



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS

**PERSPECTIVAS DEL NUEVO ESQUEMA
OPERATIVO
DE LOS SEGUROS DE PENSIONES
DERIVADOS
DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

A C T U A R I O

P R E S E N T A

VICTOR ALBERTO SÁNCHEZ ELGUERO

Tutor:

ACT. JOSÉ FABIÁN GONZÁLEZ FLORES





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.

2012

1. Datos del alumno

Sánchez

Elguero

Victor Alberto

57947237

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias

096386754

2.- Datos del Tutor

Actuario

José Fabián

González

Flores

3.- Sinodal 1

Doctora

María del Pilar

Alonso

Reyes

4.- Sinodal 2

Actuaria

Silvia Leticia

Malpica

Flores

5.- Sinodal 3

Actuaria

Erika Julieta

Palacios

Fuentes

6.- Sinodal 4

Maestra en Finanzas

Leticia Felicidad

Treviño

Saucedo

Título

Perspectivas del nuevo esquema operativo de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social

108 páginas

2012

Agradecimientos

A Dios, por hacerse presente a cada instante de mi vida y mostrarme que nunca estoy sólo si tengo fe, por ser mi motor y combustible en los momentos cruciales y por sus infinitas bendiciones.

A la Universidad y sus profesores, por abrirme las puertas del conocimiento libre y la conciencia. Siempre seré Orgullosamente UNAM.

A mi Familia, por su entrega incondicional, amor, paciencia y cariño para hacer de mí lo que hoy demuestro.

A José Luis por ser el mejor ejemplo de un hombre Integro, por ser mi héroe verdadero, amigo y modelo.

A Cony, porque sus desvelos, cuidados y amor me han sacado siempre adelante. Mi vida entera te la dedico Mami.

A Lisseth y Luis porque su apoyo y ejemplo me han inspirado siempre. A Bruno y Valeria que me han enseñado una nueva forma de amor.

A Ruben y Karla por su apoyo.

A Raque, Chabe, Carlos y sus Familias por alentarme desde pequeño y ayudarme a seguir adelante.

A Moni, por demostrarme que existe la familia más allá de lazos consanguíneos. Gracias por tu amistad.

A Don Mac, porque desde donde esté, sigue cuidándonos.

A Adela, Ana, Alberto, Laura, Victor, Ángeles, Emilio, Beatriz, Humberto, Fernando, Aurora, Luis Francisco y todos los que se preocuparon por seguir mi desarrollo profesional, gracias por sus consejos.

A mis amigos, por permitirme formar parte de sus vidas y tocar la mía de forma permanente. En estricto orden de aparición: Ivette, Omar, Liz, Gaby, Ulises, Pepe, Bere, Ady, Eri, José, Peta, Daniel, Mayte, Vane, Maritsa, Angy y Héctor.

A los Actuarios Fabián González y Angélica Zamora por su invaluable colaboración a este trabajo, gracias por ayudarme en la culminación de uno de mis objetivos personales más importantes.

A las profesoras Pilar, Silvia, Erika y Leticia por sus valiosas aportaciones, gracias por compartir conmigo su experiencia y visión.

Por último, quiero agradecer a todas aquellas valiosas personas que han sido parte de mi vida y que le han dado un sentido positivo.

Índice General

Índice de Cuadros.....	I
Índice de Gráficas.....	II
Introducción.....	1
Capítulo I. La Reforma del esquema de pensiones en México	4
1.1 Antecedentes.....	4
1.2 Reforma de la seguridad social en México.....	6
1.2.1 La transición del régimen	7
1.2.2 Reformas a las pensiones del IMSS	11
1.2.3 Reformas a las pensiones del ISSSTE.....	16
1.3 Esquema actual de pensiones.....	20
1.3.1 Administración	21
1.3.2 Esquema de beneficios y aportaciones	26
1.3.3 Conservación de derechos	29
Capítulo II. Diagnóstico situacional del esquema actual de pensiones	33
2.1 Antecedentes.....	33
2.2 Administradoras de fondos para el retiro.....	38
2.2.1 Esquema operativo	40
2.2.2 Rentas vitalicias.....	48
2.2.2.1 Análisis estratégico 2010.	52
2.2.2.1.1 Por régimen.....	54
2.2.2.1.2 Por tipo de pensión	55
2.2.2.2 Problemática operacional.....	58
Capítulo III. Perspectivas del nuevo esquema operativo de seguro de pensiones	61
3.1 Introducción.....	61
3.2 Marco regulatorio	61
2.2.3 Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.....	63
2.2.4 Circular Única de Seguros.....	64
2.2.5 Reglas de operación para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social	66
3.3 Principales cambios	67
3.4 Análisis FODA	70
3.4.1 Retos futuros.....	72
3.4.1.1 Robustecer las bases técnicas y financieras	77
3.4.1.2 Impulsar la competitividad y mejores práctica	81
3.4.1.3 Desarrollo de instrumentos financieros específicos de largo plazo	83
3.4.1.4 Promover un Sistema Nacional de Pensiones	86
Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	96

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1 Principales diferencias entre ambos sistemas de pensiones.....	10
Cuadro 1.2 Aportaciones al sistema de pensiones.....	13
Cuadro 1.3 Cambios en edades y semanas de cotización para obtener pensión IMSS	16
Cuadro 1.4 Cambios en la edad y tiempos de servicios para tener derecho a pensión.....	18
Cuadro 1.5 Costo fiscal de la reforma del ISSSTE	19
Cuadro 1.6 Aumento en las aportaciones de los trabajadores del ISSSTE.....	20
Cuadro 1.7 Estructura del sistema financiero mexicano.	23
Cuadro 1.8 Mercado asegurador especializado en pensiones derivadas de la seguridad social.	25
Cuadro 2.1 Mercado de administradoras de fondos para el retiro, 2009	40
Cuadro 2.2 Comparativo de trabajadores registrados de 1997 versus 2009.....	41
Cuadro 2.3 Número de pensiones y primas	52
Cuadro 2.4 Número de resoluciones mensuales por régimen, 2010.....	54
Cuadro 2.5 Montos de primas por Instituto, 2010	54
Cuadro 2.6 Resoluciones 2010 por tipo de pensión	55
Cuadro 2.7 Monto constitutivo promedio por tipo de pensión.....	56
Cuadro 2.8 Pensión promedio por tipo de seguro, IMSS. 2010	57
Cuadro 3.1 Conceptos homologados IMSS e ISSSTE.	62
Cuadro 3.2 Índice del Título 18 de la Circular Única de Seguros	65
Cuadro 3.3 Matriz FODA.....	71
Cuadro 3.4 Matriz de estrategias para del nuevo esquema operativo.....	76
Cuadro 3.5 Sistemas estatales de seguridad social	90
Cuadro 3.6 Reservas estatales de pensiones.....	92

Índice de Gráficas

Gráfico 1.1 Costo del financiamiento de la vejez y cesantía	14
Gráfica 2.1 Comportamiento de la inflación en el periodo de 1980 a 2009	33
Gráfica 2.2 Derechohabientes del IMSS en el periodo de 1973 a 2009	34
Gráfica 2.3 Esperanza de vida al nacer en el periodo de 1973 a 2009	35
Gráfica 2.4 Pirámides de población en México, comparativo 1970 versus 2010.....	35
Gráfica 2.5 Recursos registrados	44
Gráfica 2.6 Activo neto Siefores	45
Gráfica 2.7 Total de traspasos	46
Gráfica 2.8 Numero de resoluciones y monto de las primas.	53
Gráfica 2.9 Resoluciones por tipo de pensión. 2010	55
Gráfica 2.10 Monto constitutivo promedio por tipo de pensión.....	56
Gráfica 2.11 Pensión promedio por tipo de seguro. IMSS. 2010	57
Gráfica 2.12 Monto constitutivo promedio por régimen, 2010.....	58
Gráfica 3.1 Incapacitados permanentes parciales	78
Gráfica 3.2 Tasa de desempleo.....	79

Introducción

El objetivo de esta tesis es analizar la evolución del esquema de pensiones derivadas de la seguridad social, así como el nuevo sistema operativo del seguro de pensiones para obtener, mediante un análisis FODA¹ (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), un diagnóstico vigente que permita proponer estrategias futuras encaminadas a alcanzar un sistema de pensiones más equilibrado, supervisado y justo.

La reforma a la Ley del Seguro Social de 1997 originó una serie de cambios importantes en materia de pensiones, pasando de un esquema de reparto a uno de capitalización individual, permitiendo al sector privado participar, activamente, en la previsión social en el retiro. Para 2007, al reformarse la Ley del ISSSTE, se abre la posibilidad a los trabajadores del Estado de elegir entre el esquema que más les convenga para su jubilación y, con ello, se amplía la base de potenciales asegurados que pueden aprovechar las nuevas condiciones. Con el desarrollo de este nuevo sistema de pensiones, fue necesario el surgimiento de Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y de instituciones de seguros especializadas en rentas vitalicias, que bajo este nuevo enfoque son las encargadas de administrar y pagar las pensiones a los asegurados con derecho; dichas funciones anteriormente estaban a cargo de los institutos de seguridad social correspondientes.

El 12 de agosto de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de operación para los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social, mismas que fueron adicionadas mediante acuerdo publicado en el mismo diario el 18 de noviembre de 2009. En esta normativa se establecen las bases de un nuevo esquema operativo para fomentar una mayor competencia entre las aseguradoras. Éstas determinan su propuesta de pensión (rentas vitalicias) mediante un esquema de subastas en las cuales establecen su posición de tasa de descuento y bases biométricas con las que se calcularán los montos constitutivos² de los seguros de pensiones que administran el IMSS y el ISSSTE.

Este nuevo mecanismo de subasta, mediante el cual las aseguradoras presentarán sus propuestas para proveer el pago de las rentas vitalicias a los asegurados que hayan cubierto los requerimientos para obtener los beneficios de una pensión, requiere que los Institutos de seguridad social correspondientes entreguen una base de información de los prospectos solicitantes de pensión. Las propuestas de las aseguradoras generan un documento denominado documento de oferta, el cual contiene, en orden descendente, la pensión ofrecida por las aseguradoras al prospecto, para que éste elija entre ellas.

En 2010, en un intento por hacer más competitivo el mercado, se publican nuevas reglas de operación para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, entre los cambios de un impacto más significativo, se pueden destacar los siguientes: cotización por lote; subasta electrónica; eliminación de la figura del agente; actualización periódica de las tasas de

¹ El término FODA es una sigla conformada por las primeras letras de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (en inglés SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

² Monto constitutivo, la cantidad de dinero transferida por el IMSS a la aseguradora elegida por el trabajador para contratar con una institución de seguros, los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.

referencia; ajuste del diferencial base para gastos de administración, introducción del concepto de calce sobre flujos e incorporación de los pensionados del ISSSTE. Así, debe revisarse la regulación para evitar costos innecesarios y potenciar la competencia en beneficio de los trabajadores.

Con un mercado actual de 196,791 pensionados y reservas técnicas de las aseguradoras que ascienden a \$117,843,319,240 este tipo de seguros ha cobrado una relevancia importante para el sector asegurador y para el país, ya que constituyen una importante fuente de recursos para el financiamiento de proyectos de inversión. Sin embargo, de 1997 a la fecha se observa una importante disminución en el número de las compañías de pensiones derivadas de las leyes de seguridad social que participan activamente, al pasar de 10 aseguradoras autorizadas a solamente 3 que compiten por la captación de nuevos pensionados, esto se debe principalmente a la complejidad que requiere la administración de las pensiones bajo las nuevas reglas de operación. Los cambios en la regulación han impactado de manera importante a las aseguradoras, tanto en sus costos, como en sus márgenes de operación.

En las Reglas de operación anteriores a la publicación del 12 de agosto de 2009, las compañías de seguros realizaban el cálculo del monto constitutivo en función de las hipótesis demográficas de la circular S-22.3, con una tasa de interés técnico del 3.5 por ciento. El prospecto solicitante elegía entre las opciones que las aseguradoras presentaban, con la salvedad de que las ofertas de seguros de pensiones utilizaban las mismas bases biométricas y tasa de interés.

A partir del 12 de agosto de 2009, el mecanismo de operación establecido en las Reglas de operación es el siguiente: I) Las instituciones de seguros deberán suscribir convenios relativos a la operación de los seguros de pensiones con los institutos de seguridad social, respecto a los mecanismos operativos que seguirán en la práctica de los seguros de pensiones; II) Bases de prospectación, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), a partir de la información que proporcionen los Institutos, estará encargada de administrar una base de datos de prospectos que contendrá, entre otra, información respecto a los futuros pensionados susceptibles de incorporarse al sistema de pensiones bajo cada régimen de seguridad social, misma que estará a disposición de las Instituciones de Seguros a fin de que puedan acceder a esta información en igualdad de condiciones y con transparencia. Al efecto, la CNSF establecerá mediante disposiciones administrativas de carácter general, los mecanismos necesarios para que las instituciones de seguros accedan de manera libre y transparente a esta información (Regla quincuagésima octava).

Las aseguradoras participantes, con base en la información de los lotes de solicitantes de pensión contenida en la base de datos de prospectos, deberán enviar sus ofertas, tanto de tasa de descuento como de bases biométricas relativas a la pensión ofrecida por la institución de seguros. Las ofertas que envíen las aseguradoras serán vinculantes, obligándolas frente al solicitante de pensión que las acepte (Regla sexagésima segunda).

El documento de oferta, el cual será generado por el Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones a partir de las ofertas enviadas por las instituciones de seguros, contendrá en orden descendente la pensión ofrecida por las instituciones de seguros al solicitante de pensión (Regla sexagésima tercera).

La aseguradora entregará la póliza al pensionado dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que el Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones le comunique la elección en su favor por parte del pensionado (Regla sexagésima quinta).

En la circular S-22.2 se daban a conocer las bases técnicas para los seguros de pensiones derivados de las leyes de la seguridad social. Se especifican dos tipos de pólizas: Pólizas anteriores al nuevo esquema operativo y pólizas del nuevo esquema operativo.

En este esquema, se establecen dos tipos de bases biométricas: i) bases biométricas para la determinación de las reservas matemática de pensiones y de riesgos en curso de beneficios adicionales (RRC) y ii) bases biométricas para determinar el requerimiento de solvencia para los seguros de pensiones derivados de la seguridad social para las pólizas cuyas ofertas hayan sido emitidas mediante el Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones, R2b del Capital Mínimo de Garantía (CMG).

La tesis se presenta *grosso modo* en tres capítulos.

El objetivo del primer capítulo es mostrar, brevemente, el contexto de las reformas de las principales leyes de seguridad social en México, explicar los factores que hicieron posible la transición de un esquema de reparto a uno de capitalización individual, destacando la intervención de la iniciativa privada en el esquema vigente y, finalmente, describir el esquema actual de las pensiones derivadas de la seguridad social y sus características principales.

Por su parte, el objetivo del segundo capítulo es desarrollar un diagnóstico vigente del actual esquema de operación de los seguros de pensiones derivados de la seguridad social y exponer su funcionamiento para, finalmente, mostrar un análisis de retrospectiva desde 1997 para identificar la evolución del mercado (oferta y demanda) e identificar la problemática que conlleva ese esquema

Finalmente, en el tercer capítulo se expondrán los principales cambios del mecanismo de operación establecido en las Reglas de operación para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, publicados el 12 de agosto de 2009, y a partir de un análisis de sus ventajas y desventajas proponer cuatro estrategias, las cuales están orientadas en robustecer las bases técnicas y financieras; fortalecer la supervisión de los órganos reguladores; impulsar la competitividad y las mejores promover un Sistema Nacional de Pensiones.

Capítulo I. La Reforma del esquema de pensiones en México

1.1 Antecedentes

El concepto de seguridad social atañe a la sociedad entera y, por ello, es un elemento de extrema sensibilidad para la población. Desde siempre, los seres humanos han buscado protegerse a sí mismos y a sus dependientes, y vivir en un entorno más adecuado y más seguro. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo, define la Seguridad Social como: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”³

En México, la base constitucional de la seguridad social 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"⁴. A partir de lo establecido en la carta magna, el gobierno se dio a la tarea de crear un sistema de seguridad social para el país; y es así como el 19 de enero de 1943, bajo el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social. En ésta se determina, desde los artículos iniciales, “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”⁵. Como instrumento básico de la seguridad social se establece la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social para administrarla y organizarla.

Más tarde, en 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) había planteado para los servidores públicos. El mismo año, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

³ OIT, Administración de la seguridad social, 1991.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123. Fracción XXIX, 1917.

⁵ IMSS, Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, Artículo 2, 1943.

El IMSS comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario. El régimen obligatorio cuenta con cinco ramos de seguro que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores⁶, estos son: I. Enfermedades y maternidad; II. Riesgos de trabajo; III. Invalidez y vida; IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y V. Guarderías y prestaciones sociales.

Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio son: los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el ejecutivo federal a través del decreto respectivo. Por su parte, voluntariamente, mediante convenio con el Instituto podrán ser sujetos de aseguramiento los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, administrada por el ISSSTE comprende el régimen obligatorio, y el régimen voluntario⁷. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros: I. De salud, que comprende: Atención médica preventiva, Atención médica curativa y de maternidad, y Rehabilitación física y mental; II. De riesgos del trabajo; III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y, IV. De invalidez y vida.

En el contexto de coberturas, existen similitudes entre ambos esquemas en cuatro seguros, aunque cada uno de los ramos de aseguramiento es distinto porque protegen al trabajador y sus beneficiarios contra situaciones diferentes, mediante prestaciones en especie y en dinero. Así, el seguro de salud (enfermedades y maternidad en el IMSS), brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero, para situaciones relacionadas con la salud.

El seguro de riesgos de trabajo protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

El seguro de invalidez y vida protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez es el mediante el cual 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. Con la contratación de

⁶ IMSS, Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1997

⁷ ISSSTE, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2009

este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.

Es precisamente en estos últimos tres ramos donde el concepto de pensión cobra mayor relevancia, siendo el objeto de estudio en el desarrollo de este trabajo profesional. Tal como lo establece la definición de Pensionado: “el asegurado que por resolución del Instituto tiene otorgada pensión por: incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento o en su caso incapacidad permanente parcial entre el veinticinco y el cincuenta por ciento; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, así como los beneficiarios de aquél cuando por resolución del Instituto tengan otorgada pensión de viudez, orfandad, o de ascendencia”⁸

Los sistemas de pensiones tienen como objetivo proteger el flujo de ingresos de un trabajador y su familia. El flujo de ingresos presente o futuro de una familia puede verse interrumpido por la materialización de los siguientes eventos: la edad avanzada, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura y los accidentes y las enfermedades que causan la invalidez o incapacidad de seguir trabajando. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.

El déficit actuarial que presentan algunos sistemas de pensiones constituye una deuda pública implícita creciente en el tiempo de los gobiernos estatales y del gobierno federal. Además, la coexistencia de múltiples sistemas con diferentes características trajo como consecuencia una pérdida de beneficios para aquellos trabajadores que durante su vida laboral realizaron actividades en diferentes sectores⁹.

1.2 Reforma de la seguridad social en México

Los regímenes de seguro social se plantearon cuando México dibujaba un perfil poblacional de pirámide, ahora se empieza a dibujar un “barril” y el rango de edad que crece con mayor rapidez en la población mexicana es el de mayores de 65 años, derivado también de los beneficios que en materia de salud ha dado la seguridad social. Sin embargo, se vive una transición epidemiológica significativa, ya que no sólo se presentan en la población enfermedades propias de las naciones en desarrollo, ahora existen también las del primer mundo como el Sida, la diabetes mellitus, algunos síndromes específicos que llegan a consumir hasta 10 por ciento del presupuesto, entonces este esquema hace que se tengan que replantear los sistemas y la edad de jubilación, ya que la expectativa de vida en este país para el sexo femenino es de 76 años y para los varones de 74, situación que obliga a plantear un futuro de manera distinta.

⁸ IMSS, Ley del IMSS , Artículo 5 A, Fracción XIV, 1997

⁹ En México, además del IMSS e ISSSTE, existen otras instituciones encargadas de brindar seguridad social a ciertos sectores específicos como: el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), algunas universidades cuentan con sus propios programas de seguridad social, así como algunas empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX)M). La mayoría de los estados cuentan con sistemas de seguridad social propios, adicional al que brinda el Estado, como se analizará en el capítulo III.

1.2.1 La transición del régimen

La sensibilidad de la sociedad hacia el concepto de la seguridad social exige que los planteamientos de posibles modificaciones sean completos, es decir, sean analizados desde todas sus aristas y sea revisada la congruencia de ellas con el fin de la seguridad social (de proporcionar salud, protección al trabajo, pensiones, entre otros beneficios). Pero además se exige que sean transparentes, contundentemente lógicos y sustentables¹⁰.

Utilizando el criterio del tipo de beneficio, los sistemas de pensiones pueden clasificarse en sistemas de beneficio definido (BD) o de contribución definida (CD).

- *Beneficio Definido (BD)*. Los sistemas de BD establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión y el monto de la misma en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al sistema. El patrocinador del plan se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo estipulado en el plan.

Los planes de BD comprometen al patrocinador a cumplir con los beneficios ofrecidos, por lo cual éste debe contar con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. En todo momento, el patrocinador puede estimar el valor presente de los pasivos que ha asumido, mediante la estimación actuarial de los pagos que deberá realizar a los miembros del plan utilizando distribuciones de probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios y algún factor de descuento. Asimismo, puede estimar el valor presente de los activos del plan, que son iguales al valor de los activos que tiene en ese momento más el valor presente de las contribuciones esperadas por parte de los miembros.

Dentro de los sistemas de BD, un tipo de sistema que se analiza frecuentemente es el denominado *sistema de reparto*. En este sistema las contribuciones de los trabajadores activos y/o los beneficios de los pensionados se establecen de acuerdo a los pagos que debe realizar el patrocinador del plan durante cada periodo. Por esta razón, en este tipo de sistemas no se acumulan reservas (activos) para hacer frente a los compromisos futuros (pasivos). Este sistema llamado de reparto, sistema solidario o de beneficio definido, entre sus principales características se encuentran:

- Ser un contrato entre generaciones, bajo el cual los jóvenes financian las pensiones de los trabajadores en retiro. Así, las cuotas y aportaciones de los trabajadores activos se ‘reparten’ entre los pensionados.
- Establecer de antemano las características y el monto de la pensión que recibirá el trabajador.
- La pensión se determina como un porcentaje aplicado al sueldo básico según el tiempo de cotización.
- Las pensiones se financian con contribuciones a un fondo colectivo.

¹⁰ Act. Carlos lozano Nathal, *Análisis y Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México*, 2004

- Las cuotas y aportaciones que se realizan respecto a un trabajador en particular no pueden distinguirse, ya que son entregadas a un fondo de administración colectiva. Por lo tanto, la devolución de cuotas y aportaciones en caso de separación es muy limitada.
- Las cuotas y aportaciones realizadas a favor de un trabajador no pueden trasladarse a otro sistema pensionario.

Al utilizarse las contribuciones de los trabajadores activos para financiar el pago de pensiones, en un sistema de reparto, no se presenta un proceso de inversión de recursos. Por esta razón, suponiendo crecimiento cero en los salarios o que la pensión está indexada al crecimiento del salario, la tasa de rendimiento anual para las contribuciones de un trabajador sería igual a la diferencia entre la tasa de crecimiento anual de la fuerza de trabajo y la tasa de crecimiento anual de los pensionados.

Algunos de los problemas más frecuentes con este sistema de beneficio definido, pueden ser por un lado la falta de conservación de derechos, debido a que si un trabajador migra de un sistema de reparto a otro, o, a uno de cuentas individuales, existen dos obstáculos para que sus derechos sean preservados: I) en la mayoría de los casos no existen reservas, todas las contribuciones se van para el pago de pensiones. Los trabajadores con movilidad subsidian las pensiones del resto de los trabajadores. II) en México, al no haber reservas, se pospuso la contabilización de los derechos para el momento de la jubilación y por la tanto, se pospuso el pago del costo de la transición de un sistema a otro.

El segundo problema es la falta de certidumbre para los trabajadores, debido a que el trabajador no tiene control sobre los recursos de su pensión para evitar que se usen para otro propósito.

- *Contribución Definida (CD)*. Los planes de contribución definida (CD) ó capitalización individual, son aquellos donde solamente se establecen de antemano las contribuciones del trabajador y/o patrón y/o gobierno en una cuenta individual a favor del trabajador. Cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las administradoras realizan con los recursos de los fondos.

Bajo este esquema, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual y los rendimientos que ellos generen. Por lo anterior, en los sistemas de CD el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos, es decir, están en todo momento completamente fondeados.

A su vez en los esquemas de contribución definida, dado que el fondo es el que se puede conocer, lo que se debe determinar es el monto de la pensión que se puede obtener con ese fondo. Si ese fondo es pequeño por pocas contribuciones o por bajas tasas de rendimientos, la pensión será más pequeña con respecto a lo estimado, por lo que el costo es cubierto por el trabajador, pero si el fondo fuera muy grande, es ese mismo trabajador quien podrá gozar de una mejor pensión. En palabras muy sencillas, en un esquema de contribución definida el beneficio es variable.

Bajo este esquema, al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado. La renta vitalicia consiste en el pago de una pensión por parte de una aseguradora al trabajador o sus beneficiarios. El nivel de la pensión estará determinado por el precio de la renta vitalicia, que se establece de acuerdo con la rentabilidad que la aseguradora le garantiza al trabajador por sus recursos durante la etapa de desacumulación y a la probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios. De esta forma, el trabajador transfiere a la aseguradora los riesgos respecto a la rentabilidad de sus recursos y de sobrevivir un número de años mayor a lo esperado.

El retiro programado consiste en una desacumulación gradual del fondo de acuerdo con la probabilidad de sobrevivencia del trabajador. Bajo esta modalidad el trabajador asume los riesgos inherentes a la inversión de los recursos y de sobrevivir más tiempo del esperado.

La principal diferencia entre el sistema de contribución definida (capitalización individual) y el sistema de reparto, es la forma de administración de las pensiones. En el sistema de reparto las pensiones se financian en parte con los aportes que realizan los trabajadores activos, patrones y el Estado, el dinero aportado va a un fondo común administrado por los institutos de Seguridad Social y con el cual se financian las prestaciones. Por su parte, en el sistema de capitalización individual, cada afiliado posee una cuenta individual que se alimenta con las aportaciones del propio trabajador, su patrón y el gobierno, dicha cuenta es administrada por una empresa privada especializada y genera rendimientos a lo largo de su vida laboral. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

Por otra parte, el sistema de reparto se caracteriza por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos, es decir, el monto de la pensión no se relacionaba necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características de la caja de previsión a la que se perteneciera y con el cumplimiento de ciertos requisitos que daban derecho a una pensión previamente definida.

Es importante señalar que, independientemente del tipo de plan que sea utilizado, los trabajadores afiliados reciben los siguientes servicios: recaudación de cuotas y aportaciones, registro contable de semanas de cotización y depósitos, inversión de los recursos, seguros de invalidez y vida, y pago de pensiones. Estos servicios pueden ser provistos de manera separada o conjunta por una o varias empresas.

La sustitución de un sistema de reparto por un sistema de capitalización individual es probable que traiga como consecuencia un aumento en el ahorro privado de la economía; sin embargo, el efecto sobre el ahorro nacional dependerá de qué suceda con el ahorro público. La sustitución de sistemas trae, generalmente, como consecuencia el reconocimiento explícito de un déficit actuarial por las pensiones en curso de pago y los derechos adquiridos de los trabajadores que cotizaban al sistema al momento del cambio. Estos compromisos pueden ser financiados con deuda pública (impuestos futuros) o con impuestos corrientes. En la medida en que se financie con impuestos corrientes el impacto del cambio de sistemas en el ahorro nacional tenderá a ser positivo.

El déficit actuarial por las pensiones en curso de pago es parte del costo de la transición. El impacto en la deuda pública además de lo mencionado tiene otros aspectos, ya que un gran porcentaje de la cartera de las SIEFORES y Aseguradoras está en instrumentos de deuda del Estado, por lo tanto ha aumentado la deuda interna y ha disminuido la deuda externa, ya que el Estado se financia con los fondos de pensiones acumulados.

En el cuadro 1.1 se muestran las principales diferencias entre los sistemas de pensiones de la seguridad social, anterior y posterior a la Reforma de 1997.

Cuadro 1.1 Principales diferencias entre ambos sistemas de pensiones

Reparto	Capitalización
1. El individuo no cotiza para su propia pensión	1. El individuo cotiza para su propia pensión
2. Las cotizaciones-prestaciones no están ligadas por un fondo de capital, ya que las pensiones actuales se financian con lo que se recauda de cotizaciones de los activos.	2. Las cotizaciones-prestaciones están ligadas mediante un fondo de capital, ya que la pensión es una reasignación de renta del individuo de los periodos activos a los pasivos.
3. Permite pagar pensiones de jubilación desde el momento en que se crea el sistema	3. Deben transcurrir muchos años para obtener una pensión, ya que deben acumularse reservar suficientemente grandes para pagar pensiones.
4. Las cantidades aportadas por los activos determinan las pensiones actuales	4. La cantidad aportada por cada individuo determina su pensión futura.
5. El sistema de reparto tiene una rentabilidad implícita derivada del crecimiento de la base de cotización: (crecimiento económico (productividad) y crecimiento demográfico (número de cotizantes).	5. El sistema tiene un rendimiento explícito por los fondos que es el tipo de interés aplicable.
6. El sistema de reparto protege a las pensiones frente a la inflación, ya que los salarios reales se mantienen constantes por lo que las contribuciones de los activos están indicadas por la inflación	6. No corrige el efecto de la inflación porque el rendimiento que se obtiene es el tipo de interés real y no nominal.
7. En un sistema de reparto hay tres tipos de generaciones implicadas. La inicial (no contribuye y recibe pensión), la intermedia (contribuye y recibe pensión) y la terminal (contribuye y no recibe pensión).	7. Con el sistema de capitalización desaparecen los riesgos de la coyuntura entre activos y pasivos así como desaparece la distribución entre generaciones.
8. El sistema de reparto se caracteriza como un acuerdo o contrato intergeneracional por el que las generaciones activas dan soporte a las jubiladas a cambio de un compromiso de que cuando alcancen la edad de jubilación también ellos recibirán la pensión. El carácter de seguro surge a través de un intercambio de promesas entre generaciones a través de un "contrato social" implícito.	8. No vincula a generaciones futuras a realizar contrato explícito porque solo está implicada una generación. Obliga a tener cuentas personales para cada uno de los cotizantes.

Fuente: Ley del Seguro Social.

1.2.2 Reformas a las pensiones del IMSS

Los primeros pasos para implementar un nuevo régimen de pensiones en México, se dieron al publicar el 24 de febrero de 1992 en el DOF de las reformas a la Ley del Seguro Social, que entraron en vigor hasta mayo del mismo año. Con ellas inició lo que conocemos como Sistema de Ahorro para el Retiro 92-97 (SAR 92-97).

