

⁸³ Publicada en el D.O.F. el 18 de enero de 1999.

En el capítulo III de la LSAR encontramos a los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, siendo básicamente tres: Las Administradoras de Fondos para el retiro o Afores, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro o Siefores y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR o BDNSAR; en este apartado analizaremos a las entidades financieras relacionadas directamente con el Sistema de Ahorro para el Retiro: las Afores.

Las Afores están definidas en el artículo 18 de la LSAR: “Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión...”

Para constituirse y operar como una Afore, se requiere la autorización de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, una vez cumplido los requisitos establecidos en los artículos 19 y 20 de la LSAR. Por lo tanto, podemos concebir a las Afores como entidades financieras autorizadas y supervisadas por la CONSAR; cuya función es administrar mediante el sistema de cuentas individuales, los recursos de los trabajadores, derivados de las aportaciones de Seguridad Social para el retiro.

El 28 de enero de 1997, la CONSAR dio a conocer el listado de 12 Afores, unos cuantos días más adelante, a esta lista sumó 5 más, para así formar un grupo de 17 administradoras que se disputarían el mercado pensionario. El 1 de julio de 1997 se contaba con 17 Afores debidamente constituidas, encargadas de la administración de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones obligatorio del IMSS. Al final de Junio de 1998 se hallaban afiliados 12 millones 666 mil 348 trabajadores con un total de fondos acumulados de 29 mil 969.47 millones de pesos.

Durante el transcurso de estos diez años se ha registrado un proceso de fusión, disolución y creación de diferentes Afores, el cual hasta la fecha aún continúa. Al mes de diciembre del 2007, encontramos 21 Afores encargadas de la administración de 38 millones 531 mil 579 cuentas individuales. Así mismo, los recursos de los trabajadores registrados en estas cuentas individuales alcanzaron un valor de 1 billón 199 mil 317 millones de pesos, representando el 12.54% de PIB; según cifras de la Amafore.⁸⁴

Con la finalidad de que no se presentaran prácticas monopólicas; la participación de las Afores en el mercado potencial estuvo limitada a 17 por ciento en los primeros cuatro años de operación del sistema. Desde julio de 2001 el límite se amplió a 20 por ciento de participación en el mercado de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En junio de 1998 había cinco Afores que manejaban 65.6 por ciento del total de trabajadores afiliados, Banamex 11.5 por ciento; Bancomer 16.2 por ciento; Santander Mexicano 14.5 por ciento; Profuturo GNP 12.2 por ciento y Garante 11.2 por ciento.

En enero del 2005, el 59.8 por ciento del mercado potencial continuaba manejado por las mismas cuatro Afores líderes desde 1998, Banamex, Bancomer, Santander Mexicano, Profuturo GNP, a excepción de Garante que fue fusionada por Banamex y de Principal que se incorporó al grupo a partir del 2003.

Al cierre de diciembre del 2007, a diez años de iniciado el sistema, entre las Afores con mayor participación en el mercado potencial continúa Banamex al frente con el 15.3 por ciento del total de trabajadores afiliados;

⁸⁴ Cfr. Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro A.C. <http://www.amafore.org/estadística.htm>

Bancomer 11.5 por ciento, Inbursa 8.9 por ciento, Banorte Generali 8.5 por ciento Profuturo GNP 8.3 por ciento y Santander 8.2 por ciento.

Se consideró que una mayor participación en la industria financiera de las Afores, además de propiciar una reducción en las comisiones que cobran, debería llevar a la desconcentración del mercado; sin embargo la realidad nos muestra lo contrario; como podemos observar en los datos anteriormente presentados, la industria ha operado con altos índices de concentración de cuentas, se ha consolidado el predominio de Banamex, Bancomer, Inbursa, Banorte Generali, Profuturo y Santander, quienes al cierre de diciembre del 2007 captan el 60% de los trabajadores registrados; pero es más, esta concentración no se explica por la estructura de comisiones, ya que en muchos de los casos, las Afores más caras, administran un número mayor de cuentas individuales, frente a las Afores que cobran comisiones más bajas.

Por la administración de la Cuenta Individual, que incluye el manejo de los recursos y el registro contable de las aportaciones y rendimientos de todas las subcuentas del trabajador, las Afores cobran comisiones que pueden ser de dos tipos: sobre saldo o sobre flujo o una combinación de ambas. Las Afores, con la finalidad de atraer a un mayor número de trabajadores, han realizando ajustes a sus comisiones; además, han diseñado una serie de descuentos por permanencia para los trabajadores afiliados.

Las comisiones sobre saldo, se han aplicado al total de los recursos administrados por la Afore, y se expresan como porcentaje fijo anual. Es decir que la Afore le descuenta bimestralmente un “tanto” del saldo que se tiene acumulado en la Cuenta Individual.

Las comisiones sobre flujo se cobran sobre las aportaciones al seguro de Retiro, cesantía y vejez (RCV), y se expresan como porcentaje del

salario base de cálculo.⁸⁵ Es decir, cada bimestre que hay una aportación a la Cuenta Individual, la Afore le descuenta un “tanto” a esa aportación. Estas comisiones no se aplican a las aportaciones voluntarias, las aportaciones del gobierno por concepto de cuota social, ni a los recursos del SAR 92 transferidos a las Afores.

En noviembre del 2006, la Comisión Federal de Competencia, presentó el resultado de un estudio sobre el comportamiento de las Afores, el cual señalaba que las Afores habían venido cobrando comisiones muy altas, duplicando el promedio latinoamericano, con lo cual habían provocado que los rendimientos netos anuales de las cuentas individuales fueron prácticamente nulos (0.8%); presentando como uno de los principales retos de la CONSAR el reducir las comisiones que cobraban las Afores.

El 15 de junio del 2007, se publicó en el D.O.F. un decreto de reforma a la LSAR estableciendo nuevas condiciones de operación del sistema, tratando de ofrecer a los trabajadores mejores condiciones para su retiro. Mediante la reforma al artículo 37, a partir del mes de marzo del 2008 se elimina la comisión sobre flujo de las aportaciones y sólo se permitirá el cobro de comisiones sobre activos administrados (comisión sobre saldo).

Desde agosto del 2007, varias Afores empezaron a eliminar su comisión sobre flujo, pese a que la reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro como ya lo mencionamos entrará en vigor hasta el 15 de marzo del 2008. La reforma planteaba disminuir las comisiones que cobran las Afores, y que el sistema fuera claro, sencillo, transparente y justo para los trabajadores; sin embargo, lo que estamos viendo es que las Afores están blindando sus ganancias, incrementando sus comisiones sobre saldo, en algunos casos hasta en 650%; es decir, están trasladando lo que cobraban sobre flujo a la comisión

⁸⁵ El salario base de cálculo es el monto que se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación obrero patronal y gubernamental de CCV (sin cuota social)

sobre saldo; con la finalidad de obtener un porcentaje igual al que percibían por ambas comisiones.

4.2.1 Recaudación de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

De acuerdo con el artículo 77 de la LSAR: “Los Institutos de Seguridad Social llevarán a cabo la recaudación de las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,...”

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene a su cargo el control de las altas, bajas y conservación de derechos de los trabajadores; la emisión, cobranza y control de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que se depositarán en las cuentas individuales; asimismo, fiscalizará el cumplimiento de las obligaciones que tienen los patrones al respecto.

Las cuotas del seguro de RCV que recaude el IMSS las debe enviar a la cuenta concentradora, a que se refiere el artículo 75 de la LSAR: “El Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrá abierta a su nombre en el Banco de México, una cuenta que se denomina concentradora, en la cual se podrán depositar los recursos correspondientes a las cuotas obrero patronales, contribuciones del Estado y cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; manteniéndose en dicha cuenta hasta en tanto se lleven a cabo los procesos de individualización necesarios para transferir dichos recursos a las administradoras elegidas por los trabajadores”.

Es decir, que los recursos de los trabajadores que no hayan elegido Afore se mantendrán temporalmente en dicha cuenta hasta que sean asignados a una Afore mediante el proceso de Asignación de Cuentas.