El 1 de mayo de 1992 se implementa el Sistema de Ahorro para el Retiro como seguro complementario a las pensiones otorgadas por el IMSS y en el cual el patrón debía abrir para cada trabajador una cuenta individual en el banco de su preferencia. Aparecieron instituciones de crédito, en las que fueron depositados los recursos de los trabajadores.

El Sistema de Ahorro para el Retiro propuso lo siguiente:

La cuenta individual de cada uno de los trabajadores está integrada por dos Subcuentas, mismas en las que se tienen que depositar los siguientes porcentajes sobre el Sueldo Base de Cotización registrado ante el IMSS de cada trabajador:

- De ahorro para el Retiro 2%
- Del Fondo de la Vivienda 5%

Los recursos que integran la cuenta individual no provienen de un descuento al salario del trabajador, son aportaciones previstas en la Ley del Seguro Social que el patrón está obligado a cubrir íntegramente.

El SAR 92-97 operó tanto para trabajadores pertenecientes al régimen del Apartado “A”, como para los del “B” del artículo 123 constitucional; es decir, los trabajadores contemplados tanto por la Ley del IMSS, como por la del ISSTE

El IMSS administró su plan de pensiones bajo un esquema de beneficio definido hasta el 30 de junio de 1997, pero el plan llamado IVCN (por las siglas de los seguros que cubría: Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte) registró serios desequilibrios financieros. A partir de una intensa evaluación de la situación que guardaba el seguro IVCN se decidió realizar una importante reforma en su funcionamiento. Las alternativas iban desde un aumento en el periodo de contribución o en las cuotas o una reducción en los beneficios, medidas que hubieran diferido por algunos años la quiebra del seguro de IVCN, hasta una reforma estructural que permitiera corregir de fondo los problemas que se presentaron en la operación de este seguro.

Los hechos que originaran la reforma a la Ley del Seguro Social pueden resumirse de la siguiente manera:

- *Causas demográficas*: aumento de la esperanza de vida y disminución de las tasas de mortalidad y natalidad que dan origen a la transición demográfica y con ello la baja relación activo/pasivo.
- *Causas económicas y financieras*: Mala administración e inversión de las reservas actuariales, incremento de los costos de atención médica a pensionados y ampliación a grupos como

estudiantes, trabajadores asalariados permanentes y estacionales del campo, productores de caña de azúcar y trabajadores domésticos, entre otros.

Lo anterior provocó un importante desequilibrio actuarial. De haberse mantenido el esquema, las contribuciones tendrían que haber aumentado a 23.3% del sueldo base de cotización en 2020, o los recursos habrían tenido que salir del presupuesto público. Además, aunque al inicio de la operación del seguro IVCN existían pocos pensionados en relación con el número de trabajadores, por lo que los recursos de sus contribuciones podrían haber sido canalizados a un fondo de reservas, la falta de derechos de propiedad de los afiliados sobre los recursos previsionales permitió que estos fueran utilizados para financiar la infraestructura del IMSS y para subsanar los déficits de los seguros de enfermedades y maternidad. Esta descapitalización de las reservas representó un fuerte déficit, debidos a que para 1994 representaban 0.4% del PIB, cuando deberían haber representado para ese año 11%.

Por otro lado, la transición demográfica también desempeñó una causa fundamental para llevar a cabo la reforma, ya que ésta se vio reflejada en la estructura poblacional de afiliados al IMSS, debido a que, por un lado, las tasas de natalidad del país pasaron de 3.7 a 1.9% anual entre 1970 y 1995; y, por el otro, la esperanza de vida aumentó de 49.6 a 70.8 años entre 1950 y 1995.

Específicamente, las funciones de operación y administración del IMSS en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) fueron separadas: la operación en la recaudación de primas a cuotas y la certificación de derechos al RCV quedó bajo responsabilidad del instituto, pero la administración financiera de los recursos se trasladó a instituciones financieras especializadas en manejar fondos para el retiro, llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore), las cuales podían tener, una o más, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (Siefore) para invertir los recursos de los trabajadores en distintas opciones de riesgo y rendimiento. Los cuatro ramos de aseguramiento que administraba el IMSS: I) enfermedades y maternidad; II) riesgos de trabajo; III) guarderías; IV) invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se transformaron con la reforma en cinco: I) enfermedades y maternidad; II) riesgos de trabajo; III) guarderías, IV) invalidez y vida y V) retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El 21 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) que estableció las bases para que las pensiones por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez del IMSS dejaran de ser una carga fiscal a futuro y que los trabajadores afiliados a este instituto pudieran tener un mayor control sobre el monto de su pensión¹¹.

A partir del 1 de julio de 1997 comenzó a operar una nueva estructura de financiamiento para los ramos de aseguramiento del IMSS y a la vez un nuevo sistema de pensiones de contribución definida y con una pensión garantizada para los trabajadores afiliados a dicho instituto.

La reforma previsional permitió sustituir el antiguo plan de pensiones de beneficio definido del Instituto bajo el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) por otro

¹¹ Con la reforma de 1995 a la LSS también se incorporan otros beneficios de seguridad social. Se crea el Seguro de Salud para la Familia, que permite a los trabajadores no asalariados que laboran por su cuenta, tener acceso junto con su familia a la atención integral del IMSS, y se extiende el régimen obligatorio a los jornaleros agrícolas para crear guarderías para los hijos de las madres trabajadoras del campo.

diseño previsional orientado con la cuota social hacia las personas de menores recursos y también mejor fondeado para un número de afiliados que representan poco más de una cuarta parte de la población ocupada del país.

Cuadro 1.2 Aportaciones al sistema de pensiones

SEGURO	Antes de la Reforma		Después de la Reforma	
	IVCM		RCV	IV
Aportaciones al IMSS	8.5%		4.5%	4%
SAR Retiro	2%		2%	
SAR Vivienda	5%		5%	
Cuota Social	0%		2%*	
Subtotal	15.5%		13.5%	4%
Aportaciones Totales	15.5%	100.0%	17.5%	100.0%
Total del Patrón	12.95%	83.6%	12.95%	74%
Total del Empleado	2.125%	13.7%	2.125%	12.1%
Total del Gobierno	0.425%	2.7%	2.425%	13.9%
IVCM: Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte				
RVC: Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez				
IV: Invalidez y vida				

*La cuota social equivale al 2% del salario promedio de los Trabajadores afiliados al IMSS. Se fija en un 5% del salario mínimo

Fuente: IMSS y CONSAR

La Ley de 1997 plantea una garantía de pensión para el afiliado que habiendo cumplido con los requisitos de edad y cotización no lograra acumular los recursos suficientes para cubrir el seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, y obtener una pensión equivalente a la pensión garantizada¹².

Las reformas no representaron cambio alguno para los trabajadores que se pensionaron antes del primero de julio de 1997. Además, con el propósito de respetar los derechos adquiridos de los trabajadores que cotizaban al sistema hasta esa fecha, denominados trabajadores en transición entre sistemas, se les permitirá optar al momento del retiro entre los beneficios del sistema anterior y los de la nueva ley lo que les resulte más conveniente. Los trabajadores que ingresaron al mercado laboral a partir de que entró en vigor la nueva ley, estarán asegurados de acuerdo al nuevo plan de pensiones.

¹² La pensión garantizada es de un monto mensual equivalente a un salario mínimo, cantidad que debe actualizarse anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

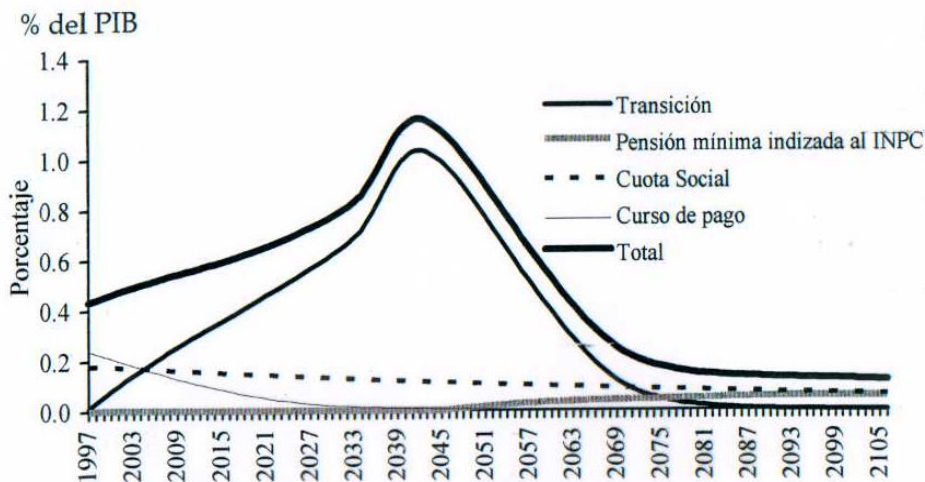
Para efectuar la transición del viejo esquema de pensiones al nuevo se aplicaron tres reglas:

1. Las pensiones en curso de pago para los retirados y jubilados al momento de la reforma no fueron afectadas y su pago quedó garantizado por el gobierno federal.
2. A partir de 1 de julio de 1997 todas las personas de nueva afiliación al IMSS fueron incorporadas al nuevo esquema de contribución definida, sin la opción de cotizar con el anterior.
3. A todo trabajador que cotizaba bajo el esquema de beneficio definido hasta el 30 de junio de 1997 se le dio el derecho a elegir, al momento de su retiro, la opción que más le favoreciera entre los esquemas de beneficio definido y contribución definida para pensionarse.

No obstante, la última regla implica mantener simultáneamente dos esquemas de pensiones durante un largo periodo de transición: De beneficio definido con Ley 1973 y contribución definida con la Ley del 1997. Así a manera de resumen, todas las pensiones otorgadas o que se otorguen en el futuro bajo el régimen anterior constituyen, en parte, un pasivo a cargo del gobierno federal durante el periodo de transición y no son de la responsabilidad del IMSS.

Esto significa que no deja de haber costo para el estado hasta que no muera el último beneficiario del último pensionado, calculando el IMSS al momento de la reforma la cresta de la curva para el año 2045 y el cual puede financiarse de varias formas: Ahorro Público, Emisión de Deuda e Impuestos.

Gráfico 1.1 Costo del financiamiento de la vejez y cesantía



* Este escenario supone una convergencia a largo plazo de 8% de inflación, de 9% en el crecimiento de los salarios mínimo y base de cotización en términos nominales y de 3.5% en la tasa real de interés.

En tanto, bajo la Ley 97, la pensión se financia por medio de los fondos en las cuentas individuales y tiene una garantía de pensión por parte del gobierno federal para todos los afiliados que cumplen los requisitos de edad y cotización.

Por otra parte, la necesidad de una reforma al sistema de pensiones del IMSS no puede considerarse de manera alguna como un fenómeno aislado dentro del ámbito previsional. En los pasados 25 años, el envejecimiento poblacional ha sido uno de los principales temas de preocupación para los responsables de la política económica en todo el mundo¹³ pues, a la vez que impone la necesidad de contar con planes de pensiones que puedan proveer un ingreso suficiente para evitar la pobreza en la vejez, estos deben contar con una estructura de financiamiento viable a largo plazo para no afectar las finanzas públicas, las tasas de interés, y en última instancia el crecimiento económico y los niveles de bienestar de la población.

En resumen, considerando las principales reformas a la Ley del IMSS que al rubro de pensiones se refieren, por ser el principal objetivo de este trabajo, se pueden mencionar entre las más importantes:

- a. Pensión Garantizada¹⁴. Se adiciona como finalidad de la seguridad social, el otorgar una pensión a los asegurados que el Estado garantizará, previo cumplimiento de los requisitos legales. Existe el compromiso por parte del Estado para garantizar el ingreso a aquellas personas que se pensionen y por alguna razón no hayan generado el monto suficiente para recibir una renta vitalicia.
- b. Reestructuración de los Seguros¹⁵. La separación del ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM), para quedar como Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) e Invalidez y Vida (IV), responde a la concepción de las empresas privadas de seguros que manejarán en gran parte los dos nuevos seguros, por un lado el seguro de RCV y por otro, el de IV. Con esta separación se tiene un mejor control sobre el destino de las cuotas y el origen de los beneficios y se controlan también, de alguna forma, los subsidios entre ramos.
- c. Beneficiarios¹⁶. En cuanto a los beneficiarios con derecho a pensión el único cambio fue que el viudo (esposo o concubinario) de la asegurada o pensionada tendrá derecho a pensión si depende económicamente de ella. Por tanto, ya no se exige que esté totalmente incapacitado.
- d. Requisitos para pensión. En el ramo de invalidez¹⁷, la nueva Ley requiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de 250 semanas de cotización. En el caso que el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez sólo se requerirá que tenga 150

¹³ Ámbito Internacional, son diez países en América los que han introducido pilares capitalizados en sus sistemas de seguridad social: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Fuera de América es en Europa del Este donde se ha dado esta corriente reformista, con el propósito de alcanzar mejores resultados macroeconómicos. Estas reformas se iniciaron en 1997 en Hungría y Kazajastán. La legislación también se ha modificado en esta corriente en el caso de Lituania, Letonia, Bulgaria, Croacia, Estonia, Polonia, Macedonia, Ucrania, Eslovaquia y Rumania. Asimismo, por lo que a Europa se refiere, Italia, Francia, Suiza y Suecia incluyeron la capitalización individual complementaria al sistema de reparto existente, el que ajustaron reduciendo beneficios.

¹⁴ Art. 2, Ley del Seguro Social, 1997

¹⁵ Art. 11, Ley del Seguro Social, 1997

¹⁶ Art. 5 A, Fracción XII, Ley del Seguro Social 1997

¹⁷ Art. 122, Ley del Seguro Social, 1997

semanas de cotización. En retiro, cesantía en edad avanzada¹⁸ y vejez¹⁹, se deberán tener mínimo 1,250 semanas cotizadas.

- e. Cuantía de las pensiones²⁰. Para invalidez, el monto de la pensión será igual al 35% del salario promedio de las últimas 500 semanas cotizadas.
- f. Actualizada con la inflación. El monto de las pensiones se actualizan conforme al INPC en el mes de Febrero de cada año (Art. 170, LSS).

Cuadro 1.3 Cambios en edades y semanas de cotización para obtener pensión IMSS

	LEY 73		LEY 97	
	Semanas de cotización	Edad	Semanas de cotización	Edad
Riesgo de Trabajo	150	-	150	-
Invalidez	150	-	250	-
Cesantía en edad avanzada	500	60	1,250	60
Vejez	500	65	1,250	65

Fuente: Elaboración a partir de la Leyes del IMSS de 1973 y 1997.

1.2.3 Reformas a las pensiones del ISSSTE

En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el análisis del diagnóstico realizado a finales de 2006 sobre su situación, apunta no sólo la forma en que se desarrollo la seguridad social de los trabajadores del Estado, sino la condición crítica en la que se encontraba en los años recientes y la marcada tendencia a desembocar en una crisis de mayor envergadura que afectaría al propio Instituto y consecuentemente, al país. Con base en lo anterior el Gobierno tomó la decisión de emprender una reforma estructural del sistema previsional de los trabajadores del sector público, estableciendo medidas para configurar un esquema congruente con el de los trabajadores del sector privado, a fin de sentar las bases para la consiguiente constitución de un sistema nacional de seguridad social en el que converjan los distintos regímenes que existen – en la actualidad, aún denotan una seguridad social fragmentada-

La nueva Ley del ISSSTE se propuso como una reforma Integral de carácter estructural, cuya importancia radica principalmente en las repercusiones mediatas e inmediatas que se darán en dos áreas estratégicas para el país: La seguridad social y las finanzas públicas.

Un diseño previsional vulnerable ante el cambio demográfico y un desequilibrio entre los derechos y obligaciones para los afiliados llevó al Fondo de Pensiones del ISSSTE a registrar serios problemas financieros y a ejercer una creciente presión sobre las finanzas publicas. En razón de lo anterior, pero también de los altos costos operativos y de las deficiencias en los servicios del

¹⁸ Art. 154, *Ibid*

¹⁹ Art. 162, *Ibidem*

²⁰ Art. 141, *Ibidem*

instituto por su precaria situación económica, una reforma a la Ley del ISSSTE se imponía como necesaria para dar de nueva cuenta viabilidad al organismo y atender mejor a los afiliados a largo plazo.

La reforma ocurrió el 31 de marzo de 2007 y con ello se dio un nuevo e importante paso institucional hacia el establecimiento de sistemas de pensiones económicamente viables en el país, pero sobre todo hacia sistemas que puedan otorgar plena seguridad y conservación de derechos a sus afiliados, independientemente del instituto de seguridad social en el cual coticen.

Brevemente, la reforma del ISSSTE en materia previsional puede delinearse en los siguientes puntos:

1. Se pasa de un esquema de beneficio definido en el Fondo de Pensiones del ISSSTE a un sistema de pensiones de contribución definida con garantía de pensión. El nuevo sistema tendrá así soporte en un esquema de contribución definida a cuentas individuales de capitalización, pero también tendrá un pilar solidario en la pensión garantizada.
2. El nuevo sistema de pensiones del ISSSTE incorpora una cuota social como elemento de apoyo hacia los afiliados de menores recursos, pero también introduce un nuevo mecanismo de ahorro solidario. Este nuevo mecanismo consiste en un esquema de cofinanciamiento estatal para incentivar el ahorro voluntario del afiliado. En específico, la nueva Ley plantea que por cada peso que el trabajador aporta voluntariamente a su cuenta individual con fines de retiro, el Estado en su calidad de patrón aportará 3.25 pesos. Lo anterior con un tope para el trabajador de 2% y para el patrón de 6.5% del salario básico de cotización del afiliado.
3. Se constituye el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado - un órgano público desconcentrado de ISSSTE- denominado PENSIONISSSTE. Este fondo estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la CONSAR, y deberá cumplir con las disposiciones de la Ley del SAR.

En la práctica, PENSIONISSSTE opera como una Afore y, de igual manera, se financia mediante el cobro de comisiones por la administración de las cuentas y fondos de los afiliados. Sin embargo, los cargos por comisiones de PENSIONISSSTE no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las administradoras privadas.

Al igual que en el caso de la Ley del IMSS, la reforma a la Ley del ISSSTE planteó tres reglas para efectuar la transición entre sistemas de pensiones:

1. Las pensiones en curso de pago para los pensionados y jubilados no son afectadas por la reforma y su pago queda garantizado por el gobierno federal.
2. A partir de la reforma, todas las personas de nueva afiliación al ISSSTE serán incorporadas a un nuevo sistema de pensiones de contribución definida con garantía de pensión.

3. Todo trabajador que al momento de la reforma cotizó en el Fondo de Pensiones del ISSSTE tendrá derecho a elegir entre el nuevo esquema de contribución definida o bien permanecer en el esquema de beneficio definido del Fondo de Pensiones, que tendrá algunas modificaciones graduales. Para elegir entre estas dos opciones de transición los afiliados tuvieron un plazo de seis meses a partir de 1° de Enero de 2008.

Bajo la última regla, los afiliados en transición que decidan pasar al nuevo esquema contribución definida reciben un bono de pensión que en un valor monetario reconoce sus derechos por los periodos de cotización con anterioridad a la reforma. Dicho bono será acreditado en las cuentas individuales de los afiliados. En cambio, los afiliados que decidan permanecer en el esquema de beneficio definido tendrán que cotizar bajo nuevas condiciones: su edad mínima de jubilación se incrementará de manera gradual de 50 hasta 65 años hacia 2035 y sus cuotas por retiro, cesantía y vejez se incrementarán de 3.5 a 6.125% del salario base de cotización en un periodo de seis años luego de la reforma.

Cuadro 1.4 Cambios en la edad y tiempos de servicios para tener derecho a pensión

Fracción del Artículo 9o. Transitorio	Tipo de Pensión	Años de Servicio y Edad del trabajador para obtener Pensión		Edad para obtener la Pensión modificada
		Tiempo de Servicio	Edad	Cada 2 años, aumenta 1 hasta llegar a:
I	Jubilación	30	50	60
II	Edad y Tiempo de Servicios	15	55	60
III	Cesantía y Vejez	10	60	65

No obstante, aunque las reglas de transición entre los sistemas de pensiones en ISSSTE e IMSS son similares, las diferencias que subsisten tendrán un impacto significativo en los costos fiscales de ambas reformas.

En el caso del ISSSTE, los trabajadores no deben esperar un largo periodo para optar por un sistema de pensiones. En segundo lugar, la introducción del bono de pensión, al traducir a un valor monetario presente, los derechos adquiridos por el afiliado bajo el antiguo sistema de pensiones será un mecanismo que permitirá ofrecer mayor certidumbre sobre el costo fiscal de la reforma y, por tanto, permitirá a las autoridades hacendarias actuar en consecuencia para obtener los beneficios de una adecuada planeación financiera y fiscal de largo plazo.

El costo fiscal de la reforma que se hizo en el ISSSTE, desde que entró en vigor hasta el 2010, era de 460 mil millones de pesos, es decir, 3.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año²¹. Según datos de la Cuenta de la Hacienda Pública y la Secretaría de Hacienda, en 2007 se erogaron recursos por 51 mil 468 millones de pesos; para 2008 se disparó a 290 mil 381 millones, por el bono de reconocimiento que se depositó en las cuentas individuales proveniente del ramo 19. Las presiones financieras por la transición al nuevo sistema y la nula aceptación que tuvo esta opción entre los asegurados al instituto comenzaron a sentirse.

²¹ Alberto García, especialista en seguridad social y presupuesto, Grupo Reforma, 2012.

El alto costo fiscal de la reforma tendrá una presión muy fuerte en las finanzas públicas, pues en principio la ley como se aprobó, no tenía contemplado más prestaciones y un costo mayor para el sistema de reparto.

Cuadro 1.5 Costo fiscal de la reforma del ISSSTE
(millones de pesos)

Año	Costo fiscal
2007	51,468
2008	290,381
2009	42,194
2010	75,945
2011	56,862
2012	81,653

Fuente: Grupo Reforma

Los bonos de pensión del ISSSTE tendrán las siguientes características:

- Serán títulos emitidos por el gobierno federal.
- Constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos.
- Tendrá, cada uno, un valor nominal de cien unidades de inversión (UDIS).
- Serán títulos cupón cero, emitidos a la par y tendrán un valor nominal constante en unidades de inversión.
- Serán títulos no negociables.
- La conversión de las unidades de inversión se realizara con forme al valor de estas al día del vencimiento de los títulos.
- Los títulos se emitirán en series, con vencimientos sucesivos, conforme al perfil que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El monto y plazo de vencimiento de cada serie corresponderá al que resulte del perfil de jubilación del trabajador. Esto es, cuando suceda el primero de los siguientes eventos: que el Trabajador cumpla 55 años de edad ó 30 años de cotizar al Instituto.
- Podrán ser amortizados previamente a su fecha de vencimiento, cuando el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo considere conveniente o cuando el trabajador tenga derecho a jubilarse anticipadamente.
- En estos casos, se aplicará una fórmula de redención anticipada.
- El Banco de México tendrá a su cargo las funciones de custodia, administración y servicio de los bonos de pensión del ISSSTE.

Por otra parte, las diferencias en el diseño y el régimen financiero del nuevo sistema de pensiones del ISSSTE lo colocan también en mejores condiciones para ofrecer pensiones más altas a sus afiliados, cuyo elemento central es una tasa de aportación obligatoria más elevada a las cuentas

individuales. En específico, con la reforma la tasa de contribución obligatoria en el ISSSTE pasó de 7.0% en el antiguo fondo de pensiones a 11.3% en el nuevo²², tasa superior a la del IMSS y, que como se verá más adelante, es clave para los resultados que un sistema de contribución definida puede entregar.

Adicionalmente, el nuevo mecanismo de ahorro solidario en el sistema de pensiones del ISSSTE ofrece fuertes incentivos para que el afiliado incremente el monto constitutivo para su pensión mediante el ahorro voluntario y, más aún, en caso de que cumpliendo con los requisitos de cotización necesarios no logre acumular los fondos suficientes, tiene el derecho a una pensión garantizada que es relativamente más generosa que la del IMSS.

Este nuevo modelo se caracteriza por establecer un sistema de cuentas individuales de contribuciones obligatorias, con un beneficio definido como pensión garantizada; un pilar de ahorro solidario de contribuciones por parte del Gobierno federal de 3.25 pesos por cada peso de ahorro del trabajador; un pilar de ahorro voluntario, para fortalecer la pensión final o promover el ahorro del trabajador, en forma de inversión de mediano y largo plazos; y dos fondos de reparto o de beneficio definido, para cubrir las contingencias por Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.

Cuadro 1.6 Aumento en las aportaciones de los trabajadores del ISSSTE

Año	Cuota a cargo del trabajador (% Salario)
Al inicio de la nueva ley	3,500%
2008	4,025%
2009	4,550%
2010	5,075%
2011	5,600%
2012 en adelante	6,125%

Fuente: ISSSTE

1.3 Esquema actual de pensiones

A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social en julio de 1997, hubo cambios trascendentes para el futuro de los trabajadores afiliados al mismo Instituto. Uno de los cambios importantes a la Reforma, fue el abrir la posibilidad a que las Instituciones de Seguros llevaran a cabo la administración y pago de las pensiones derivadas de la seguridad social, actividad que desarrollaba anteriormente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la encargada de autorizar a las compañías aseguradoras la operación de los seguros de pensiones derivados de la seguridad social a través de dos tipos de autorización: I) Autorización para que las instituciones de seguros puedan operar el ramo de pensiones a través de constituirse como compañías de pensiones especializadas, las cuales

²² Fuente: CONSAR

sólo podrán manejar los Seguros de Pensiones; y, II) Autorización para que las instituciones de seguros que manejan el ramo de vida, puedan ampliar su operación y así comercializar los seguros de pensiones por un plazo de 5 años, obligando a las mismas a separar la operación de pensiones antes del 1° de julio del 2002. Ambos tipos de autorización están sujetos a previa certificación por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), con la cual se garantiza que todas las compañías que operan el ramo cuentan con la solvencia económica y financiera, los sistemas y la capacidad para operar en forma correcta los seguros de Pensiones.

El plazo de 5 años marcado para las compañías que operan el ramo de pensiones, es un plazo que la Ley les otorga para que se conviertan en compañías exclusivas de pensiones. Con ello se formalizarán legalmente como compañías de pensiones terminado dicho plazo, acatando así los cambios que establece la Ley.

Las partes que intervienen en un seguro de pensiones de la seguridad social, se pueden resumir básicamente en las siguientes:

- a) Asegurado, el trabajador inscrito ante alguno de los institutos (IMSS ó ISSSTE), en términos de lo que la ley correspondiente establece.
- b) Aseguradora, las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social.
- c) Beneficiario, el cónyuge del Asegurado o Pensionado, la concubina o el concubinario, en su caso, así como los ascendientes y descendientes del Asegurado o Pensionado señalados en las respectivas leyes de los institutos.
- d) Pensión, la renta que las Instituciones se obligan a entregar periódicamente a los pensionados, de conformidad con la resolución emitida por el instituto correspondiente (IMSS o ISSSTE).
- e) Pensionado, la persona asegurada que por resolución de alguno de los institutos, tenga otorgada pensión por incapacidad permanente total, incapacidad permanente parcial, invalidez, retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, así como los Beneficiarios de éste cuando, por resolución de los mismos institutos, tengan otorgada Pensión por viudez, orfandad o ascendencia, y que hayan ejercido su derecho de elección a favor de alguna Institución.

1.3.1 Administración

En mayo de 1996 se publicó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), en ella se establecen las bases para un nuevo sistema de pensiones, al crear empresas especializadas en la administración de las cuentas individuales de los trabajadores denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores).

El sistema de pensiones vigente a partir de 1997 es de pilares múltiples: un pilar básico de beneficio definido a través de una pensión mínima garantizada y administración pública, un pilar complementario de contribución definida obligatorio y administración privada, y un pilar voluntario de contribución definida y administración privada. Todos los trabajadores afiliados al

IMSS deben contar con una cuenta constituida por tres subcuentas: retiro por cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), vivienda y aportaciones voluntarias. La emisión de cuotas en el IMSS es bimestral, se hace un entero al mes y el pago total al segundo mes por parte del patrón. La cobranza la hace el IMSS y si tiene previsto pago de intereses por mora en el depósito del dinero²³.

Durante la etapa de acumulación del plan de pensiones, el IMSS presta a los trabajadores los siguientes servicios: afiliación y recaudación de cuotas y aportaciones; así como los seguros de invalidez y vida y de riesgos del trabajo.

Para prestar los servicios de administración de las cuentas individuales, es decir, registros contables e inversión de recursos para las subcuentas de retiro por cesantía en edad avanzada y vejez y aportaciones voluntarias se crearon empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores), que son seleccionadas por los trabajadores. Los recursos de la subcuenta de vivienda son manejados por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

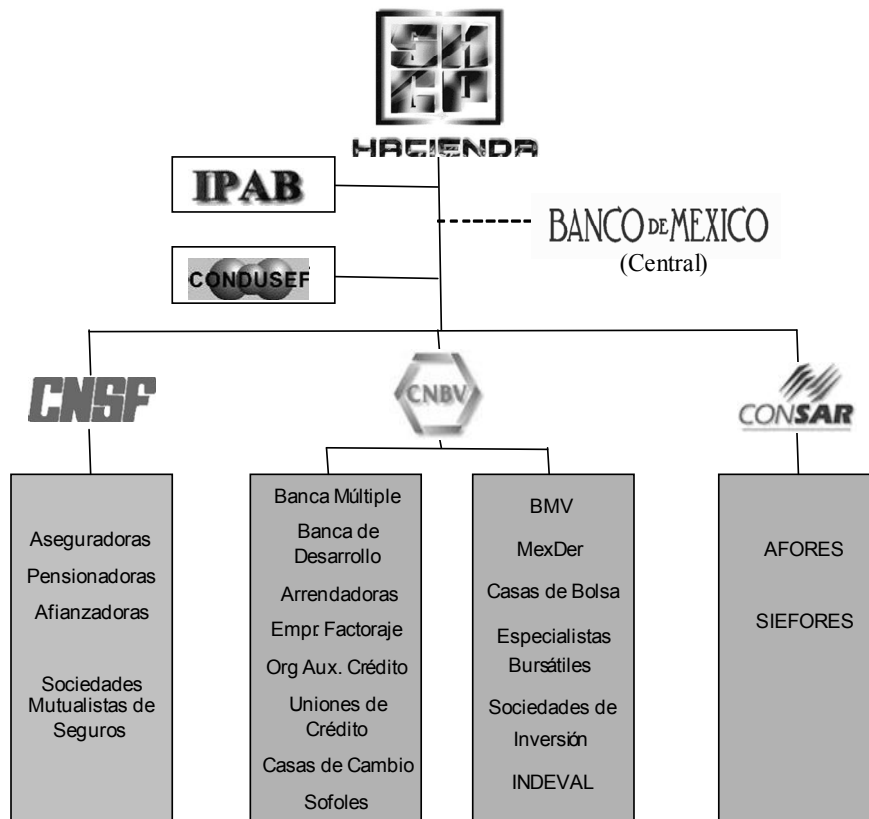
Durante la etapa de desacumulación y en caso de retiro por vejez o cesantía en edad avanzada participan con elección del trabajador las Afores ofreciendo retiros programados y aseguradoras especializadas en rentas vitalicias. En caso de invalidez o muerte, el trabajador o sus beneficiarios deben comprar una renta vitalicia a la aseguradora especializada de su elección.

Es importante destacar que para regular y supervisar el funcionamiento del sistema, se dotó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) de amplias atribuciones para supervisar a los participantes, entre las que destacan las siguientes: emitir la regulación a la que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro; otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las administradoras y sociedades; realizar la supervisión de los participantes en el sistema e imponer multas y sanciones.

Durante la etapa de desacumulación, la regulación y supervisión de las aseguradoras de rentas vitalicias es responsabilidad de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). Ambas dependencias (CONSAR y CNSF) son supervisadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

²³ De acuerdo a la Ley del Seguro Social, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.)

Cuadro 1.7 Estructura del sistema financiero mexicano.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema se creó la Base de Datos Nacional del SAR (BDNSAR), que es administrada por una empresa concesionada por el Gobierno Federal denominada PROCESAR²⁴, esta empresa es propiedad de las Afores e instituciones de crédito que participan en el proceso de recaudación. Todos los procesos operativos se manejan de manera centralizada a través de esta empresa, la cual cobra comisiones a los participantes por los servicios que presta. Sin embargo, dicha base de datos presenta una problemática respecto a la duplicidad de registros para un mismo afiliado, esto puede ser derivado de un inadecuado manejo de información en la captura, manejo y validación. Se espera que con la implementación de mejores sistemas informáticos y una supervisión más estricta se llegue a disminuir el margen de error.

El diseño del sistema de pensiones del IMSS, que entró en operación en julio de 1997, presenta importantes problemas en lo que concierne a los seguros de invalidez, vida, riesgos del trabajo y en la rentabilidad de la subcuenta de vivienda²⁵. Asimismo, debe adecuarse el marco regulatorio que delimita el campo de acción de las Afores y aseguradoras de rentas vitalicias, principalmente en lo que respecta a la canalización de recursos a través del sistema financiero usado en el financiamiento de la inversión pública y privada.

²⁴ Sección IV, Ley SAR, prevé la posibilidad que existan varias empresas Operadoras.

²⁵ Los recursos de INFONAVIT pasarán al IMSS cuando no se haya ejercido el fondo acumulado en la adquisición de vivienda.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) tiene un papel fundamental debido a la importancia de la aportación a la subcuenta de vivienda. La aportación de 5% del salario base de cotización representa 28.3% de las contribuciones totales para un trabajador de un salario mínimo y 34.8 % para el trabajador promedio. Recientemente se hicieron reformas que permiten que los recursos de la subcuenta de vivienda que administra el INFONAVIT sean devueltos al trabajador que no los haya ejercido llegada la edad de retiro.

En la Ley del Seguro Social (LSS) y en la del INFONAVIT se establece la posibilidad, a través de un convenio, de que la institución responsable de la recaudación de todas las cuotas obrero-patronales a la seguridad social incluyendo vivienda, sea el IMSS. Al ser la cobranza una de las fortalezas del propio Instituto, con una efectividad del 98% de la emisión de cuotas y facultades fiscales para embargar en caso de negativa de pago.

El IMSS, con la participación del INFONAVIT y la CONSAR, así como de otras autoridades, decidió hacer cambios en su sistema de recaudación a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del IMSS en julio de 1997. Dicho cambio involucra a PROCESAR como entidad administradora de la información, interviniendo también en el proceso de distribución de recursos. PROCESAR estará encargada además de recaudar toda la información por cada trabajador que permita la individualización de las cuotas y aportaciones, elemento esencial en un sistema de contribución definida.

En el proceso de recaudación participan todas las empresas que por Ley deben pagar al IMSS las cuotas obrero-patronales, los institutos de seguridad social para el apartado A, instituciones de crédito que tienen un convenio para prestar servicios de ventanilla receptora con los institutos de seguridad social, el Banco de México y la CONSAR. Una descripción detallada del proceso va más allá del objetivo de este documento, por lo que a continuación solamente se describe de manera general. Las empresas con más de cuatro empleados deben pagar en alguna de las instituciones de crédito autorizadas utilizando un *software* que valida la calidad de la información, misma que se verifica en la ventanilla receptora. Las empresas con cuatro o menos empleados pueden pagar utilizando el *software* o mediante una liquidación que el IMSS les envía periódicamente. Los pagos se realizan por bimestres vencidos de acuerdo al calendario establecido por el instituto.

Las instituciones de crédito depositan los recursos al día siguiente de haberlos recibido en el Banco de México y envían la información sobre los pagos a PROCESAR. La empresa operadora realiza un proceso de conciliación que dura 8 días indicando al final del mismo cuánto corresponde al IMSS, cuánto al INFONAVIT y cuanto a cada una de las administradoras. Los trabajadores obtienen intereses del Gobierno Federal por el tiempo que sus recursos permanecen en la cuenta que lleva el Banco de México.

En cuanto a las aseguradoras de rentas vitalicias, debe revisarse su regulación con base en la experiencia de los últimos tres años. Particularmente se deben revisar las bases demográficas, la tasa de interés real técnica y el recargo de 2% para desviaciones en siniestralidad que se utilizan para establecer el precio de las rentas vitalicias. Lo anterior podría aumentar las pensiones de los

trabajadores, reducir el costo de los seguros de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo; además de disminuir el costo fiscal.

Adicionalmente, se debe revisar el propósito de algunas de las reservas técnicas, establecer un régimen de inversión con base en reglas prudenciales y requerimientos de capital en función del riesgo que cada aseguradora asume.

Por otro lado, como resultado de las garantías implícitas a los asegurados por parte del Estado en caso de que una aseguradora presente problemas de solvencia, y de la responsabilidad limitada de los accionistas por los riesgos que asumen, se debe analizar la posible existencia de problemas de riesgo moral que pueden traer como consecuencia pasivos contingentes al Gobierno Federal y, por lo tanto, a los contribuyentes. Actualmente hay 15 Afores, 5 Siefores y 8 Aseguradoras especializadas en rentas vitalicias registradas -sólo 3 en operación- como se muestra en el cuadro 1.8.

Cuadro 1.8 Mercado asegurador especializado en pensiones derivadas de la seguridad social.

Administradoras de Fondos para el Retiro.²⁶	
1. Afore Afirme Bajío	10. Afore ING (Actualmente Grupo de Inversiones Suramericana)
2. Afore Azteca	11. Afore Invercap
3. Afore Banamex	12. Afore Metlife
4. Afore Bancomer	13. PensionISSSTE Afore
5. Afore Banorte Generali	14. Afore Principal
6. Afore Coppel	15. Afore Profuturo GNP
7. Afore HSBC	16. Afore XXI
8. Afore Inbursa	
9.	
Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Ahorro para el Retiro.	
1. Siefore Básica 1 (56 años y mayores)	4. Siefore Básica 4 (27 y 36 años)
2. Siefore Básica 2 (Entre 46 y 55 años)	5. Siefore Básica 5 (26 años y menores)
3. Siefore Básica 3 (37 y 45 años)	
Compañías Autorizadas para pagar su seguro de pensiones²⁷	
1. HSBC, Pensiones, S.A.	6. Principal Pensiones S.A. de C.V.
2. HSBC, rentas Vitalicias, S.A.	7. Royal & Sunalliance Pensiones (México), S.A. de C.V. (Adquirida por Banorte Generali)
3. Metlife Pensiones México, S.A.	8. Seguros Banamex, S.A. de C.V.
4. Pensiones Comercial América, S.A. de C.V.	
5. Pensiones Inbursa, S.A.	
Actualmente sólo se encuentran en operación:	
1. Pensiones BBVA Bancomer, S.A. de C.V.	
2. Pensiones Banorte Generali, S.A. de C.V.	
3. Profuturo GNP Pensiones, S.A. de C.V.	

Fuente: CONSAR.

²⁶ CONSAR, Junio 2011

²⁷ CNSF, junio 2011

1.3.2 Esquema de beneficios y aportaciones

La arquitectura del nuevo sistema pensionario considera como componentes integrales tres seguros con diferentes modalidades, beneficios y tipos de financiamiento:

- 1) *Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV)*. Es el seguro que se administra y fondea a través de un esquema de cuentas individuales. Adopta el modelo de contribución definida o capitalización individual con contribuciones obligatorias y con un beneficio definido, así como un pilar de ahorro voluntario. Se pueden identificar 5 tipos de beneficios básicos: pensión garantizada, pensión por vejez, pensión por cesantía en edad avanzada, pensión por retiro, y ahorro voluntario.
 - i) Pensión garantizada, es aquella que el Estado asegura a quienes cumplan los requisitos legales para el otorgamiento de una pensión en cada instituto y su monto mensual será el equivalente al salario mínimo para los trabajadores del IMSS y 2 salarios mínimos a los del ISSSTE. Este monto se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.
 - ii) Pensión por vejez, la cual se otorga a los trabajadores que hayan cumplido 65 años de edad y tengan reconocidas un mínimo de 1,250 semanas (IMSS²⁸) o 25 años (ISSSTE²⁹) cotizados ante su respectivo instituto. El monto de la pensión dependerá del saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador, pero en ningún caso podrá ser menor a la Pensión Garantizada.
 - iii) La Pensión por Cesantía en Edad Avanzada, se otorga al trabajador que quede privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad y haya cotizado al instituto correspondiente un mínimo de 25 años en el ISSSTE o 1,250 semanas con el IMSS. La suma de esta pensión se basará en función del monto acumulado en la cuenta individual del trabajador, pero al igual que la anterior, no podrá ser menor a la Pensión Mínima Garantizada en cada Instituto.
 - iv) La Pensión por Retiro, es el beneficio que pueden obtener los trabajadores cuando ellos planean o determinan su edad de retiro, sin que tengan la necesidad de cumplir con los requisitos en edad y tiempo de cotizaciones que establecen los institutos, siempre y cuando, el saldo acumulado en su cuenta individual sea suficiente para obtener una renta vitalicia superior a la Pensión Garantizada.
 - v) El ahorro voluntario, tiene como objetivo promover el ahorro del trabajador y posibilitarle el acceso a tasas altas de rendimiento; así como fungir, en su caso, como complemento al ingreso pensionario.

²⁸ Artículo 162, Ley del Seguro Social, 1997

²⁹ Artículo 89, Ley del ISSSTE, 2007

Adicionalmente, se prevén dos modalidades de carácter opcional para que el trabajador pueda recibir el pago de las pensiones por vejez o cesantía en edad avanzada. La primera, se refiere a la Renta Vitalicia, que se caracteriza por la contratación de un seguro de pensión ante la compañía aseguradora que el trabajador elija, a través de su cuenta individual. Dicho seguro de pensión permitirá el trabajador obtener una renta vitalicia mensual. En el caso de contar con familiares derechohabientes con derechos pensionarios, el trabajador, adicionalmente a este seguro de pensión, deberá contratar un seguro de sobrevivencia, que le permitirá garantizar la transmisión de la renta vitalicia, en caso de fallecimiento.

La segunda opción se refiere al retiro programado, modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados; así como los rendimientos previsibles de los saldos.

- 2) *Seguro de Invalidez y Vida (IV)*. Es el seguro de contribuciones definidas que opera como un fondo de reparto e interactúa con el pilar de cuentas individuales para el otorgamiento de beneficios. Tiene como finalidad cubrir los dos grandes riesgos a que se enfrenta cualquier persona durante su vida laboral activa: invalidez y muerte. El primero, consiste en proteger con una pensión a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente, por causas ajenas al desempeño de su trabajo, ya sea por accidentes o enfermedades no profesionales, que les impidan continuar desempeñando su labor en forma normal. El segundo se refiere a la protección pecuniaria que se otorga los familiares derechohabientes, en caso de muerte del trabajador activo -por algún motivo distinto a su trabajo- o del pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, y se otorga a la viuda, concubina, hijos u otros dependientes económicos.

Este seguro opera como un fondo de reparto o de beneficio definido, el cual es administrado directamente por el Instituto, para hacer frente al pago de los seguros de pensión por invalidez y vida, que en su caso, los trabajadores o familiares derechohabientes contraten con la compañía aseguradora de su preferencia. El pago de estas pensiones, las cubrirá el Instituto con recursos del fondo de reparto de Invalidez y Vida, a través de la entrega del monto constitutivo³⁰ necesario - a la compañía aseguradora que elijan- para contratar un seguro de pensión que les otorgará una renta vitalicia mensual.

- 3) *Seguro de Riesgos de Trabajo (RT)*. Se financia con contribuciones obligatorias -pero en este caso, exclusivamente por el patrón-, y opera como un fondo de reparto que interactúa con el pilar de cuentas individuales para el otorgamiento de beneficios. Tiene como finalidad proteger al trabajador y a sus familiares derechohabientes de las contingencias por accidentes, enfermedades y en caso de muerte, a que se expone el trabajador durante el ejercicio de sus labores o como consecuencia de su trabajo.

30

La pensión por riesgos de trabajo se otorgará al trabajador en los casos de incapacidad parcial, incapacidad permanente y fallecimiento por causas imputables a su desempeño laboral. Los seguros que se derivarán de los Riesgos de trabajo específicamente, son los siguientes:

- *Incapacidad temporal*, se considera a la pérdida de aptitudes o facultades que imposibiliten a una persona parcial o totalmente a desempeñar su trabajo por algún tiempo.
- *Pensión provisional*, al declarar la incapacidad permanente, ya sea parcial o total se concederá al trabajador la pensión que le corresponda, con carácter provisional, por un lapso de adaptación máximo de dos años.
- *Incapacidad permanente parcial*, se entenderá por incapacidad permanente parcial a la disminución de facultades o aptitudes de una persona para trabajar.

Si la incapacidad declarada es permanente parcial, superior al cincuenta por ciento, el asegurado recibirá una pensión que calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a una incapacidad permanente total. Además, tendrá derecho a un aguinaldo anual. Si la valuación definitiva de la incapacidad fuera hasta del veinticinco por ciento, se pagará al asegurado en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiera correspondido.

- *Incapacidad permanente total*, se entenderá a la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilitan para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida. Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una pensión mediante la contratación de un seguro de pensión que le otorgue una renta; dicha pensión será siempre mayor a la que corresponda por invalidez. Asimismo, deberá contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho.
- *Muerte*, si el riesgo de trabajo trae como consecuencia el fallecimiento del asegurado, los institutos deberán cubrir a la institución de seguros, la cantidad necesaria para obtener una pensión, ayudas asistenciales y prestaciones que les corresponden por Ley a los beneficiarios. Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado, a sus beneficiarios derechohabientes se les podrá otorgar:
 - *Pensión por Viudez*: Se le dará a la viuda una pensión, y sólo a falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado tenía varias concubinas, ninguna de ellas gozará de pensión. La misma pensión le

corresponderá al viudo o concubinario que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada.

- *Pensión por Orfandad:* Se le da una pensión a cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, menores de dieciséis años para el IMSS o hasta dieciocho años en el ISSSTE. O extenderá el goce de esta pensión, a los huérfanos hasta una edad máxima de veinticinco años, cuando se encuentren estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional, tomando en consideración, las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario y siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio.

Una pensión a cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, que se encuentren totalmente incapacitados.

- *Pensión por Ascendencia:* A falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido o del pensionado, se le otorgará una pensión.

1.3.3 Conservación de derechos

La seguridad social en México se encuentra plasmada en el artículo 123 de la Constitución General de la República, como una expresión legislativa del desarrollo Constitucional del derecho que toda persona tiene y que el Estado reconoce como derecho universal. De este artículo Constitucional, han emanado leyes que tienen un peso específico creando derechos a favor de particulares y obligaciones para el Estado, que se concretan en organismos públicos descentralizados denominados “Seguros Sociales”.

No obstante, actualmente el país enfrenta dos grandes retos en materia de seguridad social, específicamente en el rubro de pensiones. Por un lado, la revisión y fortalecimiento de los regímenes de financiamiento de la mayoría de los sistemas públicos; tanto en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) -en su carácter de patrón, vinculado al régimen de jubilaciones y pensiones derivado de su Contrato Colectivo de Trabajo-, como también en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); en las grandes empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, y Compañía de Luz y Fuerza del Centro; en las Universidades Públicas; así como los sistemas pensionarios de los gobiernos Estatales y Municipales que se inscriben en los programas de los Institutos locales de seguridad social; ello sin perder de vista, claro está, los regímenes especiales en donde la contribución no está presente, como ocurre en el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Adicionalmente, no existe una división tajante entre las instituciones de seguridad social que brindan el servicio público a la población. Así, en el sector público hay entidades paraestatales a las

cuales ampara el IMSS; y hay quienes trabajando en la administración centralizada o en algunas entidades paraestatales específicas, cotizan para el ISSSTE. Todo depende de su régimen laboral expreso previsto en ley y acotado por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano jurisdiccional en caso de controversias.

Cuando una persona ha sido derechohabiente de una institución y no alcanza todavía a completar los requisitos de acceso a pensión -lapsos de espera medios en semanas de cotización-, y debe cambiar de empleo hacia el otro sector; por ejemplo, del público al privado, sucede que no continúa contando el tiempo cotizado sino que en el nuevo esquema apenas iniciará, con el riesgo de perder todo lo cotizado en el régimen antiguo por el simple transcurso del tiempo. Por lo tanto, al no existir la figura jurídica de la conservación de derechos pensionarios, lo más probable es que se quede sin completar requisitos en cualquiera de los dos esquemas y, por ende, sin pensión. Porque en cada caso, es obvio, deben cubrirse ciertos requisitos para poder recibir una pensión.

El problema medular radica en que los beneficios de un sistema de pensiones no se pueden trasladar a otro, por lo que se pierden derechos que, en caso extremo, podrían provocar que un trabajador no fuera elegible para recibir una pensión a pesar de haber trabajado muchos años en un sector formal de la economía y con ello haber aportado cuotas a la seguridad social a instituciones federales y/o locales, lo cual resulta a todas luces injusto y hasta contrario a los principios que permean en lo que se supone es una sociedad organizada.

El problema, se reduciría -tal vez hasta se terminaría-, si se permite al fin la ansiada portabilidad de derechos entre los distintos sistemas de pensiones legalmente instrumentados en México, es decir, que los ahorros de un sistema; por ejemplo del ISSSTE, se puedan trasladar a los del IMSS. Idealmente, lo mejor sería tener un solo sistema nacional de pensiones -administrado por un único Instituto Nacional de Pensiones-, donde además los trabajadores independientes o informales pudieran hacer aportaciones para su propio retiro.

Por lo cual dentro del Derecho mexicano se tendría que buscar el principio orientador que permitiera a un trabajador que cotizó a dos sistemas distintos de Seguro Social -verbigracia el IMSS y el ISSSTE-, sumar las cotizaciones de sus diversos periodos laborales en ambos regímenes a fin de que se le pueda otorgar el disfrute de prestaciones, ya sean en dinero o en especie, en razón de su edad, de invalidez, de incapacidad permanente o bien ante la inminente conclusión de su vida productiva.

El esquema jurídico de ambos regímenes principales, el del IMSS y el ISSSTE son muy disímiles, inclusive desde la definición del régimen de los seguros, sus requisitos de cotización, condiciones de conservación de derechos, tiempos de espera, edades mínimas para jubilación o pensión, y hasta en los montos y fórmulas de cálculo para la determinación del monto de los beneficios económicos que se otorgan en cada caso en particular. Otra problemática para la conservación de derechos entre ambos regímenes, es la gran diferencia que existe entre los derechos adquiridos para los trabajadores de cada institución de seguridad social, como por ejemplo, el bono de reconocimiento.

Estas diferencias originarían una competencia imperfecta entre las instituciones, lo que se reflejaría no sólo en el importe y en el monto de pago de las prestaciones económicas derivadas de la totalización de los periodos de aseguramiento, sino también de la prestación de los servicios médicos que indudablemente estarían ligados al esquema.

Para efectos de la conservación de derechos, ésta es una situación legal prevista en la Ley del IMSS, pero no en la del ISSSTE, se requeriría entonces de una formulación casuística que pudiera ser, tal vez, económicamente insostenible para demandar el fondeo que este rubro habría de requerir. La complejidad se volvería mayor si se analiza la pluralidad de sistemas de seguridad social aunque relativamente sean menos importantes.

La creación de una nueva modalidad de beneficiarios y la previsión de excepciones a las reglas generales, para algunos seguros también presenta complejidades específicas, tal sería el caso de los que se conocen como RCV, la invalidez y vida, las enfermedades y la maternidad y todo ello daría lugar a que se violentaran las leyes de ambas instituciones emanadas ambas del Congreso con el mismo rango, por lo que en este ejercicio teórico pudiera plantearse la posibilidad de una ley de conservación de derechos que regulara específicamente aquel sujeto que se ubique en los supuestos de cotización de ambos sistemas.

Estar incorporado al régimen obligatorio del ISSSTE y del IMSS sería el principal requisito para establecer la conservación de derechos. No podría considerarse para los regímenes voluntarios del Seguro Social pues habría que acreditar un mínimo de cotizaciones anuales en cada institución donde se estuvo laborando, el no tener derecho por edad o por tiempo de cotización al disfrute de la pensión bajo uno de los regímenes existentes de seguridad social específicos, no haber efectuado el retiro anticipado de su fondo de pensiones y acreditar una edad mínima que viendo los derechos adquiridos se podría plantear en 60 años, y contar con un dictamen médico de incapacidad total o parcial permanente. Este tema de la edad se vuelve particularmente complejo porque el país está viviendo una importante transición demográfica.

La operación de las instituciones de seguridad social bajo este esquema de conservación de derechos tendría que ser coordinada de una manera muy precisa y efectiva. La tendencia en México es siempre a crear entidades, bien pudiera pensarse en una unión administrativa, en una especie de comisión mixta, una comisión reguladora que buscara intercambiar información entre las instituciones a partir de quienes reunieran más de 95 por ciento de la población en este supuesto como el IMSS y el ISSSTE; el problema principal sería el de la asignación de derechos dada la diversidad de formas, términos y condiciones imperantes en las legislaciones que rigen a ambos institutos.

Desde un punto de vista teórico, no obstante las diferencias acusadas entre un régimen y otro, pudieran llegarse a establecer equivalentes que permitieran a un trabajador que le fueran reconocidos sus derechos constitucionalmente otorgados bajo un sistema, y además, que se hiciera obligatorio este fundamental derecho de los mexicanos. Se ha hecho mucho hincapié en que el problema no es jurídico, no es tanto formal, sino económico. La conservación de derechos implicaría la portabilidad de las reservas y resulta que no hay, para nadie escapa que los dos grandes

institutos de seguridad social que hay en esta nación están financieramente quebrados, que no hay manera de individualizar a favor de un trabajador bajo el régimen anterior sus derechos, entonces la conservación de éstos es más sencilla que la de los pesos que habría que aplicar a un sistema o a otro.

El día 17 de Febrero de 2009, El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) firmaron un convenio que permitirá la conservación a los trabajadores que migren entre el sector público y privado, con el reconocimiento de sus años de servicio y derechos.

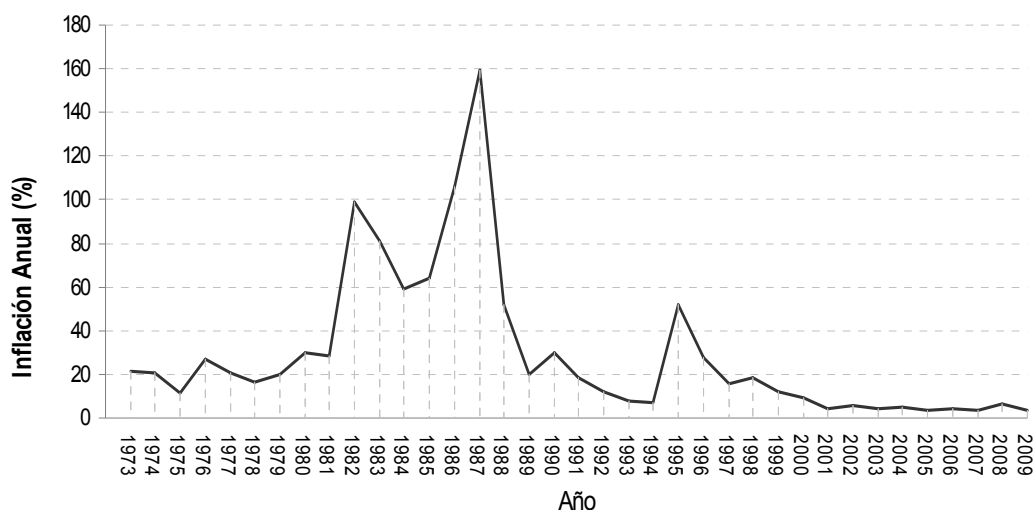
Capítulo II. Diagnóstico situacional del esquema actual de pensiones

2.1 Antecedentes

Diversos factores adversos ocurridos en el país durante las décadas de 1970, 1980 y hasta mediados de 1990, orillaron a la seguridad social, particularmente al IMSS, a enfrentar un panorama financiero muy complicado. Debido a que las estimaciones hechas en sus inicios empezaron a ser insuficientes para enfrentar las obligaciones del Instituto, creando incertidumbre sobre la viabilidad y supervivencia de la seguridad social. Todo esto provocó una gran presión sobre el propio Instituto y se realizaron algunos estudios buscando causas y posibles soluciones.

En el panorama económico, bruscos cambios en la inflación que se registraron desde la década de los setenta (hasta de 159.17% anual³¹), provocaron una fuerte presión económica en la operación del IMSS, debido a que repercuten directamente sobre el costo en los servicios médicos y sociales que estaba obligado a brindar a la población. Las fuertes devaluaciones del peso también agravaron la situación, dado que las patentes de los medicamentos y equipo médico son de importación y se elevaron sus costos notablemente. Asimismo, las pensiones por retiro eran calculadas con base en el salario promedio de los últimos 5 años, por lo que los pensionados no podían mantener un nivel de vida adecuado, pues dichas pensiones no se actualizaban con el Salario Mínimo.

Gráfica 2.1 Comportamiento de la inflación en el periodo de 1980 a 2009



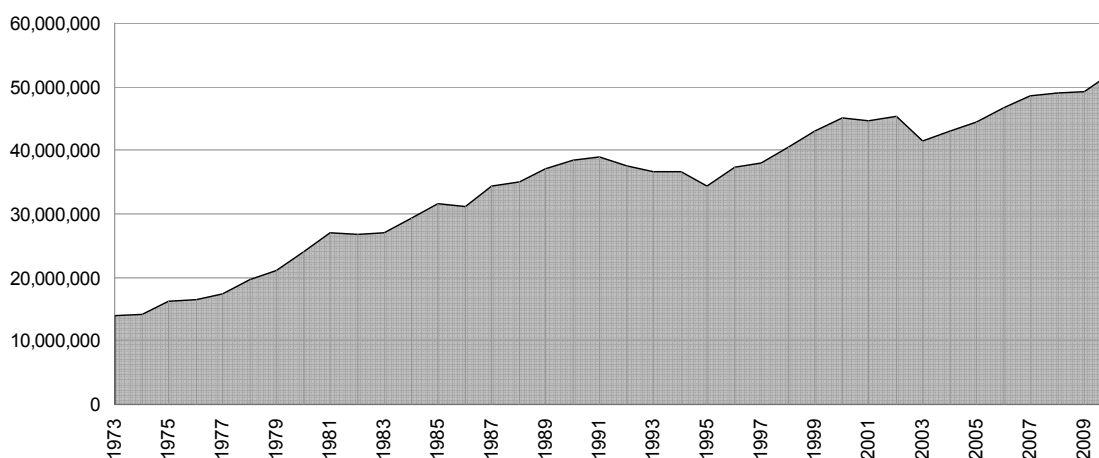
Fuente: INPC. Banxico.

³¹ Banxico, INPC, 1987

Las proyecciones demográficas para México, muestran una clara tendencia en los últimos 40 años: crecimiento de la población, cambio en la estructura por edades, incremento en la esperanza de vida y modificación en la relación de la población en edad dependiente con respecto a la población en edad de trabajar.

El aumento en la población de México va de la mano con el desarrollo de la población derechohabiente, que incluye a los asegurados, los pensionados y los beneficiarios de ambos. La demanda en la atención, se ha visto incrementada a través de los años por la inclusión de coberturas y servicios que los institutos ofrecen. El crecimiento en la base de usuarios, implicó que la infraestructura de seguridad social se ampliara; por ejemplo, el IMSS pasó de 11.5 millones de derechohabientes en 1972 a 37.2 millones en 1996, lo cual significa más del triple en tan sólo 24 años.

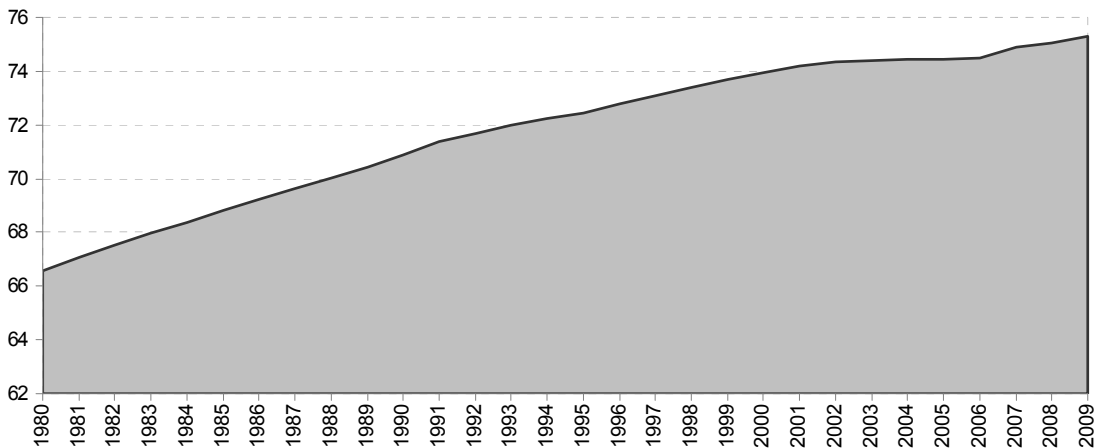
Gráfica 2.2 Derechohabientes del IMSS en el periodo de 1973 a 2009



Fuente: IMSS

El incremento en la esperanza de vida es una tendencia global derivada de los adelantos científicos y en materia de salud. Este fenómeno influyó en el quebrantamiento del sistema de seguridad social por 2 causas; en primer lugar, se eleva el número de años que un pensionado continúa recibiendo beneficios, sin generar aportaciones; en segundo término, se tiene que el costo de los servicios de salud se incrementan conforme la edad del asegurado aumenta.