Durante los primeros cuatro años de operación del sistema no hubo asignación de cuentas, sino que los mencionados recursos se acumularon en la cuenta concentradora.⁸⁶ Entre 2000 y 2001 fueron asignadas a las Afores alrededor de 7 millones de cuentas individuales, en el proceso conocido como asignación histórica; a partir de entonces, el proceso se volvió recurrente.

En abril del 2005 se estableció que las cuentas se asignarían bimestralmente a las Afores más baratas con base en el indicador de comisiones equivalentes sobre saldo a plazo de un año.⁸⁷

Últimamente con la reforma de junio del 2007, se modifica el artículo 76 de la LSAR quedando como sigue: “Las cuentas individuales de los trabajadores que no hayan elegido administradora, serán asignadas a las administradoras que hayan registrado un mayor Rendimiento Neto, de conformidad con los criterios que para tales efectos determine la Junta de Gobierno”.

4.2.2 Obligaciones de las Afores

La principal obligación de una Afore es administrar el ahorro de cada uno de los trabajadores, recibiendo las cuotas y aportaciones que le corresponden de acuerdo a las Leyes de Seguridad Social; para lo cual debe realizar una diversidad de trámites y prestar varios servicios relacionados con la administración de la Cuenta Individual de cada trabajador.

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores.
- Recibir las cuotas y aportaciones que los trabajadores, los patrones y el gobierno les entregan.

⁸⁶ Vid. Artículo Séptimo transitorio de la Ley del SAR.

⁸⁷ Vid. Circular Consar 07-9.

- Recibir y registrar las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro de los trabajadores y en su caso, la de los patrones.
- Individualizar las cuentas.
- Administrar e invertir el ahorro para el retiro en la(s) Siefore(s) que elija el trabajador.
- Registrar en la Cuenta Individual, los rendimientos que vaya generando el ahorro para el retiro del trabajador.
- Registrar en la Cuenta Individual las aportaciones para vivienda, que hace el patrón al INFONAVIT, así como los rendimientos que genere.
- Enviar por lo menos dos veces al año el estado de cuenta al domicilio que el trabajador indique.
- Proporcionar servicios de información al público.
- Prestar servicios de administración a las Sociedades de Inversión.
- Pagar los retiros parciales por concepto de ayuda para gastos de matrimonio y desempleo temporal.
- Operar y pagar los retiros programados.
- Entregar los recursos a las instituciones de seguros cuando el trabajador elija la modalidad de renta vitalicia o cuando procedan las pensiones de sus beneficiarios a cargo del seguro de sobrevivencia.⁸⁸

Durante el año 2007, la CONSAR ha puesto en marcha una serie de medidas para evitar irregularidades en el tema de traspasos. Por ejemplo, ya se corrobora de manera electrónica la documentación para realizar traspasos y se intensifica la verificación del deseo del trabajador para cambiar de Afore.

4.2.3 Regulación general de las Afores

Las Afores y las Siefores, así como los demás participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se encuentran regulados por diversas

⁸⁸ Cfr. Artículo 18 de la LSAR.

disposiciones normativas, dentro de las cuales se destacan, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, su Reglamentación, así como las normas de carácter general que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro emite para la operación del Sistema Mexicano de Pensiones.

4.2.4 Regulación de las cuentas individuales creadas al amparo de la Ley del Seguro Social de 1973.

Entre mayo de 1992 y junio de 1997 los recursos del SAR 92 complementaban la pensión, es decir, se entregaban además de la pensión. A partir de julio de 1997, los recursos del SAR 92 pasaron a la Afore y el trabajador puede decidir si desea sumarlos para que su pensión se incremente, o bien; prefiere recibirlos adicional a su pensión en una sola exhibición al momento de su retiro.

El primer párrafo del Artículo Sexto Transitorio de la LSAR dispone: “El trabajador tendrá derecho a que las subcuentas del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda previstas en la Ley del Seguro Social hasta el 31 de diciembre de 1996 se transfieran a la administradora elegida por éste, para que esta última las administre por separado de la Cuenta Individual prevista por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”.

Complementando esta disposición, el segundo párrafo del Artículo Sexto Transitorio de la LSAR establece:

“Los recursos de los trabajadores acumulados en la subcuenta de retiro transferidos, deberán invertirse por las administradoras en los mismos términos previstos por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para los recursos de la Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad

avanzada y vejez. Los recursos correspondientes a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda se mantendrán invertidos en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”.

Las subcuentas de retiro de los trabajadores que no eligieron Afore tuvieron un tratamiento especial. A este aspecto se refiere la última parte del Artículo Décimo Cuarto Transitorio de la NLSS, que dice:

Los recursos correspondientes a la subcuenta del seguro de retiro prevista en la Ley del Seguro Social vigente hasta antes del primero de julio de 1997, y los correspondientes a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez prevista en la Nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor el día primero de julio de 1997, de los trabajadores que no eligieron Afore; durante el transcurso de cuatro años contados a partir del día primero de julio de 1997, se depositaron en la cuenta concentradora una vez transcurrido el plazo anterior, la Comisión, considerando la eficiencia, los estados financieros de las distintas administradoras, así como el balance y equilibrio del sistema, señalo el destino de estos recursos.

En caso de que los recursos del SAR 92 no hayan sido traspasados; si el trabajador cotizó entre mayo de 1992 y junio de 1997 y tiene comprobantes bancarios de la cuenta en que estaban depositados sus recursos, los trabajadores deben solicitar se transfieran estos, a la Afore que elijan.

Aquí es importante recordar que los saldos del SAR 92-97 cuyos titulares no habían sido identificados, fueron transferidos al Gobierno Federal, como se estipula en la Reforma del Artículo Noveno Transitorio del Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 24 de diciembre del 2002.⁸⁹ Posteriormente, el 31 de

⁸⁹ Vid. http://www.principal.com.mx/preguntas_frec.

Diciembre del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para la recuperación de estas aportaciones.

El Artículo Décimo Quinto Transitorio de la NLSS dispone que no se realicen más depósitos en las subcuentas abiertas al amparo de la Ley de 1973, ni deben seguirse abriendo éstas. Aclarando esta normatividad, el tercer párrafo del Artículo Sexto Transitorio de la LSAR precisa que:

“En las subcuentas del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda transferidas, no se efectuará por motivo alguno depósitos por aportaciones posteriores a las correspondientes al sexto bimestre de 1996”.

4.3 Las Siefores

Las Siefores son intermediarios financieros que reciben de las Afores, los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores para su inversión en una diversidad de valores que permitan la disminución del riesgo, distribuyéndose los rendimientos de la inversión diversificada entre las cuentas individuales de los trabajadores, en proporción al monto de sus fondos.

La Siefore es una Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro, la cual es administrada por una Afore y tiene por objeto exclusivo invertir los recursos que los trabajadores ahorran en sus cuentas individuales, para obtener el pago de una pensión futura. Las Siefores se encargan de sumar el ahorro para el retiro de los trabajadores con el de otros, para así obtener mejores rendimientos.

Las Administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que

efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

Para constituirse como Siefore, se requiere autorización expresa de la CONSAR, misma que será otorgada discrecionalmente oyendo la opinión de la SHCP; una vez que haya cumplido los requisitos señalados en la LSAR.⁹⁰

Brevemente mencionaremos su estructura y órganos que la componen; ya que además de los órganos inherentes a toda sociedad anónima, las Siefores deberán contar particularmente con algunos cuerpos colegiados como son: El Consejo de Administración como su órgano supremo; el Comité de Inversión el cual tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión cotidiana, el Comité de Análisis de Riesgos cuyo objeto es establecer criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión y por último también incluye un Comité de Valuación mismo que establecerá los criterios técnicos para la valuación de documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por la Siefore.

De particular importancia consideramos al Comité de Inversión; ya que se encarga de determinar la composición de la cartera de valores. Esta cartera es el conjunto de instrumentos financieros en los que se invierte el dinero de los trabajadores.

El régimen de inversión es el conjunto de lineamientos y restricciones que establece la autoridad, para definir los instrumentos financieros y los límites máximos y mínimos en los que las Siefores pueden invertir, para no exponer los recursos de los trabajadores a riesgos financieros indeseables. El régimen de inversión de las Siefores es supervisado por la CONSAR y como ya

⁹⁰ Vid. Art. 40 y 41 LSAR.

mencionamos, tiene como objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

El Sistema inició con un régimen de inversión en donde había una limitación de invertir en valores gubernamentales un mínimo de 65% de los activos de los fondos, 35 por ciento en documentos emitidos por empresas privadas y máximo 10 por ciento en intermediarios financieros. En cada Afore existía un solo Fondo de Inversión o Siefore básica.

Durante el transcurso de estos primeros 10 años se han efectuado modificaciones al Régimen de Inversión con el fin de permitir más alternativas de inversión y mejores herramientas de control de riesgos. El 26 de abril del 2000 fue publicado en el D.O.F. la Circular 15-3 mediante la cual se introducen las primeras modificaciones, entre las que destacan la posibilidad de que las Siefores puedan adquirir títulos de deuda referidos en UDIS.

En octubre del 2002, se autoriza a las Afores invertir en el extranjero hasta el 10 por ciento de los fondos de pensión en instrumentos que garanticen altos rendimientos y seguridad de los recursos, hasta por un año. En abril del 2004, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro aprobó modificaciones al régimen de inversión de las Siefores; permitiendo ampliar el abanico de los portafolios de inversión con la finalidad de diversificar los rendimientos y también el riesgo.

En cada Afore existía un solo tipo de Siefore donde se llevaba a cabo todo el proceso de inversión (en valores gubernamentales y no gubernamentales). A partir de enero del 2005 entró en vigor un nuevo régimen mediante el cual se crea una nueva Siefore, denominada Sociedad de Inversión Básica 2 (SIB2), encargada de invertir los recursos de los trabajadores de menos de 56 años de edad, y se mantiene una Sociedad de Inversión Básica 1

(SIB1) conservadora, para los trabajadores mayores de 56 años de edad, o los que así lo decidieran.

En ese entonces; cada Afore debió extender una carta explicativa del nuevo sistema a sus afiliados, solicitándoles expresamente que decidieran si su dinero se invirtiera en la Siefore tradicional (SB1) o en la Siefore nueva (SB2); encontramos trabajadores que recibieron el sobre para el proceso de elección y ni lo abrieron, otros no lo recibieron y ni se enteraron de las modificaciones; por lo cual no eligieron Siefore y en automático sus ahorros fueron canalizados a la Siefore básica 1.

La Siefore básica 2 se diferencia de la uno, en que puede invertir hasta 15% de sus recursos en Notas de Inversión con Capital Protegido al vencimiento (NDPV), los cuales son instrumentos de renta variable, esto es, documentos a más largo plazo y con cierto riesgo, y por lo tanto la ganancia que tendrá no se conoce. En sí, estos instrumentos buscan alcanzar mayores rendimientos, al tiempo de proteger el capital inicial de la inversión. Dependiendo de la estrategia de inversión de cada nueva Siefore el trabajador obtiene mayor o menor rendimiento de sus recursos.

Además, con las modificaciones ambas Siefores pueden invertir en Valores Internacionales hasta por 20% de su activo total; es decir, los recursos pueden ser invertidos en títulos de deuda emitidos por gobiernos extranjeros y otras entidades que cuenten con una alta calificación crediticia.

Como complemento de las reformas legales aprobadas por el Congreso de la Unión en abril de 2007 y que entran en vigor en su totalidad el 15 de marzo del 2008, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro mediante la Circular 15-19 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio del 2007; modificó el Régimen de Inversión de las Siefores aprobando la creación de nuevos fondos en los que podrán invertirse los

ahorros de los trabajadores; tratando así de fomentar la diversificación y mayores rendimientos, autorizando la creación de tres Siefores adicionales a las dos ya existentes.

La familia de Siefores operará bajo un esquema de ciclo de vida; es decir, cada fondo recibirá los recursos de los trabajadores de acuerdo con su edad, y los invertirá en carteras con diferente relación de riesgo y rendimiento esperado. Las tres nuevas Siefores se abrirán para invertir los ahorros en instrumentos que le darán al trabajador una relación apropiada entre edad, seguridad y rendimiento, dependiendo de los años que le falten para su retiro.

Las modificaciones permitirán, la inversión en nuevos instrumentos: Instrumentos estructurados y Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces, (FIBRAS) y ampliarán los límites de Valor en Riesgo y de inversión en instrumentos de renta variable en cada tipo de fondo, de tal manera que los trabajadores más jóvenes podrán invertir en fondos con un mayor rendimiento esperado.⁹¹

De dos Siefores el sistema crecerá en total a cinco que estarán en pleno funcionamiento a partir del 15 de marzo del 2008, nuevamente habrá un ajuste y los recursos de los trabajadores serán repartidos para su inversión ya no en dos sino en cinco fondos.

En las Sociedades de Inversión Básica 1, se deberán invertir los recursos de los trabajadores que tengan 56 años de edad o más, y los que tengan menos de 56 años de edad que hayan elegido invertir sus recursos en ella.

En las Sociedades de Inversión Básica 2, los recursos de los trabajadores que tengan entre 46 y 55 años de edad; la Básica 3 para los

⁹¹ Cfr. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Informe semestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Enero - junio de 2007. p. 31.

trabajadores entre 37 y 45 años; la Básica 4 entre 27 y 36 años; y en la Básica 5 sólo podrán invertirse los recursos de los trabajadores de 26 años y menores.

De acuerdo a la regulación de la CONSAR se podrá acceder a una Siefore para gente de mayor edad a la del trabajador, pero no a la inversa. Cuando se cumpla la edad del siguiente grupo de edad, automáticamente se invertirán los recursos en la Siefore que corresponda.⁹² Si el trabajador no elige Siefore, la CONSAR, en automático lo ubicara en la correspondiente según su edad.

Como reiteradamente hemos mencionado el objetivo del Sistema de Ahorro para el Retiro es proporcionar al trabajador la mayor pensión posible, bajo un marco de seguridad en las inversiones; para cumplir este objetivo, se ha establecido un Régimen de Inversión que a través de estos diez años se ha ido modificando para tratar de alcanzar mejores rendimientos; al inicio del sistema se establecieron límites en función al tipo de valor; para pasar paulatinamente a límites en función al riesgo.

El año 2007, nos mostró los riesgos a los que están expuestos los recursos de los trabajadores; el rendimiento obtenido por el ahorro de los trabajadores en el sistema de pensiones privado, fue apenas de 1.5 por ciento en promedio, el más bajo desde la instalación del sistema en 1997. Datos de la CONSAR revelan que en el 2007 el rendimiento real en la Siefore Básica 1 fue de 1.74 por ciento anual; en tanto la Siefore Básica 2 su rendimiento real fue de 1.36 por ciento⁹³.

La explicación sobre la pérdida de rentabilidad de los fondos de pensión la encontramos en la fuerte volatilidad de los mercados financieros por factores locales e internacionales; en el ámbito local el factor que influyó en el

⁹² www.amafore.org/pdf/siefores.

⁹³ Vid. [http://amafore.org/gráficasxls/rendimientos% 20SB1_files/slide 0016.htm](http://amafore.org/gráficasxls/rendimientos%20SB1_files/slide%20016.htm)

bajo rendimiento fueron las presiones inflacionarias que predominaron en el transcurso del año; y en el internacional, principalmente la crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos que desató temores de una posible recesión en el año 2008.

4.4 La CONSAR

La CONSAR es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y su función primordial es la de regular el Sistema de Ahorro para el Retiro; constituido por las cuentas individuales de los trabajadores manejadas por las Afores.