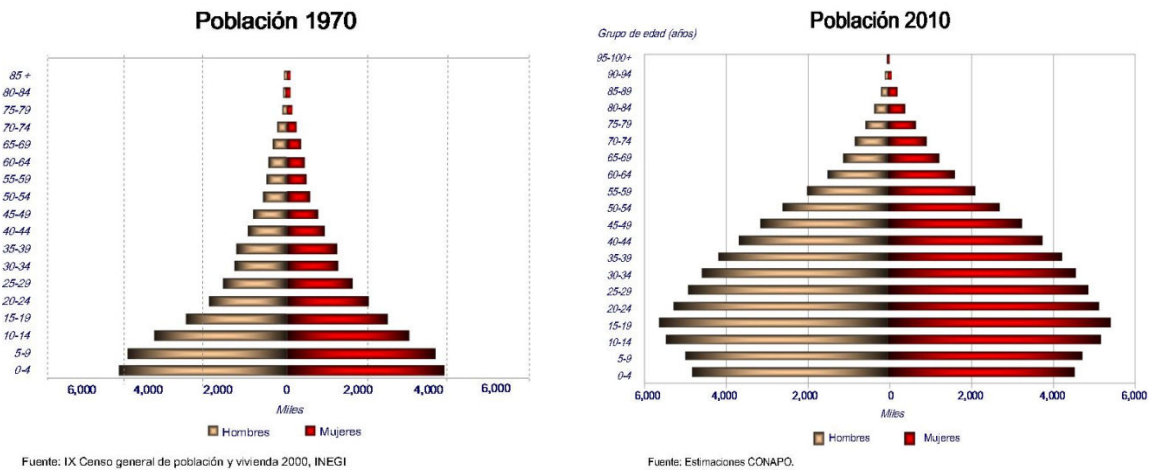
Gráfica 2.3 Esperanza de vida al nacer en el periodo de 1973 a 2009



Fuente: Banco Mundial

La proporción cada vez mayor de adultos en edad avanzada en la sociedad mexicana tiene 2 grandes implicaciones para la Seguridad Social, por un lado la presión sobre el sistema de Pensiones creció gradualmente y por otro lado, la demanda de servicios de salud especializados se incrementó, por padecimientos crónicos que se agudizan con la edad.

Gráfica 2.4 Pirámides de población en México, comparativo 1970 versus 2010



Se puede observar también un cambio a largo plazo entre las principales causas de enfermedad y muerte, pasando de infecciosas y agudas a las enfermedades crónicas y degenerativas, lo que implicó mayores costos en atención médica, medicamentos y tratamientos prolongados. Este fenómeno se le conoce como Transición Epidemiológica.

El mercado laboral también fue evolucionando a través de los años, observándose una disminución paulatina en la tasa de crecimiento del empleo del sector formal, agudizado por las crisis económicas, lo que trajo como consecuencia en el mediano plazo que existieran menos personas

activas que participan con el pago de las pensiones de la creciente población pasiva, bajo el sistema de Reparto.

Las consecuencias de esa evolución demográfica, social y económica son evidentes en la actualidad, pero serán aún más en los próximos años cuando el proceso de envejecimiento se agudice y la situación financiera de la seguridad social se debilite aún más³².

En mayo de 1992 por decreto presidencial, se estableció un seguro de retiro complementario de jubilaciones y pensiones del IMSS y del ISSSTE, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR-92), el cual se elaboró a partir del modelo chileno. El ahorro representó el 2% de la nómina de salarios y a éste se incorporó la cuota existente de 5% para la vivienda ambas pagadas por el patrón, las cuales se depositaban en una cuenta bancaria para cada trabajador, cuya tasa de interés real no podía ser menor a 2% anual. Este fondo de ahorro individual sólo podía ser retirado hasta que el trabajador cumpliera 65 años de edad y únicamente en caso de ser cesado podía ser retirado el 10%.

Posteriormente, el 22 de julio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación se publica el Decreto para la coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, mediante el cual se crea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³³. Dicha comisión tendría por objeto 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 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En su caso, 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 manejen recursos de las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras, así como de cualesquier otra entidad financiera que de alguna manera participe en los referidos sistemas.

En mayo de 1996 se publicó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), en la cual se dotó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) de amplias atribuciones para regular y supervisar el funcionamiento del sistema de ahorro para el retiro.

A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social (LSS), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el primero de julio de 1997, comenzó a operar el Nuevo Sistema de Pensiones, el cual retira todos los fondos de pensiones del IMSS, deshabilitándolo del manejo administrativo que tenía sobre los mismos. La administración de dichos fondos fueron entregados a las empresas privadas: Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore), Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES) y Aseguradoras; e introducidos al mercado de valores.

³² CONAPO, 2010.

³³ Presidencia de la República, Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Artículo 2º, 1994.

El nuevo sistema es un programa público, que se auxilia de la participación privada para la administración financiera de las cuentas individuales, bajo un esquema de competencia. En él, los trabajadores tienen la libertad de elegir una vez, cada doce meses, a la administradora de fondos para el retiro (Afore) que se encargará del manejo financiero de sus recursos durante la etapa de acumulación.

Los trabajadores sin embargo, no tienen la posibilidad de evitar la afiliación a alguna de estas empresas ya que la transformación al nuevo sistema fue total, esto es, no existe la opción de cotizar al sistema de reparto vigente hasta antes de 1997. El cambio de sistema solo reconoció los derechos adquiridos por los trabajadores que cotizaron al anterior régimen, los cuales, al momento del retiro, deberán seleccionar entre los beneficios definidos en el sistema de reparto contabilizados hasta ese momento y los alcanzables bajo la modalidad de capitalización individual.

El monto de pensión que un trabajador recibirá al final de su vida laboral está basado financieramente en los recursos que logre acumular durante su etapa activa. La trayectoria de acumulación de estos fondos depende a su vez, de su carrera salarial, años de cotización, ahorro voluntario con fines de pensión y de la tasa de rendimiento neta obtenida por sus aportaciones.

A través del sistema de Afores, los trabajadores buscan maximizar la tasa de rendimiento neta de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Los recursos destinados a la subcuenta de vivienda (mismos que forman parte también del monto constitutivo de la pensión), reciben el rendimiento obtenido por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) a partir de sus remanentes de operación.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92-97) propuso lo siguiente:

- La cuenta individual de cada uno de los trabajadores está integrada por dos Subcuentas, mismas en las que se tienen que depositar los siguientes porcentajes sobre el Sueldo Base de Cotización registrado ante el IMSS de cada trabajador: De ahorro para el Retiro 2% y Del Fondo de la Vivienda 5%.
- Los recursos que integran la cuenta individual no provienen de un descuento al salario del trabajador, son aportaciones previstas en la Ley del Seguro Social que el patrón está obligado a cubrir íntegramente.
- En cuanto al límite de las aportaciones, los patrones debían calcular el 2% de retiro sobre el Sueldo Base de Cotización del trabajador con un límite máximo de 25 veces el Salario Mínimo Vigente que rija en el Distrito Federal (SMVDF). Es decir, que si un trabajador gana más de 25 SMVDF, el patrón debería calcular el importe de la aportación sobre los primeros 25 salarios.

Por otra parte, el límite máximo para calcular el 5% de vivienda era sobre 10 veces el SMVDF. Respecto a los retiros, los recursos acumulados se entregarían en una sola exhibición al momento de que el trabajador cumpliera 65 años de edad o bien tuviera derecho a recibir una pensión por parte del IMSS.

2.2 Administradoras de fondos para el retiro

Las Afores o Administradoras de Fondos para el Retiro como sus siglas lo indican, son entidades financieras autorizadas por la SHCP, y supervisadas por la CONSAR, dedicadas de manera exclusiva a administrar las cuentas individuales de los trabajadores, canalizando los recursos de las subcuentas que las integran a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), a fin de que sean invertidos en términos de las leyes de seguridad social bajo el propósito de obtener los mejores rendimientos, para así ofrecer a sus cuenta habientes o trabajadores una pensión al momento de su retiro. Su funcionamiento está autorizado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y supervisadas por la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro).

Desde julio de 1997, las Afores administran el ahorro de los trabajadores afiliados al IMSS. A partir de agosto del 2005, ofrecen sus servicios a todos los mexicanos. Cualquier trabajador, sea este servidor público federal, estatal o municipal, profesor universitario, trabajador independiente o trabajador de cuenta propia, puede abrir una cuenta en una Afore y ahorrar para su futuro.

Antes de la entrada en vigor de la nueva ley del IMSS los recursos pensionarios de los trabajadores afiliados al Instituto, eran administrados por tal institución en una sola cuenta colectiva, sin obtener rendimientos. Posteriormente, se crearon las Afore (Administradoras de Fondos para el Retiro) por la ley del Seguro Social (LSS) en mayo de 1996, iniciando su operación en 1997, con la finalidad de ofrecer cuentas personales a los trabajadores y para que el ahorro generado a lo largo de su vida laboral, pudiera crecer con los rendimientos generados.

Las administradoras, tendrán como objeto³⁴:

- I. Abrir, administrar y operar cuentas individuales de:
 - a. Trabajadores afiliados al IMSS, sus cuentas individuales se sujetarán a las disposiciones de las leyes de seguridad social aplicables y sus reglamentos, así como a la Ley del SAR.
 - b. Trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del aa.
 - c. Trabajadores no afiliados, o que no se encuentren inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que así lo deseen, destinados a la contratación de rentas vitalicias, seguros de sobrevivencia o retiros programados conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la CONSAR;
 - d. Trabajadores no afiliados de las dependencias o entidades públicas de carácter estatal o municipal cuando proceda, conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la Comisión (CONSAR);
- II. Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como las aportaciones

³⁴ CONSAR, Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, Artículo 18, 2002

- voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que puedan ser recibidos en las cuentas individuales y administrar los recursos de los fondos de previsión social;
- III. Individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;
 - IV. Enviar, por lo menos tres veces al año de forma cuatrimestral, al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales. Asimismo, se deberán establecer servicios de información, vía Internet, y atención al público personalizado;
 - V. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;
 - VI. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;
 - VII. Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados;
 - VIII. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;
 - IX. Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia;
 - X. Funcionar como entidades financieras autorizadas, en términos de lo dispuesto por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otros ordenamientos, y
 - XI. Los análogos o conexos a los anteriores que sean autorizados por la Junta de Gobierno.
 - XII. Las administradoras, además de las comisiones que cobren a los trabajadores, podrán percibir ingresos por la administración de los recursos de los fondos de previsión social.
 - XIII. La normativa actual también otorga a las Afores la facultad de constituirse en asociaciones profesionales para la defensa de sus intereses ante la autoridad, de esta forma se constituye en febrero de 1997 la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro A.C. (AMAFORE) con el objeto de representar los intereses de sus asociados ante las autoridades y cualquier institución pública y privada, en beneficio de los trabajadores afiliados a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

La misión de la AMAFORE es impulsar y promover el Sistema de Ahorro para el Retiro y la cultura previsional, propiciando condiciones que favorezcan el desarrollo del sector en México, actuando siempre con espíritu del servicio, absoluta transparencia y con estricto apego a la normatividad y a la ética.

En su inicio, la industria de administradoras de fondos para el retiro se constituyó con diecisiete empresas en las que participaron los grupos financieros más importantes del país. La mayoría de estos grupos, contaban con experiencia previa e información sobre los trabajadores cotizantes al IMSS, dado que estos administraban los recursos correspondientes al sistema SAR 92-97.

Durante su evolución, el mercado de las Afores ha sufrido cambios en los participantes derivados de fusiones, cambios de denominación social, liquidaciones, venta de carteras y entrada de nuevas participantes, así pues al 2009, el número de administradoras en la industria era de 17 como se muestra en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1 Mercado de administradoras de fondos para el retiro, 2009

		EVOLUCIÓN DEL MERCADO												
	Afore	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Actinver							A	A	A	A	A		
2	Afirme Bajío									A	A	A	A	A
3	Ahorra Ahora										A	A	A	
4	Argos											A	A	A
5	Atlántico Promex	A												
6	Azteca							A	A	A	A	A	A	A
7	Banamex	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
8	Bancomer	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
9	Banorte Generali	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
10	Capitaliza	A												
11	Coppel										A	A	A	A
12	De la Gente										A	A		
13	Garante	A	A	A	A	A								
14	Génesis Metropolitan	A	A											
15	HSBC	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
16	Inbursa	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
17	ING	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
18	Invercap									A	A	A	A	A
19	Ixe								A	A	A	A	A	
20	Metlife									A	A	A	A	A
21	PensionISSSTE												A	A
22	Previnter	A												
23	Principal	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
24	Profuturo GNP	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
25	Santander	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		
26	Scotia										A	A	A	A
27	Tepeyac	A	A	A	A	A	A							
28	XXI	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
29	Zurich	A	A	A	A	A								

A Con actividad durante el año.

Fuente: CONSAR.

2.2.1 Esquema operativo

Para un correcto funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro, se desarrollaron una serie de ordenamientos adicionales y complementarios a la Ley del SAR como reglas, reglamentos, circulares, decretos y disposiciones de carácter general, en los cuales se establece y regula el nuevo esquema operativo. Así pues, el proceso que siguen los trabajadores desde su incursión al sistema, hasta que ejercen el derecho sobre sus recursos previsionales, están basados en el Reglamento de la Ley del SAR que para tal efecto emitió la autoridad. Se puede resumir el funcionamiento de dicho esquema en cinco pasos bien definidos: i) Afiliación; ii) Recaudación de cuotas y aportaciones; iii) Inversión de los recursos de las cuentas individuales; iv) Traspasos entre Afores (opcional); y, v) Retiros.

- *Afiliación.* La afiliación a una Afore se realiza a través de agentes promotores registrados en CONSAR. Una vez que un trabajador elige una Afore, la información sobre el registro debe ser

enviada a PROCESAR con el propósito de que ésta verifique que el trabajador esté afiliado al IMSS y que no se encuentre afiliado en otra administradora, así como que la Afore elegida no rebase la cuota de mercado establecida.

En la LSAR se establece que ninguna administradora podrá tener más de 20% del total de afiliados que existan en el mercado. El tamaño de mercado se determina con base en el número de cuentas, el cual se estima mediante las proyecciones de generación de empleo y aquellos otros factores que afecten la estimación del número de trabajadores afiliados al IMSS, tanto activos (que contribuyen cotidianamente) como inactivos. Esta medida fue adoptada por la creencia de algunos legisladores de que la concentración de mercado conduce necesariamente a prácticas monopólicas absolutas o relativas.

Si un trabajador no elige administradora sus contribuciones se depositan en una cuenta concentradora a nombre del IMSS que estará abierta en el Banco de México durante los primeros dos meses de su vida laboral. Después de dos meses, la CONSAR los asignará a una de las tres Afores con menores comisiones del Sistema.

Cabe mencionar que las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados. Sólo se permiten cobros de comisiones como cuota fija por los servicios que se establecen en el reglamento de la LSAR; por ejemplo, por expedición de estados de cuenta adicionales, y en ningún caso por la administración de las cuentas. En el cuadro 2.2 se muestra el número de trabajadores de 1997 y 2009.

Cuadro 2.2 Comparativo de trabajadores registrados de 1997 versus 2009

Diciembre de 1997		Agosto de 2009	
Trabajadores Registrados	11,188,114	Trabajadores Registrados	27,195,727
Afirme Bajío*	N/A	Afirme Bajío	39,745
Argos*	N/A	Argos	22,235
Atlántico Promex	174,648	Atlántico Promex**	N/A
Azteca*	N/A	Azteca	214,487
Banamex	1,368,487	Banamex	5,989,507
Bancomer	1,875,491	Bancomer	3,690,513
Banorte Generali	756,576	Banorte Generali	2,646,931
Capitaliza	23,494	Capitaliza**	N/A
Coppel*	N/A	Coppel	1,157,323
Garante	1,225,855	Garante**	N/A
Génesis Metropolitan	118,306	Génesis Metropolitan**	N/A
HSBC	522,013	HSBC	1,137,887
Inbursa	294,633	Inbursa	1,226,952
ING	1,029,824	ING	3,940,503
Invercap*	N/A	Invercap	876,299
Metlife*	N/A	Metlife	271,155

Diciembre de 1997		Agosto de 2009	
PensionISSSTE*	N/A	PensionISSSTE	228,484
Previnter	260,424	Previnter**	N/A
Principal	67,816	Principal	1,499,083
Profuturo GNP	1,403,681	Profuturo GNP	2,651,748
Santander	1,648,480	Santander**	N/A
Scotia*	N/A	Scotia	66,000
Tepeyac	94,990	Tepeyac**	N/A
XXI	303,268	XXI	1,536,875
Zurich	20,128	Zurich**	N/A

*Creada posterior a la entrada en vigor del Esquema de 1997.

** Fusionada o vendida antes de la Reforma del 2009.

Fuente: CONSAR

- *Recaudación de cuotas y aportaciones.* En la Ley del IMSS y en la del INFONAVIT se establece la posibilidad, a través de un convenio, de que la institución responsable de la recaudación de todas las cuotas obrero-patronales a la seguridad social incluyendo vivienda sea el IMSS.

Le efectividad del sistema de cobranza del IMSS es una de sus grandes fortalezas, ya que al tener carácter de recaudador fiscal, logra un porcentaje superior al 98%. Con la nueva ley, el sistema de cobranza se solo se modificó incluyendo la participación de PROCESAR para la sistematización global de toda la información concerniente a la entrega de los fondos a las afores. Asimismo se mejoró la sistematización de la información, ya que el patrón lo puede hacer ahora de manera electrónica y antes el proceso incluía actividades mecanizadas y manuales.

Los recursos de la subcuenta de vivienda se canalizan al INFONAVIT para que cumpla con su objeto social de otorgar créditos para la adquisición y construcción de vivienda. La ley del INFONAVIT se modificó en 1997 con el objeto de que guardara congruencia con la nueva LSS, donde se establece que el ahorro de los trabajadores en el INFONAVIT forma parte del saldo a través del cual éstos financian su pensión.

En el proceso de recaudación participan todas las empresas que por ley deben pagar al IMSS las cuotas obrero-patronales, los institutos de seguridad social para el apartado A, instituciones de crédito que tienen un convenio para prestar servicios de ventanilla receptora con los institutos de seguridad social, el Banco de México y la CONSAR.

Las empresas con más de cuatro empleados deben pagar en alguna de las instituciones de crédito autorizadas utilizando un *software* que valida la calidad de la información, misma que se verifica en la ventanilla receptora. Las empresas con cuatro o menos empleados pueden pagar utilizando el *software* o mediante una liquidación que el IMSS les envía periódicamente. La cartera de cuotas se emite bimestralmente, pero el patrón debe pagar un entero al primer mes equivalente al 50% de las cuotas pagadas en el bimestre anterior y en el segundo mes del

bimestre pagará la diferencia que corresponda al total del bimestre vencido. En el mes non del bimestre es el pago del entero provisional y en el segundo mes del bimestre es la liquidación de la diferencia correspondiente.

Las instituciones de crédito depositan los recursos al día siguiente de haberlos recibido en el Banco de México y envían la información sobre los pagos a PROCESAR.

La empresa operadora³⁵(actualmente PROCESAR) realiza un proceso de conciliación que dura 8 días indicando al final del mismo cuánto corresponde al IMSS, cuánto al INFONAVIT y cuanto a cada una de las administradoras.

El Banco de México dispersa las aportaciones a las Afores. Los trabajadores obtienen intereses del Gobierno Federal por el tiempo que sus recursos permanecen en la cuenta que lleva el Banco de México.

Al recibir los recursos, la Afore registra las aportaciones en la Cuenta Individual del Trabajador. La cuenta Individual que administra la Afore a su vez, está conformada de cuatro grandes subcuentas: I. Retiro, Cesantía y Vejez (RCV); II. Aportaciones Voluntarias; III. Vivienda; y, IV. Aportaciones Complementarias

En *la Subcuenta de Retiro, Cesantía y Vejez (RC)*, se depositan las cuotas y aportaciones tripartitas, es decir, las que realiza el Patrón, el Gobierno Federal y las del Trabajador. Las aportaciones se realizan en la siguiente proporción: Patrón 2% para el Retiro y 3.15% para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez sobre el salario base de cotización del trabajador de manera bimestral. Gobierno 0.225% del salario base de cotización del trabajador por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (de manera bimestral) y una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el D.F., por cada día cotizado, por concepto de cuota social. Trabajador 1.125% sobre su salario base de cotización de manera bimestral.

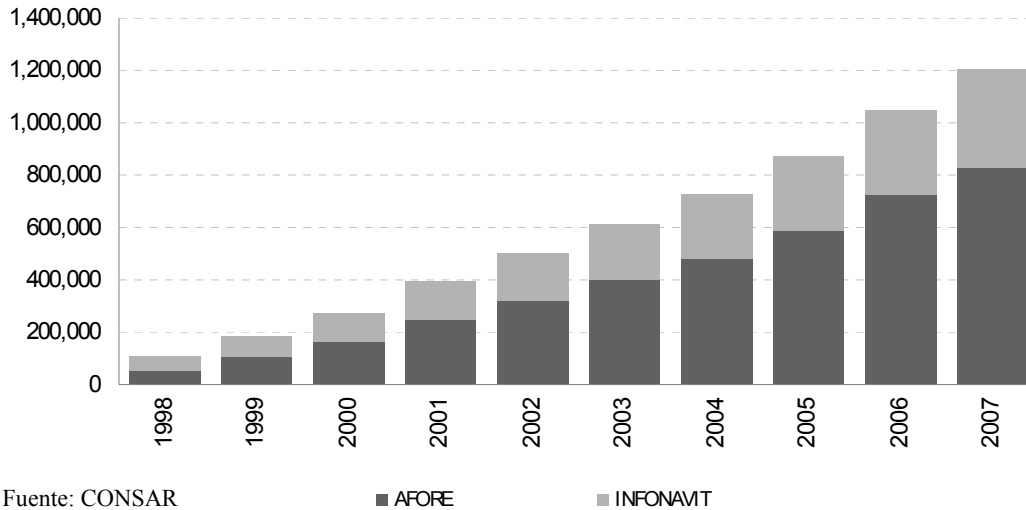
Con el propósito de incrementar el monto de la pensión, e incentivar el ahorro interno de largo plazo, trabajador que así lo decida podrá llevar a cabo aportaciones de manera voluntaria que servirán para complementar su pensión, éstas se destinarán a la *Subcuenta de Aportaciones Voluntarias*. El asegurado puede realizarlo personalmente ante su Afore o solicitarle a su patrón que las realice haciendo un descuento de su sueldo, obviamente con su anuencia. No hay montos mínimos ni máximos.

La Subcuenta de Vivienda, es aquella en la que únicamente el patrón realiza (deposita) aportaciones que equivalen al 5% sobre el salario 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.

³⁵ Sección IV, Ley SAR, prevé la posibilidad que existan varias empresas Operadoras.

La normativa contempla además una *Subcuenta de Aportaciones Complementarias* con el propósito de incrementar el monto de la pensión, en ella las aportaciones las podrán realizar el propio trabajador o su patrón en cualquier momento. Sólo se podrá disponer de estas aportaciones al momento del retiro.

Gráfica 2.5 Recursos registrados
(millones de pesos)



- *Inversión de los recursos en las cuentas individuales.* Una vez registrados los recursos en la cuenta individual, la Afore los envía a la Siefore correspondiente. Estos recursos se invierten en Mercados Bursátiles nacionales y extranjeros.

Los recursos de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias son invertidos por las Afores a través de las Siefores y los de la subcuenta de vivienda por el INFONAVIT.

Las Siefores administradas y operadas por las Afores tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias así como excedente respecto a activos fijos del capital mínimo pagado y de la reserva de capital que por ley deben tener en todo momento las Afores.

De acuerdo a la Ley del SAR, las Afores pueden operar varias Siefores, con carteras distintas atendiendo a diversos grados de riesgo, dependiendo de las edades:

- I. La Sociedad de Inversión Básica 1, deberá invertir los recursos de Trabajadores que tengan 60 años de edad o más;
- II. La Sociedad de Inversión Básica 2, deberá invertir los recursos de Trabajadores que tengan entre 46 y 59 años de edad;
- III. La Sociedad de Inversión Básica 3, deberá invertir los recursos de Trabajadores que tengan entre 37 y 45 años de edad;
- IV. La Sociedad de Inversión Básica 4, deberá invertir los recursos de Trabajadores que tengan entre 27 y 36 años de edad, y

V. La Sociedad de Inversión Básica 5, deberá invertir los recursos de Trabajadores que tengan 26 o menos años de edad.

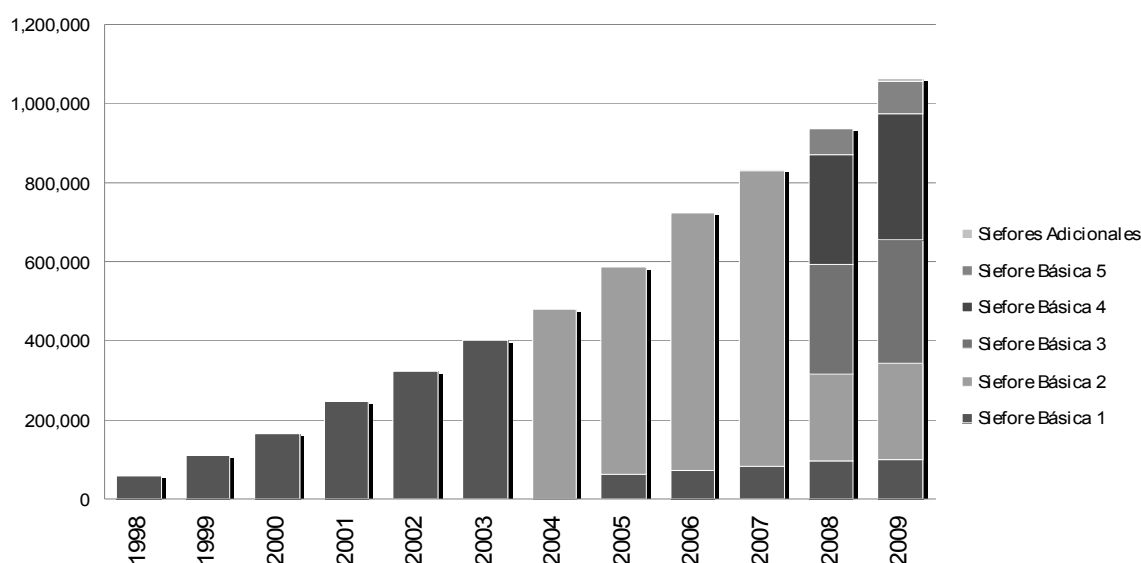
Los Trabajadores podrán solicitar en cualquier tiempo la transferencia de sus recursos de una Sociedad de Inversión Básica a otra de su elección distinta de la que les corresponda por su edad, siempre que esta última invierta los recursos de Trabajadores de igual o mayor edad.

Las Sociedades de Inversión deberán mantener un límite máximo de Valor en Riesgo³⁶ sobre el Activo Administrado por la Sociedad de Inversión obedeciendo a los siguientes límites:

- i. Hasta el 0.70% del Activo Administrado para las Sociedades de Inversión Básicas 1;
- ii. Hasta el 1.10% del Activo Administrado para las Sociedades de Inversión Básicas 2;
- iii. Hasta el 1.40% del Activo Administrado para las Sociedades de Inversión Básicas 3, y
- iv. Hasta el 2.10% del Activo Administrado para las Sociedades de Inversión Básicas 4, 5

La regulación adoptada es la conocida como de restricciones cuantitativas. Este tipo de regulación excluye cierta clase de valores e impone límites máximos y/o mínimos a la inversión para los valores autorizados. Para los instrumentos de deuda privados, por ejemplo, se requiere que estén calificados por empresas calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y que tengan las mejores calificaciones crediticias. No existe límite máximo a la inversión en títulos emitidos por el Gobierno Federal en pesos, y los fondos deben invertir cuando menos 65 por ciento de los recursos en estos instrumentos. Asimismo, los fondos deben invertir cuando menos 65 por ciento en instrumentos que tengan un periodo de redención menor o igual a 183 días o en caso de vencer en periodos mayores, que paguen cupones con tasa flotante dentro de ese plazo.

Gráfica 2.6 Activo neto Siefores



Fuente: CONSAR

³⁶ Valor en Riesgo, a la minusvalía o pérdida que puedan tener el Activo Administrado por la Sociedad de Inversión, dado un cierto nivel de confianza, en un periodo determinado;

- *Trasposos entre Afores.* Traspaso, es el proceso que se lleva a cabo entre la Afore receptora y la Afore transferente, mediante el cual el Trabajador Afiliado o no, ejerce su derecho de elegir que institución administrará su cuenta individual, de conformidad con la Ley, el Reglamento y las reglas generales que emita la CONSAR.

Los trabajadores tienen el derecho a traspasar su cuenta de una administradora a otra una vez por año, o en un lapso menor de tiempo en caso de que su Afore incremente las comisiones que les cobra o entre en estado de disolución.

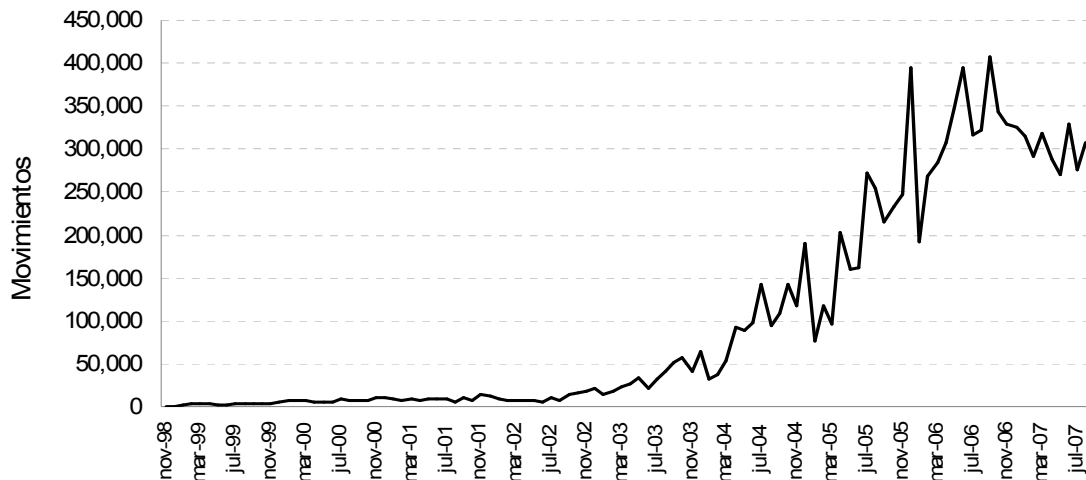
Para realizar el traspaso, el trabajador debe solicitar a su administradora un estado de cuenta para traspaso, el cual le debe ser entregado en un plazo menor o igual a diez días. Con este estado de cuenta puede proceder a traspasar su cuenta a través de un agente promotor registrado.

Asimismo, el derecho de los trabajadores para invertir los recursos de su cuenta individual en otra sociedad de inversión (SIEFORES), que sean operadas por la misma administradora que se encuentre operando dicha cuenta, podrá ser ejercitado una vez al año en los términos anteriores.

Al traspaso de la cuenta individual del trabajador o del trabajador no afiliado que se realice sin el consentimiento de éste; o cuando se haya obtenido el consentimiento mediante dolo, mala fe o cualquier otra conducta similar, así como cuando el traspaso se lleve a cabo mediante la utilización de documentos falsos o alterados o mediante la falsificación de documentos o firmas, o mediante la entrega de alguna contraprestación o beneficio, se le conoce como Traspaso Indebido.

De noviembre de 1998 a agosto de 2007 se registraron 10,653,477 trasposos de trabajadores entre las Afores. Siendo el mes de septiembre de 2006 el que registro el mayor número de trasposos en el periodo, con 408,063.

Gráfica 2.7 Total de trasposos



Fuente: CONSAR

- *Retiros de las cuentas individuales.* El Retiro es el resultado de un esfuerzo de toda la vida laboral de los trabajadores. Contar con una pensión, ofrece a los mismos la tranquilidad y seguridad de que podrán contar un apoyo económico que les permita vivir con dignidad cuando se jubilen o retiren.

Al cumplir con los requisitos legales correspondientes, el trabajador realiza el trámite ante el IMSS para obtener una resolución y hace su solicitud ante la Afore, eligiendo la forma del pago de beneficios al momento del retiro. El trabajador puede escoger la modalidad de retiro programado o transferencia de saldo a una compañía de rentas vitalicias.

El IMSS permite el retiro programado antes de cumplir la edad establecida, si el trabajador con el saldo de su cuenta individual puede adquirir una renta vitalicia mayor o igual a 1.3 veces la prima mínima garantizada más un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. En este caso el trabajador puede recibir el excedente de los recursos acumulados en la cuenta individual en una o varias exhibiciones.

Cuando un trabajador tiene derecho a contratar una Renta Vitalicia, debe solicitarla al IMSS. El instituto determina la procedencia de la reclamación y en su caso el monto de la pensión. A efecto de que las aseguradoras compitan por prestar el servicio, el IMSS debe informar a través de un sistema por Internet sobre los prospectos. Con esta información, las aseguradoras compiten ofreciendo beneficios mayores a los establecidos en la Ley. El precio de una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia están en función de la edad del trabajador y de la composición de su grupo familiar.

La Ley también prevé que en caso de que un trabajador o sus beneficiarios adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan ocupacional privado, que haya sido autorizado y registrado por CONSAR, tendrán el derecho de que la Afore que opera la cuenta individual se los entregue, ya sea para adquirir una renta vitalicia, un retiro programado o en una sola exhibición. Se requiere que la pensión de que disfrute el trabajador sea mayor o igual a 1.3 veces la PMG. Cabe señalar que la CONSAR estableció mediante reglas de carácter general como requisito para la autorización y registro, que los planes ocupacionales estén completamente fondeados.

Si un trabajador se invalida (incapacita) o muere, el IMSS debe pagar una suma asegurada que junto con el saldo de su cuenta individual, sin considerar la subcuenta de aportaciones voluntarias, sea suficiente para adquirir una renta vitalicia de una aseguradora autorizada. La renta vitalicia debe ser al menos igual a la pensión definida en la ley. La pensión definida por ley dependerá de si el seguro que aplica es el de invalidez y vida o el de riesgos de trabajo.

Adicionalmente, la Ley prevé la realización de retiros parciales de la cuenta individual bajo ciertas situaciones extraordinarias, estos retiros parciales se pueden realizar durante la etapa de acumulación.

El trabajador puede retirar recursos de la subcuenta de RCV por matrimonio o desempleo. La ayuda para gastos de matrimonio es igual a 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Se requiere que el trabajador haya cotizado un mínimo de 150 semanas a la fecha del matrimonio; que no haya registrado anteriormente en el instituto como esposa a su cónyuge; y que en caso de haber registrado en el instituto como esposa a otra persona, mostrar que es viudo o divorciado. Este derecho únicamente se puede ejercer por una vez y no procede para matrimonios posteriores.

En caso de desempleo, el trabajador puede retirar de la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez hasta 30 días de su último Salario base si su cuenta individual tiene al menos 3 años y 12 bimestres de cotización acreditados. O bien, la cantidad que resulte menor entre 90 días de su propio salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 11.5 por ciento del saldo en la subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado. Este derecho sólo puede ejercerse cada cinco años.

Es importante señalar que de acuerdo a la Ley del IMSS la disposición que realice el trabajador de los recursos de la cuenta individual por matrimonio o desempleo, disminuye en igual proporción que las semanas de cotización efectuadas. Por esta razón los trabajadores deben estar conscientes al realizar retiros parciales de las posibles consecuencias en los beneficios de otros seguros.

Los retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias pueden llevarse a cabo regularmente, cada seis meses, de acuerdo a la fecha del último retiro. En cuanto a la subcuenta de vivienda, en caso de que un trabajador reciba un crédito para adquirir una casa, el saldo acumulado en la subcuenta se transfiere al INFONAVIT. De ahí en adelante los depósitos también se canalizan al instituto hasta que el trabajador haya amortizado completamente el crédito.

2.2.2 Rentas Vitalicias

La renta vitalicia (RV) es la modalidad de pensión donde un afiliado, al momento de su retiro, contrata a una compañía de seguros, transfiriendo a ésta el saldo acumulado en la cuenta individual administrada por su Afore en una sola exhibición. En tanto, la compañía aseguradora se obliga a pagar al trabajador una renta mensual indexada a la inflación de por vida, así como pensiones de supervivencia a sus beneficiarios, si fuera el caso. Cabe mencionar, que esta modalidad de pensión, está prevista sólo para quienes se retiran bajo los supuestos de la Ley del Seguro Social 1997.

Una de las reformas fundamentales en la Ley del Seguro Social, es la incorporación de la figura de las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones, que son entidades financieras cuya finalidad es dedicarse de manera exclusiva al pago y administración de las pensiones derivadas de las Leyes de Seguridad Social, lo anterior a cambio del monto constitutivo necesario para el pago de la pensión correspondiente.

Cabe recordar que dentro del proceso de ahorro para el retiro, existen 2 etapas bien definidas:

1. Acumulación, es la etapa donde los recursos del trabajador son administrados por la Afore de su elección, mismas que están supervisadas por la CONSAR.
2. Desacumulación, es la etapa donde los recursos son canalizados a través de una compañía de seguros de pensiones, las cuales son supervisadas por la CNSF.

Asimismo, cualquier duda o queja en cuanto a las Afores, Siefors y compañías de seguros, el afiliado o pensionado deberá hacerse a través de la Condusef³⁷.

De acuerdo a lo establecido en la Ley General de Instituciones y Sociedades mutualistas de Seguros, los Seguros de pensiones, derivados de las Leyes de Seguridad Social quedan comprendidos en la operación de vida y su ejercicio requiere de la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la podrá otorgar a instituciones de seguros facultadas para practicar la operación de vida o a instituciones de seguros especializadas que de manera exclusiva operen estos seguros.

Las instituciones de seguros que pretenden operar los seguros de pensiones, derivados de las Leyes de Seguridad Social, deben cumplir con una serie de requisitos para constituirse como tales. Una vez autorizadas deben constituir e incrementar las reservas técnicas que requiere el manejo de tales seguros. Igualmente en la Ley de la materia, se impone a las instituciones de seguros que sean autorizadas a operar los seguros de pensiones citados, la obligación de constituir un Fondo Especial, a través de la constitución de un fideicomiso comunitario cuya finalidad será contar con recursos financieros que, en caso necesario, apoyen el adecuado funcionamiento de esos seguros.

A partir de las reformas de 1997, con el fin de otorgar una Renta Vitalicia a los derechohabientes que cumplan previamente con los requisitos legales, se permite la participación de aseguradoras especializadas en 3 de los Ramos del Seguro Social, estos son: I) Invalidez y Vida (IV); II) Riesgos de Trabajo (RT) y III) Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV).

El IMSS ofrece de manera obligatoria, a todos los trabajadores, seguros para cubrir los riesgos de invalidez o muerte durante la etapa de acumulación.

Existen dos clases: el de invalidez y vida, y el de riesgos de trabajo.

El Seguro de invalidez y vida protege al trabajador y su familia en caso de que se invalide o muera en algún lugar distinto al centro de trabajo.

Para tener derecho a los beneficios de este seguro, se requiere que el trabajador haya cotizado al sistema al menos 250 semanas. Se considera que un trabajador se invalida cuando está imposibilitado mediante otro trabajo, a una remuneración superior al 50 por ciento respecto a la percibida durante el último año como resultado de una enfermedad o accidente no profesional.

³⁷ Comisión para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

La pensión por invalidez es igual al 35 por ciento del promedio del salario de las últimas 500 semanas de cotización. Adicionalmente se otorgan asignaciones familiares, ayudas asistenciales y aguinaldo.

En caso de que un trabajador se invalide, podrá contratar un seguro de renta vitalicia y de sobrevivencia con la institución de seguros que elija. El Instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del asegurado y la diferencia positiva será la suma asegurada que el Instituto deberá entregar a la institución de seguros para la contratación de los seguros.

Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, el Instituto otorgará a sus beneficiarios: Pensión de viudez, Pensión de orfandad o Pensión a ascendientes, así como Asistencia médica los beneficiarios. Las pensiones se otorgarán por la institución de seguros que elijan los beneficiarios para la contratación de su renta vitalicia.

Riesgos de Trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, éstos pueden traer como consecuencia al trabajador incapacidad temporal, permanente parcial, permanente total, o la muerte. El grado de la incapacidad se establece conforme a la Ley Federal del Trabajo. La prima de este seguro es pagada al IMSS exclusivamente por los patrones. Esta prima se establece como un porcentaje del salario base del trabajador de acuerdo a las características de la empresa y a la siniestralidad que se haya presentado en la misma.

En caso de que un trabajador sufra un accidente o enfermedad como resultado de su actividad profesional tiene derecho a prestaciones en especie y en dinero según corresponda. Las prestaciones en especie pueden ser las siguientes: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación. Las prestaciones en dinero pueden ser las siguientes: subsidio, ayuda para gastos de funeral, pensión provisional, pensión definitiva y pensión de viudez, orfandad y ascendientes. Debe señalarse que en este seguro no se requiere al trabajador un número mínimo de semanas de cotización para tener derecho a los beneficios.

La pensión por incapacidad total permanente es igual al 70 por ciento del salario en caso de accidente, o el promedio del salario de las últimas 52 semanas en caso de enfermedad.

La indemnización por incapacidad permanente parcial es igual a la pensión anterior si la incapacidad es mayor al 50 por ciento de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo. Si la incapacidad está entre 25 y 50 por ciento, el monto de la pensión se calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total. Si es menor a 25 por ciento, se pagará en sustitución de la pensión una indemnización global igual a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido.

En caso de fallecimiento del trabajador, el IMSS otorga 60 días de salario mínimo en el Distrito Federal al que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral.

Además, los beneficiarios tienen derecho a pensión de viudez, orfandad y ascendientes, según corresponda.

En caso de tener derecho a una pensión el trabajador o sus beneficiarios, al igual que en el seguro de invalidez y vida, deben elegir una aseguradora de rentas vitalicias para que les proporcione el beneficio.

Para el *Seguro de Retiro por Cesantía en edad avanzada*, la edad mínima es de 60 años o más, y la de *Vejez* de 65 años. En ambos casos, si el trabajador cotizó al sistema 1,250 semanas o más, puede optar por retirar los recursos a través de un retiro programado con la Afore de su elección o adquirir una renta vitalicia con la aseguradora que elija. En ambos casos el trabajador debe adquirir con una aseguradora un seguro de sobrevivencia para garantizar a sus dependientes económicos una renta en caso de fallecimiento. La pensión no puede ser menor a la pensión mínima garantizada (un salario mínimo general del Distrito Federal vigente). El monto de esta pensión se ajusta cada año durante el mes de febrero.

En caso de que el saldo acumulado por el trabajador al momento del retiro sea insuficiente para obtener una pensión mayor o igual a la pensión mínima, el trabajador debe optar por un retiro programado hasta agotar sus recursos. Una vez que esto ocurra el Gobierno Federal es responsable de garantizar al pensionado la pensión mínima garantizada.

Si al momento de cumplir con los supuestos de edad de retiro por cesantía o vejez el trabajador cotizó un número de semanas menor a 1,250, puede continuar contribuyendo hasta alcanzar ese número de semanas o puede retirar el saldo acumulado en una sola exhibición.

Operación Rentas Vitalicias. La CNSF estableció las reglas de operación para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, en febrero de 1997, en ellas se establecen los requisitos de autorización, operación, cotización y comercialización.

Para operar las pensiones del IMSS bajo la modalidad de rentas vitalicias, las instituciones de seguros interesadas, deben cubrir una serie de requisitos legales y operativos. Dichas instituciones deben obtener la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estarán supervisadas por la CNSF.

El IMSS proporciona a la CNSF información respecto a los futuros pensionados susceptibles de incorporarse al sistema de pensiones, la comisión estará encargada de administrar la Base de Prospectación, la cual es una base de datos que contiene la información del asegurado: I) Datos generales (nombre, número de seguridad social, CURP, domicilio, fecha de nacimiento, sexo, datos generales de los beneficiarios); II). Información necesaria para calcular su pensión (fecha de inicio de derecho, tipo de seguro, pensión solicitada, semanas reconocidas, salario pensionable, porcentaje de valuación de incapacidad, porcentaje de ayuda asistencial). Dicha información estará a disposición de las instituciones de seguros, a fin de que puedan acceder a esta información en igualdad de condiciones y con transparencia.

Las instituciones de seguros, para efectos de determinar el monto constitutivo de los seguros de pensiones, deberán utilizar un Sistema Único de Cotización, el cual será elaborado por la CNSF, con él se puede calcular el importe de la pensión garantizada, cuantía mensual de la pensión y estimación del monto constitutivo. La cotización se realiza de manera individual por cada posible pensionado.

La comercialización de los seguros de pensiones por parte de las instituciones de seguros se realiza en forma directa o por medio de agentes de seguros autorizados por la Comisión para tal efecto. La institución de seguros estará obligada a entregar una oferta respecto de los seguros de pensiones, al pensionado o beneficiarios que se la soliciten, la cual contendrá: a) El beneficio básico por ley; y b) Beneficio(s) adicional(es) (seguros de vida vitalicio, temporal o dotal; Incremento en la pensión mensual o anual)

En el caso de ser elegida por el pensionado o beneficiarios, la institución de seguros quedará obligada en los términos de su oferta a emitir la póliza. Como puede observarse, bajo este esquema las compañías compiten mediante beneficios adicionales.

2.2.2.1 Análisis Estratégico 2010.

Desde el inicio de operaciones de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, la evolución del mercado ha sido mixta, si bien al inicio obtuvo un impulso considerable, alcanzando un número histórico de resoluciones durante el 2001, llegando a las 30,822.

Cuadro 2.3 Número de pensiones y primas

Año	Número de resoluciones	Primas
		(millones de pesos)
1997*	4,497	1,384
1998	23,370	7,601
1999	24,620	9,242
2000	27,423	11,157
2001	30,822	13,459
2002	15,798	7,314
2003	5,004	3,030
2004	6,186	3,223
2005	7,921	4,196
2006	8,643	4,770
2007	9,787	6,111
2008	11,461	7,531
2009	12,902	8,796
2010	19,573	15,568
2011**	19,301	15,026

* De septiembre a diciembre 1997

** Cifras anualizadas con los datos de Septiembre de 2011

Fuente: AMIS

Estas cifras se incrementarán notablemente a partir del 2022, año en que los obligados a jubilarse por el nuevo sistema del IMSS, o sea los que cotizaron a partir del 1° de julio de 1997, estarán cumpliendo el requisito de 1,250 semanas cotizadas para vejez y cesantía.

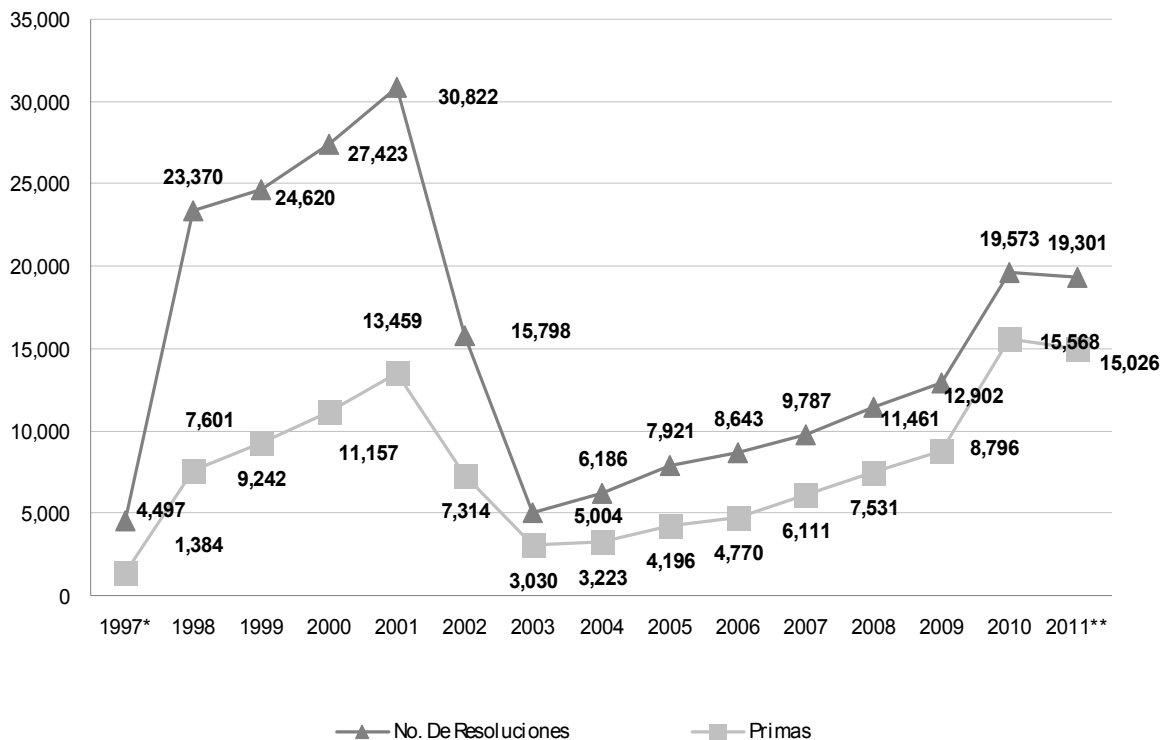
Durante el 2002, se hicieron algunos cambios a la Ley del Seguro Social, lo cual marcó un cambio en la tendencia de los siguientes años. A partir del segundo semestre de 2002, el IMSS modificó sus criterios operativos, evitando otorgar incapacidades permanentes a sus afiliados, por lo que optó por un periodo de adaptación de dos años para otorgar una incapacidad, de conformidad con el artículo 61 de la Ley, en el cual el instituto abre la posibilidad de que al momento en que se declare la incapacidad, ya sea parcial o total, se abra un paréntesis. En el caso de los pensionados por invalidez, se está aplicando el criterio de temporalidad antes de otorgar la definitiva, que se fundamenta en el artículo 121 de dicha Ley.

“Artículo 121. Pensión temporal es la que otorgue el Instituto, con cargo a este seguro, por periodos renovables al asegurado en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Es pensión definitiva la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.”

El impacto de estas reformas, se puede apreciar claramente en la gráfica 2.8, donde se aprecia que el número de pensionados se desploma para el 2002 y 2003 (periodo de adaptación de 2 años)

Gráfica 2.8 Número de resoluciones y monto de las primas.

(Cifras en millones de pesos)



Fuente: AMIS, 2011

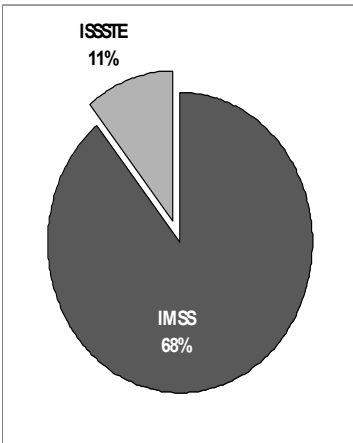
2.2.2.1.1 Por Régimen

Con la entrada en Vigor de las Reformas a la Ley del ISSSTE en septiembre de 2009, se abre un nuevo mercado para las pensiones derivadas de las Leyes de Seguridad Social, el cual se irá incorporando paulatinamente en la medida que se vayan cumpliendo los plazos y se establezcan los procesos.

En el primer año de operación del nuevo esquema, se puede observar la tendencia del mercado en cuanto al número de resoluciones y los montos transferidos a las aseguradoras por concepto de pensiones derivadas de la seguridad social.

Cuadro 2.4 Número de resoluciones mensuales por régimen, 2010

	IMSS		ISSSTE		TOTAL	
	Mes	Trimestre	Mes	Trimestre	Mes	Trimestre
Enero	1,374		97		1,471	
Febrero	1,341		199		1,540	
Marzo	1,694	4,409	244	540	1,938	4,949
Abril	1,609		170		1,779	
Mayo	1,532		192		1,724	
Junio	1,420	4,561	199	561	1,619	5,122
Julio	1,389		276		1,665	
Agosto	1,209		218		1,427	
Septiembre	1,448	4,046	127	621	1,575	4,667
Octubre	1,375		152		1,527	
Noviembre	1,395		139		1,534	
Diciembre	1,643	4,413	131	422	1,774	4,835

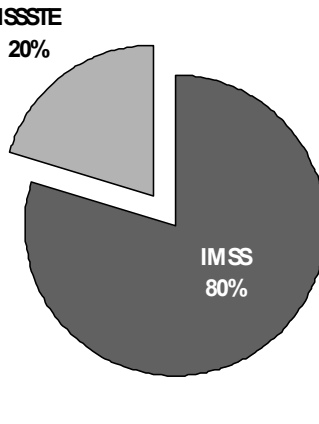


Fuente: AMIS, diciembre 2010

En el cuadro 2.5 se puede observar mejor la distribución de los montos en millones de pesos por cada Régimen (IMSS-ISSSTE)

Cuadro 2.5 Montos de primas por Instituto, 2010
(Cifras en millones de pesos)

	IMSS		ISSSTE		TOTAL	
	Mes	Trimestre	Mes	Trimestre	Mes	Trimestre
Enero	925		111		1,036	
Febrero	884		237		1,121	
Marzo	1,103	2,912	322	670	1,425	3,582
Abril	1,053		237		1,290	
Mayo	1,064		291		1,355	
Junio	971	3,088	308	836	1,279	3,924
Julio	960		373		1,333	
Agosto	844		286		1,130	
Septiembre	1,099	2,903	194	853	1,293	3,756
Octubre	1,100		267		1,367	
Noviembre	1,130		258		1,388	
Diciembre	1,299	3,529	252	777	1,551	4,306



Fuente: AMIS, diciembre 2010

2.2.2.1.2 Por tipo de pensión

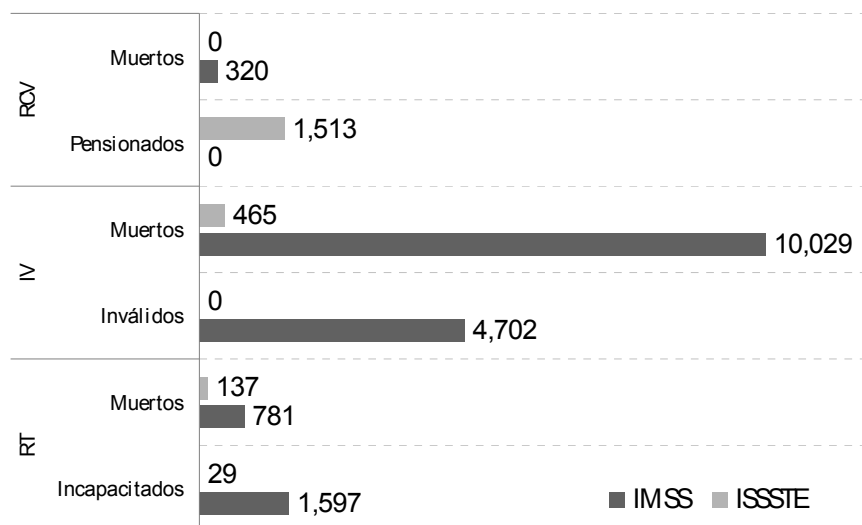
Al observar el comportamiento de las pensiones derivadas de la seguridad social durante el 2010, se puede observar que la composición de la cartera total por cada uno de los ramos que se cubren: I) Riesgos de Trabajo; II) Invalidez y Vida; y III) Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.

Cuadro 2.6 Resoluciones 2010 por tipo de pensión

	Riesgos de trabajo			Invalidez y Vida			Retiro, cesantía y vejez		
	Incapacitados	Muertos	Total RT	Inválidos	Muertos	Total IV	Pensionados	Muertos	Total RCV
IMSS	1,597	781	2,378	4,702	10,029	14,731	0	320	320
ISSSTE	29	137	166	0	465	465	1,513	0	1,513
TOTAL	1,626	918	2,544	4,702	10,494	15,196	1,513	320	1,833

Fuente: AMIS, diciembre 2010

Gráfica 2.9 Resoluciones por tipo de pensión. 2010



Fuente: AMIS, diciembre 2010

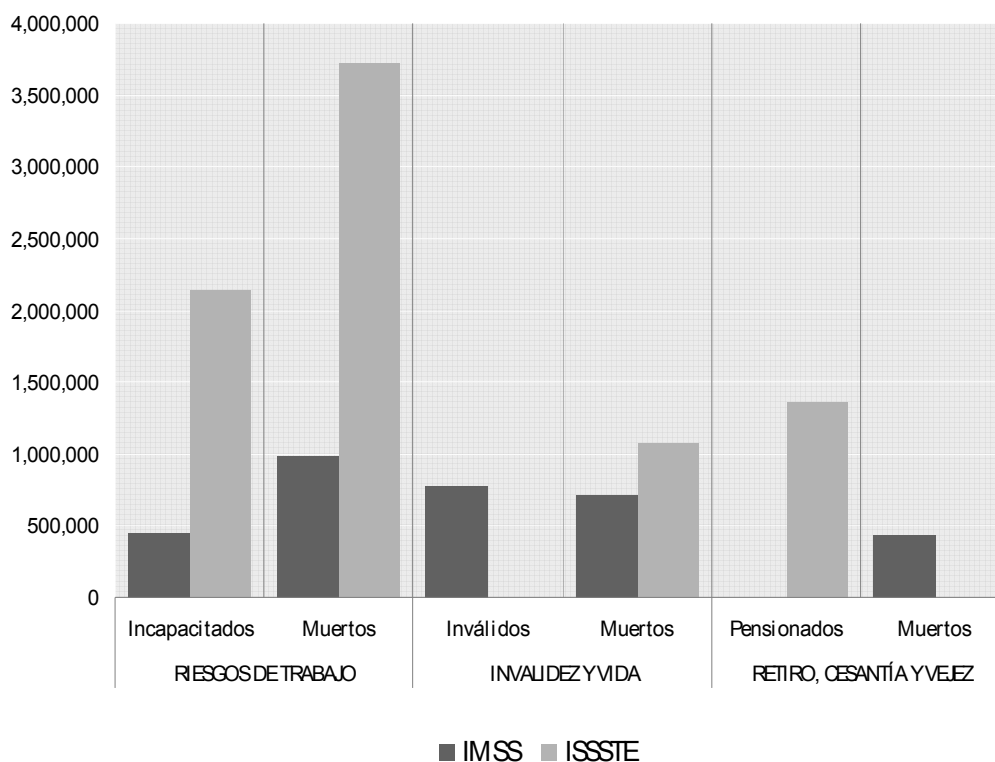
Cuadro 2.7 Monto constitutivo promedio por tipo de pensión

	Riesgos de trabajo			Invalidez y Vida			Retiro, cesantía y vejez		
	Incapacitados	Muertos	Total RT	Inválidos	Muertos	Total IV	Pensionados	Muertos	Total RCV
IMSS	450,797	989,429	627,699	775,056	713,274	732,995	0	441,150	441,150
ISSSTE	2,143,805	3,728,337	3,451,521	0	1,077,691	1,077,691	1,362,527	0	1,362,527
TOTAL	480,992	1,398,177	811,957	775,056	729,422	743,542	1,362,527	441,150	1,201,676

Fuente: AMIS, diciembre de 2010

En la gráfica 2.10, se puede observar que los montos constitutivos promedios para pensionados del ISSSTE llegan a ser muy superiores a los del IMSS.

Gráfica 2.10 Monto constitutivo promedio por tipo de pensión



Fuente: AMIS, diciembre 2010

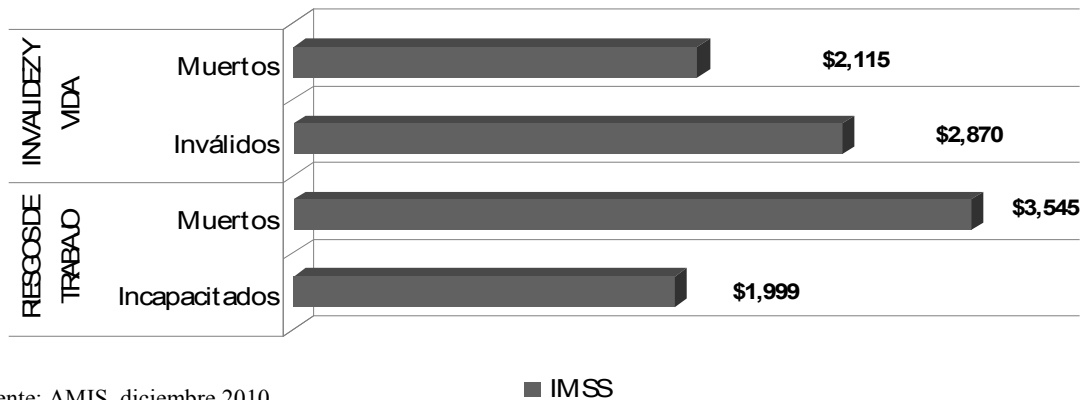
Para el caso del IMSS, si se cuenta con información sobre el monto promedio de la pensión que se otorga en cada uno de los ramos, como se aprecia en el cuadro 2.8.