El 22 de Julio de 1994, se publicó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, por la cual se crea esta Comisión. En sus primeros dos años de existencia, la CONSAR orientó sus esfuerzos a establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El 23 de mayo de 1996, se publicó en el D.O.F. el decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y Adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores, determinando que la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, están a cargo de la CONSAR, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia; siendo su objetivo salvaguardar los derechos de los trabajadores y asegurar el adecuado desarrollo del sistema previsional.

Las facultades que tiene encomendadas la CONSAR son las siguientes:⁹⁴

- Regular, mediante disposiciones de carácter general, la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
- Expedir las disposiciones generales a las que habrán de sujetarse los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, participación y operación;
- Emitir reglas para la operación y pago de los retiros programados;
- Establecer las bases de colaboración entre dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
- Otorgar, modificar o revocar autorizaciones a las Afores y Siefores;
- Supervisar a los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
- Administrar y operar, la Base de Datos Nacional SAR;
- 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;
- Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas en lo relativo al SAR;
- Presentar informe semestral al Congreso de la Unión;
- Cuando menos en forma trimestral dar a conocer reportes sobre comisiones, número de trabajadores registrados en las administradoras, situación financiera, composición de cartera y rentabilidad de las Siefores;
- Elaborar y publicar estadísticas relacionadas con los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
- Y con la reforma publicada el 15 de junio del 2007 en el D.O.F. se adiciona al artículo 5º, la facultad de emitir reglas de carácter general para

⁹⁴ Vid Art. 5º de la LSAR.

determinar la forma en que las administradoras deberán remunerar a sus agentes promotores.

La CONSAR, para su organización y funcionamiento cuenta con tres órganos de gobierno:

1. La Junta de Gobierno, integrado con 12 representantes de la Administración Pública Federal, cuatro del sector obrero⁹⁵ y uno del patronal; siendo su objetivo, actuar como órgano de gobierno de la Comisión, vigilando el adecuado desarrollo de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y sus participantes, así como la interrelación con los sectores patronal y obrero a fin de proteger los intereses de los trabajadores para la obtención de pensiones dignas.
2. La Presidencia, quien será un ciudadano mexicano, de reconocida experiencia en materia económica, financiera, jurídica o de Seguridad Social, que representará legalmente a la Comisión, y ejecutará los acuerdos de la Junta de Gobierno;
3. El Comité Consultivo y de Vigilancia, órgano tripartito integrado por los sectores obrero, patronal y del gobierno, y tiene como fin velar por los intereses de las partes involucradas para el mejor funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; esta integrado por 19 miembros: seis representantes de los trabajadores, seis representantes de los patrones, el presidente de la comisión y 6 representantes de la Administración Pública Federal.

La CONSAR a través de reglas de carácter general, establece los mecanismos, criterios y procedimientos para el buen funcionamiento de los

⁹⁵ Con la reforma de junio del 2007 se fortaleció la participación de la representación de los trabajadores en la Junta de Gobierno de la CONSAR, al pasar de dos a cuatro representantes.

Sistemas de Ahorro para el Retiro, previstos en las leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del SAR; en su caso, proporciona el soporte técnico necesario. Así mismo, opera los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores, efectúa la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las Siefores que manejan recursos de las subcuentas de retiro y de sus Afores y de cualquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.

Por lo tanto, la CONSAR establece las reglas para que el Sistema de Ahorro para el Retiro funcione adecuadamente; vigila que se resguarden debidamente los recursos de los trabajadores; supervisando que se inviertan de acuerdo a los parámetros y límites establecidos; asegura que se brinde información a los trabajadores, además de estar facultada para imponer multas a las Afores y sanciones a los empleados de éstas, en caso de algún incumplimiento.

Sin embargo, consideramos que la CONSAR no ha cumplido plenamente con el objetivo del nuevo sistema pensionario, proteger los recursos de los trabajadores para la obtención de pensiones dignas; como evidencia mencionamos las siguientes cuestiones:

Se dijo, que con el nuevo sistema se tendría un sistema transparente, para que el trabajador al ser propietario de los recursos de su Cuenta Individual, nunca perdiera las aportaciones hechas por él mismo, así como las que en su favor hiciera su patrón y el Gobierno Federal; también se aseveró que los recursos no podían ser utilizados para fines distintos a pagar la pensión del trabajador; no obstante, mediante decreto publicado el 24 de diciembre del 2002, el Gobierno Federal dispuso de aproximadamente 20 mil millones de pesos pertenecientes a cuentas individuales de trabajadores que no

había sido posible su individualización o la identificación de su titular; destinando esos recursos, 11 mil millones de pesos al patrimonio inicial de la Financiera Rural y el resto se utilizó para el ejercicio fiscal 2003. Probablemente estas aportaciones no habían sido reclamadas porque fallecieron sus titulares, emigraron del país, se retiraron de la actividad productiva o simplemente porque ignoraban que tenían esos ahorros.

Reiteradamente se comentó que las Afores venían cobrando comisiones muy altas; sin embargo, fue hasta noviembre del 2006 cuando el propio presidente de la Comisión Federal de Competencia, Eduardo Pérez Motta, presentó los resultados de un estudio sobre el comportamiento de las Afores, estableciendo que las comisiones cobradas eran tan altas, que el Rendimiento Neto del ahorro para el retiro de los trabajadores, durante el periodo de 1997 al 2006 era prácticamente nulo; por lo que consideramos que la CONSAR es responsable por omisión en los abusos de las Afores; al permitir mantener comisiones excesivamente altas y tolerar el cobro por cualquier concepto.

Los traspasos irregulares de cuentas individuales de una Afore a otra se han convertido en un problema grave; con frecuencia se han realizado sin el consentimiento del trabajador, incluso falsificando su firma y documentos necesarios. De acuerdo con la Amafore, en el 2006 se registraron 4 millones 437 mil traspasos⁹⁶ y gran parte de éstos no generó un beneficio real para el trabajador, porque se cambió a una administradora que otorgaba un menor rendimiento, o cobraba comisiones más altas.

Las transferencias registradas en 2007, fueron menores que las del 2006; pero aún así, sumaron 3 millones 998 mil, lo cual representa alrededor del 10% del total de afiliados al Sistema de Ahorro para el Retiro.

⁹⁶ <http://www.amafore.org/estadistica.htm>

En un principio la CONSAR declaró que la simplificación del trámite de traspaso de una Afore a otra y el incremento en la calidad y cantidad de la información recibida por los trabajadores, se manifestó en un incremento de la movilidad de las cuentas; sin embargo, consideramos que esa no es la verdadera razón del gran número de traspasos realizados; sino la insistencia y engaño de los promotores, quienes al vivir de las comisiones obtenidas por captar cuentas, recurren a toda clase de argucias para convencer y cambiar de Afore a los trabajadores.

A diciembre del 2007 las Afores administraban más de 38 millones de cuentas; permaneciendo activas solamente alrededor de 18 millones de ellas, por lo tanto; 20 millones se encontraban inactivas, es decir, los titulares de esas cuentas por alguna razón dejaron de cotizar al IMSS, por encontrarse sin empleo o ingresaron a la economía informal; pero aún sí, se les continúa cobrando comisiones por saldo; corriéndose así el riesgo, de que estas cuentas sean canceladas una vez agotados los fondos que hay en ellas.

Con fundamento en la circular CONSAR 22-13; en los meses de marzo, abril y diciembre del 2007 se cancelaron las cuentas individuales de los trabajadores con saldo cero. Este dato es importante a considerar, porque los trabajadores al no contar con empleo dejan de aportar para su fondo de retiro, por lo tanto, sus cuentas permanecen inactivas; pero las administradoras les siguen cobrando comisiones sobre saldo, y es muy probable que al no contar con los requisitos mínimos de semanas cotizadas, el Gobierno Federal no podrá cumplir con pagarles la pensión mínima garantizada, y posiblemente sus cuentas tampoco se conservarán al momento de su retiro.

Varias Afores se han anticipado a la reforma que entra en vigor el 15 de marzo del 2008, empezando a eliminar su comisión sobre flujo; pero simultáneamente están incrementando su comisión sobre saldo; en algunos casos hasta en 650%, con el evidente objetivo de compensar la pérdida del

ingreso por la eliminación de la comisión sobre flujo; cometiéndose un nuevo golpe en contra de los trabajadores, sin que la CONSAR se oponga a ello; por lo tanto consideramos, que este organismo en lugar de proteger los intereses de los trabajadores esta más ocupada en que los ingresos de las administradoras no se vean afectados por la reforma.

4.5 Problemas que subsisten a la Ley del Seguro Social de 1995

En 1995, para justificar la reforma a la Ley del Seguro Social, se dijo que el Instituto Mexicano del Seguro Social estaba a borde de un colapso financiero; en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley se declaraba que con la aprobación de la reforma se fortalecería y modernizaría la Seguridad Social; se contaría con un nuevo sistema de pensiones que otorgaría pensiones dignas y justas, se impulsaría el ahorro interno y la inversión productiva; se resolvería el déficit que enfrentaba el IMSS; garantizaría el cumplimiento de todas sus obligaciones; permitiría ampliar la cobertura de los servicios de salud; resolvería la insuficiencia financiera del Seguro de Enfermedades y Maternidad; impulsaría el empleo y el crecimiento de los salarios.

Años después, con Santiago Levy como director del IMSS, se impulsaron nuevos cambios a la Ley del Seguro Social; postulándose nuevamente como argumento la crisis financiera que venía padeciendo el Instituto.

Ha diez años de la reforma a la Ley del Seguro Social; en el informe presentado por la dirección del Instituto al Presidente de la República y al Congreso de la Unión, se dice como en 1995, que el Instituto es hoy una entidad debilitada y rezagada; y lo será más, si no se toman medidas urgentes; en otras palabras, el IMSS está nuevamente con problemas financieros.

Los resultados, después de 10 años de vigencia de la Nueva Ley del Seguro Social, están a la vista: persiste un rezago importante en infraestructura médica, insuficiencia de consultorios y camas, desabasto de material, medicamentos y equipo, falta de personal, diferimiento de procedimientos quirúrgicos, saturación en clínicas y unidades hospitalarias.

La cobertura de Seguridad Social en México, apenas rebasa la tercera parte de la PEA ocupada; el Instituto cubre aproximadamente a la mitad de los trabajadores que legalmente deberían estar asegurados; por tanto, no se amplió la cobertura de los servicios de salud, persisten los bajos salarios; se mantiene un creciente déficit financiero en el seguro de Enfermedades y Maternidad, así como en el ramo de Gastos Médicos de Pensionados; la ausencia de crecimiento económico y de afiliación de nuevos trabajadores al Instituto se convierte en un riesgo adicional para este ramo de aseguramiento, además del derivado de la transición demográfica y epidemiológica.

La población mayor de 60 años de edad y en particular la población pensionada continúan registrando un importante crecimiento, a causa del cambio en los patrones demográficos y epidemiológicos del país, los estudios realizados por el IMSS, muestran que en la actualidad los asegurados que se pensionan o jubilan sobreviven al retiro 20 años en promedio, cuando en 1943, el año de creación del IMSS, un trabajador sobrevivía en promedio seis años bajo pensión.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Seguro Social de 1995, el Gobierno Federal estimó que el costo anual de la reforma al IVCM podría ser equivalente en los primeros 10 años a 0.4% del PIB, que en los años subsecuentes se incrementaría gradualmente hasta llegar a un máximo de 0.8%, para estabilizarse en el largo plazo en 0.2% del mismo producto; sin embargo, encontramos que sólo en el primer año de la reforma el costo fiscal de las pensiones en curso de pago (PCP) y de la cuota social fue de 0.36% del

PIB; y de 1998 a 2007, el costo real anual promedio fue de 0.76% del mismo producto; es decir, el costo fiscal de la reforma de pensiones ha resultado más alto.

4.6 Expectativas del nuevo sistema de pensiones

Podríamos decir que el Sistema de Ahorro para el Retiro, aun se encuentra en su fase inicial; y para poder evaluar la suficiencia de la reforma al sistema de pensiones, se hace necesario esperar a que el grupo de trabajadores en transición se extinga, para así apreciar el costo real de la transición; y además, que la primera generación de trabajadores alcance la edad y antigüedad mínima para obtener una pensión por retiro, y así conocer el nivel de las pensiones alcanzadas, y la intervención del Gobierno Federal en el otorgamiento de la Pensión Mínima Garantizada.

Sin embargo; si tomamos en cuenta que de acuerdo con los informes de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, el 64.5 por ciento de los cuentas registradas en las Afores corresponden a trabajadores que perciben hasta 3.5 salarios mínimos o menos; y relacionamos este dato con el estudio que obtuvo el segundo lugar del Premio de Pensiones 2007 ⁹⁷; donde los resultados revelan que los trabajadores con ingresos inferiores a 3 salarios mínimos; ejercerán con certeza absoluta la Pensión Mínima Garantizada; pero, muchos de ellos no podrán acumular las semanas cotizadas que se requieren; y sólo podrán retirar sus recursos acumulados en las cuentas individuales; luego entonces, podemos decir que muy probablemente más del 50% de los trabajadores actuales no contarán con recursos suficientes al momento de su retiro para cubrir el monto constitutivo de una Pensión Mínima Garantizada y por lo tanto, los costos generados por el otorgamiento de dicha garantía serán financiados por el Gobierno Federal.

⁹⁷ Vid. RENTERIA VILLAGÓMEZ, Alejandro. Alternativas para reducir la probabilidad de ejercer la Pensión Mínima Garantizada de los trabajadores de menores ingresos. Segundo lugar del Premio de Pensiones 2007. CONSAR. México. 2007.

A diez años de la reforma al sistema de pensiones, que buscaba aligerar al gobierno de la carga social de éstas, se ha demostrado que este nuevo sistema representa una gran desventaja para los trabajadores, y que la pensión digna será inalcanzable por diversos factores, entre ellos: gran cantidad de cuentas individuales inactivas, por lo tanto baja densidad de cotización, bajos salarios, las altas comisiones que cobran las Afores asociado a los bajos rendimientos que otorgan, bajo porcentaje de trabajadores contratados en la economía formal y los riesgos que conllevan los altibajos del mercado financiero.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El surgimiento de la Seguridad Social no es una dádiva del Gobierno, sino una consecuencia directa de la Revolución Mexicana de 1910 y de las diversas luchas de los trabajadores, que dieron como resultado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde ya desde entonces en su Artículo 123, fracción XXIX, consideraba de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros análogos; quedando como obligación del Estado difundir y fomentar la previsión social. En 1929, se reforma esta fracción para establecer de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; la cual se emitió hasta 1943, iniciando el Instituto Mexicano del Seguro Social su funcionamiento el primero de enero de 1944.

SEGUNDA. EL objetivo primordial de la nueva Ley del Seguro Social, publicada el 21 de diciembre de 1995, que entró en vigor el 1 de julio de 1997, fue resolver la crítica situación financiera por la que atravesaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, implementando modificaciones sustanciales en su administración y financiamiento. A través de esta legislación, los ramos de aseguramiento que administraba el IMSS: Riesgos de Trabajo; Enfermedades y Maternidad; Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; Guarderías para hijos de aseguradas; y Retiro; fueron reestructurados, resultando sus principales adecuaciones en el ramo de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM); al ser dividido en dos: Invalidez y Vida (IV) y, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).

TERCERA. Con la Ley del Seguro Social que entró en vigencia en 1997, el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, ya no es administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que opera a través de un esquema de ahorro y capitalización individual, mediante cuentas individuales de los trabajadores, con una garantía de pensión mínima por parte

del Gobierno Federal. El Instituto sólo es un intermediario en la cobranza de las cuotas correspondientes, que canaliza a las Administradoras de Fondos para el Retiro.