Cuadro 2.8 Pensión promedio por tipo de seguro, IMSS. 2010

	RIESGOS DE TRABAJO			INVALIDEZ Y VIDA			RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ		
	Incapacitados	Muertos	Total	Inválidos	Muertos	Total	Pensionados	Muertos	Total
IMSS	1,999	3,545	2,507	2,870	2,115	2,356	0	0	0

Fuente: AMIS, diciembre 2010

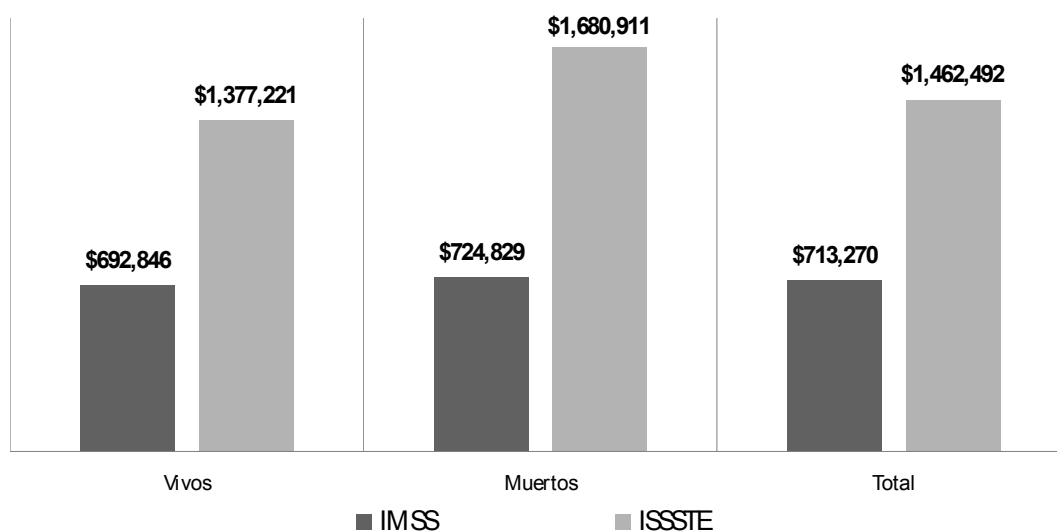
Gráfica 2.11 Pensión promedio por tipo de seguro. IMSS. 2010



Fuente: AMIS, diciembre 2010

De la información anterior, se puede afirmar que a pesar que el IMSS, es y sigue siendo, el principal participante de este sistema por el número de resoluciones y el monto global que las mismas generan; sin embargo, si se toma en cuenta que la proporción de montos con las que participa el ISSSTE en relación al número de resoluciones, es fácil deducir que los montos constitutivos promedio de los pensionados del IMSS son menores. En la gráfica 2.12 se puede apreciar el desglose de las pensiones por tipo de seguro.

Gráfica 2.12 Monto constitutivo promedio por régimen, 2010.



Fuente: AMIS, diciembre 2010

2.2.2.2 Problemática operacional

Analizando la evolución histórica que ha tenido el sistema de pensiones derivadas de las leyes de seguridad social en los primeros años (1997- 2009) mientras estuvo vigente el esquema operativo con el cual se iniciaron operaciones, se pueden observar que la precaria situación que se encontraba el IMSS en esos años, no mejoró sustancialmente. Esta situación llevó a los involucrados a debatir y buscar nuevas alternativas para reforzar el esquema y mejorar las condiciones futuras de los trabajadores pensionados.

De la problemática de los primeros años, se pueden diferenciar dos vertientes, clasificadas respecto a la institución cuya participación o afectación es mayor en cada caso: IMSS ó Instituciones de Seguros, autorizadas para practicar los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social.

De las causas que afectan directamente a IMSS, se pueden destacar:

- Caída de la actividad económica (Desaceleración económica). En un inicio, las reformas de 1997 buscaban sanear las finanzas públicas del IMSS, sin embargo, ante el bajo crecimiento de la economía nacional en los años posteriores, quedó al descubierto la fragilidad financiera de la institución nuevamente. México, entró en una época de estricto control sobre los índices macroeconómicos que buscaban dar una perspectiva optimista y atractiva hacia los inversionistas del exterior, pero a cambio frenaban el crecimiento interno, provocando una desaceleración económica.

- Insuficiencia presupuestal del IMSS. El Seguro Social se encuentra en una grave crisis financiera, uno de los principales factores, el principal quizá, es la elevada carga que le representan los pasivos laborales en las finanzas del Instituto, es decir, el dinero que deberá entregarse a los trabajadores en el futuro por concepto de sus pensiones, las que están establecidas contractualmente. También la creciente demanda de servicios por parte de los derechohabientes resulta proporcionalmente muy superior a los recursos asignados para la operación del instituto, sin contar que el aumento en el precio de los medicamentos y demás insumos médicos rebasa el promedio de la inflación anual. Otra causa es que el pago de cuota de los Seguros de Gastos Médicos del IMSS no se han actualizado según la frecuencia y siniestralidad de la morbilidad, aún cuando hay un crecimiento de las enfermedades crónico-degenerativas y catastróficas, como es el caso del SIDA y de la diabetes mellitus. Además del aumento en la esperanza de vida que alarga el periodo de atención médica a un mayor costo.
- Falta de cumplimiento de las expectativas de crecimiento en el número de afiliados. Durante los primeros años de operación de los seguros de pensiones derivados de la seguridad social, no se tuvo el crecimiento que se esperaba del mercado. En el caso del presupuesto presentado por el IMSS, acerca del mercado esperando de las pensiones que serían administradas por las compañías de rentas vitalicias, no sucedió de esta forma; el mercado fue menor al proyectado en todo momento, desde el inicio del nuevo sistema de pensiones.
- Selección exhaustiva de riesgos por parte del Instituto. Ante su crisis, el Instituto ha modificado sus criterios operativos, al aplicar para todos los casos de riesgos de trabajo un periodo de adaptación de dos años, de conformidad con la Ley del Seguro social. En el caso de invalidez, su criterio ha sido establecer un periodo de dos años de pensión temporal antes de otorgar la definitiva.
- Elusión en el pago de las cuotas obrero patronales.

En lo inherente a la participación de las Instituciones de Seguros, sus principales problemas al inicio de la operación fueron:

- Malas prácticas comerciales. A pesar de que la autoridad ha establecido normas cuya finalidad es la protección a los pensionados, desde el inicio del sistema actual de pensiones en el mercado se ha registrado una serie de prácticas indebidas por parte de los agentes. Dichas prácticas indebidas han sido conocidas a través de las quejas que los pensionados interponen ante la Condusef y el propio Instituto. Entre las quejas más frecuentes se tienen: alteración de documentos de elegibilidad; utilización de engaños y medidas de presión (amenazas, robo de documentos, abuso de confianza); cobro de compensaciones; y, ofrecimiento de créditos bancarios.
- Riesgo de inversión o reinversión. Las aseguradoras enfrentan el riesgo de subestimar la longevidad de los asegurados y de que las inversiones obtengan una rentabilidad menor a la

garantizada. El riesgo de inversión o reinversión de las reservas se da cuando la aseguradora invierte en títulos cuyo flujo de pagos no coincide con el perfil de pagos que debe realizar por los pasivos asumidos. Por esta razón, variaciones en las tasas de interés pueden poner en riesgo la capacidad de pago del intermediario. Si la cartera está invertida en instrumentos de corto plazo, una caída en las tasas de interés reales pone en riesgo alcanzar la rentabilidad garantizada mediante la reinversión de las reservas. Si la cartera está invertida en títulos de largo plazo corre el riesgo de que, al momento de venderlos en el mercado, las tasas de interés suban y enfrente una minusvalía que le impida cumplir con sus compromisos.

- Problemas de Diseño. Deben revisarse las bases técnicas con base en la experiencia del sector. Particularmente, se deben revisar las bases demográficas y la tasa de interés real técnica que se utilizan para establecer el precio de las rentas vitalicias. Lo anterior podría aumentar las pensiones de los trabajadores, reducir el costo de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo, además de disminuir el costo fiscal. La tabla de mortalidad para incapacitados parciales no refleja la mortalidad real observada, ya que se ha observado una mortalidad menor para esta clase de pensiones, por lo que en estos casos se generan pérdidas técnicas a las compañías. Para tasas de referencia mayores a 3.5% real se presentan altos requerimientos de capital lo que reduce la rentabilidad a las empresas y limitan la oferta de beneficios adicionales.
- Problemas de Regulación. Por otro lado, la reforma que se llevó a cabo en el año de 1995 fue incompleta por lo que prevalecen importantes problemas de diseño que traerán como consecuencia pensiones menores y un mayor costo fiscal respecto a lo que se observaría de no estar presentes. Además, los efectos deseados en los mercados de trabajo de bienes y servicios y de capitales serán también menos probables y significativos.
- Revisar la regulación de las aseguradoras en cuanto a la constitución e inversión de las reservas técnicas y requerimientos de capital con base en el riesgo que asumen como resultado de las prácticas comerciales. Asimismo, se debe hacer explícito, a los asegurados, el alcance, en su caso, de las garantías del Estado por la quiebra de una aseguradora. Se deben publicar periódicamente indicadores de tasas reales garantizadas y el riesgo que enfrentan las compañías para hacer frente a sus compromisos.

Capítulo III. Perspectivas del nuevo esquema operativo de seguro de pensiones

3.1 Introducción

Es claro que la seguridad social en México es un tema de suma importancia, toda vez que funge como un mecanismo efectivo de redistribución del ingreso, además de que ofrece certidumbre a los trabajadores y sus familias en cuanto a los servicios básicos que recibirá a lo largo de su vida. Sin embargo, para lograr esto es indispensable la salud financiera.

Ante el deterioro en las finanzas de las principales instituciones que brindan seguridad social en México, IMSS e ISSSTE, una de las acciones inmediatas que se tomaron para desacelerar la inminente quiebra de sus sistemas de pensiones fue cambiar de un régimen de reparto a uno de capitalización o de cuentas individualizadas (como se explica en los capítulos previos del presente trabajo). Dicho cambio derivó en el desarrollo de un sector financiero especializado en sistemas de ahorro para el retiro y seguros previsionales.

Con un futuro incierto en materia económica, política y social, el presente capítulo pretende hacer un análisis sobre las perspectivas que puede tener el esquema adoptado. Asimismo, contribuir a plantear nuevos retos y áreas de oportunidad.

3.2 Marco regulatorio

Los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social son resultado de un trabajo coordinado entre distintas autoridades, que desarrollaron una nueva estructura normativa y de carácter regulatorio para llevar a cabo la operación de dichos seguros.

En primer lugar, la legislación de los dos principales Institutos de Seguridad Social del país se reformó para hacerla coincidir en ciertos puntos y definiciones indispensables en el correcto funcionamiento conjunto del nuevo esquema. Por primera vez, en las leyes de ambos institutos se mencionan conceptos como:

1. Seguro de Pensión, el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las rentas periódicas durante la vida del pensionado o el que corresponda a sus familiares derechohabientes³⁸.
2. Renta (vitalicia)³⁹, el beneficio periódico que reciba el trabajador durante su retiro o sus familiares derechohabientes, por virtud del contrato de seguro de pensión que se celebre con la aseguradora de su preferencia⁴⁰.
3. Monto Constitutivo, la cantidad de dinero que se requiere para contratar una renta o un seguro de sobrevivencia con una aseguradora⁴¹.

³⁸ Artículo 6, fracción XXV, Ley del ISSSTE, 2009.

³⁹ Artículo 159, fracción IV, Ley del IMSS, 1997.

⁴⁰ Artículo 6, fracción XXI, Ley del ISSSTE, 2009.

⁴¹ Artículo 6, fracción XVI, Ley del ISSSTE, 2009.

4. Pensión Garantizada, es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor⁴².

Ambas instituciones coinciden en, al menos, los siguientes 4 tipos de seguros:

- De Salud
- De Riesgos de trabajo (RT)
- De Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV)
- De Invalidez y vida (IV)
-

De estos, los tres últimos (RT, RCV e IV) ofrecen, previo cumplimiento de los requisitos legales, la posibilidad de contratar una pensión o renta vitalicia con alguna de las compañías de seguros de pensiones derivadas de las leyes de seguridad social autorizadas. Para contratar dicha pensión el asegurado utilizará el saldo de su cuenta individual para pagar un monto constitutivo, que en su caso será complementado por cada instituto, destinado a la contratación de una renta periódica con la compañía aseguradora que elija. En el cuadro 3.1 se muestra un comparativo de los conceptos homologados en ambas legislaciones y su referencia normativa.

Cuadro 3.1 Conceptos homologados IMSS e ISSSTE.

Concepto	LIMSS '97		LISSSTE '09	
	Art.	Descripción	Art.	Descripción
Pensión Garantizada	170	Un Salario Mínimo del DF	92	2 Salarios Mínimos del DF
Riesgos de Trabajo	58	Prestaciones en Dinero - <i>Pensión</i> - <i>Aguinaldo 15 días</i> - <i>Seguro de sobrevivencia</i>	62	Prestaciones en Dinero - <i>Renta hasta 65 años</i> - <i>Gratificación anual</i>
	64	Prestaciones Beneficiarios - <i>Pensión por Viudez</i> - <i>Pensión por Orfandad</i> - <i>Pensión por Viudez y Orfandad</i> - <i>Pensión por Ascendencia</i>	67	Prestaciones Beneficiarios - <i>Pensión por Viudez</i> - <i>Pensión por Orfandad</i> - <i>Pensión por Viudez y Orfandad</i> - <i>Pensión por Ascendencia</i>
	68	Incremento periódico	74	Incremento periódico
Invalidez y vida	120	Pensión Invalidez	122	Pensión Invalidez
	127	Del Ramo de vida - <i>Pensión por Viudez</i> - <i>Pensión por Orfandad</i> - <i>Pensión por Viudez y Orfandad</i> - <i>Pensión por Ascendencia</i>	129	Pensión por causa de muerte - <i>Pensión por Viudez</i> - <i>Pensión por Orfandad</i> - <i>Pensión por Viudez y Orfandad</i> - <i>Pensión por Ascendencia</i>
Retiro, Cesantía y Vejez	157	Pensión por Cesantía	87	Pensión por Cesantía
	164	Pensión por Vejez	91	Pensión por Vejez

Artículo 159, fracción VII, Ley del IMSS, 1997

⁴²Artículo 92, Ley del ISSSTE, 2009.

Artículo 170, Ley del IMSS, 1997

2.2.3 Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Al ser la designada como la encargada de supervisar la operación de los seguros de pensión derivados de las leyes de seguridad social, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a través de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS), determina los parámetros de autorización, funcionamiento y regulación para las compañías que desarrollen dicha actividad.

En el Artículo 7° de la LGISMS, se establece que las compañías que operen esta clase de seguros, lo harán de forma exclusiva, sin que las mismas se les pueda autorizar cualquiera otra operación. Es por ello que se crearon compañías específicas como complementos de algunas compañías que operan el ramo de vida, del cual se derivaron en un inicio.

Las compañías de seguros derivados de las leyes de seguridad social, al igual que las demás compañías de seguros deberán constituir las siguientes reservas técnicas⁴³:

- I. Reservas de Riesgos en Curso, para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, la reserva matemática de primas correspondientes a las pólizas en vigor al momento de su valuación⁴⁴.
- II. Reservas para Obligaciones Pendientes de Cumplir, para los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social, el monto de las rentas que estén vencidas y no se hayan cobrado⁴⁵.

Adicionalmente⁴⁶, las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, deberán constituir las siguientes reservas técnicas:

- I. Una reserva matemática especial, la cual tendrá como objeto hacer la provisión de los recursos necesarios para que las instituciones hagan frente a los posibles incrementos en los índices de supervivencia de la población asegurada. Esta reserva se constituirá con una parte de los recursos que se liberen de la reserva de riesgos en curso.
- II. Una reserva para fluctuación de inversiones, la cual tendrá como propósito apoyar a las instituciones ante posibles variaciones en los rendimientos de sus inversiones. Su constitución se efectuará utilizando una parte del rendimiento financiero derivado del diferencial entre la tasa de rendimiento efectivo de las inversiones de las instituciones y la tasa técnica de descuento empleada en el cálculo de los montos constitutivos, y
- III. Una reserva de contingencia, la cual tendrá como propósito cubrir las posibles desviaciones estadísticas de la siniestralidad.

⁴³ Artículo 46, LGISMS, 2008

⁴⁴ Artículo 47, fracción I Bis, Ibid

⁴⁵ Artículo 50, sección e), Ibidem

⁴⁶ Artículo 52 Bis, Ibidem

Las instituciones de seguros que operan pensiones derivadas de la seguridad social, deberán constituir un fondo especial, a través de un fideicomiso, cuya finalidad será contar con recursos financieros que, en caso necesario, apoyen el adecuado funcionamiento de estos seguros⁴⁷.

La comisión, en ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia que le otorga la LGISMS, podrá establecer la forma y términos en que las instituciones de seguros deberán informarle y comprobarle todo lo concerniente a la práctica de los seguros de pensiones.

2.2.4 Circular Única de Seguros

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, como autoridad reguladora del sector asegurador, tiene la obligación de emitir las disposiciones necesarias para cumplir con las facultades de supervisión que la ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de las reglas y reglamentos.

Es por ello que durante el 2010 la CNSF elaboró una compilación, en un solo instrumento jurídico, de las disposiciones aplicables al sector asegurador, sistematizando su integración y homologando la terminología utilizada, a fin de brindar con ello certeza jurídica en cuanto al marco normativo al que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como las demás entidades y personas sujetas a la inspección y vigilancia de la comisión deberán sujetarse en el desarrollo de sus operaciones, lo que también habrá de facilitar la consulta, cumplimiento y observancia de las disposiciones que les resultan ser aplicables.

Esta compilación, además, permite optimizar, facilitar y hacer accesible la consulta del marco regulatorio aplicable al sector asegurador, llevando a cabo de manera paralela un ejercicio de simplificación y armonización para hacer un instrumento más adecuado para el sector.

El día 13 de diciembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular Única de Seguros, que para efectos prácticos entró en vigor el 1 de enero de 2011, sustituye y deja sin efectos la totalidad de las circulares y oficios-circulares, emitidos con anterioridad por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Dentro de dicha circular única, el Título 18 está dedicado a los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, en él se establecen las disposiciones y criterios aplicables a las compañías que manejan este tipo de seguros.

Con la entrada en vigor del nuevo esquema en 2009, las pólizas del IMSS se dividieron en 2 tipos:

- Esquema anterior (1997-2009)
- Nuevo esquema (2009-)

En la Circular Única de Seguros, se establece la nota técnica para pólizas del IMSS anteriores al nuevo esquema operativo, utilizando como bases demográficas de morbilidad y mortalidad para la

⁴⁷ Artículo 52 Bis-1, Ibidem

determinación de las primas netas y reserva matemática de pensiones de beneficios básicos, las tablas del IMSS vigentes en 1997 (EMSSAH-97, EMSSAM-97, EMSSIH-97, EMSSIM-97, EISS-97)⁴⁸.

Sin embargo, para los cálculos de pólizas del IMSS del nuevo esquema, se actualizó la nota técnica, basada en tablas de mortalidad y morbilidad proyectadas con mejoras para cada edad y año de cálculo sin distinción de sexo para inválidos y huérfanos. (EMSSAH-09, EMSSAM-09, EMSSI-IMSS-09, EMDE-IMSS-09)⁴⁹

En el caso del ISSSTE, al entrar en operación estos seguros a partir de 2009, se consideran las tablas más actualizadas y sólo cuentan con pólizas del nuevo esquema (EMSSAH-09, EMSSAM-09, EMSSI-ISSSTE-09, EMDE-ISSSTE-09)⁵⁰.

Cabe destacar que para el capítulo 18.7 que contiene las hipótesis técnicas, existen actualizaciones periódicas en las tasas de referencia para el cálculo de los montos constitutivos, de acuerdo al comportamiento del mercado y que serán calculadas por la CNSF e informadas a través del Diario Oficial de la Federación.

Para hacer más eficiente y transparente el sistema de pensiones a través de un mecanismo de elección oportuno y sencillo al generar un documento de oferta único que muestra los montos y modalidades de pensión a los que tiene derecho el solicitante de pensión o sus beneficiarios. Se desarrolló un ambiente informático encargado de concentrar y gestionar la información relativa a la operación y comercialización de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, conocido como Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones (SAOR)⁵¹.

A través de los diversos anexos del Título 18 de la Circular Única, se dan a conocer algunos formatos que para efectos de inspección y vigilancia establece la comisión en la presentación de información. Asimismo, se establece la documentación contractual que emplearán las instituciones, con el fin de estandarizar la presentación ante los pensionados.

Cuadro 3.2 Índice del Título 18 de la Circular Única de Seguros

18. DE LOS SEGUROS DE PENSIONES DERIVADOS DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL
Capítulo 18.1. De las disposiciones generales
Capítulo 18.2. De la constitución, incremento, valuación y afectación de las reservas técnicas de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social
Capítulo 18.3. Del reporte de la información relativa a las reservas técnicas de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social
Capítulo 18.4. De las metodologías de cálculo para los seguros de pensiones derivados de la Ley del Seguro Social para pólizas anteriores al nuevo esquema operativo
Capítulo 18.5. De las metodologías de cálculo para los seguros de pensiones derivados de la Ley del Seguro Social para pólizas del nuevo esquema operativo

⁴⁸ Capítulo 18.4, Circular Única de Seguros, 2009

⁴⁹ Capítulo 18.5, Circular Única de Seguros, 2009

⁵⁰ Capítulo 18.6, Circular Única de Seguros, 2009

⁵¹ Capítulo 18.17, Circular Única de Seguros, 2009

18. DE LOS SEGUROS DE PENSIONES DERIVADOS DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL
Capítulo 18.6. De las metodologías de cálculo para los seguros de pensiones derivados de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para pólizas del nuevo esquema operativo
Capítulo 18.7. De las hipótesis técnicas para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social
Capítulo 18.8. De los criterios y procedimientos técnicos para evaluar las obligaciones correspondientes a pólizas expedidas en meses posteriores al de su fecha de resolución
Capítulo 18.9. De los criterios técnicos y operativos para la devolución de recursos en el caso de cancelación de la renta vitalicia o del seguro de sobrevivencia por improcedencia
Capítulo 18.10. De las disposiciones técnicas y operativas para la suspensión del pago de la pensión, asignaciones familiares y aguinaldo para hijos o huérfanos
Capítulo 18.11. De las disposiciones técnicas y operativas para el tratamiento de la renta adicional para viudas con pensión igual o menor a 1.5 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal
Capítulo 18.12. De las disposiciones para la constitución y registro contable de la reserva para obligaciones pendientes de cumplir
Capítulo 18.13. De las disposiciones que deberán seguir para la implementación del procedimiento de verificación de la sobrevivencia de pensionados
Capítulo 18.14. De los criterios técnicos y operativos aplicables para las pensiones de invalidez y vida, riesgos de trabajo y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
Capítulo 18.15. De los criterios y supuestos que deben ser utilizados en el cálculo de las primas netas
Capítulo 18.16. De los criterios de carácter general referentes a los beneficios adicionales correspondientes a pólizas anteriores al nuevo esquema operativo
Capítulo 18.17. Del Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones
Capítulo 18.18. De la documentación contractual para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social
Capítulo 18.19. De los criterios de carácter general referentes a los servicios que las Instituciones de Seguros autorizadas para la práctica de los seguros de pensiones pretendan ofrecer

2.2.5 Reglas de operación para los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social

Para definir adecuadamente los Procesos involucrados en los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, se estableció, desde la entrada en vigor de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (1997), un Comité⁵² a cargo de los procedimientos relativos al cálculo del monto constitutivo para la contratación de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia. El comité está integrado por once miembros de la siguiente forma: tres por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, quien lo presidirá, dos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, dos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y dos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

⁵² Artículo 81, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2008. Mejor conocido como Comité del Artículo 81 o C-81

Dicho comité, emitió las Reglas de operación de los seguros de pensiones derivados de las leyes de la seguridad social a que deberá sujetarse la operación y comercialización de los seguros de pensiones, sentando las bases necesarias para su adecuado funcionamiento, así como las relativas a la información respecto de los futuros pensionados.

3.3 Principales cambios

La dinámica que han presentado los seguros de pensiones derivados de la Ley del Seguro Social a más de diez años de su operación, motivaron que los involucrados en el esquema, consideraran conveniente el establecimiento de un nuevo esquema operativo que fortaleciera la viabilidad y eficiencia de la participación del sector asegurador en el sistema nacional de pensiones, haciéndolo extensivo al régimen de pensiones derivadas de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reformada en 2009.

El comité del artículo 81 estimó procedente la instrumentación de un nuevo esquema operativo que estimule una mayor competencia entre las instituciones de seguros, en el cual, éstas determinarán sus posturas de tasa de descuento y bases biométricas con las que se calcularán los montos constitutivos, lo que tiene repercusión en los procedimientos para la valuación, constitución e incremento de las reservas técnicas.

Finalmente, el 12 de agosto de 2009, se publican en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de operación para los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social, mismas que entraron en vigor a partir del 17 de agosto de 2009, las cuales incluyen cambios importantes con respecto a la forma de operar los seguros de pensiones hasta entonces. Entre los principales cambios, se encuentran:

1. Cotización por lote.

La Comisión, a partir de la información que proporcionen el IMSS y el ISSSTE, estará encargada de administrar una base de datos de prospectos que contendrá, entre otra, la siguiente información respecto a los futuros pensionados susceptibles de incorporarse al sistema de pensiones bajo cada régimen de seguridad social: fecha de alta en la base de datos de prospectación, tipo de seguro, pensión solicitada, fecha de nacimiento, fecha de inicio de derecho, sexo, datos generales de los beneficiarios, entre otros, su edad y sexo, salario pensionable, porcentaje de valuación de la incapacidad, porcentaje de ayuda asistencial en caso de pensiones otorgadas bajo la LSS, e importe de la pensión garantizada en términos de lo establecido en la LSS o en la LISSSTE.

Dicha información, diferenciada para cada régimen de seguridad social, estará a disposición de las Instituciones de Seguros a fin de que puedan acceder a esta información en igualdad de condiciones y con transparencia.

2. Oferta única con todas las compañías.

El modelo operativo planteado, contempla el establecimiento de un beneficio adicional único que haga más transparente la competencia entre las instituciones de seguros y facilite al solicitante de pensión la elección de aseguradora.

Por lo tanto, las Aseguradoras en su oferta, solamente podrán ofrecer:

- a. Beneficio básico, es decir, las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a favor de los asegurados y beneficiarios.
- b. Beneficio adicional único. Las Instituciones de Seguros podrán ofrecer únicamente como beneficio adicional a los solicitantes de pensión que correspondan a las pólizas del nuevo esquema operativo, la renta adicional definida en las metodologías de cálculo. Dicho beneficio puede consistir en un incremento en la pensión mensual.

3. Esquema de subasta electrónica:

El Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones (SAOR), es un ambiente informático encargado de concentrar y gestionar la información relativa a la operación y comercialización de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social. Su principal objetivo es hacer más eficiente y transparente el sistema de pensiones a través de un mecanismo de elección oportuno y sencillo al generar un documento de oferta único que muestra los montos y modalidades de pensión a los que tiene derecho el solicitante de pensión o sus beneficiarios.

Las subastas se hacen de forma más transparente y buscan evitar las malas prácticas comerciales, al eliminar la figura de los agentes comerciales para contactar a los posibles pensionados.

La compañía cotiza a través de posturas de importe de pensión, las cuales dependen de:

- a. Tasa de subasta (tasa de descuento), corresponde a la tasa de interés a la que se refieren las Metodologías de cálculo, aplicable únicamente para las pólizas del nuevo esquema operativo.
- b. Tabla de mortalidad.

Se ha dividido a los posibles pensionados en 3 grupos:

1. Inválidos e incapacitados
2. Activos mujeres (viuda, ascendientes, descendientes)
3. Activos hombres (viudo, ascendientes, descendientes)

Para cada uno de estos grupos se crearon dos tablas:

- Tabla de constitución de reservas y
- Tabla de requerimiento de capital, donde ésta última presenta una menor mortalidad.

4. Prima única

En función de los beneficios básicos por ley considerando la elección de la aseguradora entre un rango de dos diferentes tablas de mortalidad, y su postura de tasa de interés real (tasa de subasta).

La tasa de subasta debe ser mayor o igual a una tasa de referencia establecida por la CNSF tomando en consideración las tasas de interés observadas en el mercado menos un diferencial en puntos base establecido por la CNSF para hacer frente a costos de operación y de capital.

5. Tasa Mínima requerida para operar.

Para determinar la tasa de Inversión de Mercado que las aseguradoras deben conseguir para operar, deberán considerar: beneficio básico, beneficios adicionales y los costos (atención de clientes, administración, capital). La suma de estos deberá ser mayor o igual que la tasa de subasta, a su vez, deberá ser mayor o igual a la tasa de referencia que la CNSF, para conseguir una cierta rentabilidad financiera.

6. Constitución de Reservas

Se determina con la tabla de mortalidad de la subasta y

- I. Si la compañía no tiene metodología de calce, la tasa de interés es el mínimo entre la tasa de subasta y el 3.5% real.
- II. Si la compañía tiene metodología de calce, la tasa de interés es la tasa ponderada que resulte de multiplicar un % del calce por la tasa de subasta, más (1-% de calce) por el 3.5% real.

- Requerimiento de Capital

El requerimiento de capital en el nuevo esquema, será el resultado de la diferencia de Reservas con tabla de requerimiento de capital menos Reserva con tabla de subasta, más el Requerimiento por el descalce entre pasivos y activos.

- Requerimiento de Capital por Descalce

Se introdujo un concepto de calce sobre flujos para poder constituir una reserva a una tasa más aproximada a la tasa de subasta y disminuir la necesidad de financiamiento de reserva.

Para las aseguradoras de pensiones es necesario contar con un modelo que proyecte el comportamiento futuro de las obligaciones de la compañía, en particular de las reservas matemáticas, ya que por el plazo y el tipo de contingencia que cubren, se debe simular el comportamiento que tendrán de acuerdo a supuestos demográficos legales o propios de la compañía.

De la misma forma requiere proyectar los flujos generados por la cartera de inversiones que se tenga contratada, considerando el riesgo de reinversión que se tiene a largo plazo de esos montos invertidos.

La evaluación del descalce, busca que las compañías no presenten problemas futuros para garantizar la cobertura de sus pasivos, se diseñó una metodología que pudiera indicar faltantes y considerarlos como requerimientos adicionales de capital.

3.4 Análisis FODA

El análisis FODA⁵³ es una de las herramientas esenciales que provee de los insumos necesarios al proceso de planeación estratégica, proporcionando la información necesaria para la implantación de acciones y medidas correctivas y la generación de nuevos proyectos de mejora, ya que permite examinar la interacción entre las características particulares de una organización y el entorno en el cual ésta compete.

Este análisis permite conformar un cuadro de la situación actual permitiendo, de esta manera, obtener un diagnóstico preciso que permita, en función de ello, tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados.

El análisis consta de cuatro pasos: análisis externo, análisis interno, confección de la matriz y determinación de la estrategia a emplear.

1. **Análisis externo.** La organización no existe ni puede existir fuera de un ambiente; así que el análisis externo permite fijar las oportunidades y amenazas que el contexto puede presentarle a una organización.

Las oportunidades son aquellas situaciones positivas, que se generan en el entorno en el que actúa la empresa y que, una vez identificadas, pueden ser aprovechadas para obtener ventajas competitivas.

Las amenazas son situaciones negativas, externas al programa o proyecto, que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de éste.

El proceso para determinar esas oportunidades o amenazas se puede realizar de la siguiente manera: I) Estableciendo los principales hechos o eventos del ambiente que tienen o podrían tener alguna relación con la organización. Estos pueden ser de carácter político, legal, social o tecnológico; y II) Determinando cuáles de esos factores podrían tener influencia sobre la organización en términos de facilitar o restringir el logro de objetivos.

2. **Análisis interno.** El análisis interno permite fijar las fortalezas y debilidades de la organización, realizando un estudio que permite conocer la cantidad y calidad de los recursos y procesos con que cuenta el ente.

⁵³ El término FODA es una sigla conformada por las primeras letras de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (en inglés SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

Su objetivo es identificar dentro de la organización qué atributos le permiten contar con una posición privilegiada frente a la competencia.

Las fortalezas son todos aquellos elementos internos positivos que diferencian al programa o proyecto de otros de igual clase. Son las capacidades especiales con que cuenta la empresa, recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen y actividades que se desarrollan positivamente.

Las debilidades se refieren, por el contrario, a todos aquellos elementos, recursos, habilidades y actitudes que la empresa ya tiene y que constituyen barreras para lograr la buena marcha de la organización. Son problemas internos que, una vez identificados y después de desarrollar una adecuada estrategia, pueden y deben eliminarse.

- 3. Confección de la matriz.** Una vez filtrados los datos de acuerdo a la relevancia que tienen en el cumplimiento de los objetivos de la organización, el siguiente paso es clasificarlos. Para ello, se construye la matriz expuesta en el Cuadro 3.3.

Cuadro 3.3 Matriz FODA

		Factores Internos	
		Fortaleza	Debilidades
Factores Externos	Oportunidades	FO (Maxi-maxi). Estrategia para maximizar tanto las fortalezas como las oportunidades	DO (Mini-Maxi). Estrategia para minimizar las debilidades y maximizar las oportunidades
	Amenazas	FA (Maxi-Mini). Estrategia para maximizar las fortalezas y minimizar las amenazas	DA (Mini –Mini). Estrategia para minimizar tanto las amenazas como las debilidades

Fuente: Metodología para el Análisis FODA, IPN.

Para poder clasificar los factores que afectan a la empresa es necesario tener en cuenta, no la disposición física de los factores, sino el control que se tiene sobre ellos. Así se puede identificar 2 tipos, por un lado tenemos los factores que dependen de la propia organización (internos) y por otro, lo que afecta a la empresa pero está fuera de su control, el ambiente (externo).

- 4. Determinación de estrategias.** Como puede apreciarse, el análisis FODA propone cuatro estrategias alternativas conceptualmente distintas. En la práctica, algunas de las estrategias se traslapan o pueden ser llevadas a cabo de manera concurrente y de manera concertada. Para propósitos de discusión, el enfoque estará sobre las interacciones de los cuatro conjuntos de variables, esto es relacionar cada variable de un sector (interno o externo) con las otras dos y de este hecho resultan las estrategias: DA (Debilidades contra Amenazas), DO (Debilidades contra Oportunidades), FA (Fortalezas contra Amenazas) y, por último, FO (Fortalezas contra Oportunidades).

- **Estrategia DA.** En general, el objetivo de esta estrategia, es el de minimizar tanto las debilidades como las amenazas. Una institución que estuviera enfrentada con muchas

amenazas externas y, además con debilidades internas, se encontraría en una situación completamente precaria. De hecho, tal institución tendría que luchar por su supervivencia o llegar hasta su liquidación. Pero existen otras alternativas; por ejemplo, esa institución podría reducir sus operaciones buscando ya sea sobreponerse a sus debilidades o para esperar tiempos mejores, cuando desaparezcan esas amenazas (a menudo esas son falsas esperanzas). Sin embargo, cualquiera que sea la estrategia seleccionada, la posición DA se deberá siempre tratar de evitar.

- **Estrategia DO.** El objetivo de esta segunda estrategia, es el intentar minimizar las debilidades y maximizar así las oportunidades. Una institución podría identificar oportunidades en el medio ambiente externo pero tener debilidades organizacionales que le eviten aprovechar todas las oportunidades del mercado.
- **Estrategia FA.** Esta estrategia se basa en las fortalezas de la institución que pueden copar con las amenazas del medio ambiente externo. Su objetivo es maximizar las primeras mientras se minimizan las segundas. Esto, sin embargo, no significa necesariamente que una institución fuerte tenga que dedicarse a buscar amenazas en el medio ambiente externo para enfrentarlas. Por el contrario, las fortalezas de una institución deben ser aprovechadas al máximo con mucho cuidado y discreción.
- **Estrategia FO.** El panorama ideal es el que brinda esta última estrategia, a cualquier institución le agradecería estar siempre en la situación donde pudiera maximizar tanto sus fortalezas como sus oportunidades, es decir aplicar siempre la estrategia FO. Tales instituciones podrían echar mano de sus fortalezas, utilizando recursos para aprovechar la oportunidad del mercado para sus productos y servicios. Las instituciones exitosas, aún si ellas han tenido que usar de manera temporal alguna de las tres estrategias antes mencionadas, siempre hará lo posible por llegar a la situación donde pueda trabajar a partir de las fortalezas para aprovechar las oportunidades. Si tienen debilidades, esas instituciones lucharán para sobreponerlas y convertirlas en fortalezas. Si encaran amenazas, ellas las coparán para poder enfocarse en las oportunidades.

El análisis FODA, es una importante herramienta de la planeación estratégica, que puede ser utilizada en muy diversas situaciones, para los fines del presente trabajo se analizará la situación actual del esquema operativo de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social y sus perspectivas a futuro, para un sano desarrollo de este sector de la economía.

3.4.1 Retos futuros

Aplicando el análisis FODA al esquema actual de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, se deben de identificar los factores externos e Internos del esquema operativo actual de pensiones derivadas de la seguridad social, para desarrollar una matriz FODA que permita un análisis más profundo de la problemática operacional que presenta el esquema, detectando las áreas de oportunidad. Este análisis, permitirá el desarrollo de estrategias a futuro que permitan maximizar las ventajas competitivas y minimizar los problemas del sector.

ANALISIS EXTERNO

Como se observó en los capítulos anteriores, diversos factores ajenos a la seguridad social afectaron la operación del esquema de beneficio definido, algunos de ellos continúan siendo una amenaza latente para el sano desarrollo del nuevo sistema de pensiones en el País. Ya que son variables exógenas que no se pueden controlar del todo mediante el establecimiento de un nuevo esquema operativo.

Entre las amenazas principales que persisten, se pueden destacar:

- 1) La transición demográfica, es decir, aumento de la esperanza de vida y los cambios en la estructura por edades (inversión de la pirámide poblacional);
- 2) Tendencias negativas del mercado laboral, se refiere al incremento en tasas de desempleo;
- 3) Transición epidemiológica, las causas de enfermedad y muerte actuales implican mayores costos en atención médica, medicamentos y tratamientos prolongados;
- 4) Caída de la actividad económica formal, muchos de los empleos creados son temporales, pertenecen a la economía informal o carecen de seguridad social alguna.

Al ser parte del sistema financiero mexicano, los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social también son susceptibles a cambios en las variables económicas del país, tales como:

- 5) Efectos inflacionarios, las variaciones en este parámetro, no son proporcionales al incremento del salario mínimo, con lo cual se deteriora el poder adquisitivo.
- 6) Riesgo por volatilidad en las inversiones, la economía global nos vuelve vulnerables ante factores externos que afectan las tasas de interés en las inversiones.
- 7) Falta de instrumentos de inversión a largo plazo, no se cuenta actualmente con instrumentos de inversión que garanticen tasas por la duración de las obligaciones (>30 años)

No obstante, existen importantes áreas de oportunidad en el entorno nacional, ajenos a la propia operación de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, que pueden fortalecer el sector de forma importante si son bien aprovechadas.

De las oportunidades que se pueden explotar en un futuro cercano, se identifican:

- 1) Incorporación paulatina de los pensionados del ISSSTE, a partir del 2009;
- 2) Inicio de operaciones para el ramo de RCV, conforme pasen los años, este ramo irá incorporando gradualmente a los trabajadores activos en edad de retiro;
- 3) Incorporación en un futuro de los Institutos estatales de seguridad social, debido a la gran carga fiscal que representan para algunos estados, estos institutos deberán irse incorporando al nuevo esquema;
- 4) Creación de un Sistema Nacional de Pensiones.

ANALISIS INTERNO

A más de una década de la entrada en operación del sistema de pensiones de contribución definida, se tienen elementos positivos dentro de la estructura y operación de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, estas capacidades que se han forjado a través de los años, servirán de plataforma para el desarrollo futuro de este sector.

Dentro de las Fortalezas adquiridas por la industria a través de los años, se tiene:

- 1) Capacidad operativa instalada, con la experiencia adquirida desde la entrada en operación del esquema, actualmente las compañías participantes cuentan con el personal capacitado y procesos más eficientes.
- 2) Presencia en el mercado, existe mayor información disponible.
- 3) Desarrollo de metodologías para calce activos/pasivos, la circular única establece el método para la proyección de activos y pasivos. Esto busca garantizar la cobertura de los pasivos de forma adecuada.
- 4) Utilización de una tasa de interés dinámica ajustada al mercado, con base en cierto número de observaciones, periódicamente se actualiza la tasa de referencia para cálculos.
- 5) Información estadística por experiencia propia, las estadísticas generadas por el sector en poco más de una década de operación son consistentes y permiten hacer mejores análisis.

Desafortunadamente, también han quedado al descubierto carencias en el esquema que complican la operación y frenan el crecimiento del sector en una economía dinámica. Dichas áreas de oportunidad dentro del funcionamiento propio del sistema, son el resultado de posibles deficiencias en la planeación o falta de actualización, principalmente.

Se detectan ciertos factores en los que el esquema debe mejorar, entre otros:

- 1) Las bases técnicas y financieras no están del todo actualizadas.
- 2) La tabla de mortalidad para incapacitados parciales no refleja la mortalidad real observada, en la circular única se establece que para los cálculos de incapacitados parciales se utilizarán las Tablas de mortalidad de inválidos; sin embargo la experiencia demuestra que el comportamiento en mortalidad de los incapacitados parciales se aproxima más a la de activos.
- 3) Deficiencias en coordinación de los reguladores.
- 4) Baja orientación a procesos, existe un esquema establecido, pero existen subprocesos que no han sido formalizados.
- 5) Minusvalía en las inversiones.
- 6) Malas prácticas comerciales, a pesar que en el nuevo esquema se suprime la figura de los agentes, prevalecen algunos huecos de información que aprovechan algunos ejecutivos para afectar a los asegurados.
- 7) Baja en el número de afiliados.

Una vez identificados los principales factores positivos, negativos, internos y externos que intervienen en esquema, se ordenan en forma de matriz, con ello se busca esquematizar más claramente las interrelaciones que puedan existir entre ellos y desarrollar estrategias.

Tomando como base la matriz FODA, el siguiente paso del procedimiento es desarrollar cuatro estrategias para el actual esquema operativo de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad Social, con las cuales se busca tener mejores perspectivas a futuro.

En el cuadro 3.4 se muestra la construcción de las estrategias para el nuevo esquema operativo.

3.4.1.1 Robustecer las bases técnicas y financieras

La estrategia DA (Mini-mini) “Robustecer las bases técnicas y financieras” es una táctica defensiva dirigida a la reducción de las debilidades internas para evitar amenazas externas.

DA (Mini –Mini).

Robustecer las bases técnicas y financieras

Debilidades	Amenazas
D1. Bases técnicas no actualizadas.	A2. Tendencias negativas del mercado laboral.
D2. La tabla de mortalidad para incapacitados parciales no refleja la mortalidad real observada.	A4. Caída de la actividad económica formal.
D5. Minusvalía en las inversiones.	A5. Efectos inflacionarios.

Fortaleciendo Bases.

La evolución que ha sufrido el sector desde el inicio de sus operaciones ha sido muy dinámica, es por ello que las hipótesis técnicas se deben revisar y actualizar periódicamente, para cumplir con las exigencias del mercado. El cambio en el estilo de vida de la población es un factor que también puede afectar de manera drástica los resultados de las proyecciones iniciales al compararlas con la experiencia real.

En los inicios del actual esquema de contribución definida, no se contaba con información suficiente o de buena calidad para producir una tabla de mortalidad propia, por lo que se tuvo que recurrir al uso de tablas modelo, como sólo se integraba a los pensionados del IMSS se utilizaron las bases biométricas desarrolladas por dicho instituto en 1997, conocidas como EMSSAH-97, EMSSAM-97, EMSSIH-97, EMSSIM-97, EISS-97.

Posteriormente, con la incorporación de los Asegurados del ISSSTE, se segmentaron las pólizas para diferenciar 3 grupos: pensionados IMSS esquema anterior, Nuevo Esquema y pensionados del ISSSTE, cada uno con bases biométricas diferenciadas.

Diversos son los debates sobre la actualización de las tablas de mortalidad y morbilidad utilizadas en el nuevo esquema operativo, principalmente debido a que la experiencia estadística real del sector difiere en algunos casos de las hipótesis técnicas.

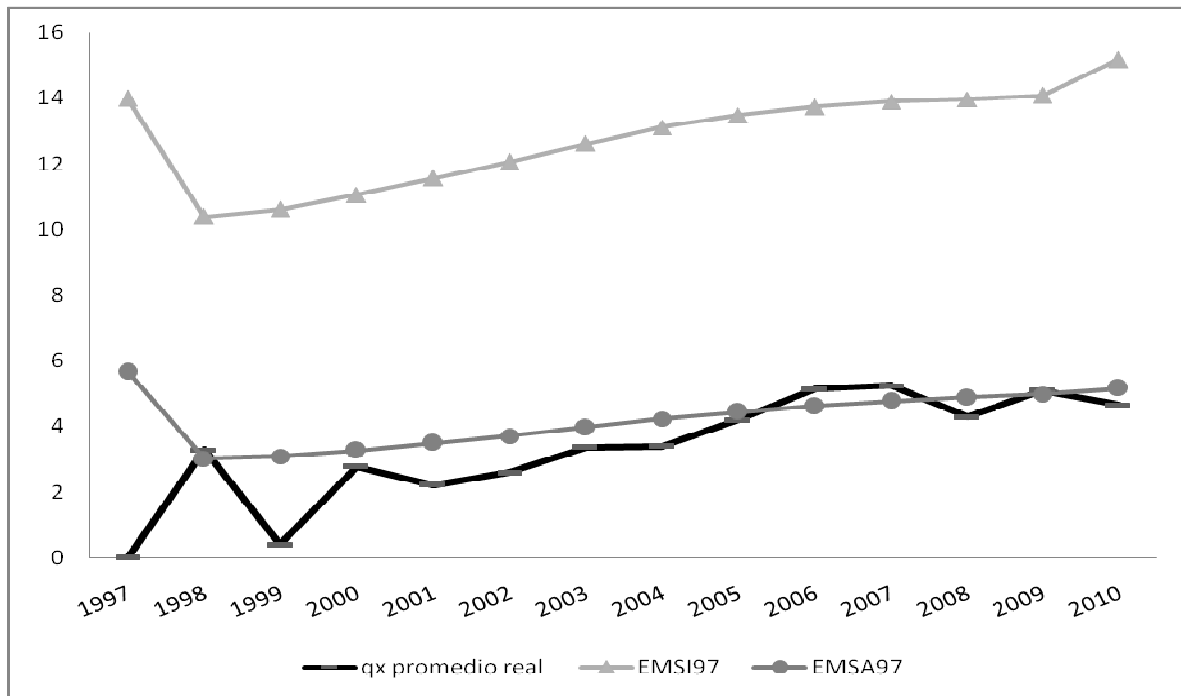
Las diferencias en mortalidad se traducen en diferencias en la esperanza de vida, por lo que a mayor mortalidad menor esperanza de vida y a menor mortalidad mayor esperanza de vida. Por lo tanto, se requerirán diferentes niveles de ahorro o de recursos financiados por la seguridad social para otorgar una misma cantidad de pensión.

Las tablas de mortalidad no deben ser permanentes y deben actualizarse continuamente para que reflejen los niveles reales de sobrevivencia (o mortalidad) de una población (selecta o no).

Adicionalmente, se deben tomar en cuenta las mejoras de la mortalidad de inválidos conforme pasa el tiempo vivido en esa condición y la mortalidad en edades avanzadas

Actualmente, la normativa establece el uso de la tabla de mortalidad para inválidos (EMSSI-97) de la seguridad social para los cálculos relacionados a los incapacitados permanentes totales y parciales; sin embargo, la mortalidad real observada, particularmente en los Incapacitados parciales, está muy por debajo de la que establece la tabla utilizada y se comporta mucho más aproximada al comportamiento de los Activos (EMSA-97). Esto provoca algunos desajustes en los cálculos de las compañías y los montos constitutivos resultan insuficientes para cubrir las obligaciones.

Gráfica 3.1 Incapacitados permanentes parciales



Fuente: AMIS

Otro factor que limita el crecimiento del sector es el deterioro en los instrumentos de inversión (valores gubernamentales) y el estrecho margen de operación para la sustitución de dichos valores. Debido a la estricta regulación en materia de inversiones, el abanico de vehículos de inversión para los fondos de pensión es limitado y derivado de crisis, algunas veces políticas, algunos valores gubernamentales han sufrido importantes deterioros y consecuentemente afectan a las compañías que tienen respaldadas sus obligaciones en dichas inversiones.

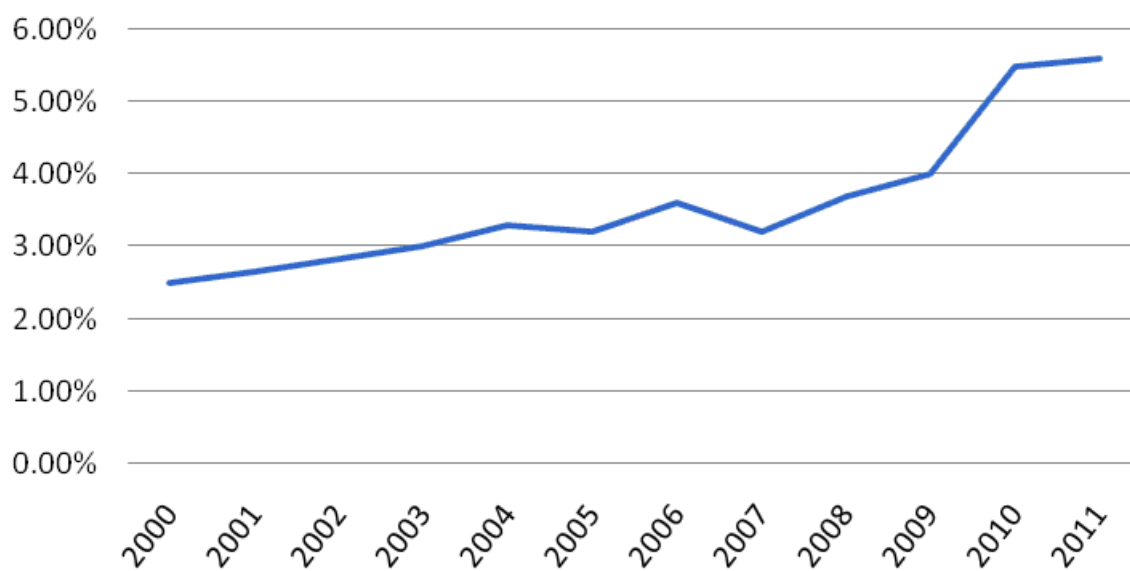
Minimizando Impacto Negativo.

Al ser este un sistema de pensiones derivado de los institutos de seguridad social, está sustentado por los derechohabientes de dichos institutos. Sin embargo, las tendencias actuales de desempleo o subempleo inciden directamente sobre la población elegible.

Como consecuencia de las crisis económicas que han azotado al mundo y, particularmente, a México en los últimos años, muchas empresas se han visto obligadas a reducir su personal para bajar costos de operación, lo que conlleva a que sean dados de baja de los institutos de seguridad social y con ello, sean privados del derecho de obtener una pensión al término de su vida laboral.

El desempleo ha tenido un crecimiento importante en el país en la última década como puede observarse en la gráfica 3.2.

Gráfica 3.2 Tasa de desempleo



Fuente: Index Mundi

Otro problema que enfrenta la sociedad económicamente activa, es la economía llamada informal, en especial una de sus variantes: el comercio ambulante.

La existencia de economía informal se ha intentado explicar por la insuficiente creación de empleos formales producto del bajo crecimiento del PIB, por la subcontratación de empresas informales por parte de las empresas formales, y por las excesivas regulaciones que aumentan el costo de la formalidad, por ejemplo, por los trámites y recursos necesarios para iniciar un negocio.

La economía informal puede definirse de acuerdo a diversos criterios como son, el registro de la empresa ante las autoridades correspondientes, el registro ante las autoridades hacendarias, el tamaño de la empresa medido por el número de trabajadores, el cumplimiento de la legislación laboral vigente, entre otras.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) hace hincapié en las relaciones de empleo que se generan en la economía informal, que corresponde a empleo no protegido, ya que la gran mayoría de las personas empleadas en el sector no cuentan con prestaciones laborales ni tienen acceso a la seguridad social, se pasa así del concepto de “empleo en el sector informal” al concepto más amplio de “empleo informal”.

Estrategias:

- 1. Se debe hacer una revisión y actualización de las tablas de mortalidad utilizadas actualmente en las metodologías de cálculo, ajustándolas con la experiencia estadística del sector, aprovechando las bases que se han creado a lo largo de más de una década de funcionamiento. Asimismo, establecer un mecanismo para que el Comité del Artículo 81 de la Ley del SAR⁵⁴ evalúe periódicamente las actualizaciones, tomando en cuenta los estudios que AMIS realice.*
- 2. Una mayor segmentación en los lotes de prospectación, permitiría desarrollar metodologías específicas acordes a los distintos tipos de pensiones. Con ello, se podría hacer una mejor administración del riesgo y cálculos más precisos que brinden un equilibrio costo-beneficio adecuado.*
- 3. Cambiar gradualmente, la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones de restricciones cuantitativas a la regla del inversionista prudente. La supervisión debe estar orientada a la adecuada administración de riesgos de acuerdo a la tolerancia al riesgo de las autoridades.*

Al fortalecer las bases técnicas y financieras, se logra una eficiencia operativa para que el esquema en general no sea vulnerable ante situaciones desfavorables del entorno y mantenga márgenes positivos de gestión.

⁵⁴ **Artículo 81.-** Los procedimientos relativos al cálculo del monto constitutivo para la contratación de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia, estará a cargo de un comité integrado por once miembros de la siguiente forma: tres por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, quien lo presidirá, dos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, dos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y dos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, LSAR, 2009.

3.4.1.2 Impulsar la competitividad y mejores práctica

La estrategia DO (Mini-maxi) “*Impulsar la competitividad y mejores prácticas en el sector*” tienen como objetivo superar las debilidades internas aprovechando las oportunidades externas.

DO (Mini-Maxi).

Impulsar la competitividad y mejores práctica

Debilidades	Oportunidades
D3. Deficiencias en coordinación de los reguladores.	O1. Incorporación paulatina de los pensionados del ISSSTE.
D4. Baja orientación a procesos.	O2. Inicio de operaciones para el ramo de RCV.
D6. Malas prácticas comerciales.	

Fortaleciendo el Sector

El sector de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social surge de la interacción de 2 sectores de la economía; por un lado, el sector del ahorro para el retiro y, por otro lado, el sector asegurador. Ambos cuentan con estructuras sólidas pero no del todo similares.

En el proceso de operación de las pensiones derivadas de la seguridad social, como se vio previamente, intervienen distintas autoridades, institutos de seguridad social, coordinadores, organismos de supervisión e instituciones de Seguros especializados.

Esta amalgama de figuras jurídicas que interactúan con un fin común, que es en última instancia ofrecer seguridad social a los pensionados, a veces actúan bajo muy diversas políticas y con perfiles distintos.

A pesar que, desde que inició a funcionar el esquema de contribución definida en 1997 se delimitaron las funciones y jurisdicciones de todos los participantes, lo cierto es que en la operación diaria van surgiendo a veces controversias e incidencias de la más diversa índole, que requieren la acción coordinada de varios participantes y en ocasiones resulta complicado dar una respuesta oportuna debido a la falta de coordinación.

Se han establecido distintas instancias para la resolución de incidencias o desahogo de quejas entre las partes integrantes del Esquema y a pesar que resultan eficaces en la mayoría de las veces, se establecen acuerdos entre personas y no se crean los mecanismos formales (procesos, manuales o políticas), a fin de que no vuelvan ocurrir y establecer un procedimiento específico. Dicha falta de protocolización, se asume como un área de oportunidad en el sector.

Aún cuando las reformas a las Reglas de operación de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, contemplan la utilización del Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones para la comercialización de las pensiones en un marco más transparente, sin intermediarios o agentes. Es un hecho que hoy en día existen compañías que recurren a su fuerza de ventas o servicio de atención a clientes para contactar a los prospectos.

Crecimiento Estratégico

Aprovechando la apertura del sector a nuevos mercados y la incorporación paulatina de nuevos pensionados, se prevé el crecimiento del sector de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social en los próximos años.

Dicha situación sólo podrá ser aprovechada al máximo en la medida que todos los participantes se encuentren listos para ampliar su capacidad de operación y se cuente con procesos eficientes y bien definidos para su desempeño.

Estrategias:

- 1. Establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los procesos implicados en la operación. Para ello, es necesario completar y actualizar el diagnóstico de los existentes, actualizarlos y en su caso actualizarlos con apego a la normatividad externa aplicable. Con ello se busca homologar criterios y evitar controversias entre los participantes. Se deben firmar acuerdos que busquen la eficiencia operativa orientada a procesos.*
- 2. Observar un estricto apego de la normatividad externa y procesos.*
- 3. Desarrollar mecanismos de control de confianza para personal clave o que se encuentren en puestos vulnerables a corrupción o malas prácticas. Disponer de un mecanismo para analizar el desempeño de las prácticas comerciales y, en su caso, establecer sanciones por incumplimiento. Fomentar la identificación, el desarrollo y la aplicación de mejores prácticas comerciales, respetando la libre competencia y concurrencia, que deriven en una sana convivencia entre las entidades involucradas, en beneficio de la productividad y competitividad del sector.*
- 4. Revisar la regulación de las aseguradoras en cuanto a la constitución e inversión de las reservas técnicas y requerimientos de capital con base en el riesgo que asumen como resultado de las prácticas comerciales. Asimismo, se debe hacer explícito, a los asegurados, el alcance, en su caso, de las garantías del Estado por la quiebra de una aseguradora. Se deben publicar periódicamente indicadores de tasas reales garantizadas y el riesgo que enfrentan las compañías para hacer frente a sus compromisos.*

3.4.1.3 Desarrollo de instrumentos financieros específicos de largo plazo

Las estrategia FA (Maxi-mini) “*Desarrollo de instrumentos financieros de largo plazo específicos para el sector*” utiliza las fortalezas que ha desarrollado la industria para evitar o reducir el efecto negativo de amenazas externas.

FA (Maxi-Mini).	
Desarrollo de Instrumentos Financieros Específicos de muy Largo Plazo	
Fortaleza	Amenazas
F3. Desarrollo de metodologías para calce activos /pasivos.	A6. Riesgo por volatilidad.
F4. Utilización de una tasa de interés dinámica ajustada al mercado.	A7. Falta de instrumentos de inversión a largo plazo.
F6. Solidez y solvencia del sector	

Beneficios del conocimiento desarrollado (Know how)

El nuevo esquema operativo de pensiones se basa en un esquema de subasta electrónica, en el que la compañía establece una postura de bases biométricas y de tasa de subasta, cuya restricción es que la tasa de subasta no puede ser menor a la tasa de referencia. La tasa de referencia la determina la CNSF utilizando el rendimiento promedio del mercado menos un diferencial base.

El monto constitutivo que recibe la compañía es aquél que se obtiene con la postura ofrecida por la compañía; esta prima se utiliza para constituir la reserva matemática, la cual se calcula con las bases biométricas de la subasta y con una tasa de interés:

- I. Si la tasa de subasta es menor o igual a 3.5% real, entonces la tasa de interés técnico es la tasa de subasta, y
- II. Si la tasa de subasta es mayor al 3.5% real, la tasa de interés técnico es 3.5%.

De lo anterior se desprende que si la tasa de subasta es superior al 3.5% real se tiene un financiamiento de la reserva.

Al respecto, la décima cuarta bis de las Reglas de operación para los seguros de pensiones establece una alternativa para constituir la reserva a una tasa de interés técnico que esté muy próxima a la tasa de subasta, lo que genera un menor financiamiento si la tasa de subasta es superior al 3.5% real.

La alternativa consiste en que la compañía establezca un procedimiento para la determinación de un *calce entre el flujo proyectado de los activos y el flujo proyectado de los pasivos*.

El calce consiste en determinar la diferencia entre el flujo proyectado de los activos a cobertura de reservas y el flujo proyectado de las pensiones pagadas y de los gastos de administración del nuevo esquema. Éste aplica exclusivamente para las pensiones que se hayan subastado a partir del 19 de noviembre de 2009.

El calce entre el flujo de activos y flujo de pasivos y gastos de administración determinará la tasa de interés para el cálculo de la reserva para cada año proyectado, la cual se moverá en el intervalo 3.50% y tasa de subasta. A mayor porcentaje de calce menor será la diferencia entre la tasa de reserva y la tasa de subasta, disminuyendo la necesidad de financiamiento. Si la tasa de subasta es inferior al 3.50% el calce no aplica y se podrá reservar a la tasa de subasta.

Por lo anterior, se genera la necesidad de determinar la estrategia de subasta en el esquema de pensiones que permita tener un mejor calce para que el financiamiento de reserva sea el mínimo y aumentar la utilidad del negocio, cumpliendo con la regulación, y poder medir el comportamiento futuro de sus pasivos y activos. Las compañías cuentan con información anticipada para definir una estrategia de inversión adecuada a la regulación y que le permita ser solvente en el periodo que tiene obligaciones.

Es una herramienta de gestión para las empresas que les permitirá cumplir con la regulación, y poder medir el comportamiento futuro de sus pasivos y activos. Las compañías cuentan con información anticipada para definir una estrategia de inversión adecuada a la regulación y que le permita ser solvente en el periodo que tiene obligaciones. Las compañías tienen los cimientos para poder desarrollar un modelo que mida el valor de su negocio.

El manejo responsable y a veces hasta conservador de las reservas e inversiones, ha permitido al sector tener Solidez por más de una década. El crecimiento anual promedio de los fondos administrados por las aseguradoras ha sido 27% y actualmente asciende a 107,219 millones de pesos⁵⁵. Al igual que los fondos de las Afores, las reservas técnicas de las aseguradoras constituyen una fuente importante de recursos para el financiamiento de proyectos de inversión.

Riesgos Financieros

De acuerdo al régimen de inversiones específico del ramo de pensiones y al plazo de sus pasivos, los activos de estas aseguradoras principalmente está conformado por instrumentos a largo plazo emitidos por el Gobierno Federal e indizados a la inflación.

Por el comportamiento de los pasivos que tienen coberturas de largo plazo, es necesario para las aseguradoras de pensiones tener opciones de inversión que puedan cubrir estas obligaciones y que garanticen el comportamiento de la inflación.

Para las aseguradoras de pensiones es necesario contar con un modelo que proyecte el comportamiento futuro de las obligaciones de la compañía, en particular de las reservas matemáticas, ya que por el plazo y el tipo de contingencia que cubren, se debe simular el comportamiento que tendrán de acuerdo a supuestos demográficos legales o propios de la compañía.

De la misma forma requiere proyectar los flujos generados por la cartera de inversiones que se tenga contratada, considerando el riesgo de reinversión que se tiene a largo plazo de esos montos invertidos.

⁵⁵ FinanciAMIS, 2009

Debido a la poca disponibilidad de instrumentos de largo plazo (plazos mayores a 30 años) y en caso de presentarse una *tasa de referencia* mayor al 3.5%, las nuevas reglas pueden llevar a aportaciones considerables de capital.

Estrategias:

1. *El ahorro para el retiro registrará un rápido crecimiento en los próximos años como consecuencia de la dinámica poblacional y de la integración del ahorro para el retiro de los trabajadores del ISSSTE al sistema de cuentas individuales. La contribución del ahorro para el retiro es cada vez más importante en la economía para financiar proyectos productivos de largo plazo e infraestructura, principalmente del Gobierno Federal.*
2. *Dadas las características y necesidades propias de este sector, se precisa que la SHCP emita instrumentos de deuda gubernamental a mayor plazo (40 años) y con mejores flujos, para optimizar el calce entre activos y pasivos. Estos instrumentos deberán ser acompañados de una reforma en las Reglas para la inversión de las reservas técnicas, que permitan con base en las características propias de cada cartera, invertir una parte en instrumentos de esta naturaleza y realizar el calce/descalce de pasivos en función del perfil de riesgo del resto de la cartera. Dichos instrumentos pueden ser emitidos por el Gobierno Federal, restringidos a sectores que tengan obligaciones derivadas de la seguridad social a más de 30 años, por la naturaleza propia de su negocio (Afores y Aseguradoras) y deberán cumplir con ciertos requisitos de solidez, certidumbre y reinversión.*
3. *En más de una década de operación, este sector ha demostrado ser un participante responsable dentro de la economía nacional y cuenta con mecanismos financieros que respaldan la operación ante eventuales contingencias, tales como:*
 - *Reserva Matemática Especial, frente a los posibles incrementos en los índices de supervivencia de la población asegurada.*
 - *Reserva para Fluctuación de Inversiones, ante posibles variaciones en los rendimientos de sus inversiones.*
 - *Reserva de Contingencia, cubre las posibles desviaciones estadísticas de la siniestralidad.*
 - *Fondo Especial, cuya finalidad será contar con recursos financieros que, en caso necesario, apoyen el adecuado funcionamiento de estos seguros.*

3.4.1.4 Promover un Sistema Nacional de Pensiones

La estrategia FO (Maxi-maxi) “*Promover un Sistema Nacional de Pensiones*”, se puede resumir como la interrelación entre los factores Internos de éxito y las oportunidades externas.

FO (Maxi-maxi).	
Promover un Sistema Nacional de Pensiones	
Fortaleza	Oportunidades
F1. Capacidad operativa instalada.	O3. Incorporación de los institutos estatales de seguridad social.
F2. Presencia en el mercado.	O4. Creación de un Sistema Nacional de Pensiones.
F5. Información estadística por experiencia propia.	

Aprovechando Experiencia

Se debe aprovechar, la infraestructura desarrollada por las compañías participantes en los seguros de pensiones derivados de la seguridad social, que desde 1997 se han ido adaptando exitosamente a los cambios de la normativa y los retos propios del negocio.

Cabe mencionar que en el nuevo esquema no se contempla la participación de agentes o ejecutivos de venta, pero las compañías han desplegado una infraestructura de atención a pensionados a nivel nacional.

Actualmente, sólo 3 compañías subsisten en el mercado bajo el nuevo esquema de operación:

- Pensiones BBVA Bancomer, S.A. de C.V. (Grupo Financiero BBVA Bancomer)
- Pensiones Banorte Generali, S.A. de C.V. (Grupo Financiero Banorte)
- Profuturo GNP, S.A. de C.V. (Grupo Nacional Provincial)

Estas empresas cuentan con el respaldo de importantes grupos financieros que brindan estabilidad financiera y operativa. Cada una de ellas cuenta con una red nacional de atención a pensionados en oficinas regionales, además de utilizar herramientas tecnológicas como correo electrónico o números de teléfono sin costo para los pensionados donde son atendidos por personal capacitado. A través de sus páginas de internet, todas disponen de un simulador para calcular la pensión que correspondería a cada trabajador dadas sus características específicas.

Asimismo, los pagos de pensión son canalizados a los asegurados a través de una cuenta bancaria con disposición de efectivo a través de la red de cajeros automáticos del banco correspondiente.

Se establecieron convenios con los institutos de seguridad social para el trámite de elección de compañía por parte de los prospectos susceptibles de pensión.

Se tiene una constante comunicación con las autoridades, los institutos de seguridad social y las empresas del sector con el fin de conciliar y aclarar posibles incidencias o malentendidos entre las partes de un sistema integral.

La normativa establecida por la CNSF obliga a las compañías a generar estadísticas periódicas que permitan llevar un cierto control sobre la operación, composición, rentabilidad y solvencia del sector, a través de reportes diversos. Esta información estadística ha servido, además de los fines de Inspección y vigilancia que la propia comisión ejerce, para la realización de varios estudios de sector realizados por la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), Colegio Nacional de Actuarios (CONAC), Asociación Mexicana de Actuarios (AMA), entre otras.

Con más de una década de información recopilada y validada, hoy en día se puede afirmar que el sector cuenta con una sólida base para hacer proyecciones y desarrollar nuevos mercados en base a su experiencia.

Impulsando Proyectos Estratégicos

La universalidad como principio básico y reto de la seguridad social contemporánea, implica resolver la extensión de la cobertura y corregir las asimetrías que se presentan en los sistemas diseñados que operan actualmente.

En México no existe un esquema de seguridad social de cobertura universal; se vive un régimen de seguros sociales y existen diversos sistemas que benefician a determinados grupos poblacionales; tal es el caso de las dos Instituciones más importantes de nuestro país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que protege a los trabajadores ordinarios, constituido como un servicio público de carácter nacional; así como el régimen protector de los servidores públicos, encomendado por Ley a un ente distinto, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Es preocupante que el sistema de pensiones mexicano, tanto para trabajadores ordinarios y otros grupos sociales protegidos, como el esquema de los servidores públicos federales y locales, está en riesgo de quiebra.

Acaso lo más grave de todo es que los trabajadores independientes o informales -que en México suman millones-, no tienen derecho a ninguna pensión, pues aunque pueden voluntariamente hacerlo, rara vez cotizan a la seguridad social básica. Hasta ahora el sistema de retiro sólo reconoce el beneficio de las pensiones a los trabajadores que se encuentran laborando en el sector formal de la economía, ya sea público o privado. Además, éste sistema anacrónico no reconoce el principio de la puerta revolvente - es decir, que un trabajador puede y cada vez sucede más, pasar del sector privado al público y viceversa-, algo tan usual que nos parece incomprensible que no se hubiese aún contemplado en ley. Sin embargo, habrá también casos graves en los cuales a pesar de cotizar para ambos sistemas no se pueda conseguir la jubilación laboral y/o pensión de seguridad social ni en un lado ni en otro. La movilidad laboral puede provocar que se pierdan importantes derechos, sobre todo los que tienen que ver con pensiones, en el caso extremo, los derechos se pueden perder por completo.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012, la presidencia de la República plantea que en materia de pensiones y seguridad social es necesario incrementar la cobertura y crear un sistema más equitativo. Existen cerca de 3 millones de trabajadores afiliados a sistemas de pensiones públicos de reparto es decir, sistemas en los que los trabajadores en activo financian con sus ingresos las pensiones de los trabajadores retirados que no cuentan con conservación de derechos entre ellos ni con los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales.

Para enfrentar esta problemática se buscará consolidar un sistema nacional de pensiones, mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados. La reciente reforma a la Ley del ISSSTE contribuye de manera importante a esta estrategia, al lograr la conservación entre los dos sistemas pensionarios más grandes del país, el que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado y el de los trabajadores del sector privado.

Durante los últimos años los sistemas de pensiones han representado presiones financieras significativas a las entidades federativas, en parte por sus bajos niveles de reservas y su estructura de beneficios definidos, pero además por el cambio demográfico que se ha venido presentado en el país durante las últimas décadas. Esta situación ha provocado que las haciendas estatales tengan que realizar mayores erogaciones para poder cumplir con estas obligaciones, lo que limita aún más sus recursos. Es por eso que las entidades se han preocupado por realizar modificaciones a sus respectivas leyes de pensiones para tratar de hacerlos sustentables en el largo plazo y aminorar las presiones que ejercen sobre sus finanzas.

La problemática de los sistemas de pensiones estatales en México es compleja. Su operación y viabilidad se ha deteriorado seriamente durante los últimos años, ya que enfrentan en general un déficit actuarial importante. En otras palabras, los ingresos presentes y futuros de dichos sistemas no alcanzan para pagar las obligaciones de las pensiones de sus trabajadores.

Esta situación se debe principalmente a que las instituciones y/o organismos encargados de cubrir las jubilaciones y pensiones, fueron creados a lo largo del siglo XX, en condiciones económicas, sociales y demográficas muy diferentes a las que actualmente prevalecen.

En su mayoría, los sistemas de seguridad social estatales son de beneficio definido y otorgan pensiones por vejez, invalidez y fallecimiento entre otras prestaciones. En estos sistemas las pensiones se definen ex-ante y no están ligadas a las contribuciones de los trabajadores durante su vida laboral. En muchos casos, existe la llamada pensión por jubilación que se otorga únicamente con requisitos de años de servicios, sin importar la edad, concediéndose el 100.0 por ciento del sueldo pensionable.

En la actualidad una buena parte de las entidades federativas mantienen este tipo de esquemas, muchas veces generosos pero no viables financieramente. Esto sucede porque los empleados pueden retirarse con 25 o 30 años de servicio público, sin importar la edad. Por consiguiente, algunos estados reportan pensionados de alrededor de 40 años, con una alta probabilidad de que recibirán beneficios de

pensiones por más tiempo del que contribuyeron al sistema (no concuerdan las contribuciones con las responsabilidades de gastos de los sistemas).

Es importante señalar que muchos de los beneficios de jubilación de dichos sistemas se fueron pactando a lo largo del tiempo, a través de leyes y contratos colectivos de trabajo, que no fueron sustentados financieramente con estudios actuariales para garantizar su viabilidad.

Otro factor importante que está contribuyendo a la inviabilidad de los sistemas ha sido la insuficiencia de las cuotas y aportaciones para el financiamiento de las pensiones estatales, toda vez que hasta antes de las Reformas realizadas a la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los empleados públicos contribuían solamente con el 8.0 por ciento de su sueldo base al régimen de pensiones, mientras que las dependencias y el Estado contribuían con el 19.75 por ciento. Sin embargo, las contribuciones de los trabajadores en las entidades federativas incluso están por debajo de ese monto.

Los altos beneficios otorgados y aportaciones insuficientes para fondar las pensiones han resultado en una profunda descapitalización de los sistemas de pensiones estatales. Los pagos actuales y la acumulación de pasivos han limitado cada vez más los recursos de que disponen las entidades federativas para satisfacer otras necesidades urgentes que tienen como la provisión de servicios de educación, salud, seguridad, y sobre todo han afectado las inversiones en infraestructura básica, egresos tan importantes para su desarrollo económico.

Actualmente, la cobertura de la seguridad social a los trabajadores al servicio de las entidades federativas se realiza, ya sea a través del ISSSTE o de organismos públicos descentralizados como institutos estatales o municipales de seguridad social o direcciones de pensiones.

En noviembre de 2005, nace la Asociación Nacional de Instituciones Estatales de Seguridad Social, organismo que agrupa a instancias de 27 entidades federativas que tienen bajo su responsabilidad el otorgar de manera integral o complementaria las prestaciones que conforman la seguridad social

El cuadro 3.5 presenta el sistema de seguridad social de cada entidad federativa así como el personal asegurado por cada una de las instituciones u organismos encargados de cubrir estas obligaciones.

Cuadro 3.5 Sistemas estatales de seguridad social

Entidad federativa	Dependencia	Sistema Estatal	Personal Asegurado
Aguascalientes	ISSSSPEA	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes	Burocracia y Magisterio
Baja California	ISSSTECALI	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California	Burocracia y Magisterio
Baja California Sur	ISSSTE		Burocracia

Entidad federativa	Dependencia	Sistema Estatal	Personal Asegurado
Campeche	ISSSTECAM	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche	Burocracia y Magisterio
Chiapas	ISSSTECH	Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas	Burocracia y Magisterio
Chihuahua		Dirección de Pensiones Civiles Gobierno del Estado de Chihuahua	Burocracia
Coahuila		Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila /Dirección de pensiones de los Trabajadores de la Educación	Burocracia y Magisterio
Colima		Dirección de Pensiones Civiles Gobierno del Estado de Colima	Burocracia y Magisterio
Distrito Federal	CAPTRALIR / CAPREPOL / CAPREPA / ISSSTE	Caja de Previsión para los Trabajadores de Raya / Caja de Previsión de la Policía Preventiva / Caja de Previsión de la Policía Auxiliar / ISSSTE	Trabajadores de la Lista de Raya / Policia Preventiva / Policia Auxiliar / Burocracia
Durango	DPED	Dirección de Pensiones Gobierno del Estado de Durango	Burocracia y Magisterio
Estado de México	ISSSEMYM	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	Burocracia
Guanajuato	ISSEG	Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato	Burocracia
Guerrero	ISSSPEG	Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero	Burocracia y Magisterio
Hidalgo	ISSSTE		Burocracia / Magisterio
Jalisco		Dirección General de Pensiones del Estado de Jalisco	Burocracia
Michoacán	DPCEM	Dirección de Pensiones Civiles del Gobierno del Estado de Michoacán	Burocracia y Magisterio
Morelos	Gobierno Estatal	Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos	Burocracia
Nayarit		Fondo de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit	Burocracia
Nuevo León	ISSSTELON	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo Leon	Burocracia
Oaxaca	OPE	Oficina de Pensiones del Gobierno del Estado de Oaxaca	Burocracia

Entidad federativa	Dependencia	Sistema Estatal	Personal Asegurado
Puebla	ISSSTEP	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla	Burocracia y Magisterio
Querétaro		Gobierno del Estado de Querétaro	Burocracia
Quintana Roo	ISSSTE		Burocracia
San Luis Potosí		Dirección de Pensiones Gobierno del Estado de San Luis Potosí	Burocracia y Magisterio
Sinaloa	ISSSTESIN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa / Instituto de Pensiones	Burocracia / Magisterio
Sonora	ISSSTESON	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora	Burocracia y Magisterio
Tabasco	ISSET	Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco	Burocracia
Tamaulipas	UPIYSSET	Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas	Burocracia
Tlaxcala	PCET	Dirección de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala	Burocracia
Veracruz	IPEV	Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz	Burocracia
Yucatán	ISSTEY	Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán	Burocracia
Zacatecas	ISSSTEZAC	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas	Burocracia / Magisterio

Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Estatales de Seguridad Social (ANIESS). 2011

Debido a los serios problemas financieros para enfrentar sus obligaciones, algunos estados han emprendido reformas en sus sistemas de pensiones ya que en su mayoría, estos han sido rebasados por las necesidades que enfrentan. El problema es que muchas de estas reformas se han pospuesto debido a presiones políticas y sociales, especialmente los sindicatos de trabajadores son renuentes al cambio ya que en la mayoría de los casos significan mayores aportaciones de su parte para poder fondar estas prestaciones. Adicionalmente la falta de valuaciones actuariales homogéneas impide que las entidades de seguridad social dimensionen realmente los problemas que enfrentan por lo que se dificulta tomar las medidas pertinentes para darle viabilidad los sistemas.

Para darse una idea de la problemática que se enfrenta, el cuadro 3.6 muestra, según proyecciones, el tiempo estimado con que cada estado cuenta antes de ser rebasados por las obligaciones adquiridas con sus pensionados.

Cuadro 3.6 Reservas estatales de pensiones

Entidad federativa	Reservas (en años)
Aguascalientes	100 años
Baja California	N/R
Baja California Sur	N/R
Campeche	2029 a 2034
Chiapas	2016
Chihuahua	N/R
Coahuila	2027
Colima	N/R
Distrito Federal	N/R
Durango	2014
Estado de México	2013
Guanajuato	2036
Guerrero	2011
Hidalgo	N/R
Jalisco	N/R
Michoacán	N/R
Morelos	N/R
Nayarit	2028
Nuevo León	N/R
Oaxaca	2014
Puebla	2017
Querétaro	2020
Quintana Roo	N/R
San Luis Potosí	N/R
Sinaloa	N/R
Sonora	N/R
Tabasco	N/R
Tamaulipas	2019
Tlaxcala	N/R
Veracruz	N/R
Yucatán	2028
Zacatecas	2022

N/R: No hay registro de reservas

Fuente: Fitch y Standars and Poor's

Algunos estados ya han emprendido reformas en sus sistemas de pensiones, para hacerlos viables financieramente. Estas reformas en general no han seguido un mismo patrón, sino que cada estado, de acuerdo con su problemática ha adoptado los cambios que ha considerado más convenientes. Es por ello que para consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura, además de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, se debe reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad y asegurar la conservación de derechos entre los diferentes Sistemas.

Un sistema de pensiones basado en cuentas individuales da certidumbre y propiedad al trabajador respecto de sus beneficios pensionarios. Al ligar la pensión a los recursos mantenidos en la cuenta individual es fundamental que la inversión de éstos siempre esté orientada hacia la obtención de mayor rendimiento, a la vez que se garantice su seguridad. Para lograr esto, se continuará monitoreando al sistema para garantizar que la reciente reforma cumpla con el cometido planteado de mejorar la pensión que recibirán los trabajadores a su retiro. Al avanzar en esta dirección resultará más atractivo para los trabajadores pertenecientes a otros sistemas la transformación a un régimen de cuentas individuales que les dé el derecho de mantener sus recursos ahorrados si deciden cambiar de trabajo. Lo mismo aplicaría al incentivar la inscripción de trabajadores independientes al sistema.

Los primeros pasos para la construcción de un sistema nacional de pensiones consisten en hacer compatibles los diversos sistemas públicos que coexisten actualmente y que no reconocen la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio. Esta estructura no solo resulta injusta e inequitativa, sino que genera fricciones muy importantes en el mercado laboral. Al ir transformando los distintos planes de pensiones, incorporándolos al sistema hoy formado por el ISSSTE y el IMSS, se dará una mayor movilidad laboral.

Al considerar el incremento que se dará en el ahorro financiero por esta vía y la demanda por instrumentos financieros que esto implica, resulta crucial el desarrollo de proyectos productivos y de instrumentos financieros para lograr que estos recursos sean canalizados a financiar proyectos prioritarios, tales como de infraestructura, de vivienda y de PyMEs. De esta forma, las acciones mencionadas anteriormente en materia del mercado de valores complementarán a las estrategias en materia de seguridad social y sistemas de pensiones.

Estrategias:

1. *Completar y actualizar el diagnóstico de la problemática de pensiones y establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los sistemas de pensiones públicos. Para ello, es necesario completar y actualizar el diagnóstico de los sistemas públicos de pensiones del país. Para después establecer un mecanismo institucional para que esta información se mantenga al día y se registre de manera homogénea en todas las instancias públicas.*
2. *Llevar a cabo un diagnóstico integral respecto a los pasivos que representan los sistemas públicos de salud. Todos los sistemas de salud deben llevar a cabo un diagnóstico, partiendo de la labor de proyección de costos realizada por el IMSS y el ISSSTE con el objeto de incorporar a sus propias proyecciones financieras, los impactos de la transición epidemiológica.*
3. *En materia de pensiones el diagnóstico obtenido para los distintos sistemas de pensiones públicos apunta a una dirección inequívoca: La creación de un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en base a cuentas individuales y con una Pensión Mínima Garantizada (PMG).*
4. *El nuevo Sistema Nacional de Pensiones debe de diseñarse de tal forma que:*
 - a. *Permita la plena conservación cuando un trabajador cambie de empleo.*

- b. *Otorgue plena certeza jurídica al trabajador de que los recursos son de su propiedad.*
- c. *Sea financieramente auto sustentable.*
- d. *La transición al nuevo sistema debe respetar los derechos laborales de los trabajadores.*

Al ser un tema políticamente sensible, las reformas necesarias para establecer un Sistema Nacional de Pensiones, se han visto frenadas por los tiempos electorales. En cambio, un tema paralelo a ello y que también involucra a la seguridad social desde el ámbito de la cobertura en salud y los servicios médicos (principalmente, a través del Seguro Popular) ha cobrado auge en años recientes, siendo uno de los estandartes del actual gobierno. Con una rápida revisión histórica, puede notarse una tendencia a tratar temas sensibles para la sociedad en etapas intermedias de los sexenios, por lo tanto, se espera que el tema del SNP se retome hasta dentro de algunos años.

Conclusiones

A través del presente trabajo, se han expuesto de manera puntual las causas que orillaron al cambio de régimen en los sistemas de seguridad social más importantes del país ante el inminente deterioro de sus finanzas, situación que los estaba llevando aceleradamente hacia una potencial quiebra, la cual hubiera tenido un impacto catastrófico no sólo para los afiliados, sino para el país entero en términos macroeconómicos en el corto plazo. Las reformas mencionadas han suavizado la estrepitosa caída y postergado la quiebra inminente de los sistemas de seguridad social algunos años más, liberando presión que los pasivos laborales ejercían sobre los recursos de las principales instituciones de seguridad social (IMSS E ISSSTE).

Para entender más a fondo el cambio de Régimen, fue necesario abordar el problema desde distintos ángulos:

- Financieramente, el cambio resultaba obligatorio por la fuerte carga que representa en las finanzas de los institutos (IMSS e ISSSTE) el pago de pensiones y ante el panorama futuro debido a la composición de su población asegurada actual y la tendencia demográfica.
- Actuarialmente, el incremento de los pasivos laborales se convirtió en una importante desviación de las hipótesis técnicas, las reservas destinadas a pensiones se vieron rebasadas, poniendo a los institutos en una situación de vulnerabilidad actuarial.
- Administrativamente, al no existir una correcta clasificación de los recursos, las reservas de los fondos de pensiones se destinaron a la creación de la infraestructura del seguro de salud, mismo que nació desfinanciado en sus gastos de operación por un mal cálculo actuarial. El crecimiento del seguro de salud se financió con el seguro de IVCM y con las reformas los recursos de las pensiones ya no son administrados por el IMSS sino por las Afores, con lo cual se ha hecho visiblemente explícito el déficit del seguro de salud. Por otra parte, no se ha calculado adecuadamente una prima del seguro de salud para pensionados, quienes son los que cada vez consumen mayor porcentaje del presupuesto por tener en su mayoría enfermedades catastróficas.
- Demográficamente, las proyecciones demográficas para México, mostraban una clara tendencia hacia la caída en la relación de contribuyentes a beneficiarios de la seguridad social como resultado del aumento en las expectativas de vida de la población y caídas en la tasa de natalidad. Este hecho, fuera del control de los administradores de la seguridad social, deterioró las posibilidades de financiamiento del sistema.
- Fiscalmente, la necesidad de subsidio por parte del Gobierno Federal a los institutos para cubrir sus necesidades básicas de cobertura ha ido en aumento. El sistema de pensiones tiene implicaciones importantes para las finanzas públicas, debido a las aportaciones que debe realizar cada año el Gobierno Federal para su funcionamiento. El financiamiento de los seguros que proporciona el ISSSTE proviene de cuotas que pagan los trabajadores y el Gobierno Federal como patrón.

- Económicamente, con el establecimiento del nuevo régimen de pensiones, se crean importantes fondos de reserva en las Afores, los cuales han sido aprovechados por el Gobierno Federal, ya sea en instrumentos de corto plazo del Estado (recursos que éste ha destinado al gasto corriente) o como mecanismo de ahorro interno (con las aportaciones voluntarias).
- Socialmente, el problema se vuelve más complejo cuando existe una porción de la población que siente rechazo a los cambios, en gran parte por la desinformación al respecto o por las repercusiones que puede significar en los ingresos individuales futuros un régimen como este ante la situación económica y laboral del País. El embate económico ha afectado tanto a los programas de beneficio definido como a los de contribución definida y han generado escepticismos de la sociedad con respecto a sus beneficios. El cambio debe garantizar a trabajadores, patrones y sociedad en general, un sistema que permita el desarrollo económico pero no a costa de un gran sacrificio social.

Por lo anteriormente expuesto, en México se estableció un nuevo sistema de pensiones derivado de la seguridad social, con un esquema de contribución definida y garantía de pensión. Con ello se redujeron las presiones financieras sobre los dos principales Institutos de Seguridad Social del País (IMSS e ISSSTE) y sobre las finanzas públicas en beneficio de la estabilidad económica y del país.

Con este cambio se logró un importante avance en la oferta de pensiones del sector público por varias razones, entre otras:

- Se otorgaron derechos de propiedad a los afiliados sobre los recursos de retiro por primera vez en la historia de la seguridad social del país.
- Se individualizaron los recursos previsionales y la cuenta individual brindó certeza jurídica a los afiliados.
- Se estableció un mecanismo de ahorro de largo plazo con el esquema de contribución definida.
- Se respetaron plenamente los derechos adquiridos por los jubilados al momento de la reforma, y para los nuevos afiliados el esquema ofrece un financiamiento viable y sostenible.
- Se creó una nueva industria especializada en el manejo de los recursos de retiro y en servicios de atención previsional.

Este estudio se ha enfocado en el desarrollo y evolución de la industria de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, misma que surgió a raíz de las reformas mencionadas. Una de las reformas fundamentales es la participación de la iniciativa privada, a través de instituciones de seguros, en el pago y administración de las pensiones derivadas de las leyes de seguridad social, lo anterior a cambio de un monto constitutivo necesario para el pago de la renta correspondiente al pensionado.

A más de una década de la entrada en operación de las compañías de seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, el sector ha enfrentado y superado los retos que el dinámico mercado le ha significado. Sin embargo, la agenda pendiente en materia de pensiones para nuestro país es muy amplia. Es necesario atenderla a la brevedad para garantizar a los trabajadores que tendrán los beneficios prometidos al momento del retiro, para propiciar los efectos deseados de fomentar el ahorro

nacional, de formalizar el mercado de trabajo y de desarrollar el mercado de capitales, elementos esenciales para elevar la tasa de crecimiento económico a los niveles requeridos para mejorar el bienestar de la población.

De este panorama, se puede destacar que en un ejercicio prospectivo se observan 3 líneas de acción muy claras que serán las que impulsen a la industria en un futuro próximo y que actualmente, ya cuentan con algún grado de avance por parte de los diferentes participantes del esquema (Autoridades, reguladores e instituciones).

Así pues, se tiene que:

- I. Se trabaja en la revisión, actualización y desarrollo de bases técnicas más confiables. Esto como un proceso de mejora continua, brinda certeza al sector y permite una mayor eficiencia operativa. Se tienen proyectos para actualizar las tablas de mortalidad para incapacitados parciales e inválidos con base en la experiencia propia del sector. Se ha planteado la posibilidad de hacer una diferenciación de los lotes de prospectación con base en perfiles de riesgo y desarrollar metodologías específicas para cada segmento, lo que permitirá una mejor administración del riesgo por parte de las compañías y mejores tasas de reemplazo para los pensionados.
- II. Para facilitar la conservación de derechos, el día 17 de Febrero de 2009, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) firmaron un convenio que permitirá la conservación a los trabajadores que migren entre el sector público y privado, con el reconocimiento de sus años de servicio y derechos. Pero hasta el término del presente trabajo, sólo se reformó en la ley del ISSSTE, donde en el Capítulo VIII. De la transferencia de los derechos, se habla de la transferencia de derechos entre el instituto y el IMSS.
- III. Con el fin de ampliar la cobertura del Sistema, en el Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012 se plantea la necesidad de crear un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en base a cuentas individuales y con una pensión mínima garantizada (PMG). Al respecto, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) se ha dado a la tarea de hacer un estudio de viabilidad. El nuevo Sistema Nacional de Pensiones debe de diseñarse de tal forma que:
 - Permita la plena conservación cuando un trabajador cambie de empleo.
 - Otorgue plena certeza jurídica al trabajador de que los recursos son de su propiedad.
 - Sea financieramente auto sustentable.
 - La transición al nuevo sistema debe respetar los derechos laborales de los trabajadores.

Como propuesta adicional, derivado del estudio de las metodologías de calce y descalce de activos establecidas por las compañías de Seguros de Pensiones, se observa la necesidad de contar con instrumentos de inversión con plazos superiores a los que actualmente se encuentran en el mercado. Se propone que dichos instrumentos puedan ser emitidos por el Gobierno Federal, restringidos a sectores

que tengan obligaciones derivadas de la Seguridad Social y cumplir con ciertos requisitos de solidez, certidumbre y reinversión.

Con esto se da por terminado esta Tesis que tiene por objetivo ir más allá de ofrecer un panorama histórico y actual del nuevo esquema operativo de los seguros de pensiones derivados de las Leyes de la seguridad social, mediante el desarrollo de estrategias que garanticen un futuro más promisorio al propio sistema, entendiendo su problemática y aprovechando sus ventajas competitivas.

Algunos otros aspectos relativos a los retos futuros que enfrenta la seguridad social, tales como: Servicios de salud, prestaciones sociales complementarias (guarderías, préstamos extraordinarios, servicios turísticos, culturales, deportivos, etc.) y aspectos laborales (reformas a la Ley Federal del Trabajo, outsourcing), no son tocados en esta tesis, por rebasar el ámbito de estudio establecido para la misma.

Bibliografía

- Albo, Adolfo et al., (2007) *“Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México: visión y propuestas de reforma”*, BBVA Bancomer, México, D.F.
- AMIS (2010) Seguros derivados de la Seguridad Social, Estadística Trimestral.
- CNSF (2009) Reglas de Operación para los Seguros de Pensiones, Derivados de las Leyes de Seguridad Social.
- David, Fred. R. (2008) *“Conceptos de Administración Estratégica”*, Pearson Educación de México, 11ª. Edición, México.
- IMSS (2009) Ley del Seguro Social.
- INEGI (2000) Censo General de población y Vivienda.
- ISSSTE (2007) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Serna Gómez, Humberto (2003) *”Gerencia Estratégica. Teoría-Metodología-Alineamiento, implementación y mapas estratégicos”*, 3R Editores, 8ª edición, Colombia.
- SHCP (2007) Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- SHCP (2008) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Solís Soberón, Fernando (2004) *“Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente”* en Comisión Nacional Hacendaria, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, D.F.
- Solís Soberón, Fernando (2010) *“Operaciones del nuevo esquema de pensiones”* en Comisión Nacional de Aseguradores, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, México, D.F.
- Thompson Jr., Arthur A. et al., (1994), *“Dirección y Administración Estratégicas. Conceptos, casos y lecturas”*, Addison-Wesley Iberoamericana, Edición en Español, Estados Unidos
- Yunes Linares, Miguel Angel (2009) *“La reforma del ISSSTE: un cambio necesario”*, ISSSTE, México, D.F.
- Zamora Romero, Angélica (2004) *“Diagnóstico de los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social”*, Tesis, UNAM, México, D.F.