CUARTA. El costo fiscal de la reforma de pensiones estimado por el gobierno no sólo ha resultado más alto, sino que también fue subestimado porque considerando la reforma de pensiones en su conjunto, en los cálculos del costo fiscal deben integrarse el costo de la transición de un sistema a otro (incluye las pensiones en curso de pago y las pensiones de aquellos trabajadores en activo, que se encontraban afiliados al IMSS con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la reforma, que opten por el sistema anterior); el incremento de la aportación estatal vía la cuota social, y el financiamiento de la pensión mínima garantizada por el Estado bajo el nuevo sistema de pensiones.

QUINTA. Una revisión de las tendencias observadas a 10 años de su vigencia nos revela que los supuestos sobre los cuales se fundó la reforma de pensiones del Seguro Social no se están cumpliendo. El sistema de pensiones enfrenta graves problemas; originados por la inestabilidad laboral; precarización del empleo; crecimiento de la informalidad; bajos salarios de cotización, baja cobertura, alta concentración en la industria de las Afores, altas comisiones, bajos rendimientos reales; que en su conjunto, configuran escenarios de millones de cuentas individuales inactivas, baja densidad de cotizaciones y por consiguiente bajas tasas de reemplazo.

SEXTA. Las aportaciones realizadas, los rendimientos otorgados y las comisiones cobradas por las Afores, son determinantes en la evolución de los fondos generados en las cuentas individuales; cuanto mayor sea la comisión, menor será la riqueza acumulada; por lo que es muy probable que al final de su vida laboral, la mayoría de los trabajadores mexicanos, si es que logran cotizar las semanas requeridas, sólo obtendrán una Pensión Mínima Garantizada.

SEPTIMA. Las contribuciones y la cobertura de la Seguridad Social están directamente vinculadas a la situación del empleo y los salarios; al reducirse el empleo formal, se disminuye la cobertura y consecuentemente bajan los ingresos del Instituto, por lo tanto, las políticas económicas y sociales deben concentrarse no sólo en la creación de empleo formal, sino además, bien remunerado y con cobertura de Seguridad Social.

OCTAVA. La información que se brinda a los trabajadores en relación a las Afores es demasiado técnica, compleja y confusa que en nada ayuda al trabajador para tomar decisiones en relación al manejo de sus ahorros; además de que no existe uniformidad en los datos que presentan los diferentes Instituciones; es más podríamos decir que hasta existen serias contradicciones.

NOVENA. La capacitación financiera es el único camino para que las personas puedan ejercer sus derechos como usuarios y así motivar una mejor competencia entre las instituciones. La educación financiera debe empezar por lo menos en preparatoria y de forma especial en escuelas técnicas y de capacitación para el trabajo; es necesario que las organizaciones sindicales se involucren tanto en vigilar el manejo de los recursos de los trabajadores, como en orientar y capacitar a sus agremiados.

DÉCIMA. Se confirma que el objetivo de la reforma no fue garantizar “pensiones dignas” para los trabajadores, sino disminuir el déficit de las finanzas públicas, lo cual estaría bien si el costo no hubiera sido transferido a los trabajadores y las ganancias a la banca; al final, el Gobierno Federal tendrá que pagar las pensiones de los trabajadores, no las Administradoras, así, los únicos ganadores serán los bancos que controlan las afores.

ANEXOS

Las Afore durante su primer año de vida

(Junio de 1998)

AFORE	TRABAJADORES REGISTRADOS	% m p	Fondos de los trabajadores en las Afore 1)	Comisión sobre flujo 2)	Comisión sobre saldo 3)	Rendimiento Real 4)
1 BANCOMER	2, 047,723	13.8	19,039.3	1.68 %	0 %	5.49 %
2 SANTANDER MEXICANO	1, 832,227	12.4	3,157.1	1.70 %	1.00 %	3.17 %
3 PROFUTURO GNP	1, 543,649	10.4	4,589.2	1.70 %	0.50 %	5.64 %
4 BANAMEX	1, 453,052	9.8	13,983.5	1.70 %	0 %	4.46 %
5 GARANTE	1, 416,291	9.6	4,981.2	1.68 %	0 %	4.46 %
6 BITAL	1, 162,092	7.8	4,698.6	1.68 %	0 %	5.94 %
7 SÓLIDA BANORTE	1, 056,396	7.1	2,686.6	1.00 %	1.50 %	5.42 %
8 BANCRECER DRESDNER	578,053	3.9	1,500	1.60 %	0 %	- 0.17 %
9 XXI	362,785	2.4	3,836.0	1.50 %	0.20 %	3.74 %
10 INBURSA	308,161	2.1	5,326.2	0 %	0 %	4.44 %
11 PREVINTER	304,740	2.1	903.8	1.55 %	0 %	4.44 %
12 ATLANTICO PROMEX	186,699	1.3	589.2	1.40 %	0 %	4.38 %
13 GÉNESIS METROPOLITAN	140,469	0.9	207.0	1.65 %	0 %	4.40 %
14 TEPEYAC	103,642	0.7	226.0	1.17 %	1.00 %	4.08 %
15 CONFIA PRINCIPAL	88,653	0.6	327.0	0.90 %	1.00 %	3.60 %
16 CAPITALIZA	51,525	0.3	80.7	1.60 %	0 %	4.22 %
17 ZURICH	30,191	0.2	109.2	0.95 %	1.25 %	3.45 %
TOTAL Y/O PROMEDIO	12, 666,348	100 %	66,241.3	1.38 %	0.38 %	4.18 %

1) Cifras en millones de pesos.

2) SBC: Salario Base de Cálculo. Monto que se obtiene de dividir entre 6.5 % la aportación obrero patronal y estatal de RCV (sin cuota social).

3) porcentaje anual.

4) Para el cálculo del rendimiento real se utilizó la variación del INPC

Fuente: Trabajo y Democracia Hoy. Órgano de difusión del Centro Nacional de Promoción Social A.C.

Las Afore a diez años de la reforma

(Junio de 2007)

AFORE	TRABAJADORES REGISTRADOS	% m p	Fondos de los trabajadores en las Afore 1)	Comisión sobre flujo 2)	Comisión sobre saldo 3)	Rendimiento Real 4)
1 BANAMEX	5, 779,746	15.0	211,080.6	0.75 %	1.48 %	4.13 %
2 BANCOMER	4, 329,497	11.3	193,390.5	1.20 %	0.50 %	3.26 %
3 INBURSA	3, 534,692	9.2	129,225.4	0.50 %	0.50 %	4.07 %
4 PROFUTURO	3, 268, 518	8.5	119,032.2	1.60 %	1.20 %	3.91 %
5 PRINCIPAL	3, 128,846	8.1	48,246.8	1.60 %	0.35 %	3.21 %
6 BANORTE GENERALI	3, 112,706	8.1	80,081.5	0.70 %	1.14 %	3.13 %
7 SANTANDER	3, 064,191	8.0	79,501.3	2.13 %	1.45 %	2.89 %
8 XXI	2, 426,265	6.3	66,147.4	0.60 %	1.50 %	4.02 %
9 ING	2, 220,900	5.8	74,759.6	1.29 %	0.30 %	3.21 %
10 HSBC	1, 837,970	4.8	45,965.6	0.75 %	1.20 %	3.72 %
11 ACTINVER	1, 210,391	3.1	14,584.6	1.01 %	0.20 %	N/A**
12 AZTECA	1, 205,625	3.1	19,392.9	0.90 %	0.40 %	N/A**
13 INVERCAP	883,984	2.3	18,918.5	0.80 %	0.36 %	N/A**
14 AFIRME BAJIO	575,952	1.5	3,478.1	0.62 %	0.23 %	N/A**
15 COOPEL	272,317	0.7	1903.9	0.92 %	0.30 %	N/A**
16 AHORRA AHORA	249,769	0.6	434.5	0.70 %	0.20 %	N/A**
17 IXE	187,336	0.5	4,886.0	0.76 %	0.25 %	N/A**
18 METLIFE	118,368	0.3	17,023.4	0.76 %	0.71 %	N/A**
19 DE LA GENTE	97,068	0.3	157.1	0.80 %	0.31 %	N/A**
SCOTIA	7,603	0	887.6	1.22 %	0.26 %	N/A**
ARGOS	1,526	0 %	97.4	0.97 %	0.12 %	N/A**
TOTAL Y/O PROMEDIO	37, 513,270	100 %	1, 129,194.6	0.98 %	0.61 %	3.55 %

* Cifras en millones de pesos.

** N/A: No aplica, ya que fueron constituidas a partir del 2003

Fuente: Trabajo y Democracia Hoy. Órgano de difusión del Centro Nacional de Promoción Social A.C.

Participación por Afore en el mercado potencial
(Cifras al cierre del 2007)

Afore	Trabajadores registrados	Participación en el mercado potencial* (%)
Actinver	1.176.212	3.1
Afirme Bajío	752.002	2.0
Ahorra Ahora	377.994	1.0
Argos	7.367	0.0
Azteca	1.134.693	3.0
Banamex	5.909.937	15.4
Bancomer	4.414.395	11.5
Banorte Generali	3.281.580	8.6
Coppel	358.770	0.9
De la Gente	94.590	0.2
HSBC	1.829.670	4.8
Inbursa	3.424.203	8.9
ING	2.268.018	5.9
Invercap	978.467	2.5
IXE	304.351	0.8
Metlife	126.585	0.3
Principal	3.026.731	7.9
Profuturo GNP	3.188.220	8.3
Santander	3.165.567	8.2
Scotia	14.055	0.0
XXI	2.698.172	7.0
Total	38,531.579	100.4

*El mercado potencial estimado por la CONSAR para el cuarto trimestre del 2007 es de 38, 373,824.

Fuente: CONSAR. Datos al sexto bimestre del 2007

Fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de RCV, aportaciones voluntarias, y vivienda por Afore

(Cifras en millones de pesos al cierre de diciembre del 2007)

AFORE	RCV 1)	APORTACIONES VOLUNTARIAS 2)	VIVIENDA 3)	TOTAL
Actinver	9.991,2	68,4	4.872,1	14.931,7
Afirme Bajío	2.783,7	7,4	1.339,8	4.130,8
Ahorra Ahora	530,6	0,5	295,5	826,6
Argos	257,4	32,3	116,9	406,6
Azteca	11.822,4	4,8	5.400,1	17.227,2
Banamex	154.138,1	614,5	69.365,8	224.118,4
Bancomer	136.746,9	580,3	63.070,5	200.397,7
Banorte Generali	57.629,5	117,5	26.655,2	84.402,2
Coppel	2.987,5	2,6	1.332,9	4.322,9
De la Gente	167,6	0,0	90,1	257,7
HSBC	32.452,5	20,6	15.055,8	47.528,9
Inbursa	91.372,2	244,0	37.633,7	129.250,0
ING	53.117,2	84,3	25.163,1	78.364,6
Invercap	19.733,2	74,6	7.825,0	27.632,8
Ixe	4.143,6	10,7	2.150,3	6.304,5
Metlife	12.025,3	43,0	5.907,5	17.975,9
Principal	33.595,9	23,6	15.783,2	49.402,8
Profuturo GNP	85.937,8	290,0	38.884,2	125.112,0
Santander	58.243,9	85,4	26.922,2	85.251,4
Scotia	848,7	0,8	434,1	1.283,6
XXI	50.281,1	351,0	22.364,4	72.996,5
TOTAL Y/O PROMEDIO	818.806,3	2.656,4	370.662,2	1.192.124,8

1) Incluye las subcuentas de retiro, cesantía y vejez, cuota social y SAR 92.

2) Incluye aportaciones voluntarias y aportaciones complementarias de retiro.

3) Los recursos de vivienda son registrados por las Afores y administradas por INFONAVIT

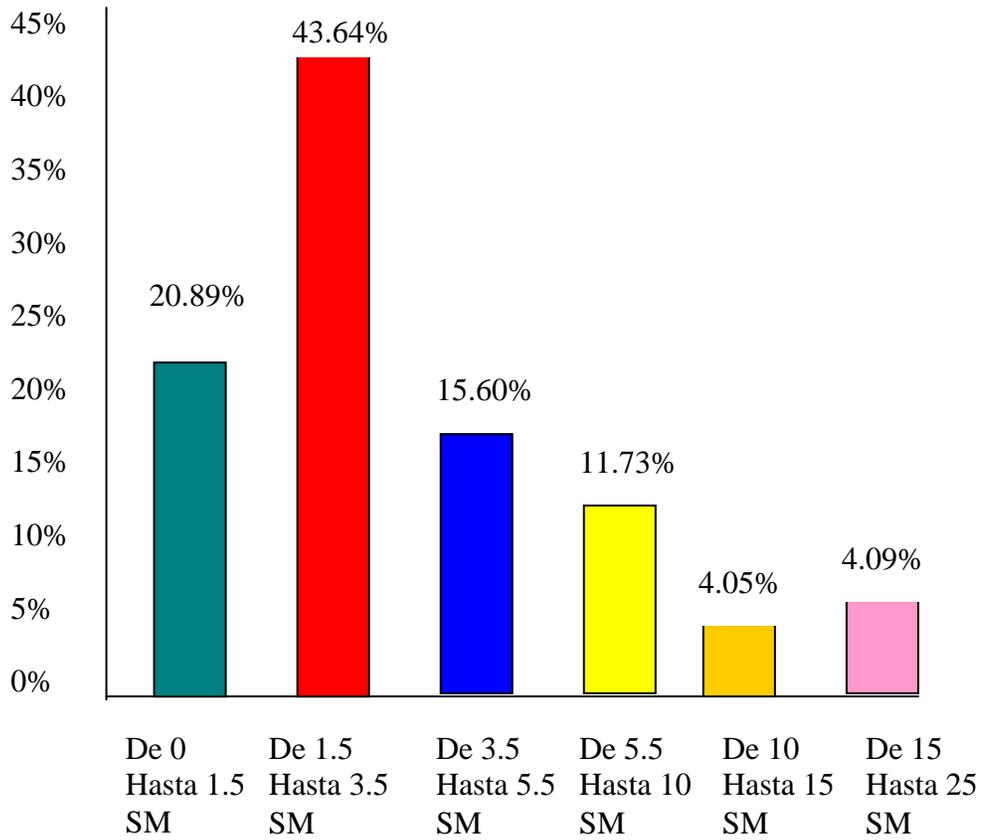
Fuente: CONSAR. Datos al sexto bimestre del 2007

Conversión de las comisiones de la Afores

AFORE	Conversión a Comisión sobre saldo	Comisión sobre saldo anterior	Fecha de aplicación de la comisión
1.- INBURSA	1.18%	0.50%	1 de agosto de 2007
2.- BANCOMER	1.47%	0.50%	1 de agosto de 2007
3.- SCOTIA	2.33%	0.26%	1 de agosto de 2007
4.- INVERCAP	2.48%	0.36%	1 de agosto de 2007
5.- BANORTE GENERALI	1.71%	1.14%	1 de agosto de 2007
6.- PROFUTURO GNP	1.96%	1.20%	1 de agosto de 2007
7.- AZTECA	1.96%	0.40%	1 de septiembre de 2007
8.- PRINCIPAL AFORE	2.11%	0.35%	1° de octubre de 2007
9.- METLIFE AFORE	2.26%	0.71%	1° de octubre de 2007
10.- IXE AFORE	2.19%	0.25%	1° de octubre de 2007
11.- ING	1.82%	1.45%	1° de octubre de 2007
12.- SANTANDER	1.74%	1.45%	1° de octubre de 2007
13.- BANAMEX	1.84%	1.48%	1° de diciembre de 2007
14.- ACTINVER	2.33%	0.20%	1° de diciembre de 2007

Fuente: CONSAR

Cotizantes a las Afore desglosados por rango de salario



SM: Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal
Fuente: Procesar, Datos al sexto bimestre de 2007

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Las afores paso a paso. Tercera edición. SICCO. México. 1997.
2. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Nuevas pensiones del IMSS y las aseguradoras. SICCO. México. 1997.
3. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Guía práctica de las afores y el nuevo sar. SICCO. México. 1997.
4. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. El sistema de ahorro para el retiro. "Aspectos legales". Porrúa. México. 2005.
5. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Derechos del pensionado y del jubilado. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 2001.
6. BONILLA GARCÍA, Alejandro; Alfredo H. Conte-Grand (compiladores). Pensiones en América latina "Dos décadas de reforma". Tercera edición. Oficina internacional del trabajo. Perú. 2001.
7. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho mexicano de los seguros sociales. Harla. México. 1987.
8. BUEN LOZANO, Néstor de; Emilio Morgado Valenzuela (coordinadores). Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 1997.
9. CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Mc Graw Hill. México. 1997.
10. COLÍN, Gillion et al. Pensiones de seguridad social "Desarrollo y reforma". "colección informes OIT" núm. 57. Organización Internacional del Trabajo. España. 2002.
11. DE LA GARZA, Enrique; Carlos Salas (coordinadores). La situación del trabajo en México 2003. Plaza y Valdés. México. 2003.
12. GARCÍA CRUZ, Miguel. Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México. 1962.

13. GARCÍA NIETO, Héctor Ulises; Arturo Pacheco Espejel (coordinadores). El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores. Fundación Friedrich Ebert Instituto de estudios del trabajo. México. 2004.
14. GILLION Colín, et al. Pensiones de seguridad social “Desarrollo y reforma”. “colección informes OIT” núm. 57. Organización Internacional del Trabajo. España. 2002.
15. HAM CHANDE, Roberto; Berenice P. Ramírez López (coordinadores). Efectos económicos de los sistemas de pensiones. El colegio de la frontera norte: Plaza y Valdez. México. 2006.
16. LAURELL, Asa Cristina. Mexicanos en defensa de la salud y la seguridad social. “Cómo garantizar y ampliar tus conquistas históricas”. Planeta. México. 2001.
17. LEAL FERNANDEZ, Gustavo. La política pública de salud y seguridad social en México y el mundo (1996-200). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Núm. 48. México. 2004.
18. MACIAS SANTOS, Eduardo et. al. El sistema de pensiones en México dentro del contexto Internacional. Themis. México. 1993.
19. MENDIZÁBAL, Gabriela. (coordinadora). Reflexiones sobre la financiación de la seguridad social. Serie biblioteca CIESS. Núm. 5. México. 2006.
20. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie doctrina jurídica, Núm. 226. UNAM. México. 2005.
21. MORENO PADILLA, Javier. Régimen fiscal de la seguridad social, y sar. Segunda edición. Themis. México. 1994.
22. MUSSOT L, M^a Luisa. (coordinadora). Alternativas de reforma de la seguridad social. UAM Unidad Xochimilco: Fundación Friedrich Ebert. México. 1996.
23. ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando. Dos ensayos en torno al derecho social en Meso América México – Guatemala. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 2000.
24. REYNAUD, Emmanuel. Reformas de las jubilaciones y concertación social. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 2002.

25. RUEZGA BARBA, Antonio. Desafíos de la reforma del seguro social en México. Serie biblioteca CIESS. Núm. 2. México. 2005.
26. RUEZGA BARBA, Antonio. (compilador). El nuevo derecho de las pensiones en América Latina. Serie biblioteca CIESS. Núm. 3. México. 2005.
27. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Las Afore. “El nuevo sistema de ahorro y pensiones”. Quinta edición. Porrúa. México. 2004.
28. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo derecho de la seguridad social. Porrúa. México. 1997.
29. SÁNCHEZ BARRIO, Armando et. al. Estudio e interpretación de la nueva ley del seguro social. Segunda edición. SICCO. México. 2002.
30. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. Seguridad Social y Derecho. Instituto Mexicano del Seguro Social. Dirección Jurídica, Coordinación General de Comunicación Social. México. 1997.

HEMEROGRAFÍA

31. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. “Afores: traspaso en cualquier tiempo” Revista Laboral, Año XIII No. 154. México. julio de 2005.
32. Cámara de Diputados / LIX Legislatura. La seguridad social a una década de la reforma de pensiones. “Colección legislando la agenda social”. México. 2006.
33. Comisión de Seguridad Social de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sistema de pensiones “desafíos y oportunidades”. México. 2004.
34. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Guía del sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS. CONSAR.
35. GARCÍA CANO, Salvador. “A 10 años de las Afores: ¿Quiénes se han beneficiado?”. Revista Trabajo y Democracia Hoy. Año 17. número 93. México. Junio-Julio 2007. pp. 13-18.
36. Instituto Mexicano del Seguro Social. Diagnóstico. IMSS. México. 1995.
37. LAURELL ASA, Cristina. “El Diagnóstico del IMSS”, La Jornada Laboral. Año XVI. número 4024. México. mayo de 1995. pp. 4-5.

38. LAURELL ASA, Cristina. “No hay pierde: Todos pierden. Lo que usted necesita saber sobre la nueva ley del Seguro Social”. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México. 1996.
39. LEVY, Santiago. “Los nuevos desafíos de la seguridad social”. Revista NEXOS. Año 25. Vol. XXV. Num. 310. México. Octubre de 2003. pp. 54-58.
40. MONCADA, Jorge Francisco. “Pensiones: un futuro incierto”. Revista Vértigo. Año III. No. 135. México. 19 de octubre de 2003. pp. 16-21.
41. Oficina Internacional del Trabajo, Regímenes de Pensiones Seguridad Social 4. Ginebra. 2001.

LEGISLACIÓN

42. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigésima sexta edición. Colección Jurídica Esfinge. México. 2005.
43. Ley del Seguro Social 2005. Décima tercera edición. Ediciones fiscales ISEF. México. 2005.
44. Nueva Ley del Seguro Social. “Cuaderno de autoaprendizaje”. Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1996.
45. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Cuarta edición. Ediciones Luciana. México. junio de 2002.
46. Reglamento de la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro. Cuarta edición. Ediciones Luciana. México. junio de 2002.
47. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Reformada y adicionada el 6 de Enero de 1997.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

48. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuarta edición. Porrúa. México. 1991.
49. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. (Serie E: varios, núm. 62). UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1994.
50. J. RUBINSTEIN, Santiago. Diccionario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Desalma. Buenos Aires. 1983.

51. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Espasa. Vigésima segunda edición. Madrid. 2001.

OTRAS FUENTES

52. Informe al Ejecutivo Federal sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS. Junio 2002. Instituto Mexicano del Seguro social. Página de Internet. <http://www.imss.gob.mx/imss/informes/ejecutivos>.

53. Informe al Congreso de la Unión sobre los seguros y coberturas que administra el Instituto Mexicano del Seguro Social. Octubre 2002. Página de Internet, <http://www.imss.gob.mx/imss/informes/ejecutivos>.

54. Comparativo de Leyes 1973-1997, Instituto Mexicano del Seguro Social. Página de Internet. <http://www.imss.gob.mx/IMSS/submjuridico>.

55. Informe al Ejecutivo Federal sobre la situación financiera del IMSS. 30 de Junio 2003. Instituto Mexicano del Seguro social. Página de Internet. <http://www.imss.gob.mx/IMSS/submjuridico>.

56. Presentación La CONSAR a 10 años de su creación: Avances y Retos. Octubre del 2004. Página de Internet. http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/aniversario.

57. Informe al Ejecutivo Federal sobre la situación financiera del IMSS. Junio del 2005. Instituto Mexicano del Seguro social. Página de Internet. <http://www.imss.gob.mx/imss/informes/ejecutivos>.

58. Presentación ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados LX Legislatura. El Sistema de Ahorro para el Retiro: 2000 – 2006. Página de Internet. http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/sala_prensa-presentaciones.

59. Informe semestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR Enero - Junio del 2007. Página de Internet. http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/transparencia/informe_se_mestral_1_2007.

60. Presentación ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. El sistema de Ahorro para el Retiro. Noviembre del 2007. Página de Internet. http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones.