

2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**“EL NUEVO ESQUEMA DE PENSIONES EN MEXICO
Y LA CREACION DE LAS AFORES; SU IMPACTO
ECONOMICO Y SOCIAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A:

JAVIER URBIETA ZAVÁLA

México, D.F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

267677



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de este trabajo y el esfuerzo impreso en él, obliga a reflexionar respecto a quiénes lo hicieron posible. En primer lugar mi eterna gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la Facultad de Economía, así como a los profesores que en mayor o menor medida contribuyeron a mi desarrollo profesional y personal. A David Mondragón, quién tuvo el acierto de sugerirme el proyecto, así como la paciencia y dedicación para dirigirlo. A los profesores y sinodales Enrique González Tiburcio, Felipe de Jesús Zermelo y Nicolas Mandujano, por haber dedicado una parte de su tiempo a la lectura y corrección del proyecto. Si bien es cierto la Tesis es resultado del trabajo de algunos meses, la realidad es que en su construcción participaron de manera decisiva y desde hace algún tiempo mis entrañables amigos: Manuel Palma, Ciro Murayama, Juan Carlos Licea, Leonardo Lomeli, Ricardo Corral, Mauricio López, Marcos Avalos, Guillermo del Rio, Juan Manuel Junco, Arnulfo Pedraza y José Luis Suaste. A todos ellos gracias por su apoyo durante el trayecto de la Licenciatura y en particular a quienes participaron en la revisión de la Tesis, pero sobre todo por su cálida amistad y por los buenos y malos momentos. A las esposas y novias de mis amigos que han tenido la paciencia de soportar las mismas discusiones que se repiten desde hace algunos años. A la Lic. Cristina Chávez Zamudio por su amistad, apoyo y confianza.

J U Z

A Erica, insuperable compañera y tenaz madre, con sincero agradecimiento por tu comprensión, pero más aun por hacer de la vida un trayecto divertido. A Javier, quién con sus sonrisas ha llenado mi vida y para Ana Paula, como un tributo a su tenacidad y por enseñarme que no hay nada imposible.

A mi madre Herminia, a quién debo recuerdos insuperables y a Javier un padre ejemplar, para ambos mi mayor reconocimiento. A mis hermanos Oscar, Berenice, Carlos Enrique y Daniel, a cada uno de ellos las gracias por haberme acompañado y seguir haciéndolo. A mi querido sobrino Oscar Javier.

A Daniel, María Elena, Brenda y Daniel a quienes sinceramente agradezco el apoyo y cariño.

“EL NUEVO ESQUEMA DE PENSIONES EN MEXICO Y LA CREACION DE LAS AFORES; SU IMPACTO ECONOMICO Y SOCIAL”

INDICE

	Página
Prólogo	2
Introducción al Nuevo Esquema de Pensiones	6
I. Características del Viejo Esquema de Pensiones	9
I.1 Antecedentes de la Seguridad Social y los Esquemas de Pensiones	9
I.2 Características del Viejo Esquema de Pensiones en México	17
I.2 Incorporación del SAR 92; Un primer Ajuste al Sistema	26
I.3 Problemática Estructural del Viejo Esquema de Pensiones	32
II. Cambio Estructural de los Sistemas de Pensiones en Otros Países	38
II.1 El Modelo de Pensiones Argentino.	40
II.2 El Caso Chileno (AFP)	44
II.3 La Central Provident Fund de Singapur	52
III. Creación de las AFORES en México	58
III.1 Marco Normativo	59
El Proceso Legislativo	59
Funcionamiento General del Sistema	62
La CONSAR	66
Las AFORES	69
Las SIEFORES	87
III.2 El Nuevo Esquema de Pensiones	97
III.3 El Impacto Social del Nuevo Esquema de Pensiones	113
III.4 El Impacto Económico	131
IV. Conclusiones	135
Bibliografía	138

PROLOGO.

La desigualdad y la marginación de los grupos sociales menos favorecidos, ha propiciado que su protección sea preocupación y demanda constante de las sociedades modernas, situación que ha originado la búsqueda de políticas tendientes a un equilibrio entre las demandas sociales y los recursos económicos con que se cuenta. De igual forma, el constante deterioro de los niveles salariales y de las condiciones de vida de la población en general, hace cada vez más patente la necesidad de buscar esquemas que no sólo garanticen condiciones de vida mínimas a la población de bajos ingresos, sino que les permitan acceder a una vida digna y decorosa, en donde el esfuerzo y trabajo sea recompensado con beneficios tangibles.

Para ello se han establecido instituciones y programas de seguridad social, que pretenden garantizar a los trabajadores 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 cuando se suceda algún siniestro o se deje de pertenecer a la fuerza laboral productiva.

Estos sistemas de seguridad social han enfrentado múltiples dificultades en los últimos años, debido a factores demográficos como el incremento de la esperanza de vida y la gradual inversión de la pirámide de crecimiento de la población; el aumento del empleo informal que además de los problemas económicos que conlleva, aísla de los beneficios de la seguridad social institucionalmente establecida, a una proporción cada vez mayor de la población; y, dificultades financieras en las instituciones encargadas de ejecutar estos programas, debido a los altos costos operativos en que incurren, en contraposición a los deficientes sistemas de fondeo y financiamiento.

En este marco, durante las últimas dos décadas, los países latinoamericanos como muchos otros, han impulsado importantes reformas a los sistemas de seguridad social. En forma particular en México, las reformas realizadas en 1995 a la Ley del Seguro Social y la publicación en 1996 del Decreto de la Ley de los

Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento, incorporan modificaciones de fondo y un nuevo concepto al sistema de seguridad social previsto para los trabajadores, específicamente en materia de pensiones, siendo éste el de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Estos cambios a su vez se vieron fortalecidos con las reformas y adiciones a las leyes: General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor.

Las reformas realizadas modifican el concepto de la seguridad social y los sistemas de pensiones, que durante largo tiempo fueron administrados y operados, básicamente, por los Institutos creados por el poder Ejecutivo Federal, mismos que cumplían de manera general una doble función: proporcionar los servicios médicos y beneficios sociales a la población cotizante y pagar las pensiones como resultado de accidentes, enfermedades o por situación de retiro. El financiamiento para la prestación de estos servicios, provenía fundamentalmente de las cuotas y aportaciones realizadas por el Estado, trabajadores y patrones, así como de un monto cada vez más creciente de recursos de origen fiscal.

El resultado del proceso de reforma es un nuevo esquema de pensiones, en donde las cuotas y aportaciones para el retiro de los trabajadores - anteriormente administradas por instituciones gubernamentales - serán canalizadas a las AFORES, quienes deberán registrarlas en cuentas individuales e invertirlas en las sociedades de inversión que operen, transitando de un sistema de reparto de beneficios definidos, a uno de capitalización con cuentas individuales. Bajo este nuevo esquema, los beneficios económicos a que tienen derecho los trabajadores, serán financiados por los recursos depositados en las AFORES y los rendimientos que éstos generen, es decir, los beneficios futuros de los trabajadores en situación de retiro, estarán en función de los montos de las cuotas y aportaciones, así como de los rendimientos que se acumulen en su cuenta individual durante su vida productiva.

La inquietud de elaborar el presente trabajo se circunscribe en dos vertientes: la primera tiene que ver con la generalizada y natural preocupación por conocer la estructura y esquema operacional del nuevo sistema de pensiones, ya que de su buen funcionamiento y de los rendimientos que se generen, dependerán las rentas mensuales con las que se asegura una situación de retiro decorosa que podrán disfrutar una buena parte de los ahora jóvenes. Asimismo, existe la inquietud motivada en las clases de Teoría Económica, por comprender el impacto económico del nuevo sistema de pensiones y la creación de las AFORES, las implicaciones que tendrá en el sistema financiero y los posibles beneficios que podrían permearse hacia los distintos sectores productivos, a la luz de un esquema que ha probado - por lo menos en algunos países latinoamericanos - ser un eficaz instrumento generador de ahorro interno, capaz de dar certidumbre a economías con alto grado de dependencia de la inversión externa.

El presente trabajo no pretende dar una justificación ni censurar *a priori* al nuevo sistema de pensiones, sino que busca describir su funcionamiento y operación, propiciando su entendimiento en dos sentidos: el impacto económico a nivel global y el impacto social, medido éste último en términos de los efectos que tendrá para el trabajador el pensionarse bajo el nuevo régimen.

Para ello, se han desarrollado tres capítulos. En el primero se realiza una breve descripción de los antecedentes históricos de los sistemas de seguridad social y de pensiones, se analiza el marco jurídico y funcionamiento del sistema de pensiones que se deroga y se pone de manifiesto la problemática que se generaba en lo general y a nivel individual.

En el segundo se analizan las reformas a los sistemas de pensiones de otros países, lo cual permitirá identificar los rasgos y particularidades en el caso mexicano, así como observar los resultados económicos que han alcanzado algunos de los países que adoptaron sistemas de capitalización individual.

En el tercer y último capítulo, se describirá el sistema de pensiones mexicano y se profundizará en la creación de las AFORES, analizando como ya se señaló

dos aspectos fundamentales: los efectos económicos derivados del ahorro interno que se espera genere el sistema, así como las perspectivas de los trabajadores que se retiren bajo el nuevo régimen de pensiones, describiendo el marco jurídico-normativo que regula su funcionamiento, las formas en que serán administrados e invertidos los recursos para el retiro y las nuevas modalidades de pensión por las que podrán optar los trabajadores.

INTRODUCCION AL NUEVO ESQUEMA DE PENSIONES.

Para iniciar el análisis del nuevo sistema de pensiones y más específicamente de la creación e impacto de las AFORES, es necesario definir cuál será su cobertura y alcance. Para ello se requiere despejar una primera interrogante ¿A qué trabajadores es aplicable el nuevo esquema de pensiones?

En la búsqueda de la respuesta a esta interrogante, se debe considerar que hasta el año de 1997 el sistema de pensiones mexicano fue administrado básicamente por entidades de origen gubernamental: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y en forma particular algunos organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos. Cada uno de éstos atendía las demandas de pensiones de un segmento particular de la fuerza laboral ocupada formalmente, de acuerdo a las políticas y lineamientos que establecía el ordenamiento jurídico que los regulaba, en el que de manera particular se determinaban las modalidades, formas y requisitos para adquirir el derecho a una pensión; el origen y destino de las cuotas y aportaciones necesarias para otorgar las prestaciones económicas y en especie a que tienen derecho sus afiliados; así como la cuantía de las cuotas y aportaciones que habrán de entregar el Estado, los trabajadores y en su caso, los patrones.

Por su parte, la forma en que operará el nuevo esquema de pensiones, se encuentra regulada por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro¹ (SAR), ordenamiento que en su contenido y específicamente en su artículo tercero, considera dentro del ámbito de su competencia a los institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, así como a los de naturaleza análoga, es decir que en primera instancia, la Ley del SAR prevé la incorporación al nuevo régimen de pensiones de trabajadores cotizantes tanto del IMSS como del ISSSTE.

¹Publicada en Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

Estos dos institutos son los de mayor importancia y cobertura en función de la población laboral total². El IMSS tiene como población objetivo, a todos los trabajadores y sus beneficiarios sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, esto es, aquellas personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, las sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través de Decreto respectivo. Asimismo y de forma voluntaria, son sujetos de la cobertura del IMSS 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 social³.

Por su parte, el ISSSTE proporciona los servicios de seguridad social a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal y de los poderes de la Unión, así como a sus beneficiarios; a los trabajadores de las dependencias y entidades de los estados, municipios y legislaturas locales de acuerdo a los convenios que para tal efecto se celebren; a los diputados y senadores que se incorporen de manera individual y voluntaria, y a las agrupaciones o entidades que de manera particular determine la Junta Directiva de ese Instituto.

Sin embargo, no se debe perder de vista que cada uno de estos institutos se encuentra regulado por su propia Ley, en la que de manera particular se determina, como ya se señaló, el monto, origen y la entidad encargada de

²Con base en cifras publicadas por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en julio de 1997 el IMSS tenía una base cotizante de 11.4 millones y de acuerdo a la Encuesta Nacional del Empleo de 1993 realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el ISSSTE mantenía afiliados aproximadamente a 6 millones de trabajadores, 2 del Gobierno Federal y 4 de los Estados de la República.

³El IMSS fue creado hace 54 años y a la fecha, a través de su régimen obligatorio, brinda cobertura a 37 millones de mexicanos, cuenta con una infraestructura de 1,700 unidades médicas, cubre 1.5 millones de pensiones mensualmente, recibe en sus guarderías a 61,000 niños, brinda asistencia en sus instalaciones médicas a 700,000 personas cada día y nacen en ellas, uno de cada tres mexicanos.

administrar los recursos que se acumulen por concepto de cuotas y aportaciones. Por tal motivo, un trabajador del IMSS o ISSSTE sólo puede incorporarse al nuevo régimen de pensiones, cuando la Ley del instituto de seguridad social al que se encuentre adscrito señale expresamente, que las aportaciones para el retiro serán canalizadas a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas.

Hasta el mes de febrero de 1997, únicamente los trabajadores cotizantes al IMSS pueden incorporarse al nuevo sistema y por lo tanto afiliarse a una AFORE. La razón de ello es que sólo este instituto ha modificado el contenido de su Ley, previendo que las cuotas y aportaciones para el retiro - que anteriormente eran canalizadas al IMSS - sean administradas por las entidades financieras denominadas AFORES. A continuación se presenta el texto integro del artículo 159 de la Ley del Seguro Social⁴:

"Para efectos de esta Ley, se entenderá por Cuenta Individual, a aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias".

Por lo anterior y para efectos del presente trabajo, cuando se haga referencia a los sistemas de pensiones, se entenderá que se refiere al previsto para los trabajadores afiliados al IMSS.

⁴Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

I. CARACTERÍSTICAS DEL VIEJO ESQUEMA DE PENSIONES.

I.1 Antecedentes de la Seguridad Social y los Esquemas de Pensiones.

De la Seguridad Social.

Una de las preocupaciones de los Estados modernos, ha sido la de proveer a la sociedad los bienes materiales necesarios para su subsistencia; proporcionar asistencia en especie o dinero en caso de enfermedades; garantizar los medios de subsistencia necesarios cuando por edad avanzada o accidentes, queden privados de trabajo remunerado; y, otorgarles ayudas asistenciales que favorezcan el desarrollo individual y colectivo. Para sintetizar todo este conjunto de necesidades sociales, se ha acuñado el término de "*Seguridad Social*".

De acuerdo con Salvador Milanés García Moreno⁵, "*la Seguridad Social es un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio, pudiendo concluir que la seguridad social no sólo tiene como finalidad el remedio de situaciones o estados de necesidad*".

El concepto de Seguridad Social, si bien es característico de la sociedad moderna, no ha sido ajeno a otras sociedades independientemente de su organización económico-social, de tal forma que aún cuando pudiera parecer contradictorio, en la sociedad democrática Ateniense⁶ de los siglos V y IV a.c., se presentan los primeros indicios de políticas tendientes a proteger en mayor o menor medida los intereses de grupos minoritarios o desfavorecidos. De esta

⁵García Moreno, Salvador Milanés, "Nuevo Esquema de Pensiones", en *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, México, Themis, 1996.

⁶La Atenas de los siglos V al IV a. de C., era una sociedad con características del modo de producción esclavista, en donde el régimen democrático se consolidó después de siglos de lucha entre grupos antagonistas. Existían claramente diferenciados tres grandes grupos sociales: los ciudadanos, quienes ejercían el gobierno a través del voto directo de la asamblea; los metecos o extranjeros residentes; y, los esclavos.

forma Pericles incluyó en su programa de gobierno, líneas de acción en donde se beneficiaba al grupo de ciudadanos desposeídos, empleándolos como mano de obra en el embellecimiento de Atenas, proponiendo incluso instaurar un mecanismo de pago similar al del salario mínimo.

Para la sociedad Ateniense era importante proveer de cierta protección a segmentos particulares de la clase ciudadana que por su naturaleza resultaban ser los más vulnerables. Así pues, los huérfanos gozaban de leyes particulares que evitaban el abuso por parte de sus tutores y a los familiares de las mujeres pobres, se les encomiaba a casarse con ellas o a proporcionarles una dote para que tuvieran un matrimonio decoroso. Especial interés reviste para efectos del presente trabajo, la importancia que daba la sociedad Ateniense a su ancianos, a los cuales las leyes protegían imponiendo a sus hijos la obligación de cuidarlos y mantenerlos⁷.

El ejemplo anterior, si bien es cierto no es comparable a los esquemas de seguridad social del Estado moderno, nos da una muestra del interés de las sociedades por brindar en mayor o menor medida, protección a segmentos particulares de la población que por sus condiciones, pudieran resultar los más débiles o vulnerables.

La seguridad social como política gubernamental del Estado moderno, nace apenas a mediados del siglo pasado en Europa, como una necesidad de hacer frente a los reclamos sociales derivados del proceso de industrialización y sobrepoblación urbana de la sociedad. En este sentido resulta consistente el pensar, como se muestra en el cuadro 1.1, que la seguridad social se implementará primeramente en los países en donde los procesos industriales se encontraban más desarrollados.

No obstante por la coyuntura existente, la seguridad social era concebida bajo un concepto más que de desarrollo individual y colectivo, con una esencia

⁷ Galaz, Mariateresa, "La Protección Social en Atenas Clásica", en *Crónica Legislativa*, publicación trimestral, Año V, N° 6, México, H. Cámara de Diputados, diciembre de 1995-enero de 1996.

predominantemente reparadora y causal, es decir atendía los problemas de los individuos *ex-post*, carecía de una visión a largo plazo - como de hecho deben ser concebidos los sistemas de seguridad social - y su cobertura resultaba insuficiente, por lo que como siempre sucede, las clases sociales menos favorecidas se encontraban en general al margen de sus beneficios.

Cuadro 1.1
Año en que se establecieron los programas de Seguridad Social

País	Invalidez, Vejez y Muerte	Enfermedades y Maternidad (Ayuda Médica)	Accidentes de Trabajo	Desempleo	Ayuda Familiar
Europa					
Alemania	1889	1883	1884	1927	1954
Austria	1854	1854	1888	1921	1945
Bélgica	1884	1844	1903	1920	1930
Bulgaria	1924	1924	1924	1925	1942
Checoslovaquia	1889	1888	1888	1921	1945
España	1919	1929	1922	1919	1938
Francia	1885	1928	1898	1925	1932
Gran Bretaña	1908	1911	1897	1911	1944
Holanda	1913	1913	1901	1916	1939
Italia	1861	1910	1898	1919	1936
Portugal	1919	1919	1913	n.d.	1942
Suecia	1913	1891	1901	1934	1947
U.R.S.S.	1922	1922	1922	1922	1944
Yugoslavia	1889	1888	1887	1927	1949
América					
Argentina	1919	1934	1915		1957
Brasil	1923	1931	1919	1965	1941
Canadá	1927	1935	1902	1940	1944
Chile	1924	1924	1916	1937	1937
Colombia	1929	1946	1915		1957
Cuba	1923	1934	1916		
El Salvador	n.d.	1949	1911		
Estados Unidos	1935	1965	1908	1935	
México	1943	1943	1931		
Perú	1936	1936	1911		
Uruguay	1919	1958	1920	1944	1943

Fuente: García Moreno, Salvador Milánés, "Nuevo Esquema de Pensiones", en *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, México, Themis, 1996.

En Inglaterra a principios de este siglo, hay un cambio importante en la concepción de estos sistemas, convirtiéndose en herramientas que a través de la redistribución de la riqueza atesorada vía impuestos, permitían llevar beneficios a una mayor parte de la población. Esta función desde entonces fue comprendida, tanto por los individuos como por el Estado, como una responsabilidad de carácter público, que no sólo hacía referencia a la solución de los problemas

inmediatos, sino que permitía brindar cobertura a sectores tradicionalmente desprotegidos y estimular el desarrollo social a largo plazo.

Desde entonces y a lo largo del siglo XX los países se han visto, en mayor o menor medida, obligados a impulsar políticas y redes tendientes a abatir los reclamos sociales, sobre todo durante el auge de los procesos de industrialización en donde por medio del Estado benefactor⁸, se logró rescatar de la pobreza e indiferencia a segmentos importantes de la población, especialmente a los ancianos. Bajo este concepto, cada vez un mayor volumen de los recursos disponibles se canalizaron a proyectos que incidieran en el incremento de los niveles de empleo y el crecimiento económico y asimismo, aumentó el fondeo al gasto social específicamente en salud, educación, servicios básicos y combate a la pobreza.

El desarrollo de los sistemas de seguridad social en el mundo ha seguido rumbos diversos a causa del nivel de desarrollo económico de cada país, las tradiciones culturales y la coyuntura política en que cada uno se ha desarrollado, de manera tal que en general se puede distinguir que en los países desarrollados se establecieron estos sistemas a partir de la construcción de instituciones sólidas de bienestar social, que protegían al individuo a lo largo de su ciclo de vida, logrando que esta protección se diera bajo una base ciudadana⁹.

Por el contrario en los países en desarrollo, se construyeron sistemas que protegían exclusivamente al mercado laboral formal, bajo la premisa de que el desarrollo de una economía lo suficientemente productiva, permitiría un ingreso tal que al gravarlo y redistribuirlo, otorgaría a ciertos segmentos de la población los beneficios que no habían obtenido de la economía de mercado; sin embargo, la realidad fue que una buena parte de la sociedad en estos países quedó al

⁸ El Estado benefactor tiene como característica una importante expansión del gasto público y un cambio significativo en su estructura, así como un aumento significativo en la intervención y función reguladora del Estado.

⁹ De acuerdo con Clemente Ruíz Durán un sistema de seguridad social con base ciudadana, es aquel que garantiza el bienestar social en un entorno de solidaridad intrageneracional, que a la vez asegurar coberturas para todos los miembros de la sociedad, contribuye al bienestar en el corto y largo plazos. Para más detalles ver Ruíz Durán, Clemente, "Hacia una Reforma de la Seguridad Social con Visión Ciudadana", en *Revista de Comercio Exterior*, BANCOMEXT, septiembre de 1996.

margen de los beneficios, profundizando aún mas la inequidad entre la población.

En el caso particular de México, el primer antecedente legislativo en materia de seguridad social se encuentra a principios de siglo, en dos disposiciones de rango estatal: la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 20 de abril de 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida el 9 de abril de 1906. Ambos ordenamientos establecían por primera vez en el país, la obligación de los patrones en el sentido de atender a los trabajadores o sus beneficiarios, en caso de que se presentaran enfermedades, accidentes o incluso la muerte, como resultado del cumplimiento de sus labores.

Con la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917, se sientan las bases de la seguridad social en México, al considerar en el artículo 123 de la Carta Magna "de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en trabajo, de accidentes y de otros con fines similares". Posteriormente en el año de 1929, el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del mismo artículo constitucional, en el que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, sentando con ello las bases para la formalización institucional de la seguridad social en México.

No obstante lo anterior, la Ley no fue concretada sino hasta 14 años después¹⁰, cuando el 19 de enero de 1943 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social y posteriormente se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituyéndose este último en la instancia gubernamental garante de la seguridad social en México.

¹⁰Durante ese lapso hubo importantes esfuerzos para legislar la seguridad social. En el año de 1935, el presidente Lázaro Cárdenas envió al legislativo un proyecto de Ley del Seguro Social en el que se encomendaba la prestación de los servicios a un Instituto de Seguros Sociales, mismo que incorporaría a todos los trabajadores asalariados del campo e industriales y que sería financiado con aportaciones tripartitas: patrones, trabajadores y Estado; no obstante por la coyuntura existente en el país, la iniciativa de Ley tuvo que ser pospuesta.

De los Esquemas de Pensiones.

La seguridad social, como ya se estableció, debe entenderse con carácter universal y de cobertura general a la totalidad de individuos de un Estado, cubriendo además de los servicios de salud, sociales y culturales necesarios para el desarrollo individual y colectivo, aspectos de previsión social que otorguen garantías y provean de certidumbre a los individuos que por causas endógenas a su voluntad¹¹, queden privados de trabajo remunerado. Para ello se han establecido mecanismos denominados "**Sistemas de Pensiones**", los cuales han sido generalmente regulados y supervisados por el Estado y operados por instituciones de seguridad social¹².

Los esquemas de pensiones fueron creados con la finalidad de otorgar a los trabajadores o a sus beneficiarios, una renta periódica que les permita un ingreso para subsistir cuando se suceda algún siniestro (enfermedades, accidentes o muerte), o bien cuando el individuo se retire de la actividad productiva ya sea por su edad avanzada o por que ha reunido requisitos que le permiten gozar de los beneficios que se hubieran pactado previamente.

Los antecedentes de los sistemas de pensiones pueden situarse en la fase de industrialización y el proceso de *masificación* de las sociedades, en donde factores como la concentración de los individuos en las ciudades y la dependencia cada vez en mayor medida, de los ingresos generados por la actividad productiva, hicieron patente la necesidad de dotar de algún tipo de cobertura a todos aquellos dependientes del sistema económico que por envejecimiento, accidentes o enfermedades dejaban de percibir ingresos, convirtiéndose en segmentos de la población altamente vulnerables.

¹¹Se deben entender como causas ajenas a la voluntad del individuo, los accidentes o enfermedades que traen como consecuencia la imposibilidad para desempeñar un trabajo remunerado; la eventualidad de llegar a edad avanzada en la que no es posible seguir laborando; y, la muerte.

¹²Si bien es cierto las pensiones son concebidas como un instrumento de política para el bienestar social y por consecuencia responsabilidad directa del Estado, lo cierto es que en la mayoría de los países estos sistemas han sufrido un cambio importante, al incorporar a su operación a empresas privadas - básicamente compañías aseguradoras -, mismas que en algunos países coexisten con los esquemas de pensiones institucionales provistos por el Estado.

El primer esquema de pensiones por contribución administrado por el Estado de que se tenga conocimiento, fue puesto en marcha en Prusia, en el año de 1889 por el entonces Canciller de Hierro Otto Bismarck. Dicho esquema era financiado con base en las contribuciones o impuestos a cargo de los trabajadores activos, sin importar sus planes personales de ahorro para el retiro; era pues un sistema de aportación obligatoria, con financiamiento exclusivo de los beneficiarios.

En América los planes de pensión fueron introducidos a principios de este siglo y en México, fue hasta 1904 cuando se instrumentan de manera formal en algunos Estados de la República, los primeros modelos pensionarios. Posteriormente en el año de 1943 con la creación del IMSS, se desarrolla un nuevo esquema de pensiones con el cual se buscaba brindar protección a los asalariados del país, incorporando posteriormente con la creación del ISSSTE, a los trabajadores al servicio del Estado¹³. Ambos esquemas han funcionado como sistemas de reparto, en donde las pensiones del grupo pasivo (pensionados), fueron pagadas por las contribuciones que realizaban los sujetos activos (trabajadores).

En América Latina los esquemas de pensiones bajo el modelo de reparto continuarían sin cambios importantes hasta el año de 1981, cuando el dictador chileno Augusto Pinochet, adoptó reformas que modificarían la concepción de estos sistemas, al establecer el un esquema obligatorio de fondos de pensión en cuentas individuales para el retiro y otros riesgos (invalidez y muerte), administrado por empresas particulares y con la estricta vigilancia del Estado.

Desde entonces países como Perú, Argentina, Ecuador, Colombia y Chile han mostrado grandes avances en este campo, y aunque aún deberán pasar algunos lustros para demostrar que los modelos son correctos, los primeros resultados arrojan un saldo positivo. En México, no es sino hasta el año de 1997 con la entrada en vigor de diversas disposiciones reglamentarias, cuando se reforma el

¹³Solo se incluyen los esquemas de pensiones operados por el IMSS e ISSSTE, en virtud de que la mayor parte de la población de la economía formal, se encuentran afiliados a alguno de estos institutos. Faltaría incluir como operador de esquemas de pensiones al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), a algunas entidades paraestatales como

sistema de pensiones mexicano, transitando de un esquema de reparto de beneficios definidos a uno de capitalización con cuentas individuales, incorporando la figura de las AFORES, asunto sobre el que se profundiza en el Capítulo Tercero.

I.2. Características del Viejo Esquema de Pensiones en México¹⁴.

El sistema de pensiones vigente hasta el 31 de junio de 1997, se caracterizó por ser un sistema de reparto de beneficios definidos, que incluía de conformidad con la Ley del Seguro Social que se derogó, cobertura en dos tipos de seguro: el de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) y el de Riesgos de Trabajo (RT).

Pensiones del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

El programa de pensiones por el seguro de IVCM fue diseñado desde sus inicios como un fondo colectivo financiado por aportaciones de origen tripartita, es decir de trabajadores, patrones y Estado, mismo que en su concepto original generaba beneficios parcialmente capitalizados. Sin embargo al transcurso del tiempo se tradujo en un sistema de reparto, debido a que las reservas actuariales de los fondos se utilizaron para hacer frente a otras necesidades financieras de la seguridad social, básicamente las relativas a enfermedades y maternidad. Los riesgos que amparaba este seguro eran:

- **Invalidez¹⁵.**- Consistía en la imposibilidad del trabajador para desempeñar un trabajo que le remunerará por lo menos el 50% de los ingresos que percibía habitualmente y que esta imposibilidad se originara por una enfermedad o accidente que hubiera ocurrido fuera del trabajo. Para acceder a la pensión por este ramo, el trabajador debía tener acreditadas 150 semanas de cotización al IMSS.
- **Vejez¹⁶.**- Para acceder a la pensión por el ramo de vejez, se requería que el trabajador hubiera cumplido 65 años de edad y tuviera reconocidas ante el IMSS 500 semanas de cotización.

¹⁴Al citarse al viejo esquema de pensiones, se refiere al previsto para los trabajadores incorporados al régimen del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

¹⁵Artículos 128, 129, 131 y 136 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

- **Cesantía en Edad Avanzada**¹⁷.- Este seguro imponía al trabajador la obligación de haber cotizado por lo menos 500 semanas al Instituto, tener 60 años de edad y haber quedado privado de trabajado remunerado.

Los beneficiarios de los trabajadores que accedían a alguna de estas 3 pensiones, adquirirían el derecho a obtener una ayuda por concepto de asignación familiar (carga familiar), la cual se otorgaba de acuerdo a los siguiente:

- ⇒ Para la esposa o concubina, la cantidad equivalente al 15% de la pensión que correspondía al pensionado.
- ⇒ Para cada uno de los hijos menores de 16 años, el 10% de la pensión que recibía el pensionado.
- ⇒ El equivalente al 10% a cada uno de los padres del pensionado, si es que no existían hijos y conyuge. Si el pensionado sólo tenía un ascendiente, podía acceder a un 10% adicional de su pensión.
- ⇒ Si no existían ninguno de los familiares anteriores, el pensionado adquiría el derecho a obtener su pensión más un 15% adicional.

Adicionalmente el Instituto otorgaba un aguinaldo igual a un mes de pensión, así como una ayuda asistencial equivalente al 20% de la pensión que correspondía a los trabajadores pensionados por los tres ramos anteriores, si es que acreditaban un estado físico que requería de la ayuda de otra persona de manera permanente o continua.

Los montos anuales de las pensiones para los 3 ramos anteriores, se establecían de conformidad con la Tabla 1.2, tomando como base para el cálculo el promedio del salario base de cotización de las últimas 250 semanas. Asimismo, las pensiones se actualizaban conforme a los incrementos en el Salario Mínimo General para el Distrito Federal (SMGDF), su cuantía no podía ser superior al 100% del salario promedio que sirvió como base para calcularla, incluyendo las

¹⁶Artículos 137, 138 y 142 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

¹⁷Artículos 143, 144, 145 y 147 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

asignaciones familiares y ayuda asistencial y partir del 1o. de enero de año de 1995, se estableció que la renta mensual no podría ser inferior a 1 SMGDF.

Tabla 1.2 de Cuantificación de Pensiones¹⁸

Grupo de Salario en Veces el Salario Mínimo General para el D.F.	Porcentaje de Cuantía Básica %	los Salarios Incremento Anual %
Hasta 1		
de 1.01 a 1.25	80.00	0.563
de 1.26 a 1.50	77.11	0.814
de 1.51 a 1.75	58.18	1.178
de 1.76 a 2.00	49.23	1.430
de 2.01 a 2.25	46.67	1.615
de 2.26 a 2.50	37.65	1.756
de 2.51 a 2.75	33.68	1.868
de 2.76 a 3.00	30.48	1.958
de 3.01 a 3.25	27.83	2.033
de 3.26 a 3.50	25.60	2.096
de 3.51 a 3.75	23.70	2.149
de 3.76 a 4.00	22.07	2.195
de 4.01 a 4.25	20.65	2.235
de 4.26 a 4.50	19.39	2.271
de 4.51 a 4.75	18.29	2.301
de 4.76 a 5.00	17.30	2.330
de 5.01 a 5.25	16.41	2.335
de 5.26 a 5.50	15.61	2.377
de 5.51 a 5.75	14.88	2.398
de 5.76 a 6.00	14.22	2.416
de 6.01 Límite	13.62	2.433
Superior Establecido	13.00	2.450

Nota: La cuantía básica anual y sus incrementos se calculan en función del salario diario promedio correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización.

De lo anterior se desprende que la renta mensual que recibiría un pensionado por los ramos de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, estaría determinada por el siguiente modelo¹⁹:

$$\text{Para el pensionado: } P = W \varphi [\alpha + (Z \beta)]$$

En Donde: P =Pensión Mensual
 W =Salario Diario Promedio de las últimas 250 semanas de cotización.
 φ =Días del mes.

¹⁸Artículo 167 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

- α =Cuantía básica correspondiente al nivel salarial, expresada en términos porcentuales.
- Z =Número de años cotizados adicionales. Para el calculo de anualidades, se considera que cada 52 semanas son igual a 1 año cotizado.
- β =Incremento anual expresado en términos porcentuales.

Si el pensionado tenía derecho a recibir asignaciones familiares y ayudas asistenciales, percibiría en adición a su pensión mensual, un monto determinado de acuerdo a los siguiente:

Por concepto de asignación familiar: $\phi = P [(Y 0.15) + (Xn 0.10)]$

ó $P (Rn 0.10)$ cuando $Y = 0$ y $X = 0$

ó $P 0.15$ cuando $Y = 0, X = 0$ y $R = 0$

ó $P (R 0.20)$ cuando $Y = 0, X = 0$ y $R = 1$

Por concepto de ayudas asistenciales: $\gamma = P 0.20$

- En donde: ϕ =Monto mensual a recibir por concepto de asignaciones familiares.
- P =Pensión Mensual.
- Y =Conyuge del pensionado en plenitud de derechos.
- X =Hijos menores de 16 años del pensionado²⁰.
- R =Padres del pensionado, siempre y cuando dependan económicamente de éste.
- n =Número de familiares para esa categoría.
- γ =Monto mensual a recibir por ayudas asistenciales.

En suma, el trabajador pensionado que tenía derecho a las ayudas asistenciales y asignaciones familiares, obtenía una pensión mensual igual a $P + \phi + \gamma$, más

¹⁹Elaboración propia, de acuerdo con la información de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

²⁰La pensión y las asignaciones familiares podían prorrogarse hasta los 25 años, cuando el hijo del pensionado continuara estudiando en alguno de los planteles del sistema educativo nacional o bien, si éste se encontrara incapacitado.

una anualidad o aguinaldo igual a P, debiendo cumplir que el SMGDF Mensual $\leq P + \phi + \gamma \leq$ Salario Base de Cálculo Mensual.

Por su parte la cuantía de las pensiones (P1) para los trabajadores que se retiraban al amparo del ramo de cesantía en edad avanzada, estaba dada por lo siguiente:

- Si la pensión se generaba a los 60 años de edad entonces $P1 = 0.75 (P + \phi + \gamma)$.
- Si la pensión se generaba a los 61 años de edad entonces $P1 = 0.80 (P + \phi + \gamma)$.
- Si la pensión se generaba a los 62 años de edad entonces $P1 = 0.85 (P + \phi + \gamma)$.
- Si la pensión se generaba a los 63 años de edad entonces $P1 = 0.90 (P + \phi + \gamma)$.
- Si la pensión se generaba a los 64 años de edad entonces $P1 = 0.95 (P + \phi + \gamma)$.

- **Muerte²¹.**- El fallecimiento de un trabajador afiliado, generaba el derecho a los beneficiarios de obtener una pensión por este ramo, siempre y cuando el trabajador al fallecer hubiera cotizado al instituto 150 semanas o bien, se encontrase disfrutando de alguna de las pensiones arriba mencionadas. Para disfrutar de la pensión, la muerte debía ser causada por una enfermedad o accidente no profesional y la cuantía de las pensiones se apegaba a lo siguiente:

Pensión de viudez.- El conyuge en plenitud de derechos, obtenía una pensión equivalente al 90% de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada que el pensionado fallecido disfrutaba, o de la que hubiera correspondido al asegurado en caso de invalidez. Asimismo, el conyuge viudo tenía derecho a la ayuda asistencial si su estado físico lo requería.

Pensión de Orfandad.- Cada uno de los hijos menores de 16 años o incapacitados, obtenían una pensión mensual equivalente al 20% de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada que el pensionado fallecido disfrutaba o de la que hubiese correspondido al asegurado en caso de invalidez. En caso de que el huérfano lo fuera de padre y madre la pensión se incrementaba a 30%.

Pensión de Ascendientes.- En caso de no existir conyuge o hijos, se les otorgaba a cada uno de los padres dependientes económicamente del trabajador fallecido, una pensión equivalente al 20% de la que estuviese gozando al fallecer el pensionado o de la que correspondería por invalidez.

El financiamiento para otorgar las prestaciones económicas y en especie del seguro de IVCM, provenía de las aportaciones que de manera obligatoria cubrían los trabajadores, los patrones y el Estado, de acuerdo al siguiente cuadro:

Financiamiento para el Seguro de IVCM

Aportante	Monto de la Aportación
Trabajadores	2.125% respecto al Salario Base de Cotización (SBC)
Patrones	5.950 % respecto al SBC
Estado	0.425 % respecto al SBC
Total	8.5% respecto al SBC

Para los efectos del monto de las aportaciones, el SBC se componía de los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se le entregara al trabajador. Para el ramo de IVCM, los trabajadores debían estar inscritos al IMSS con un SBC de *por lo menos un* SMGDF y como límite máximo el equivalente a 10 SMGDF.

De acuerdo con las disposiciones reglamentarias de la Ley de Seguro Social que se derogó, las reservas de las aportaciones del seguro de IVCM debían invertirse en activos financieros del Gobierno Federal y registrarse contablemente por separado de los recursos correspondientes a otros ramos de aseguramiento. Asimismo, debían utilizarse de manera exclusiva para el pago de las prestaciones del propio seguro y si existieran diferencias positivas de los ingresos menos los egresos, éstas se utilizarían para incrementar las reservas.

²¹Artículos 149 y 150 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

Pensiones del Seguro de Riesgos de Trabajo.

El seguro de Riesgos de Trabajo (RT) nace en el año de 1943, precisamente con la creación del IMSS y desde entonces ha venido evolucionando distinguiéndose claramente tres etapas: de 1944 a 1973, agrupaba los conceptos de riesgos de trabajo e invalidez y su función básica era administrar el seguro y determinar el grado de riesgo para la clasificación de las empresas; de 1974 a 1988, se incorpora la medicina del trabajo y se consolidan los servicios con el desarrollo de la especialidad médica, centrándose en la atención al daño, incorporando con las reformas a la Ley del Seguro Social en 1973, ciertas disposiciones de carácter preventivo; por último desde 1989 y hasta las reformas de diciembre de 1995, el seguro de RT incorporó el fortalecimiento de los aspectos de promoción y de profesión contra los riesgos de trabajo en el marco de la atención sistemática de la salud.

El seguro de RT nació bajo el fundamento de un sistema financiero denominado "Reparto de Capitales de Cobertura" y para su operación se requería de la constitución de reservas actuariales que respaldaran los pasivos contingentes futuros derivados del pago de las prestaciones en especie o en dinero²² a que tenían derecho los trabajadores que sufrieran algún siniestro.

Los riesgos que amparaba este seguro, eran los accidentes, enfermedades o muerte del trabajador como consecuencia o resultado de su actividad laboral, considerando como accidente o enfermedad de trabajo, a todo estado patológico, lesión y perturbación funcional inmediata o posterior que se presentara en ejercicio o con motivo del trabajo, incluyendo a los accidentes sucedidos en el trayecto del domicilio al empleo.

Los accidentes o enfermedades por RT, propiciaban pensión por tres causas:

- Cuando se generaba una incapacidad permanente total, el asegurado tenía derecho a recibir una pensión mensual equivalente al 70% del salario en que

²²En la práctica, la mayor parte de las reservas del seguro de RT fueron utilizadas para cubrir las pensiones en curso de pago.

venía cotizando, misma que se actualizaba de conformidad con el incremento en el SMGDF. En el caso de que la incapacidad permanente se hubiera originado por una enfermedad, la pensión era calculada de acuerdo al salario promedio de las últimas 52 semanas de cotización.

Para este caso la pensión correspondiente se expresaba de la siguiente forma: $P = W0.70$

En donde: P =Pensión Mensual
 W =Salario de cotización mensual en el momento del siniestro o salario promedio mensual de las últimas 52 semanas de cotización, para el caso de enfermedades ocasionadas por el ejercicio del trabajo.

- Para los casos en que se generaba incapacidad permanente parcial, se estaba a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y solo se tenía derecho a pensión, cuando la incapacidad permanente parcial determinada fuera superior a un 25%. En este caso, la pensión era establecida en función de un porcentaje de la que correspondería por incapacidad permanente total.
- Cuando el RT producía la muerte del trabajador, el conyuge tenía derecho a una pensión (P_1) equivalente al 40% de la que le correspondería al trabajador por incapacidad permanente total, es decir $P_1 = P_0.40$; a cada huérfano le correspondía una pensión del 20% de la que correspondería por incapacidad permanente total, de tal forma que $P_1 = P_n (0.20)$, donde n = al número de hijos en plenitud de derechos o bien, una pensión equivalente al 30%, si hubieran quedado huérfanos de padre y madre.

Todas las pensiones del seguro de RT se actualizaban conforme a los incrementos en el SMGDF y para cada una de éstas, se otorgaba un aguinaldo equivalente a 15 días de la pensión. El financiamiento para cubrir las prestaciones económicas derivadas del seguro de RT, provenía de manera exclusiva de las aportaciones a cargo de los patrones, mismas que se

determinaban en función de la cuantía del salario base de cotización y de los riesgos inherentes de la actividad y empresa en cuestión. En la tabla 1.3, se sintetizan las primas que debían de cubrir los patrones.

Para conocer el monto de las primas que se debían pagar, se determinaba la clase a la que pertenecía la empresa, de acuerdo con el catálogo contenido en el Reglamento para la Clasificación de Empresa y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo. Posteriormente se ubicaba el grado de riesgo²³, a partir del cual se definía la cuantía de la prima expresada como porcentaje del salario base de cotización de cada trabajador.

Tabla 1.3 Primas del Seguro de Riesgos de Trabajo²⁴

Clase	Clasificación por Grados de riesgo			Cuotas vigentes como porcentaje de los salarios		
	Mínimo	Medio	Máximo	Mínimo	Medio	Máximo
I	1	3	5	0.3478	0.5435	0.73925
II	4	9	14	0.6414	1.1306	1.61990
III	11	24	237	1.3263	2.5984	3.87045
IV	13	45	60	3.1855	4.6532	6.12100
V	50	75	100	5.1425	7.5887	10.03500

Fuente: Martínez González, José Gabriel, "El Seguro de Riesgos de Trabajo", en *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, Themis, México 1996.

El monto total de los recursos que pagaban los patrones por concepto de primas en el seguro de RT eran administrados por el IMSS y de acuerdo a la normatividad, las reservas debían invertirse en instrumentos que garantizarán su seguridad y rentabilidad. Además debían aplicarse exclusivamente para el pago de los pasivos que se generaban al amparo de este seguro.

²³El grado de riesgo era determinado por el IMSS, atendiendo a la frecuencia y gravedad de los accidentes o enfermedades profesionales ocurridos en la empresa

²⁴De acuerdo con el artículo 79 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el año de 1997.

1.3 Incorporación del SAR 92; Un primer Ajuste al Sistema

Desde al año de 1982 la Ley del Seguro Social tuvo constantes reformas, las cuales pretendían corregir la incipiente situación financiera del IMSS, debida en gran parte a la carga que representaba el pago de pensiones, específicamente en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, para las cuales se sabía desde entonces que no existían las reservas necesarias para garantizar el pago de las obligaciones futuras.

Dada la problemática anterior, el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, lanzó una iniciativa en el año de 1991, en la que se solicitaban modificaciones a la Ley del Seguro Social, con la finalidad de constituir un sistema de pensiones con cuentas individuales muy parecido al chileno. No obstante, tal iniciativa encontró una seria oposición, específicamente en el sector obrero quien lo veía como una privatización del IMSS, por lo que sólo se logró instrumentar un sistema complementario al sistema de pensiones de ese Instituto, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92), mismo que desde 1994 fue supervisado en su funcionamiento por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Este sistema buscaba complementar los esquemas de pensión de beneficio que recibían los trabajadores por parte de los institutos de seguridad social. Es importante establecer que con el surgimiento del nuevo sistema de pensiones, cuyo arranque fue el 1º. de julio de 1997, las cuentas individuales del SAR que estaban distribuidas en los distintos bancos, serán transferidas a las AFORES.

El SAR 92 es un sistema de capitalización con cuentas individuales y de contribuciones definidas, esto es que a cada trabajador participante en el sistema se abriera una cuenta a su nombre, en la que se registran los recursos aportados de forma obligatoria por los patrones, así como los rendimientos que de ellos se generen. Este sistema fue instrumentado como un complemento a los programas de reparto de beneficios definidos ya existentes, con aplicabilidad para los

trabajadores sujetos al régimen del IMSS y del ISSSTE²⁵, y consistía en la apertura de una cuenta individual en una institución de crédito autorizada, cuenta que a la vez se dividía en dos subcuentas: Retiro y Vivienda.

Para la subcuenta de Retiro, el patrón²⁶ destinaba una aportación equivalente al 2% del SBC y para vivienda la aportación era de 5% del SBC, siendo que el salario base al que estas aportaciones aplicaban, tenía un límite superior de 25 veces el SMGDF. Los fondos acumulados de la subcuenta de retiro eran administrados por las instituciones financieras e invertidos en instrumentos de deuda del Gobierno Federal, mientras que los recursos de vivienda eran administrados por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en el caso de trabajadores del régimen del IMSS, y por el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), para los trabajadores cotizantes al ISSSTE.

Cabe hacer un paréntesis, para explicar la razón de incluir a los fondos de vivienda en una cuenta que estaba destinada específicamente para el retiro. La razón de ello, es que si bien es cierto estos recursos eran originalmente concebidos para la saldar o amortizar la adquisición, construcción o reparación de vivienda, también se podían poner a disposición del trabajador en los casos en que no se hubiera hecho uso de algún crédito en el transcurso de su vida productiva o bien si existieran saldos excedentes; es decir, que se constituían en un ahorro adicional del que se podía disponer al momento de pensionarse y dejar de pertenecer a la fuerza laboral activa²⁷.

²⁵Para la instrumentación de esta nueva forma de "ahorrar para el retiro", cada instituto de seguridad social (IMSS e ISSSTE) modificó el contenido de la Ley específica que lo regula. Para el caso del IMSS, estos cambios se incluyeron en las reformas y adiciones al Ley del Seguro Social publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, específicamente en la adición del artículo V Bis relativo al seguro de retiro. El ISSSTE por su parte incluyó estas reformas en el artículo V Bis, publicadas en el mismo Diario el 4 de enero de 1992.

²⁶Para los trabajadores sujetos al régimen del ISSSTE, el Estado hace las veces del patrón y por lo tanto realiza las aportaciones correspondientes.

²⁷Una razón adicional para incluir a los fondos de vivienda en esta cuenta para el retiro, bien podría ser que por primera vez estos recursos y sus rendimientos se encontrarían plenamente identificados, a diferencia del sistema de registro anterior, en donde el trabajador desconocía el monto y número de sus aportaciones.

Adicionalmente a las aportaciones de retiro y vivienda, los trabajadores podían realizar aportaciones voluntarias, mismas que tenían un tratamiento similar a los recursos de retiro, es decir se invertían en papel gubernamental.

Para el caso de afiliados del IMSS, los trabajadores o sus beneficiarios en caso de fallecimiento del primero, podían disponer de los recursos de la cuenta SAR en una sola exhibición o bien contratar una renta vitalicia, cuando hubieran adquirido el derecho a una pensión de las establecidas en el régimen del IMSS. Además, podían realizar retiros de la subcuenta de retiro, en los casos en que la invalidez parcial determinada por el IMSS se prolongara por lapso de tiempo mayor al que contemplaba la Ley o en caso de desempleo²⁸.

Uno de los cambios más importantes en el SAR 92 fue la incorporación del sistema financiero, con lo cual se buscaba obtener un orden en el control y registro de los recursos de la subcuenta de retiro y de vivienda, a la vez de imponer la obligación a los bancos participantes de enviar periódicamente al domicilio de los trabajadores un estado de cuenta en donde se especificaran todos los movimientos por concepto de aportaciones y de rendimientos, situación que permitía a los trabajadores identificar el incumplimiento de las obligaciones por parte de sus patrones o bien detectar deficiencias en las instituciones crediticias que operaban sus recursos, en cuyo caso les estaba permitido realizar el traspaso de los recursos de su cuenta individual a la institución financiera de su elección.

Desde la puesta en operación del SAR en el año de 1992, el sistema financiero se percató del enorme potencial y posible beneficios que se obtendrían del manejo de los recursos de los trabajadores, pues además del cobro de una comisión de 0.8% al año sobre el saldo de los recursos de la subcuenta de retiro, se facultaba a los bancos para mantener los recursos depositados por los patrones hasta por cuatro días, lo que les permitía cobrar un "floating" por el servicio antes de enviar los recursos al Banco de México, situación que propició

²⁸El retiro por desempleo, sólo aplicaba cuando el saldo de la subcuenta de retiro fuera de cuando menos 18 veces la última aportación y no se hubiera realizado ningún otro retiro por este concepto en los últimos 5 años.

la incorporación al sistema de un buen número de instituciones financieras²⁹. En la Tabla 1.4 se encuentran las instituciones financieras que operan recursos SAR.

Tabla 1.4 Instituciones Financieras Participantes en el SAR 92

ATLANTICO	BANCRECER	BANRURAL	CREMI	OBrero
BAJO	BANJERCITO	BITAL	INBURSA	PROBURSA
BANAMEX	BANORIE	BNCI	INVERLAT	PROMEX
BANCEN	BANORO	CITIBANK	MERCANTIL	SERFIN
BANCOMER	BANPAIS	CONFIA	MEXICANO	UNION

La incorporación de un buen número de entidades financieras al Sistema de Ahorro para el Retiro, tenía como finalidad la creación de un esquema de competencia, en donde la incorporación de la calidad de los servicios sería la clave para incorporar a un mayor número de trabajadores. Sin embargo, la realidad fue que el mercado de los recursos SAR fue concentrado por un escaso número de instituciones crediticias, de tal forma que 5 bancos (Bancomer, Banamex, Serfin, Inverlat y Bital) administran el 74% de las aportaciones de la subcuenta de retiro de los trabajadores afiliados al IMMS y, el 99% de los recursos de los trabajadores del ISSSTE, son administrados por otras 5 instituciones crediticias (Bancomer, Banamex, Serfin, Inverlat y Banjercito)³⁰.

El sistema SAR 92 dejó de operar para los trabajadores cotizantes al IMSS a partir del 4o. bimestre de 1997, con la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, en la que se prevé que estos recursos sean transferidos de las instituciones de crédito a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), en donde serán administrados y registrados en las cuentas individuales que para tal efecto se aperturen³¹. En este sentido resulta importante conocer la magnitud de los recursos que serán transferidos al nuevo sistema de pensiones, para lo cual en la Tabla 1.5 se presentan los saldos acumulados por subcuenta, relativos a los trabajadores afiliados al régimen de IMSS.

²⁹Para operar como administradora de los recursos SAR 92, se requería contar con la autorización de la CONSAR.

³⁰Con base en cifras del Banco de México, correspondientes a las depósitos de la subcuenta de retiro del mes de agosto de 1996.

³¹Los recursos de vivienda seguirán siendo administrados por el INFONAVIT, por lo que las AFORES sólo llevarán el registro de esta subcuenta.

Tabla 1.5 Saldos de las Subcuentas SAR 92 de los Trabajadores IMSS
(millones de pesos)

	1993				1995			
	Retiro	Vivienda	Total SAR 92	Tasa Anual Rendimiento Retiro ^{A/}	Retiro	Vivienda	Total SAR 92	Tasa Anual Rendimiento Retiro
Enero	2,466	3,804	6,270	5.5	9,605	16,195	25,800	6.8
Febrero	2,536	3,906	6,442	5.5	9,762	16,297	26,059	6.8
Marzo	2,963	4,708	7,671	5.5	10,676	17,499	28,175	6.8
Abril	3,023	4,790	7,813	5.5	11,186	17,588	28,774	5.8
Mayo	3,480	5,657	9,137	5.5	12,402	18,607	31,009	5.8
Junio	3,550	5,763	9,313	5.5	13,508	18,713	32,221	5.8
Julio	4,017	6,643	10,660	5.5	14,501	19,842	34,343	4.8
Agosto	4,087	6,743	10,830	5.5	15,025	19,956	34,981	4.8
Sept.	4,565	7,641	12,206	4.5	15,933	21,044	36,977	4.8
Octubre	4,630	7,727	12,357	4.5	16,264	21,150	37,414	4.8
Noviem.	5,138	8,643	13,781	4.5	17,190	22,203	39,393	4.8
Diciem.	5,178	8,699	13,877	4.5	17,616	22,293	39,909	4.8
	1994				1996			
	Retiro	Vivienda	Total SAR 92	Tasa Anual Rendimiento Retiro	Retiro	Vivienda	Total SAR 92	Tasa Anual Rendimiento Retiro
Enero	5,682	9,335	15,017	4.5	18,689	23,429	42,118	4.8
Febrero	5,774	9,742	15,516	4.5	20,719	24,738	45,457	4.8
Marzo	6,297	10,709	17,006	4.5	21,286	31,235	52,521	4.8
Abril	6,378	10,606	16,984	5.5	22,465	32,514	54,979	4.8
Mayo	6,912	11,410	18,322	5.5	23,193	32,638	55,831	4.8
Junio	6,999	11,493	18,492	5.5	24,363	33,979	58,342	4.8
Julio	7,540	12,445	19,985	5.5	24,879	34,105	58,984	4.8
Agosto	7,644	12,530	20,174	5.5	26,004	35,455	61,459	4.8
Sept.	8,212	13,491	21,703	5.5				
Octubre	8,307	13,588	21,895	5.8				
Noviem.	8,905	14,524	23,429	5.8				
Diciem.	9,009	15,179	24,188	5.8				

Fuente: Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México.

A/ Los rendimientos generados por los recursos de la subcuenta de retiro se determinan a partir de la tasa de interés que pagan los créditos a cargo del Gobierno Federal. Esta tasa se aplica al saldo promedio diario mensual de la subcuenta de retiro ajustado por la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes inmediato anterior.

El resultado global del SAR 92 correspondiente a los trabajadores del IMSS, es un saldo total acumulado a agosto de 1996 de 61,459 millones de pesos (2.1% del PIB nominal de 1996) y un rendimiento promedio de la subcuenta de retiro, en el período de enero de 1993 a agosto de 1996, de 4.7%. Para la subcuenta de vivienda los beneficios han sido francamente desalentadores, ya que de acuerdo

con la CONSAR se han obtenido rendimientos reales negativos, incluso en el año de 1995 el promedio fue de -9%.

I.4 Problemática Estructural del Viejo Esquema de Pensiones.

Aspectos Generales

Una de las principales razones del cambio en el sistema de pensiones, fue la problemática financiera por la que atravesaba el IMSS, específicamente en lo que corresponde al pago de pensiones del seguro de IVCM.

Un primer tamiz del problema en el pago de las pensiones del seguro de IVCM, es la estructura demográfica de la población, ya que ésta determina la magnitud de los recursos necesarios para hacer frente a las solicitudes de los trabajadores, que por edad avanzada o por siniestro pasen a situación de retiro. A este respecto y no obstante que la población en México continuará siendo predominantemente de jóvenes, se han realizado estimaciones que permiten afirmar que en los próximos 30 años la pirámide generacional tiende a invertirse, de tal forma que cada vez una mayor proporción de la población cumplirá 65 años o más, siendo que en Latinoamérica este segmento de la población pasará de representar el 4.9% a más del 17% y en México, en el año 2005, la población en este segmento de edad será del 13.7% (ver Tabla 1.6).

Tabla 1.6 América Latina: Composición Porcentual del Incremento Demográfico 1995-2025

País/Años	0-24	25-54	55-64	65 ó más
América Latina	10.4	55.0	17.1	17.5
Argentina	14.6	50.9	12.1	22.3
Brasil	9.9	53.9	18.0	18.2
Colombia	-4.8	55.8	24.6	24.4
Costa Rica	21.1	46.2	15.2	17.6
Guatemala	18.7	61.4	6.1	9.7
México	15.7	56.1	8.2	13.7
Perú	8.1	58.8	16.8	16.2

Fuente: U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of Census, International Population Report, en Ruíz Durán, Clemente. "Hacia una Reforma de la Seguridad Social con Visión Ciudadana".

Lo anterior implica que la razón de jubilados por trabajadores o de activos contra pasivos, aumentaría los costos del sistema de pensiones, haciendo insostenible en el largo plazo el esquema de pensiones del seguro de IVCM que se derogó con las reformas de 1997, más aún si se considera que de acuerdo a estimaciones del IMSS, durante los próximos 20 años el crecimiento anual esperado de los jubilados será de 5.7% mientras que el de los contribuyentes será de 2.6%. Asimismo, el incremento en la esperanza de vida ha propiciado un encarecimiento en este tipo de sistemas, pues a medida en que la tasa de mortalidad de los pensionados baja, se requieren de mayores recursos para continuar pagando las pensiones correspondientes.

Otro aspecto a considerar es el crecimiento del mercado de trabajo informal que, además de las distorsiones económicas que genera, tiende a repercutir en la caída de los salarios reales y por ende en las cuotas y aportaciones destinadas para fines de retiro. Como ejemplo basta señalar que los salarios reales en el sector manufacturero han caído en 44% en el período comprendido entre 1978 y 1995³².

En América Latina el problema del incremento del mercado laboral informal se ha agudizado y en México, la población que labora en la economía subterránea paso de 24.2% en 1980 a 36.29% en 1990, como se muestra en la Tabla 1.7.

Tabla 1.7 América Latina: Participación de la Población en los Mercados Informales

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

Fuente: Víctor Tockman, "Fomento productivo de las microempresas urbanas", en Ruíz Durán, Clemente. Hacia una Reforma de la Seguridad Social con Visión Ciudadana, ponencia presentada en el Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI.

³² Fuente: Banco de México.

Un tercer elemento es el deficiente fondeo con el que se cubren los pasivos derivados del seguro de IVCM, es decir que las cuotas y aportaciones que aportan de manera tripartita los trabajadores, patrones y Estado, resultan insuficientes para cubrir el monto total de las pensiones en curso de pago. Lo anterior se debe en gran medida a que las cuotas y aportaciones se tasan en función del SBC y se realizan independientemente del número de dependientes económicos del trabajador, no obstante el seguro cubre a la totalidad de beneficiarios, lo cual incrementa su costo.

Asimismo, el monto que reciben los trabajadores por concepto de pensión se ha visto incrementado al pasar del 35% de un SMGDF en 1989 al 100% de un SMGDF en 1995 y por el contrario las aportaciones para cubrir estas pensiones, sólo se incrementaron de manera gradual desde 1992 y hasta 1996, al pasar del 6 al 8.5% sobre el SBC. De acuerdo con cálculos del IMSS si el esquema de pensiones del IMSS que se derogó se hubiera mantenido vigente, las aportaciones deberían aumentar en 23.3% con respecto al SBC o de lo contrario en el año 2020 se generaría una crisis financiera en los distintos ramos de aseguramiento o bien, se tendrían que incrementar las aportaciones gubernamentales para que pasaran del 1% del PIB en el año 2000, al 3.75% en el año 2030.

Un aspecto importante en la crisis financiera del IMSS, lo significa la deficiente administración de las reservas de pensiones, tanto para el seguro de IVCM como para el de RT. Al respecto y no obstante que la Ley del IMSS que se derogó establecía de manera precisa la obligación de mantener las reservas actuariales necesarias para hacer frente a los pasivos, en la práctica el superávit generado en algunos años se utilizó de manera masiva para hacer frente a las necesidades de otros seguros, específicamente el de enfermedades y maternidad³³, de tal forma que gradualmente las reservas de pensiones fueron disminuyendo a tal grado que de acuerdo con cálculos del propio IMSS, las reservas que para el año

³³Si bien es cierto la utilización de los recursos de los seguros de RT e IVCM trajo consigo un quebranto en materia de pensiones, también es cierto que gracias a esos recursos, se logró construir una importante infraestructura hospitalaria, situación que coloca a México en esa materia, a la vanguardia de América Latina.

de 1994 debieron representar el 11% del PIB, representaron en el año de 1995 sólo el 0.4% del PIB.

Los patrones, por su parte, también contribuyeron en el deterioro financiero de la Institución, pues en los últimos años se vieron incrementados los índices de morosidad e incumplimiento en el pago de las cuotas y aportaciones por parte de los patrones, situación que propiciaba desajustes financieros.

Con relación a los problemas que enfrentó el SAR 92, se debe citar en primera instancia la falta de regulación y supervisión de los agentes financieros, toda vez que la entidad encargada de supervisar al sistema fue creada en el año de 1994, dos años después de la puesta en operación del entonces nuevo esquema. Lo anterior, propició problemas en la conciliación de los montos totales que administraban los bancos comerciales, el banco central y las instituciones de seguridad social, además de problemas en la recolección y entero oportuno de los recursos.

Especial interés reviste la falta de regulación en materia de inversiones, toda vez que los recursos de los trabajadores tenían pocas opciones de inversión, por lo que los rendimientos que se generaban no resultaban competitivos en relación a los de las sociedades de inversión existentes y en ocasiones incluso eran inferiores a las tasas ofrecidas por la banca de primer piso.

Por la falta de claridad en la normatividad, deficiencia en los sistemas de registro e inexistencia de una base de datos depurada y única, el SAR92 generó múltiples problemas de identificación de las cuentas individuales, de tal forma que se calcula que cada trabajador tiene en promedio 3 cuentas en diferentes bancos o incluso en la misma institución crediticia, situación que redundan en bajos rendimientos de los saldos. Por último, la alta concentración de los recursos SAR en no más de 5 instituciones crediticias, propició el detrimento de los servicios que cada una prestaba, pues al mantener a un mercado cautivo poco importaba incorporar mejoras.

Aspectos Particulares

El esquema operativo del viejo esquema de pensiones generaba ciertas inequidades entre los trabajadores, mismas que era necesario corregir. En primera instancia resultaba desfavorable para el trabajador que se pensionaba al amparo de los ramos de cesantía en edad avanzada o vejez, el hecho de que su pensión fuera calculada en base al salario percibido en las últimas 250 semanas de cotización, toda vez que generalmente quienes llegan a las edades de entre 60 y 65 años, se encuentran dentro de la curva descendente de productividad y por lo tanto sus ingresos suelen ser proporcionalmente menores al promedio obtenido durante la totalidad de su vida laboral.

Para el seguro de IVCM, el límite superior de cotización era de 10 veces el SMGDF, sin embargo para la determinación y cálculo de la pensión, el límite máximo reconocido de acuerdo a la Tabla de Cuantificación de Pensiones era de 6 SMGDF, por lo que el monto mensual de la pensión era muy similar para quien percibía un salario de 6 ó 10 veces el SMGDF.

De igual forma resultaba injusta la negativa de pensión a un trabajador que quedaba desempleado antes de cumplir los 60 años, pues no obstante que tuviera las semanas de cotización necesarias para adquirir una pensión, no cumplía el requisito de la edad. Asimismo, aquellos trabajadores que no hubieran cubierto las semanas de cotización y que quedaran imposibilitados para trabajar, perdían todo derecho a pensión y adicionalmente no podían recuperar el monto de las cuotas y aportaciones que se hubieran efectuado mientras estaban laborando.

Para los patrones, la Ley del Seguro Social que se derogó derivaba en pocos estímulos para invertir en medidas para disminuir los accidentes de trabajo, toda vez que para el cálculo de las primas del seguro de RT, se partía de una clasificación previamente determinada por el IMSS, de tal forma que si una empresa decidía invertir en prevención de accidentes, sólo podía acceder a pagar la prima correspondiente al límite inferior para esa categoría. Para que esta empresa pudiera bajar aún más su prima, tendría que esperar a que todas

las demás empresas de su misma industria invirtieran en la prevención de riesgos, ya que sólo la industria en su conjunto y no una empresa en lo individual podían bajar de clase de riesgo.

En cuanto a la incorporación del SAR resulta evidente que el sistema no operó de manera óptima, ya que los rendimientos de los recursos de las cuentas individuales fueron pobres, incluso negativos en los casos de los recursos de vivienda y la multiplicidad de cuentas de un sólo contribuyente en distintos bancos y los problemas de identificación en los datos básicos del trabajador, evitaban tener control sobre la totalidad de los recursos, además de generar un rendimiento inadecuado de los saldos.

II. CAMBIO ESTRUCTURAL EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES OTROS PAISES.

Los Sistemas de Pensiones, como ya se estableció en el Capítulo anterior, han sido un pilar importante de las políticas de seguridad social de los países, no obstante su desarrollo no ha sido homogéneo de tal forma que se pueden distinguir, aun en América Latina, distintas formas o estrategias para otorgar protección previsional a segmentos particulares de la población, que por sus características, pudieran resultar los más vulnerables a las condiciones de un sistema económico caótico, en donde problemas tales como altas tasas de desempleo y constante movilidad de la fuerza laboral, bajos salarios y escasa cobertura de la protección institucional se hacen cada vez más frecuentes.

Los esquemas de pensiones han sido contruidos generalmente con base en presiones sociales de ciertos grupos de la población y por ende, fueron concebidos en su momento con una esencia predominantemente reparadora, es decir se constituyeron en proyectos de solución a corto plazo, dejando de lado aspectos importantes que debe considerar un sistema de pensiones institucional eficiente, tales como garantizar la cobertura a un amplio sector de la población, a través de la distribución de ingresos intrageneracionales combinados con aportaciones voluntarias y recursos generados de la redistribución de impuestos, así como prever un sistema con una estructura financiera sólida en el largo plazo, que además de garantizar la seguridad de los recursos para el retiro de los trabajadores, provea de una base sólida de ahorro interno que genere certidumbre a la economía y permita desarrollar sectores estratégicos. En suma, un sistema de pensiones eficiente debiera conciliar dos aspectos: brindar una cobertura lo suficientemente amplia con remuneraciones adecuadas para los trabajadores que se retiran y propiciar certidumbre en la economía nacional, debido al volumen de los recursos que se manejan.

Lo cierto es que en América Latina los sistemas de pensiones se han mantenido sin cambios importantes durante el presente siglo y no es sino hasta la década de los ochenta cuando se da un giro importante, al modificar la estructura y operación de los sistemas de algunos países, convirtiéndose en herramientas de

la estrategia económica y coadyuvantes en el desarrollo social. Asimismo y debido a la regionalización y globalización de la economía y a la combinación de factores como la recesión, inflación, desequilibrios externos, transformaciones demográficas y crisis en las instituciones encargadas de operar estos programas, muchos países han realizado ajustes similares para transitar de los tradicionales sistemas de reparto a fondos de capitalización individual, buscando con ello adaptarse a las necesidades que impone una economía cada vez más cambiante, en donde la obtención de capitales para invertir en proyectos de largo plazo determina en buena medida la estabilidad de las naciones.

En el presente capítulo se realiza una breve descripción de las características de algunos de sistemas de pensiones adoptados en otros países y por su importancia, se analizan de manera particular tres casos: el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones Argentino, el modelo Chileno de Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y el caso de la Central de Fondos de Previsión (Central Provident Fund) de Singapur. Con ello se busca identificar los rasgos y particularidades de cada uno de los modelos adoptados, a fin de contrastarlos con el modelo de pensiones mexicano que se describe en el Capítulo tercero.

El análisis del modelo Argentino, resulta interesante en virtud de ser éste un modelo mixto, en el que coexisten dos sistemas: el tradicional esquema de reparto y el de capitalización con cuentas individuales; la importancia del análisis al sistema de pensiones chileno, radica en que además de ser un país latinoamericano con el que se comparten ciertos rasgos económicos, se constituye en el caso más exitoso de un sistema de capitalización individual, que ha probado ser por lo menos hasta la fecha, un eficaz instrumento de política económica y social; y por último, en el caso de la Central de Fondos de Previsión de Singapur, resulta interesante explorar la experiencia de un país en desarrollo que ha venido operando un sistema de capitalización con administración exclusiva de Estado, el cual ha demostrado un buen grado de aceptación entre la población.

El análisis realizado en este capítulo, se centra en la revisión de los esquemas de pensión adoptados en países en vías de desarrollo cuyos rasgos económicos

son similares, no obstante es importante establecer que en países desarrollados existen sistemas previsionales que resultan de mayor conveniencia para el Estado y los trabajadores; sin embargo, su funcionamiento en un país como el nuestro resulta inimaginable, toda vez que en aquellos países las condiciones macroeconómicas son generalmente estables, el ingreso per cápita de la población permite un excedente al consumo que bien puede utilizarse para invertir en el retiro y, cuentan con una sólida cultura del ahorro³⁴.

II.1 El Modelo de Pensiones Argentino.

A partir de 1994, Argentina adoptó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que bien podría considerarse mixto, toda vez que se integra por dos estructura operativas diferentes: un régimen tradicional de reparto administrado por el Estado y otro de capitalización individual, administrado por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

El sistema de capitalización inició operaciones con en el año de 1994 con la participación de 25 administradoras, sin embargo para el año de 1997 su número se vio reducido a 20, de las cuales las 6 más importantes son propiedad de bancos nacionales, internacionales, compañías de seguros, del Estado Argentino y de un Estado provincial. De acuerdo a cálculos de la Superintendencia de las AFJP, el valor de los recursos que administran éstas a febrero de 1997, es de 5 mil 500 millones de dólares, lo que representa el 1% del PIB argentino, no obstante se estima un crecimiento acelerado de estos fondos, de tal forma que en el año 2000 se acumulen recursos equivalentes a un porcentaje total del PIB de 5.86%, en el 2010 el 10.1% y para el año 2030 el 42.7%.

³⁴Como un ejemplo, basta señalar que en los Estados Unidos, además del sistema de seguridad público financiado básicamente por la transferencia de recursos de origen fiscal, existen fondos privados conocidos como IRA's (Individual Retirement Accounts), los cuales gozan de un tratamiento fiscal favorable y cuyo valor en el mercado de más de 650 billones de dólares. La afiliación a estos planes es voluntaria y el régimen de inversión es totalmente libre, por lo que generalmente los rendimientos resultan favorables. Adicionalmente existen fondos de pensiones corporativos (Corporate Retirement Plans), y fondos para el retiro de trabajadores independientes (Self Employed Retirement Plans) que invierten una buena parte de sus recursos en fondos mutuos.

Para los trabajadores, el régimen de pensiones de reparto administrado por el Estado, otorga las siguientes prestaciones:

- a) La Prestación Básica Universal (PBU), consistente en el pago de una renta mensual a aquellas personas que acumulen 30 años de cotización en el sistema y cumplan 60 años en el caso de las mujeres y 65, en el caso de los hombres;
- b) La Prestación Compensatoria (PC), que implica un pago adicional compensatorio por los años de cotización que se hubieran realizado en el viejo sistema, y
- c) La Prestación por Permanencia, que significa un pago adicional equivalente al 0.85% del salario mensual promedio de los últimos 10 años de cotización, multiplicado por cada año en que se hubiera aportado al régimen de reparto.

El régimen de capitalización por su parte, otorga a los trabajadores adscritos a este sistema, además de la PBU y PC, los recursos que se hubieran acumulado en su cuenta individual durante su vida laboral. En el SIJP, los trabajadores tienen la libre elección de adscribirse a cualesquiera de los dos sistemas de pensiones establecidos, con la posibilidad de cambiarse del sistema de reparto al de capitalización, no así en sentido inverso. Asimismo una vez que se está en el sistema de capitalización, se puede optar por la AFJP de su elección e incluso traspasar sus recursos entre administradoras 2 veces al año, siempre y cuando se hubieran registrado 4 aportaciones mensuales en la AFJP de origen³⁵.

El financiamiento para cubrir las prestaciones que se otorgan al amparo del SIJP, proviene de las cuotas y aportaciones que realizan de manera bipartita los patrones y trabajadores, correspondiendo al primero aportar una cantidad equivalente al 16% del salario y al segundo el 11%³⁶. Es importante destacar que en el SIJP no existe aportación por parte del Estado, lo cual tiene un impacto

³⁵ Como resultado de la posibilidad de cambiar de una AFJP a otra, en 1997 Argentina registró un nivel de rotación de los afiliados en administradoras cercano al 18%, en relación a los trabajadores afiliados a este sistema.

³⁶ Para los trabajadores argentinos, el tránsito del viejo esquema de pensiones al modelo del SIJP implicó una reducción del ingreso disponible, ya que independientemente del esquema elegido (capitalización o reparto), se generó un incremento en el monto de sus aportaciones obligatorias al pasar de 10 a 11% en el nuevo sistema.

negativo en la planta productiva y en las finanzas nacionales, pues la carga impositiva es tal que propicia problemas estructurales en las empresas, así como evasión y subdeclaración.

De acuerdo con cifras de la Superintendencia de las AFJP, a febrero de 1997 el SIJP tiene una cobertura actual de alrededor de 8 millones de trabajadores, con una composición de 5.4 millones afiliados al sistema de capitalización y el resto (2.6 millones) adscritos al régimen de reparto, todos ellos trabajadores del Gobierno Argentino, empleados por su cuenta y trabajadores independientes. Respecto al sistema de capitalización, se observa una tendencia a la concentración de afiliados en pocas empresas, de tal forma que las 6 mas grandes AFJP administran las cuentas y recursos de alrededor del 75% de trabajadores (4 millones), lo cual podría impactar negativamente al sistema en el futuro, pues al existir poca competencia en el mercado se tiende a igualar los rendimientos y existe posibilidad de influir decisivamente en el mercado para elevar las comisiones.

Los resultados de la inversión de los recursos de los trabajadores que realizan las AFJP ha sido relativamente estable y no obstante que al inicio se registraron tasas de rentabilidad altas, a la fecha habiendo transcurrido 3 años, se tiene un rendimiento histórico anualizado de 17.5% nominal. Estas cifras son resultado de las políticas y lineamientos para la inversión de los recursos dictadas por la Superintendencia de las AFJP, que desde sus inicios preveía un esquema ciertamente conservador, en donde los recursos eran invertidos básicamente en instrumentos de bajo riesgo y buena garantía, sin embargo el sistema se ha venido flexibilizando, de forma tal que a finales de 1997, el 20% de los recursos del portafolio están invertidos en acciones del mercado abierto.

De acuerdo con la normatividad aplicable a las inversiones que realizan las AFJP, los activos deben invertirse en no más del 50% en bonos y títulos gubernamentales; hasta el 30% en acciones de empresas; hasta el 30% en depósitos bancarios; y, un máximo de 14% en obligaciones no negociables de corto plazo y 28% si son mayores a un año.

Es importante resaltar que en el sistema de capitalización administrado por las AFJP, el trabajador debe pagar una cuota por concepto de comisiones, misma que sirve para financiar los gastos de administración, de tal forma que de la aportación que realiza el trabajador del 11% en función de su salario, entre el 7 y 8% se destinan a al fondo de pensión y el restante cubre la adquisición de un seguro de vida e invalidez y las comisiones por administración. De acuerdo a cifras de la Superintendencia, a principios de 1997 la comisión promedio de las 20 AFJP es de alrededor de 3.2%, sin que exista una tasa impositiva por Impuesto al Valor Agregado.

Por su parte y si el trabajador decide mantenerse en el sistema de reparto, no existe cobro de comisiones y sus aportaciones sirven para financiar el gasto corriente de la seguridad social pública Argentina, esperando obtener una pensión al final de su vida laboral, misma que estaría determinada en función de los ingresos que hubiera percibido antes de retirarse y el número de años cotizados en el régimen anterior.

A 3 años de operación del SIJP en Argentina, se pueden distinguir algunos beneficios para los trabajadores y patrones. Para los primeros el sistema ha significado la posibilidad de identificar con transparencia el monto y destino de sus aportaciones, además de fortalecer la cultura del ahorro voluntario para el retiro, que si bien es cierto aún es incipiente, se espera que se vea incrementado en los próximos años. Para los patrones, el beneficio se traduce en lo que se conoce como *profundización del mercado de capitales*, lo cual implica que una buena parte del volumen de recursos que maneja el sistema, se han destinado al mercado de capitales, lo cual propicia la obtención de liquidez para la operación de proyectos de inversión, mejorando los mecanismos de financiamiento de las empresas.

El SIPJ argentino es la respuesta a las necesidad de contar con un esquema de pensiones financieramente sólido, que permita dar certidumbre a los trabajadores en situación de retiro, además de generar ahorro interno para el desarrollo de proyectos de inversión a largo plazo, su creación es reciente por lo que sus resultados generales podrán observarse en el mediano plazo.

II.2 El Caso Chileno (AFP).

El Sistema de Pensiones Chileno de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), fue impulsado por el dictador chileno Augusto Pinochet, establecido por el Decreto Ley número 3.500 fechado el 13 de noviembre de 1980 y puesto en operación en mayo de 1981, sustituyendo al tradicional sistema de seguridad social que operó durante más de medio siglo. La filosofía del sistema se circunscribe en la incorporación del país a la economía de mercado, en donde la capacidad del individuo y del país para hacer frente a las difíciles condiciones económicas depende, en buena medida, de la generación de ahorros propios y del espíritu de ahorro y previsión para hacer frente a la eventualidad de retirarse del mercado laboral.

A partir de las reformas realizadas, el sistema de seguridad social chileno se transformó radicalmente y se constituyeron claramente diferenciadas dos estructuras: la primera constituida por las AFP y las compañías de seguros de vida (ambas privadas), encargadas de operar, administrar, invertir y utilizar los recursos con fines de pensiones; la segunda a cargo del Estado, con la función de brindar los servicios de salud al grueso de la población, tarea que hasta hoy realizan el Fondo Nacional de la Salud y las Instituciones de Salud Previsional. Para los efectos de el presente trabajo, sólo se analizará la primera estructura.

Las AFP tienen la naturaleza jurídica de sociedades anónimas y para constituirse y operar en el mercado de administración de fondos de pensiones, deben contar con la autorización del Estado. Sus funciones se resumen en la administración e inversión de los recursos de los trabajadores y por la prestación de estos servicios, cobran una comisión sobre los saldos administrados, siendo que hasta diciembre de 1996 la comisión promedio del sistema es de 3.47% sobre las aportaciones obligatorias del trabajador. Por su parte las compañías privadas de seguros de vida, deben contratar directamente con los afiliados a las AFP, las rentas vitalicias cuando se suceda alguno de los supuestos de pensión y asimismo, deben contratar con las Administradoras las primas para cubrir los siniestros que se generen por los seguros de invalidez y muerte.

De acuerdo con la legislación chilena, la afiliación al esquema de capitalización con cuentas administradas por las AFP, es obligatorio para quienes ingresan por primera vez al mercado laboral, no así para los trabajadores cotizantes al viejo sistema, quienes pueden decidir libremente por quedarse en el tradicional de reparto o en el de capitalización. A este respecto y de acuerdo con cifras de la Superintendencia de AFP, en junio de 1995 el total de trabajadores era de un total de 5.1 millones, de los cuales el 99.4% se encontraban cotizando en el sistema de AFP, no obstante del total de cuentas registradas, el 43.4% eran cuentas inactivas, es decir no registraban ningún movimiento, lo que significa para la AFP costos por administración, sin la posibilidad de obtener un beneficio pues no se registran aportaciones.

La explicación a la afiliación masiva en el sistema de AFP, se explica en primera instancia por el otorgamiento de un "Bono de Reconocimiento"³⁷ a quienes deciden afiliarse al sistema de capitalización. Este bono es el reconocimiento de las cotizaciones realizadas en el viejo sistema, el cual incrementa el monto de los recursos de la cuenta individual que administran las AFP; sin embargo éste sólo puede hacerse efectivo cuando el trabajador se retire³⁸.

La segunda causa de afiliación se encuentra en que el nuevo sistema resultaba más barato para los trabajadores, pues la reforma implicaba una reducción en el monto de las cotizaciones, lo cual les significaba que al afiliarse obtenían un aumento real en su ingreso líquido de 11%, mientras que los trabajadores que optaron el viejo régimen no vieron ninguna disminución. Hasta 1995, los trabajadores del régimen de capitalización pagan en total un 20.1% de cotizaciones, siendo que los del sistema de reparto cubren entre el 20.8 y 30.9% de sus remuneraciones brutas.

³⁷A estos bonos, el Estado Chileno les garantiza un reajuste conforme a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, más un interés anual de 4%.

³⁸Se debe tener en cuenta que el Estado se ve favorecido con esta medida, pues el reconocimiento de las cotizaciones se ejerce al retiro, lo cual implica que los recursos serán necesarios hasta el mediano-largo plazo y por lo tanto, el gobierno no se ve obligado a hacer una erogación importante en el corto plazo. Se ha estimado que el valor de los "Bonos de Reconocimiento" es de alrededor de 15,000 millones de dólares, cerca de un tercio del PGB chileno.

Cabe hacer un paréntesis para señalar que en el sistema de pensiones chileno, cualesquiera que éste sea, las aportaciones para el retiro son cubiertas en su totalidad por los trabajadores, sin que exista participación de los patrones o el Estado, lo cual resulta en una carga excesiva

que inhibe la participación de un mayor número de trabajadores, además de desconocer la función del Estado en su calidad de garante de la seguridad social y previsional. Para este sistema el Estado opera como regulador y aportante, sólo en los casos en que los recursos de la cuenta individual sean insuficientes para otorgar una pensión mínima.

Una vez que el trabajador ha decidido por el sistema de capitalización, puede elegir por la AFP de su predilección, considerando los niveles de rentabilidad, comisiones y calidad de los servicios con que cada Administradora cuenta e incluso, puede traspasar sus recursos entre AFP. El sistema de AFP inició en 1981 con 12 empresas, para 1992 su número había crecido a 28, en 1993 eran 32 y a diciembre de 1996, operan en el mercado sólo 22 administradoras, debido en gran parte a los problemas financieros que enfrentaron algunas lo que generó la quiebra o fusión de las mas pequeñas.

No obstante el número importante de AFP, la realidad es que existe una alta concentración con relación al mercado total de fondos de pensiones, de tal forma que de acuerdo a datos de la Superintendencia de AFP, a junio de 1995 las tres Administradoras más grandes³⁹ mantienen al 68.7% de los cotizantes, administran el 54.1% de los fondos de pensiones y obtuvieron el 74.6% de las utilidades del sistema. Ello por supuesto ha preocupado a las autoridades, pues con tal participación en el mercado se ha logrado influir negativamente al incrementar los costos e igualar los rendimientos.

En el sistema de AFP, los recursos registrados en la cuenta individual por concepto de cotizaciones y los rendimientos generados de su inversión⁴⁰, son

³⁹Estas tres administradoras fueron originalmente constituidas por grupos de inversionistas chilenos, sin embargo en 1986 tres grandes consorcios de los Estados Unidos adquirieron la mayoría de sus acciones.

⁴⁰La cuenta individual se compone, además de las cuotas obligatorias y sus rendimientos, de las aportaciones que de forma voluntaria decida realizar el trabajador. Estas tienen el mismo régimen de inversión que los recursos totales del fondo y pueden destinarse para fines particulares o para la obtención de mayores beneficios al momento del retiro.

propiedad inalienable de los trabajadores, sin embargo éste no puede hacer uso de ellos sino hasta que se reúnen los requisitos necesarios para obtener alguno de los beneficios previstos en la normatividad, en cuyo caso tendrá la opción de contratar una renta vitalicia con la compañía aseguradora de su elección; optar por la modalidad de obtener retiros programados con cargo a los recursos de su cuenta individual, mismos que serán pagados por la AFP; o bien obtener la totalidad del saldo de su cuenta en caso de que no reúna los requisitos para el otorgamiento del beneficio. Cabe hacer mención que si el trabajador tiene un saldo superior al monto necesario para el otorgamiento de la pensión, podrá disponer del excedente en una sola exhibición o utilizarlo para incrementar los beneficios.

En el nuevo sistema, el beneficio para los trabajadores se expresa en términos de la rentabilidad general del fondo y de las cuentas individuales, para los cuales existe una relativa flexibilidad en el régimen de inversión de los recursos, lo que ha propiciado la diversificación de las carteras y la posibilidad de obtener mejores ganancias. De acuerdo con cifras de la Superintendencia, a junio de 1995 las AFP mostraban la siguiente composición de la cartera:

• Instrumentos estables	39.3%
• Acciones de empresas	30.9%
• Letras hipotecarias	14.9%
• Bonos de Empresas	5.7%
• Depósitos a plazo	5.1%
• Otros	4.2%

Como resultado de las inversiones de las AFP, se obtuvo un rendimiento promedio real de 12% en el período comprendido entre 1981 y 1995, sin embargo en éste último año el rendimiento fue negativo (-2.5%) e incluso, estimaciones señalan que su rentabilidad en el futuro fluctuará entre el 3 y 5%. Por su parte la rentabilidad anual real de las cuentas individuales para un ingreso mínimo legal, fue de 3.71% en el período de mayo de 1994 a abril de 1995 (12 meses) y de 6.97% en el período de mayo de 1992 a abril de 1995 (36 meses).

Con la finalidad de garantizar el poder adquisitivo de los recursos para el retiro de los trabajadores, la legislación chilena establece la obligatoriedad a las AFP, de mantener una rentabilidad mínima mensual, la cual es soportada a través de la constitución contable de un fondo denominado "Reserva de Fluctuación de Rentabilidad", el cual se constituye a partir de los excedentes de rentabilidad que se generen y en la eventualidad de que los mismos resultaran insuficientes, se puede hacer uso de los recursos del fondo de "Encaje"⁴¹, sin embargo éstos deben ser reintegrados en un plazo no mayor de 15 días. En caso de que los recursos de este fondo no sean reintegrados o sean insuficientes para garantizar la rentabilidad mínima, se procede a la disolución y liquidación de la AFP, en cuyo caso el Estado cubre la diferencia y transfiere las cuentas a otra AFP.

En contraposición a los adecuados rendimientos de los fondos y de las cuentas individuales, es de resaltar el importante costo operativo en que incurrieron las AFP⁴², mismos que finalmente se tradujeron en una mayor carga -vía comisiones - para los trabajadores. Este costo se generó fundamentalmente por los gastos originados por la fuerza de ventas encargadas de la afiliación de los trabajadores, que además de los gastos en publicidad, tuvo que emplear a un ejército de agentes promotores y vendedores, lo cual impactó decisivamente en sus nóminas.

Un aspecto importante del sistema chileno, es que el Estado se relevó por completo de la responsabilidad en el otorgamiento de las pensiones de los trabajadores afiliados al régimen de capitalización, de tal forma que normativamente se estableció que las AFP deben autorizar todo beneficio o prestación social que se solicite, es decir que la responsabilidad de certificar el cumplimiento de derechos para obtener una pensión, es facultad exclusiva de Administradoras, incluso la cobranza de las cotizaciones y los pleitos legales por

⁴¹El Encaje es un fondo de reserva que equivale al menos al 1% del saldo total de los recursos de la AFP, mismo que se debe constituir desde la creación de la Administradora y lo componen los activos de la misma. Estos recursos deben estar invertidos en el mercado de capitales y en valores de alta liquidez, los cuales deben ser depositados en el banco central.

⁴²El costo del sistema de AFP ha sido uno de los puntos más controvertido, a tal grado que el economista chileno J.P. Arellano expresó "Mi conclusión, obtenida de observar los balances de las AFP, es que el nuevo sistema es bastante más caro que el sistema antiguo y mucho más caro que otros sistemas de reparto en el mundo, que funcionan más eficientemente que lo que lo hacía el sistema antiguo en Chile".

morosidad o incumplimiento los realiza la propia AFP. En todo caso el Estado es responsable únicamente de regular las formas, políticas y procedimientos mediante los que se podrán obtener los beneficios y en su caso, verificar su cumplimiento.

Por su parte, las compañías privadas de seguros de vida operan directamente con los afiliados a las AFP, ofreciéndoles la contratación de las rentas vitalicias, cuyas mensualidades son calculadas tomando en consideración el valor total de los recursos de la cuenta individual y las expectativas financieras de cada aseguradora. Para este caso los trabajadores con derecho a pensión tienen la opción de elegir libremente a la aseguradora con la que contratarán la renta vitalicia y una vez que se formaliza el contrato respectivo, se establece el proceso de traspaso de recursos por parte de la AFP.

En la legislación chilena, los seguros de invalidez y muerte tienen un financiamiento especial complementario al régimen de cuentas individuales, correspondiendo al trabajador el pago de una cantidad adicional para obtener la cobertura. Las AFP manejan éstos riesgos como seguros privados, para lo cual contratan la póliza correspondiente con alguna compañía privada de seguros de vida.

Para los trabajadores, el régimen de capitalización otorga cobertura para la vejez, invalidez y sobrevivencia⁴³ y adicionalmente se cubren riesgos derivados de situaciones laborales como son el desempleo, enfermedad y requerimientos económicos de la familia. A continuación se realiza un breve análisis de los seguros de vejez, invalidez y sobrevivencia, que son los que generan el derecho a pensiones.

Para tener derecho a la pensión de vejez, de debe haber llegado a los 60 años de edad en el caso de las mujeres y a los 65 en caso de hombres, lo que da el derecho a disponer de los recursos de la cuenta individual y el "Bono de Reconocimiento" en su caso. Cuando los recursos resulten insuficientes para otorgar una pensión mínima, el Estado realizará una contribución para cubrirla,

⁴³Para los seguros de invalidez y sobrevivencia, las viudas y huérfanos son los beneficiarios básicos.

siempre que el trabajador hubiera cotizado 20 años; no obstante si el trabajador no reúne este requisito, puede optar por seguir cotizando o bien realizar retiros parciales de su cuenta hasta que se agoten sus recursos y cuando llegue a los 75 años, puede optar obtener una pensión asistencial del Estado.

La pensión de invalidez se genera cuando el trabajador presenta alguna perturbación orgánica o funcional que le impide desempeñar un trabajo remunerado, lesión que debe ser dictaminada por la Comisión Médica. Certificado el derecho, la administradora paga la pensión⁴⁴ con cargo a los recursos de la cuenta individual, sin embargo está tiene un carácter temporal durante un período de tres años y si pasado ese lapso se ratifica el dictamen de dicha Comisión, se procede a otorgar una pensión con carácter definitivo, considerando el total del saldo de la cuenta individual y los recursos que financie la compañía privada de seguros de vida con la que la AFP tenía contratada este seguro.

Cuando un trabajador afiliado fallece, se genera el derecho de los beneficiarios a una pensión de sobrevivencia calculada en términos similares a la de invalidez, misma que presenta dos modalidades: si el trabajador se encontraba aún activo en el momento de fallecer, los beneficiarios tienen derecho a decidir la forma en la que obtendrán la pensión (renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida o retiro programado), adicionando a los recursos de la cuenta individual los que se hubieren constituido en la compañía aseguradora; y, si el afiliado se encontraba disfrutando de alguna otra pensión, los beneficiarios pueden optar por seguir disfrutando la ya existente o modificarla.

La filosofía del sistema de capitalización individual, permite la posibilidad de obtener una pensión aún cuando no se hubieran cumplido las edades que establece la norma para pensiones de vejez. Por lo tanto si el trabajador decide pensionarse anticipadamente, puede disponer de la totalidad del saldo de su cuenta individual, siempre que hubiera cotizado cuando menos 10 años en el sistema de capitalización y la pensión que se calcule sea superior al 50% del

⁴⁴El monto de las pensiones del seguro de invalidez, se determinan en función del 70% salario en que cotizaba el trabajador, siendo que para invalidez total y parcial corresponde un 50% y para casos especiales el 35%.

promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años y sea superior en 10% a la mínima garantizada por el Estado.

Como estrategia de política económica, el sistema de capitalización individual chileno ha sido sin duda exitoso, ya que permitió generar un volumen de recursos tal que permitieron financiar proyectos de inversión a largo plazo para el desarrollo de sectores estratégicos, con los consecuentes beneficios para la economía. El ahorro generado por el sistema de AFP ha registrado en los últimos años un promedio de 4.35% como proporción del PIB y con relación al ahorro nacional bruto, los aportes generados en el sistema representan un promedio de 17.66% entre 1990 y 1995.

Sin embargo no se debe perder de vista que el sistema no es perfecto, toda vez que existen elementos distorsionadores tales como los altos costos del sistema provisional de AFP, que inciden negativamente en la rentabilidad de las cuentas; falta de información de afiliados, lo que propicia en no pocas ocasiones, la mala elección de AFP o compañía aseguradora; carencia de políticas o medidas que permitan incrementar la cobertura del sistema; y, falta de regulación en cuanto a la periodicidad para realizar los traspasos entre AFP, lo que ha determinado una tasa de movilidad aproximada de 5 Administradoras por trabajador, con el consecuente incremento en los costos operativos de las AFP, que finalmente se reflejan en los intereses del trabajador.

Con todo lo anterior, no es posible establecer el éxito del nuevo sistema de pensiones chileno, más aún deberán pasar algunos años y esperar a que el sistema madure para determinar su viabilidad.

II.3 La Central Provident Fun de Singapur

Los Fondos de Provisión fueron introducidos por las autoridades británicas en sus colonias de África y Asia en la década de los 50's, considerándolos como esquemas de política social inferiores a los de seguridad social, que no generaban obligaciones financieras en el largo plazo, por lo que se concebían como sistemas temporales de transición hacia el establecimiento de la seguridad social característica del Occidente. Estos fondos tuvieron un auge importante y se extendieron rápidamente por numerosos países, no obstante su número se ha reducido y para 1994, el Banco Mundial tiene registrado a sólo 20, siendo el más importante el establecido en Singapur.

Las causas de la disminución de los fondos de provisión, son entre otras, la devaluación de las monedas de algunos de los países que los implementaron, lo cual tiene un efecto negativo en los beneficios futuros de los mismos; falta de supervisión y/o corrupción de los encargados de vigilar su correcto funcionamiento; e, inequidad entre los beneficios pagados y el monto de las aportaciones, es decir que los beneficios que se obtenían eran con mucho superiores a las cotizaciones que se realizaban, lo que gradualmente generó su descapitalización.

La Central de Fondos de Previsión de Singapur (CFP), es un sistema obligatorio de cuentas de ahorro controlado por el Estado, que se constituye en el ejemplo más grande en el mundo de un sistema de seguridad social financiado a través de la constitución y acumulación de activos. Su concepción contrasta con el modelo de seguridad social adoptado de manera convencional por muchos países occidentales, en donde existe la teoría que la generación de riqueza a través de la economía de mercado genera un ingreso tal que al gravarlo, permite posteriormente la generación de recursos con fines de seguridad social. Por su parte en Singapur, el modelo económico y el de seguridad social se encuentran íntimamente relacionados y no es necesario que se desarrolle el primero para la consecución de los objetivos del segundo, toda vez que con la acumulación de recursos en el fondo, se obtienen recursos que permiten paralelamente el desarrollo de proyectos económicos y sociales.

La CFP de Singapur nació con la aprobación de su Ley en el año de 1953 y comenzó a operar en el año de 1955 como un fondo simple de previsión, que otorgaba a los trabajadores con 55 años o a sus beneficiarios en caso de discapacidad o fallecimiento, un monto total para su sobrevivencia. A partir de 1989 el fondo evoluciona e incorpora al esquema de retiro simple, coberturas para vivienda, servicios de salud, seguros de vida e inversiones, convirtiéndose desde entonces en un sistema de política económica interna con base en los ahorros individuales de los trabajadores, ahorros que se capitalizan en una cuenta individual propiedad de los trabajadores y que se destinan a diferentes propósitos.

Al año de 1993 la CFP contaba con un total de 37 mil millones de dólares⁴⁵ en el fondo y 2.4 millones de afiliados, de los cuales sólo 1.1 millones cotizaban regularmente. Al respecto, uno de los problemas más importantes de la CFP es la reducción de la cobertura, toda vez que los desempleados no participan en el sistema y de acuerdo a cifras oficiales, la proporción de trabajadores activos que cotizan en el sistema se redujo de 81% a 69% en el periodo comprendido entre 1981 y 1991.

La CFP está organizada y administrada de manera exclusiva por el Estado y se financia con las aportaciones obligatorias de los patrones (20%) y trabajadores (20%) , mismas que totalizan un 40% del salario. El Estado realiza su parte en la constitución del fondo, al exentar de impuestos a los depósitos y retiros, mismos que pueden ser utilizados para la adquisición de vivienda, educación, servicios de salud, seguro de retiro, seguro para la vivienda, seguro de vida y la consecución de otros propósitos económicos y sociales.

La inversión de los recursos del fondo administrado por la CPF es ciertamente conservadora y se limita casi de manera exclusiva, a la adquisición de valores gubernamentales que en promedio pagan una tasa de rendimiento real de entre

⁴⁵La cifra es al tipo de cambio de 1993.

1 y 2%⁴⁶. La realidad es que no existen detalles claros de las ganancias reales de las inversiones realizadas por el gobierno, no obstante resulta claro que las mismas han contribuido a incrementar en forma sustancial las reservas externas de Singapur, que son per cápita, las más altas del mundo.

En la actualidad el fondo tiene cuatro objetivos centrales: brindar protección y seguridad financiera para los trabajadores de edad avanzada, para los cuales se pretende un seguro de jubilación de entre el 20 y el 40% del último salario percibido; otorgar la propiedad de la vivienda a los trabajadores cotizantes del CFP, cuyo crédito deberá ser liquidado en su totalidad al momento del retiro; proporcionar un seguro médico para los trabajadores jubilados; y, protección en caso de eventualidades, a través de la obtención de un pago total, una renta mensual y seguros adicionales. Recientemente se ha incorporado un nuevo objetivo, que es el incremento de los saldos de las cuentas a través de planes de inversión.

En el cuadro II.1, se detallan los distintos planes que otorga la CFP y más adelante se realiza un breve análisis a los planes que están relacionados con el retiro de recursos para fines de pensión o jubilación (Fondos de Previsión, Suma Mínima y Dependent Protection).

Los Fondos de Previsión se constituyen por las aportaciones obligatorias de los trabajadores y patrones más los rendimientos que se hubieran generado, con la finalidad de otorgar al trabajador cuando cumpla los 55 años de edad, un monto tal que le permita su sobrevivencia y asimismo, otorga a los beneficiarios el monto total de los recursos que su hubieran acumulado, en caso de fallecimiento o incapacidad⁴⁷ del trabajador. Adicionalmente la legislación prevé el retiro total de fondos cuando un ciudadano decida libremente cambiar de nacionalidad, en cuyo caso sólo podrá regresar a laborar en Singapur, cuando reintegre la totalidad de los recursos que le fueron entregados.

⁴⁶A su vez el gobierno de Singapur invierte los recursos obtenidos a través del fondo, de lo que obtiene seguramente una ganancia, que bien puede ser considerada como la comisión implícita de los participantes.

⁴⁷La forma en que se reconoce la incapacidad es sumamente conservadora, por lo que en la práctica éste beneficio sólo se otorga a una pequeña proporción de afiliados.

El plan de Suma Mínima consiste en asegurarle a los afiliados del la CFP un ingreso mensual seguro después de cumplir 60 años y tiene la filosofía de servir como respaldo, en caso de que el trabajador hubiera dispuesto de la totalidad de los recursos obtenidos a través del plan de fondos de previsión. Los trabajadores que opten por este plan adicional, deben dejar una cantidad mínima (al tipo de cambio de 1993, esta suma era de 24 mil dólares) en su cuenta individual al momento de retirar los recursos por haber cumplido 55 años, misma que no es pagadera sino hasta la edad de 60 años.

Cuadro II.1

Plan de la CFP	Inicio	Objetivo Social	Política de Funcionamiento
Fondos de Previsión	1995	Seguridad Social y para el Retiro	Ahorros Individuales
Vivienda Pública	1968	Vivienda e Inversión	Vivienda en Propiedad
Acciones en el "Singapore Bus Service"	1978	Inversión y Transporte	Acciones en Propiedad
Propiedad de la Vivienda	1981	Vivienda e Inversión	Vivienda en Propiedad
Protección de la Vivienda	1981	Seguridad Familiar	Seguro
Asistencia Social a Empresas con Aportes Patronales	1983	De acuerdo a las necesidades de las empresas, correspondiendo a éstas el uso de los fondos	Recolección del Fondo a Nivel de Empresas
Medisave	1984	Atención Médica	Ahorro Familiar y Transferencia Familiar
Propiedades Comerciales	1986	Inversión	Propietario
Inversiones	1986	Inversión	Títulos de Propiedad
Suma Mínima	1987	Seguridad para el Retiro	Ahorro Forzoso o Anualidad y Transferencia Familiar
Dependnt Protection	1989	Seguridad Familiar	Seguro
Educación	1989	Educación Superior	Préstamo y Apoyo Familiar
Medishield	1990	Atención Médica	Seguro
Shares Top-Up	1993	Inversión	Financiamiento Mancomunado para Títulos de Propiedad.

Fuente: Sherraden, Michael. "La Seguridad Social Basada en Cuentas de Capitalización: The Central Provident Fund of Singapore", en Ruíz Durán, Clemente (editor). *Sistemas de Seguridad Social en el Siglo XXI*, Diana, México, 1997.

La disposición de los recursos de la suma mínima al cumplir 60 años, se puede realizar de tres formas: una primera, que consiste en dejar los recursos bajo

resguardo e inversión de la CFP y posteriormente obtener una renta mensual hasta que éstos se agoten; una segunda es optar por un depósito bancario que opera en condiciones similares; y por último, optar por la contratación de una renta vitalicia con alguna de las 6 compañías aseguradoras, que generalmente han obtenido mejores índices de rentabilidad que la CFP.

El *Dependent Protection* (Protección de Dependientes), es un plan de seguro de vida opcional para los afiliados que tengan menos de 55 años, mismo que consiste en el pago de una prima anual adicional a la obligatoria y que otorga a los beneficiarios una suma equivalente a 21 mil dólares al tipo de cambio de 1993, en caso de fallecimiento del titular. La prima a pagar está en función de la edad del afiliado y de sus condiciones físicas y como ya se señaló su contratación es voluntaria, de tal forma que hasta 1993 el 80% de los afiliados han optado por este plan.

Los tres esquemas anteriores resumen los planes creados con fines de jubilación o pensión, no obstante el sistema de la CFP ha creado instrumentos adicionales que permiten al trabajador destinar sus recursos excedentes a la adquisición de distintos planes de inversión, que con la finalidad de complementar sus ahorros con fines de retiro o bien, incrementar su nivel de vida.

La aplicación de una política como la de la CFP, ha conseguido fortalecer la cultura del ahorro entre la población y más específicamente la cultura del ahorro previsional, de tal forma que se puede observar que cada vez en mayor medida en Singapur, los recursos concebidos originalmente para el retiro, se destinan a la adquisición de seguros o planes de inversión para prevenir contingencias, para adquirir una vivienda⁴⁸ o para obtener una renta decorosa en el momento de llegar a la vejez. Esta cultura, no sólo redundará en beneficios directos para los trabajadores, sino que ha beneficiado notoriamente a la economía en su conjunto, ya que permitió acumular recursos que permitieron el desarrollo de proyectos de inversión en sectores estratégicos como los puertos, telecomunicaciones y transporte.

⁴⁸Como dato, es importante señalar que alrededor del 92% de la población ha adquirido la propiedad de su vivienda

Lo anterior generó un ciclo económico virtuoso, toda vez que la acumulación de recursos permitió el fortalecimiento de la moneda, lo que paralelamente propició la llegada de capitales extranjeros que permitieron consolidar el *crecimiento económico del país*, que en el período de 1965 a 1973 fue de 12% anual. Existen por supuesto problemas generados por el sistema, como las bajas rentas que se obtiene por concepto de jubilaciones, la carencia de una cobertura a la *totalidad de la población* y el incremento en el valor de las propiedades propiciado por el exceso de crédito generado por la CFP, sin embargo una primera evaluación seguramente arrojaría un saldo positivo.

III. Creación de las AFORES en México.

El cambio más importante en el nuevo sistema de pensiones - y por cierto el más controvertido- ha sido precisamente la incorporación de entidades financieras denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), debido a que el nuevo esquema de pensiones depende en buena medida de su correcto funcionamiento, ya que éstas serán responsables de administrar e invertir la totalidad de los recursos destinados al retiro de los trabajadores⁴⁹, recursos que de acuerdo a cálculos conservadores, pasarán a representar más del 40% del PIB en algunos años.

Las modificaciones reglamentarias realizadas⁵⁰ y la posibilidad de incorporar a entidades financieras privadas en la administración de los recursos para el retiro de los trabajadores, son sin duda, los cambios económicos más trascendentes de los últimos años, toda vez que a través de las AFORES, el nuevo sistema de pensiones se constituye en un poderoso instrumento de política social y de desarrollo económico, mismo que prevé la construcción de mecanismos alternativos que fortalezcan el ahorro interno y transformen al sistema financiero, además de profundizar en la reforma de la seguridad social y dar certidumbre a los trabajadores en situación de retiro. Por la importancia que reviste y el impacto que tendrá la operación de estas entidades, en el presente capítulo se analiza a detalle la creación de las AFORES.

⁴⁹ La inversión de los recursos por concepto de cuotas y aportaciones, se realiza de hecho a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), que opere cada AFORE.

⁵⁰ Es importante señalar que las modificaciones normativas incluyeron cambios a la Ley Federal del Trabajo que en su artículo 40 establece: *"El trabajador que cumpla sesenta y cinco años de edad o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por Cesantía en Edad Avanzada, Vejez, Invalidez, Incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% ó más, en los términos de la Ley del Seguro Social o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la institución de crédito o entidad financiera autorizada que lleve su cuenta individual de ahorro para el retiro, le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta de vivienda situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición."*

III.1 Marco Normativo

El Proceso Legislativo

El funcionamiento y operación de las AFORES, se encuentra regulado por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996 y aprobada durante las sesiones celebradas en la LVI Legislatura (1994-1997), mismas que tuvieron una duración aproximada de 6 meses, en las que se realizaron numerosos debates, negociaciones y participación de los funcionarios del Ejecutivo Federal competentes. La *construcción de la iniciativa de Ley* partió del análisis a las experiencias de los fondos de capitalización individual en otros países como Chile, Argentina, Singapur, Malasia, Tailandia, Corea, Reino Unido y España, resultando una Ley que a consideración de los Legisladores⁵¹, incorporó los elementos positivos de los diferentes sistemas de pensiones en el mundo, adaptando su funcionamiento a las características propias del marco institucional y social de México.

El debate legislativo en torno a la construcción de un nuevo sistema de pensiones, se centró en la búsqueda de tres objetivos:

- a) Otorgar al trabajador la propiedad de su cuenta de ahorro individual a través de la AFORE de su elección, la cual podrá ser supervisada por el individuo en cuanto a la aplicación de cuotas, aportaciones y rendimientos, sustituyendo el sistema de reparto, crecientemente deficitario, por uno de capitalización individual, con la posibilidad de incrementar los saldo a través del ahorro voluntario de los trabajadores.
- b) Fortalecer el ahorro interno a largo plazo, retomando de esta forma los principios rectores del desarrollo económico. Al respecto se *intentaba abatir uno de los principales problemas del país*, que es la dependencia de la inversión extranjera, a través de generar ahorro interno a largo plazo proveniente de las cuotas y aportaciones para el

⁵¹La opinión que se expresa está tomada de Suárez Dávila, Francisco, "La Reforma Mexicana a los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Perspectiva de un Legislador", en la *Revista Comercio Exterior*, México, septiembre de 1996.

retiro, con lo que eventualmente se contaría con recursos para financiar proyectos de inversión de largo plazo.

- c) Transformar a fondo el sistema financiero mexicano, a través de la generación de un volumen de recursos que según estimaciones del Ejecutivo Federal, representarán alrededor de 30,000 millones de pesos al año, por lo que en alrededor de 5 años, el sistema manejará una vez y media el tamaño actual del sistema financiero y una buena parte del PIB. Asimismo, desarrollar el sistema de seguros en el ramo de vida, que ha sido uno de los más atrasados del sistema financiero.

Uno de los aspectos mas controvertidos del debate legislativo, fue la definición de los propietarios de las AFORES, asunto sobre el que se presentaron diversos planteamientos, desde fracciones del *Partido de la Revolución Democrática* que sostuvieron la necesidad de constituir una sola AFORE con carácter público - como en el caso de Singapur con *el Central Provident Fund* - , o los legisladores del Partido Acción Nacional que expresaron su inconformidad a la participación de entidades públicas en el nuevo sistema, por lo que proponían un sistema exclusivamente privado similar al chileno. Ambos planteamientos tenían razones de peso, ya que por un lado existía la preocupación de que en la constitución de una AFORE pública se repitieran vicios e ineficiencias características de las entidades públicas y en el caso de un sistema exclusivamente privado, se corría el riesgo de que los desajustes y problemas de los grupos financieros del país contaminaran al nuevo sistema.

El resultado de este debate fue la adopción de un sistema mixto, con AFORES públicas (AFORE vinculada al IMSS) y privadas, en el que se deben cumplir los siguientes lineamientos: la participación accionaria de las Administradoras debe ser mayoritariamente mexicana; las AFORES deben mantener completa autonomía de los grupos financieros o entidades que los constituyan, lo cual da mayor seguridad a los recursos de los trabajadores, ya que los problemas de los accionistas son independientes de las funciones de administración de fondos para el retiro; y por último, existe un límite máximo de 17% para participar en el mercado, lo cual pretende garantizar la competencia y eficiencia del sistema, de tal forma que ninguna AFORE pueda concentrar por sí sola una fracción mercado

que le permita influir decisivamente en el sistema, como de hecho sucedió en Chile en donde 3 Administradoras de Fondos de Pensiones manejan más del 50% del mercado, situación que ha distorsionado la competencia en el mercado, impactando negativamente al sistema al igualar los rendimientos y elevar las comisiones.

Una de las principales preocupaciones de los legisladores, fue la relativa a la supervisión del sistema y en especial el funcionamiento de las AFORES, para lo cual se propuso crear una entidad administrativa-reguladora lo suficientemente fuerte: la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Sus funciones específicas se encuentran contenidas en la Ley del SAR que se aprobó, no obstante se le dotó de cierta flexibilidad y discrecionalidad de tal forma que pueda abordar la problemática de un sistema que evoluciona en forma dinámica.

Resulta importante destacar el hecho de que la Ley pretende cuidar que en los diferentes órganos de control y vigilancia de la CONSAR, se cuente con representantes de los tres sectores involucrados: Estado, patrones y trabajadores. Por ello en la Junta de Gobierno, máximo órgano de decisión de la CONSAR, se estableció la participación de 2 representantes de trabajadores y uno de los patrones, de tal forma que el sistema está supervisado de alguna manera por los directamente involucrados en los beneficios del nuevo esquema de pensiones "los trabajadores".

Por último y en el ánimo de determinar con criterios de equidad, oportunidad y eficiencia los lineamientos para el funcionamiento del nuevo sistema, se realizaron los ajustes normativos necesarios para fortalecer al órgano denominado Comisión Consultiva y de Vigilancia. Con ello se intentó garantizar cierto grado de congruencia en las políticas para determinar y fijar comisiones, estrategias de comercialización y publicidad - asunto este último sobre el que existía gran preocupación por las experiencias negativas en otros países -, para establecer el régimen de inversión de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, así como en la autorización para la constitución de AFORES y nombramiento de sus funcionarios de control.

Funcionamiento General del Sistema.

El sistema de ahorro para el retiro y por consecuencia el nuevo sistema de pensiones, lo constituyen organismos públicos encargados de regular y vigilar su funcionamiento, así como entidades privadas facultadas para administrar e invertir los recursos de los trabajadores. A fin de propiciar su entendimiento, en este apartado se realiza un análisis general a la operación y funciones de los participantes y más adelante, se profundiza en sus tres pilares básicos: la CONSAR, AFORES y SIEFORES.

➤ Organismos Públicos Normativos:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).- La Secretaría por conducto de su Secretario, es la dependencia facultada por el Ejecutivo Federal para presidir en el desempeño de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de sus agentes participantes, dictando las políticas generales para su correcto funcionamiento.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).- Es la máxima autoridad administrativa del Sistema de Ahorro para el Retiro, encargada de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de su funcionamiento y de sus participantes.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).- Organismo público descentralizado facultado para expedir las reglas y procedimientos para determinar pago de las aportaciones obrero, patronales y del Estado para el ramo de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez previsto en la Ley del Seguro Social y asimismo, recibir de las entidades recaudadoras, el importe de las aportaciones para los trabajadores en la cuenta concentradora aperturada en Banco de México, para su posterior distribución entre las AFORES elegidas por los trabajadores.

Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).- Organismo público de servicio social, cuyas funciones consisten

en administrar los recursos por concepto de aportaciones patronales de vivienda, mismos que servirán para financiar la compra o remodelación de casas habitación para los trabajadores. En caso de que el trabajador no hubiera hecho uso de algún crédito durante su vida laboral, podrá disponer de la totalidad de los recursos de vivienda acumulados en su cuenta individual, en el momento de que adquiera el derecho a una pensión o retire la totalidad de sus recursos, de conformidad con lo previsto por la Ley del Seguro Social.

Banco de México.- La banca central administrará la cuenta concentradora del Instituto Mexicano del Seguro Social y por conducto de la Institución de Crédito Liquidadora, transferirá los recursos de esta cuenta las AFORES de elegidas por los trabajadores.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores.- La Comisión es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultado para autorizar la inscripción en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de Inversión que operen, así como para incluirlas en calidad de emisoras cotizantes en la Bolsa Mexicana de Valores.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.- La Comisión es un órgano desconcentrado de la SHCP, que para los efectos del Sistema de Ahorro para el Retiro, está facultada para elaborar las políticas y lineamientos generales a los que deberán sujetarse los planes de pensión que otorguen las compañías autorizadas para operar seguros de renta vitalicia y de pensiones.

➤ **Entidades Privadas Administradoras y Operadoras de Recursos:**

Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).- Entidades privadas facultadas para aperturar las cuentas individuales de los trabajadores y recibir las cuotas y aportaciones que serán destinadas para el retiro de los trabajadores.

Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES).- Estas son sociedades constituidas por las AFORES, que tienen como finalidad

invertir en instrumentos de deuda y/o en acciones bursátiles los recursos de los trabajadores provenientes de las cuotas y aportaciones.

Institución de Crédito o Entidad Especializada en Fondos de Ahorro (ICEFA).- Es una institución de crédito privada, autorizada por la SHCP para administrar y operar los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro previsto en el año de 1992 (SAR 92). Como resultado de la operación del nuevo sistema, éstas instituciones deberán transferir los recursos de las cuentas individuales del SAR 92 a las AFORES, quienes ahora serán las encargadas de su administración.

Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR.- La Operadora es una sociedad mercantil concesionada por el Gobierno Federal a través de la SHCP, que tiene por objeto operar la Base de Datos Nacional SAR a través de la identificación de las cuentas individuales de las AFORES, de la certificación de los registros de las mismas, del control del proceso de traspasos y de la cuantificación del importe de las cuotas y aportaciones correspondientes a las propias administradoras. La Operadora deberá servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los SAR entre los participantes en dichos sistemas, función que ejercerá de manera ordenada, precisa y expedita, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la CONSAR.

Intermediarios Financieros.- Son básicamente las Instituciones de Banca Múltiple y las Casas de Bolsa con las que la Administradora de Fondos realizará las operaciones de compra y venta de instrumentos de deuda y de acciones bursátiles para las SIEFORES que opere.

Institución Custodia.- Es el intermediario financiero autorizado por la Administradora de Fondos para el Retiro, para concentrar las operaciones de compra y venta de valores realizadas para las SIEFORES.

Bolsa Mexicana de Valores (BMV).- Es la sociedad financiera en donde en forma diaria la Institución Custodia, por instrucciones precisas de la AFORE, cruzará los precios de las acciones de sus SIEFORES y en su momento, el lugar

en donde las acciones de la propia AFORE cotizarán entre el público inversionista conforme a las libres fuerzas de la oferta y la demanda.

Institución para el Depósito de Valores e Institución Valuadora.- La primera será la encargada de prestar los servicios de guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de los valores y la segunda, valorará el precio diario de la acción de la SIEFORE de que se trate. La valuación diaria de las acciones de las sociedades de inversión se llevará a cabo por los criterios técnicos que dicte el Comité de Valuación presidido por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Entidad Receptora.- Es una institución de crédito privada o banco de primer piso, que recibirá de los patrones la información y los recursos retenidos por concepto de los ramos de aseguramiento obligatorio de la Ley del Seguro Social y los transferirá a la cuenta concentradora que se encuentra en el Banco de México.

Institución de Crédito Liquidadora.- Es una institución de crédito privada o banco de primer piso que tendrá a su cargo el direccionamiento y liquidación a las AFORES, de los recursos provenientes del pago de cuotas y aportaciones del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, provenientes de la cuenta concentradora que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene en el Banco de México.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

El Sistema de Ahorro para el Retiro y el nuevo sistema de pensiones, se encuentran regulados por la CONSAR, que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas. Sus principales funciones son supervisar y regular la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, así como la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones entre los participantes; emitir los lineamientos para la constitución, organización, funcionamiento y operaciones de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro; establecer las políticas para el pago de los retiros programados que realice el trabajador; hacer del conocimiento las determinaciones para otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a las AFORES, a las SIEFORES y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR, así como dictar los lineamientos para su operación; imponer multas y sanciones por los delitos en los que incurran los participantes en el sistema; dar turno y solución a las reclamaciones que formulen los trabajadores y patrones en contra de las instituciones de crédito y AFORES; rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guarda el sistema; y por último, dar a conocer reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral.

Para cumplir con las facultades consignadas en la Ley, la CONSAR cuenta los siguientes órganos: la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo de Vigilancia.

La Junta de Gobierno⁵² tiene entre sus facultades otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las AFORES y SIEFORES y ordenar su intervención

⁵²El artículo 7º de la Ley de SAR establece: "La Junta de Gobierno estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales. Dichos vocales serán el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director

administrativa o gerencial en los casos en que se presuman violaciones a la normatividad; aprobar el nombramiento de los principales funcionarios de la AFORE y en su caso, sancionar conductas contrarias a las disposiciones normativas; expedir las políticas relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORES; determinar los lineamientos generales para la aplicación de las comisiones que cobren los bancos, AFORES y empresas operadoras de la base de datos nacional del SAR; determinar las reglas para que las AFORES realicen al pago al IMSS por los servicios de emisión, cobranza y control de aportaciones; y, sancionar la operación general e informes de la operación de la CONSAR y del sistema en su conjunto.

El segundo órgano de gobierno de la CONSAR es la Presidencia⁵³, misma que se constituye en la máxima autoridad administrativa del Sistema de Ahorro para el Retiro, con facultades expresas para normar y supervisar el funcionamiento y operación de los participantes en el sistema y proponer alternativas de solución a los conflictos que se presenten; realizar las intervenciones administrativas o gerenciales a las entidades participantes; e, informar a los órganos de Gobierno, a la SHCP y a las entidades competentes, respecto a las disposiciones normativas que se pretendan instrumentar y elaborar informes del funcionamiento del sistema en general.

Por último y con la finalidad de proteger y propiciar equilibrio entre los intereses de los participantes en el sistema, la CONSAR cuenta con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia⁵⁴, integrado por los sectores Obrero, Patronal y del Gobierno cuyas funciones son conocer y opinar sobre el

General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Los tres vocales restantes serán designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público."

⁵³La designación al cargo de Presidente de la CONSAR es facultad del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

⁵⁴El artículo 15 de la Ley SAR establece: "El Comité Consultivo y de Vigilancia estará integrado por diecinueve miembros: seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Banco de México."

funcionamiento en general del sistema de ahorro para el retiro, con el objeto de prevenir situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas; opinar respecto a los procedimientos mediante los que se realiza la transmisión de información de cuotas y aportaciones entre los participantes en el sistema y conocer respecto a las autorizaciones para constituir o en su caso revocar autorizaciones de AFORES y SIEFORES, así como de la designación y sustitución de sus funcionarios de control; emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto a las políticas que habrán de aplicar las SIEFORES en cuanto al régimen de inversión y sobre la estructura de comisiones de los participantes en el sistema; emitir opinión sobre las formas de contratación de seguros de vida o de invalidez para los trabajadores, con cargo a los recursos de su cuenta individual; opinar con relación a las reglas generales a las que habrá de sujetarse las AFORES en materia de publicidad y comercialización; y, conocer de las reclamaciones que se presenten en contra de las AFORES y las instituciones de crédito.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

Las Administradoras de Fondos para el Retiro según la Ley, "son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que los integren en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión"⁵⁵; esto es, son empresas que prestan servicios financieros facultadas para recibir y administrar los recursos destinados al retiro de los trabajadores, provenientes de las aportaciones que realicen los obreros, patrones y estado, canalizándolos para su inversión a las sociedades de inversión que operen, a efecto de conseguir seguridad en la inversión y la mayor rentabilidad.

El artículo 18 de la Ley del SAR les confiere las siguientes facultades:

"1. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social. Tratándose de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por las leyes de seguridad social."

Esto es que las cuotas y aportaciones del Estado, patrones y trabajadores, así como los rendimientos que éstas generen, serán canalizadas a cuentas a nombre de los trabajadores, cuentas que a su vez estarán integradas por las siguientes subcuentas:

- ◆ Seguro de Retiro, provenientes del seguro de retiro (SAR 92).
- ◆ Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, en donde las cuotas y aportaciones corresponden a los pagos realizados del 4° bimestre de 1997 y posteriores.

⁵⁵Artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada el 23 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

- ◆ Vivienda, en donde se diferencian los recursos que corresponden al SAR 92 y los que correspondan a las aportaciones del cuarto bimestre de 1997 y posteriores.
- ◆ Aportaciones Voluntarias.

El monto de las cuotas y aportaciones y el origen de los recursos, se exponen en el siguiente cuadro:

Concepto de la Cuota o Aporte	Monto de los Recursos	Origen de los Recursos / Aportante
Retiro	2.000% del Salario Base de Cotización	Patrón
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.150% del Salario Base de Cotización	Patrón
	1.125% del Salario Base de Cotización	Trabajador
	0.225% del Salario Base de Cotización	Gobierno Federal
Total	6.500% del Salario Base de Cotización	Aportación Tripartita
Cuota Social ^{1/}	5.5% del Salario Mínimo General en el .F.	Gobierno Federal
Vivienda ^{2/}	5% del Salario Base de Cotización	Patrón

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ley del Seguro Social vigente.

- 1/ Aportación adicional del Estado, misma que se actualizará trimestralmente conforme al INPC, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre.
- 2/ Estos recursos serán administrados por el INFONAVIT y la AFORE llevará el registro en la cuenta individual.

Es importante explicar que el salario base de cotización se compone de los pagos hechos al trabajador en efectivo, más las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones y prestaciones en especie y asimismo, que la cuota social es una aportación adicional resultado del nuevo esquema de pensiones, que corresponde pagar al estado por cada día efectivamente trabajado, lo cual implica que el gobierno federal no pagará esta cuota en casos de ausentismo o incapacidad médica.

La AFORE administrará adicionalmente a las cuotas y aportaciones del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, los recursos del seguro de retiro y de vivienda del SAR 92, no obstante se debe acotar que para los recursos de vivienda, la AFORE sólo llevará el registro de los mismos, correspondiendo al INFONAVIT su utilización e inversión, mientras que los recursos del seguro de retiro si serán administrados por la AFORE e invertidos por la SIEFORE.

Cabe señalar que los trabajadores están en posibilidad de elegir libremente y en todo momento a la AFORE que más convenga a sus intereses e incluso pueden optar por traspasar su cuenta individual de una Administradora a otra, siempre que hubiera transcurrido un año calendario a partir de su fecha de afiliación en la AFORE transferente, o bien que ésta hubiera modificado a la alza, su estructura de comisiones. Asimismo, la normatividad establece que los trabajadores que no elijan administradora desde el 1o. de julio de 1997 y hasta el 1o. de enero del 2001, permanecerán en la cuenta concentradora que el Banco de México le lleva al IMSS, en cuyo caso la CONSAR podrá autorizar a Administradoras para que presten los servicios de registro de recursos en la cuenta individual, sin que ello implique que el trabajador ha quedado afiliado a esa Administradora, por lo que puede registrarse en cualquier otra cuando lo decida. Para estos trabajadores, la CONSAR determinará la comisión que se aplicarán por el registro y administración de las cuentas.

"II. Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias."

Es decir que además de los recursos que por Ley están obligados a enterar el Estado, patrones y trabajadores, se ha establecido que con la finalidad de propiciar el ahorro de los trabajadores, éstos pueden realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, por sí mismos o a través de sus patrones. Tales recursos serán invertidos en las sociedades de inversión que opere cada AFORE, de igual forma que las cuotas y aportaciones establecidas por Ley, con la particularidad de que podrán ser retirados por el titular de la cuenta cada seis meses o en caso de que así lo decidan, incrementar con dichos recursos, los beneficios de las pensiones a que tienen derecho.

"III. Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas."

Los movimientos por concepto de cuotas, aportaciones y rendimientos deberán quedar claramente reflejados en la cuenta individual del trabajador, como movimientos de cargo y abono respectivamente. Dicho registro deberá efectuarse a más tardar al siguiente día hábil de recibidos los recursos.⁵⁶

"IV. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público."

El estado de cuenta se deberá enviar al domicilio del trabajador, éste deberá contener la información y el detalle los movimientos por cuotas, aportaciones y rendimientos que se hubieran generado, así como de las disposiciones (retiros) que hubiera realizado el trabajador⁵⁷.

"V. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión."

Las AFORES son las responsables del funcionamiento administrativo y operativo de las SIEFORES que tengan constituidas, para lo cual deberán establecer los contratos necesarios con las entidades e instituciones con las que tengan relación para la inversión de los recursos, la guarda y custodia de los valores.

"VI. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren."

Con los recursos provenientes de las cuotas y aportaciones, las AFORES realizarán la compra de acciones y su registro en la cuenta individual de cada trabajador y en caso de que éste obtenga el derecho a alguno de los retiros previstos en la Ley del Seguro Social, deberá realizar la recompra de las acciones, a efecto de entregar al trabajador los recursos líquidos.

"VII. Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados."

⁵⁶Circular CONSAR 08-2 relativa a la administración de las cuentas individuales.

⁵⁷La Emisión de los estados de cuenta se regula por la Circular CONSAR 08-2 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1998.

Cuando el trabajador adquiera el derecho de disfrutar de una pensión, podrá optar por obtenerla bajo la forma de retiros programados, que es la modalidad de obtener una renta mensual que será pagada por la AFORE, 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 saldos⁵⁸.

"VIII. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social."

Las AFORES están obligadas a pagar al trabajador los retiros por concepto de ayuda por desempleo o ayuda para gastos de matrimonio a que se refiere la Ley del Seguro Social. El trabajador podrá gestionar en todo momento ante la AFORE que opere su cuenta individual, los retiros que le hubieran sido autorizados por el IMSS.

"IX. Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia."

De acuerdo con las leyes del SAR y del Seguro Social, el trabajador o sus beneficiarios tienen la opción, cuando cumplen con los requisitos para pensionarse, de decidir libremente a la compañía con la que contratarán la renta vitalicia. Siendo este el caso, la AFORE debe entregar la totalidad de los recursos de la cuenta individual a la aseguradora seleccionada.

Para poder organizarse y operar en México como Administradora de Fondos para el Retiro, se requiere contar con la autorización previa y expresa de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), debiendo atender esta última las consideraciones particulares que sobre cada propuesta determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las autorizaciones según

⁵⁸Artículo 159, fracción V de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

la Ley, se sustentan en su viabilidad económica y jurídica, considerando los programas de operación y funcionamiento, de divulgación de información y de reinversión de utilidades, así como la viabilidad económica de los accionistas que detentan el control de cada AFORE. En el Cuadro III.1, se muestran las 17 AFORES que fueron autorizadas por la CONSAR y los grupos financieros que detentan el control de las mismas.

Cuadro III.1

Denominación	Accionistas
AFORE ATLANTICO PROMEX, S.A. de C.V.	Valores Finamex, S.A. de C.V. 50% GBM Grupo Bursátil Mexicano, S.A de C.V. 50%
AFORE BANAMEX S.A. de C.V.	Banco Nacional de México, S.A. 99.99% Acciones y Valores de México, S.A. de C.V. 0.01%
AFORE BANCOMER S.A. de C.V.	Bancomer, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Bancomer 51% Aetna International, Inc. 16% Aetna International Cía., S. en N.C. de C.V. 33%
BANCRECER DRESDNER S.A. de C.V. AFORE	Bancrecer, S.A Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Bancrecer 51% Dresdner Pension Fund Holdings, LLC 44% Allianz México, S.A. 5%
AFORE BITAL S.A. de C.V.	Banco Internacional, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Bitál 51% ING America Insurance Holding, Inc. 49%
AFORE CAPITALIZA S.A. de C.V.	General Electric Capital Assurance Company 99.99% GE Capital de México, S.A. de C.V. 0.01%
CONFIA PRINCIPAL S.A. de C.V. AFORE	Confia, S.A. Institución de Banca Múltiple, Abaco Grupo Financiero 51% Principal International 49%
AFORE GARANTE S.A. de C.V.	Banca Serfin, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Serfin 51% Citibank México, S.A Grupo Financiero Citibank 40% Habitat Grupo de Desarrollo Internacional, S.A. 9%
AFORE GENESIS METROPOLITAN S.A de C.V.	Metropolitan Life Issarance Company 99% Seguros Génesis, S.A. 0.01%
AFORE INBURSA S.A. de C.V.	Banco Inbursa, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa 99.99% Promotora Inbursa, S.A. de C.V. 0.01%
AFORE PREVINTER S.A. de C.V.	Boston AIG Company, LLC 90% The Bank of Nova Scotia 10%
PROFUTURO GNP S.A. de C.V. AFORE	Grupo Nacional Provincial, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Serfin 51% Banco Bilbao Vizcaya-México, S.A. 25% Provida, S.A. 24%
SANTANDER MEXICANO S.A. de C.V. AFORE	Banco Mexicano, S.A Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Invermexico 75% Santander Investment, S.A. 25%
SÓLIDA BANORTE GENERALI S.A. de C.V. AFORE	Banco Mercantil del Norte, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte 51% Participatie Maatschappij Graasfcghap Holland, N.V. 24.5% Belgica Insurance Holding, S.A. 25.5%
AFORE TEPEYAC S.A. de C.V.	Seguros Tepeyac, S.A. de C.V. 66.01% Mapfre Internacional Vida, S.A. de C.V.
AFORE XXI S.A. de C.V.	Instituto Mexicano del Seguro Social 50% IXE Banco, S.A., IXE Grupo Financiero 50%
ZURICH AFORE S.A. de C.V.	Zurich Vida, Cía. de Seguros, S.A. 80% Grupo de Inversionistas Mexicano, S.A. 1% Personas Físicas 19%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CONSAR.

Los trabajadores pueden elegir libremente a la AFORE que administrará sus recursos, no obstante existen límites a la participación de las Administradoras en el mercado. La cuota de mercado se encuentra regulada por los artículos 26 y Décimo Séptimo Transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en donde se establece que a partir del 1° de enero de 1997 y hasta el 1° de enero del año 2001, el límite máximo de participación de las AFORES en el es de 17%, lo que significa que bajo ningún concepto AFORE alguna podrá afiliarse a más del 17% de los cotizantes al IMSS, cifra que de acuerdo a la CONSAR asciende a 11,421,930 trabajadores a julio de 1997. Lo anterior, tiene la finalidad de garantizar la competencia en el mercado y evitar prácticas monopólicas, que impacten negativamente en los rendimientos y eleven las comisiones. En el cuadro III.2, se describe la afiliación a diciembre de 1997 de las 17 AFORES autorizadas.

La nacionalidad de las AFORES debe ser siempre mexicana, no obstante los accionistas extranjeros que la sociedad tenga están obligados formalmente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a considerarse como nacionales respecto de las acciones de la AFORE que adquieran. Asimismo la participación directa o indirecta, de las instituciones financieras del exterior en el capital social de la Administradora, estará determinada de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales aplicables y en las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las acciones representativas del capital social de la AFORE son nominativas y sin expresión de valor nominal y se dividirán en 2 series: la serie "A", que representará como mínimo el 51% del capital social de la sociedad y el 49% restante de la parte ordinaria del capital social, podrá integrarse indistintamente o conjuntamente por acciones serie "A" y serie "B". Las acciones de la serie "A" únicamente podrán ser adquiridas por personas físicas mexicanas y por personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean efectivamente controladas por los mismos y, las acciones representativas de la serie "B", serán de libre suscripción.

Los títulos de las acciones de la sociedad, por disposición de la CONSAR y por acuerdo de la AFORE, deberán mantenerse en depósito en alguna de las Instituciones para el Depósito de Valores reguladas por la Ley del Mercado de Valores, quienes en ningún caso estarán obligadas a entregarlas a sus titulares.

CUADRO III.2

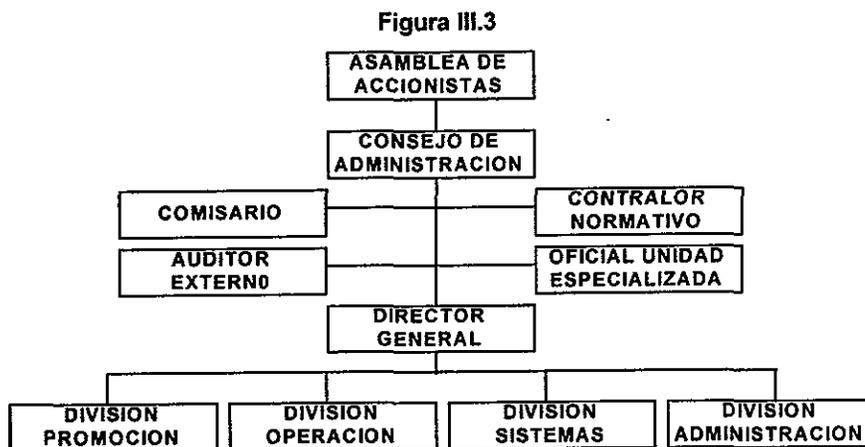
Afilaciones por Mes y por AFORE
(cifras al 31 de diciembre de 1997)

AFORES	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Agos.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Total	% del Total
Bancomer	63,761	215,772	211,271	319,609	337,748	298,807	194,246	188,574	24,405	16,484	4,814	1,875,491	16.8%
Santander	31,546	98,978	159,002	207,089	139,874	173,158	209,448	267,173	204,236	120,415	37,561	1,948,480	14.7%
Profuturo	36,144	121,782	110,868	148,214	169,870	185,077	204,591	238,549	77,590	75,095	35,901	1,403,681	12.5%
Banamex	70,599	135,408	201,986	221,205	216,137	207,770	123,982	130,247	26,145	21,025	13,983	1,368,487	12.2%
Garante	1,765	55,414	57,419	133,080	133,315	155,863	176,631	222,455	129,949	85,238	74,726	1,225,855	11.0%
Bital	9,015	67,485	141,434	202,986	102,188	120,410	84,428	96,189	76,026	70,165	59,498	1,029,824	9.2%
Banorte	11,256	57,750	71,498	55,216	61,854	61,425	59,718	87,263	84,794	101,654	104,148	756,576	6.8%
Bancreer	137	12,433	24,989	52,691	89,550	83,346	73,358	71,431	36,525	42,053	35,500	522,013	4.7%
XXI	0	0	260	6,029	41,272	97,300	40,586	48,132	25,040	19,282	25,367	303,268	2.7%
Inbursa	1,099	3,772	6,760	19,297	49,658	87,351	61,233	42,300	8,451	4,796	9,916	294,633	2.6%
Previnter	91	5,882	27,530	30,232	32,361	38,252	36,058	33,582	19,609	23,340	13,487	260,424	2.3%
Atlantico	0	1,170	19,095	17,634	20,065	31,260	18,491	17,252	17,831	15,348	16,502	174,648	1.6%
Genesis	90	1,050	5,034	10,653	11,927	14,040	19,602	18,352	14,578	13,808	9,172	118,306	1.1%
Tepeyac	0	226	1,568	4,946	10,191	16,043	16,889	20,253	17,019	5,381	2,474	94,990	0.8%
Confia	0	0	978	5,313	10,829	14,658	9,421	9,386	6,788	5,755	4,688	67,816	0.6%
Capitaliza	0	8	178	638	1,060	2,195	2,165	2,675	2,269	4,860	7,446	23,494	0.2%
Zurich	0	203	1,775	4,663	5,895	4,265	994	1,266	257	454	556	20,128	0.2%
Total	225,503	777,333	1,041,645	1,439,495	1,433,594	1,591,220	1,331,841	1,485,079	771,512	625,153	455,739	11,188,114	100%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la AMAFORE al 31 de diciembre de 1997. Es importante señalar que de acuerdo a estimaciones de la Asociación Mexicana de AFORES (AMAFORE), del total de afiliados que se registran a diciembre, aproximadamente el 26% (2.9 millones) son trabajadores inactivos de los cuales no se recibirán cuotas y los restantes 8.2 millones son trabajadores activos.

Con el objeto de salvaguardar los intereses de los recursos de los trabajadores, el artículo 28 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro establece que todos los accionistas se obligan a constituir una Reserva Especial que será invertida en las acciones de las SIEFORES que opere la AFORE. El monto de la Reserva Especial será la cantidad que resulte mayor entre 25 millones o el 1% del capital variable suscrito y pagado por los trabajadores registrados en las SIEFORES que opere la Administradora, misma que será independiente del Capital Social de la Sociedad y tendrá el carácter de patrimonio inafectable, es decir servirá exclusivamente para cubrir posibles quebrantos por parte la AFORE y no guardará relación alguna con el Fondo de Reserva a que se refiere el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las normas y prácticas mercantiles, los órganos básicos de autoridad, control y dirección de una AFORE son los que se señalan en el siguiente organigrama (Figura III.3):



En el organigrama anterior, se refleja la organización básica de una AFORE, en la que se distinguen las siguientes esferas de autoridad, control y dirección:

- **Autoridad:**
 - Asamblea General de Accionistas
 - Consejo de Administración
- **Control:**
 - Comisario
 - Auditor Externo
 - Contralor Normativo
 - Unidad Especializada
- **Dirección:**
 - Director General
 - División Promoción
 - División Operación
 - División Sistemas
 - División Administración

La Asamblea General de Accionistas es el máximo órgano de decisión de la AFORE y está facultada para definir las políticas generales y de operación, marcar las normas de actuación y dar instrucciones a los demás órganos de autoridad y dirección. La Asamblea se integra por los accionistas de la Administradora, quienes deberán ser personas físicas o morales de nacionalidad mexicana con amplia solvencia moral⁵⁹ y económica.

Los asuntos competencia de la Asamblea General son los siguientes:

- a) Tomar conocimiento del informe del Consejo de Administración sobre la marcha de la Sociedad en el ejercicio y de los proyectos existentes, así como del informe sobre las políticas seguidas en la presentación de la información financiera;
- b) Analizar los estados que muestren la situación financiera, sus cambios y los resultados al cierre del ejercicio y de las modificaciones a las partidas que integran el patrimonio social;

⁵⁹ De acuerdo con la CONSAR, se considera que una persona tiene solvencia moral cuando no esté inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el

ESTE DOCUMENTO
 FUE EMITIDO POR
 LA COMISIÓN DE
 VALORES Y
 CREDITOS
 DE LA
 SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- c) Dar el nombramiento y ratificar a los miembros del Consejo de Administración, Comisarios, Auditores Externos y Contralor Normativo, así como determinar la asignación de sus sueldos, y
- d) Analizar los informes del Comisario y del Contralor Normativo de la sociedad.

Adicionalmente y en sesiones extraordinarias, se podrán tratar aspectos relacionados con la prórroga de la duración o disolución anticipada de la Sociedad, aumento o reducción del capital social y modificación transformación o fusión de la sociedad.

El Consejo de Administración es el órgano encargado de la representación y de la gestión de los negocios de la Sociedad y tiene como objetivo fundamental asumir en la órbita de su competencia las facultades de administración y los poderes de representación de la Sociedad. El Consejo tendrá la representación legal de la Sociedad sin limitación alguna y gozará de las facultades que a los órganos de su clase atribuyen las leyes y los Estatutos Sociales de la Sociedad, pudiendo realizar todos los actos inherentes a su objeto que no estén reservados a otros órganos por la Ley General de Sociedades Mercantiles, por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como por las disposiciones de carácter general que la CONSAR.

El Consejo de Administración deberá estar integrado por un mínimo de cinco consejeros propietarios de los cuales como mínimo dos serán consejeros independientes, mismos que podrán aumentar en múltiplos de cinco, manteniendo esta proporción. Los Consejeros deberán ser autorizados por la CONSAR, debiendo acreditar ante la misma los requisitos de solvencia moral, así como de capacidad técnica y administrativa⁶⁰.

servicio público o en el sistema financiero mexicano, que no haya sido condenada por sentencia firme por delito doloso y que goce de reconocido prestigio.

⁶⁰ Para cumplir con el requisito de capacidad técnica y administrativa, los consejeros deberán acreditar ante la CONSAR experiencia de cuando menos cinco años en cargos directivos.

El Comisariado es el órgano de vigilancia de las operaciones de la AFORE y tiene como objeto revisar ilimitadamente y en cualquier tiempo las actividades de la AFORE. Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

- a) Cerciorarse de la constitución de la garantía exigida a los consejeros y a los funcionarios de nivel, a fin de poder asegurar las responsabilidades que pudieran contraer en el desempeño de sus cargos;
- b) Exigir a los consejeros un informe mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados;
- c) Realizar un examen de la documentación y registros comprobatorios para efectuar la vigilancia de las operaciones de la AFORE y de sus SIEFORES;
- d) Rendir anualmente a la Asamblea un informe respecto a la veracidad y razonabilidad de la información presentada por el Consejo de Administración;
- e) Convocar a la Asamblea o el Consejo en caso de urgencia e incluir los puntos que juzgue pertinentes en la orden del día, en cuyo caso asistirá con voz pero sin voto.

El Auditor Externo es la figura encargada de verificar y certificar los estados financieros básicos de la sociedad, conforme a las normas de auditoría generalmente aceptadas, para expresar su opinión sobre si éstos presentan o no la realidad de la Administradora y sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Sus funciones son:

- a) Certificar los asientos contables de los libros diario y mayor, así como auditar el balance general, el estado de resultados y el estado de cambios en la situación financiera;
- b) Presentar al Consejo de Administración, al Contralor Normativo y al Comisario, en los primeros cinco días de cada mes, los estados financieros de la AFORE y SIEFORES al cierre del mes anterior, y
- c) Presentar ante la Asamblea General de Accionistas los estados financieros dictaminados correspondientes al cierre del ejercicio

social, así como los criterios y procedimientos aplicados, anexando al detalle sus respectivas balanzas de comprobación conforme al catálogo de cuentas autorizado por la CONSAR.

El Contralor Normativo es el responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la AFORE cumplan con la normatividad externa e interna aplicable, así como verificar que en todas las áreas de la Administradora se cumpla con el programa de autorregulación, mismo que tiene como finalidad prevenir la comisión de ilícitos previstos por la normatividad emitida por CONSAR. Su designación deberá ser autorizada por la CONSAR y deberá acreditar requisitos de solvencia moral y de capacidad técnica y administrativa.

Sus funciones están determinadas de acuerdo a lo siguiente:

- a) Proponer al Consejo de Administración modificaciones al programa de autorregulación en caso de proceder medidas para prevenir conflictos de interés y evitar el uso indebido de la información;
- b) Presentar un informe mensual al Consejo de Administración y a la Asamblea de Accionistas sobre los avances del programa de autorregulación, señalando las medidas de prevención o corrección que deban adoptarse.
- c) Recibir y evaluar los informes del Comisario y los dictámenes de los Auditores Externos;
- d) Asistir a las sesiones del Consejo de Administración de la Sociedad y a las sesiones del Consejo de Administración y del Comité de Inversión de las SIEFORES.
- e) Presentar un informe mensual a la CONSAR para dar cuenta de sus actividades y del cumplimiento a la normatividad por parte de la AFORE.

El titular de la Unidad Especializada es el funcionario de la AFORE encargado de atender las consultas y reclamaciones de los trabajadores y darles solución conforme a la normatividad emitida por la CONSAR. Su designación debe ser autorizada por la propia Comisión, para lo cual deberá acreditar los requisitos de

solvencia moral y de capacidad técnica y administrativa, teniendo a su cargo las siguientes funciones:

- a) Proporcionar al trabajador en el momento que lo requiera, el saldo de su cuenta individual y su estado de cuenta;
- b) Atender las solicitudes o reclamaciones por errores en los datos personales del trabajador o cambios de domicilio y remitirlas a la AFORE para su trámite, en los horarios de atención establecidos en sus oficinas;
- c) Reportar al Consejo de Administración las solicitudes no atendidas por la AFORE y en caso de que no se adopten las medidas correctivas pertinentes, reportar de ello a la CONSAR;
- d) Informar al Consejo de Administración y a la CONSAR de las *consultas y reclamaciones presentadas, y*
- e) Conservar la documentación e información referente a las reclamaciones, por un período de dos años.

Por último, **el Director General se constituye como el funcionario** encargado de la administración general de la AFORE y tiene las más amplias facultades de ejecución y representación que dentro de la órbita de las atribuciones de la Administradora, cargo que debe ser autorizado por la CONSAR debiendo acreditar los requisitos de solvencia moral, capacidad técnica y administrativa que establece la legislación de la materia. Para el ejercicio de su cargo, cuenta con los poderes generales para pleitos, cobranzas y para actos de administración, siendo sus funciones las siguientes:

- a) Promover y cuidar la imagen la sociedad.
- b) Definir y desarrollar los objetivos, políticas y procedimientos generales de la empresa.
- c) Analizar y evaluar los resultados de las actividades de la compañía y de su administración para asegurar la protección de los intereses de los trabajadores registrados a la Administradora.
- d) Evaluar, verificar y controlar los resultados obtenidos por las Divisiones de la AFORE.

- e) Dirigir y controlar los asuntos de importancia operativa y administrativa de la sociedad.
- f) Revisar y aprobar los presupuestos de capital y operativos.
- g) Determinar, asignar, autorizar, instrumentar y controlar planes y proyectos de la empresa.

Por los servicios de administración de las cuentas individuales, las AFORES están facultadas para cobrar una comisión, misma debe ser autorizada por la CONSAR y sujetarse a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. De esta forma, se ha establecido que las AFORES solo pueden aplicar comisión sobre el valor de los activos administrados (saldo total de la cuenta individual) o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, que equivalen al 6.5% del salario base de cotización, pudiendo ser un porcentaje sobre dicho concepto, una cuota fija o una combinación de ambas.

La aplicación de comisiones fijas sólo es aplicable a la administración de la cuenta individual del trabajador; expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la reglamentación; consultas adicionales a las previstas en la normatividad; reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores; pago de retiros programados a cargo de la Administradora; y, por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores afiliados. En el cuadro III.4 se presenta la estructura de comisiones autorizada por la CONSAR a las 17 AFORES participantes, al 7 de enero de 1998.

Con la finalidad de estimular la libre competencia entre AFORES, de acuerdo a la calidad que ofrezcan en los servicios que presten a los trabajadores y asimismo, para no repetir los problemas que se han generado en otros sistemas de capitalización como el chileno, la CONSAR determinó reglas precisas para regular la publicidad y promoción, de tal forma que en las campañas publicitarias se de a conocer de forma clara y veraz la oferta de servicios de las diferentes Administradoras que operan en el mercado. De igual forma se estableció que la CONSAR supervisaría directamente todas las emisiones publicitarias y en particular su costo, a fin de procurar que éstos no se incrementen desproporcionadamente, toda vez que esto repercutiría directamente en los

fondos de los trabajadores; sin embargo, lo cierto es que algunas AFORES realizaron durante los primeros meses del proceso de registro, un importante gasto en publicidad, mismo que en ocasiones no fue equivalente a sus niveles de afiliación, situación que tendrá un impacto negativo en su contabilidad y rentabilidad.

Cuadro III.4
Estructura de Comisiones

AFORE	Sobre SBC (2)	Sobre Saldo	Sobre Rend. Real	Edo. de Cuenta Adicional	Sobre Saldo de Ahorro Volunt.	Sobre Retiro Ahorro Volunt.	Sobre Saldo Ctas. Inac.	Descuentos
Atlantico Promex	1.40%		20%		20% (4)		20% (4)	
Banamex (1)	1.70%					.10 de 1 SMGDF		Antigüedad
Bancomer	1.70%							
Bancrecer		4.75% (3)		\$10.0	4.75% (3)		4.75% (3)	Ahorro Voluntario
Banorte (1)	1.00%	1.50% (3)			1.50% (3)		1.5% (3)	
Bital (1)	1.68%						1.5%	Antigüedad
Capitaliza (1)	1.60%							Antigüedad
Confia (1)	0.9%	1.0%			1.0%		1.00%	Antigüedad
Garante	1.68%							
Genesis	1.65%			7.5 UDI's				
Inbursa			33%	\$10.0	33%(4)		33.0% (4)	
Previenter	1.55%				0.85%		0.85%	
Profuturo GNP	1.70%	0.50%			0.50%	\$5.0	0.50%	
Santander	1.70%	1.00%			1.00%		1.00%	
Tepeyac	1.17%	1.00%		\$3.0	1.00%		1.00%	
XXI	1.50%	0.99%			0.99%		0.99%	
Zurich	0.95%	1.25%			1.25%	\$50.0	1.25%	

Fuente: CONSAR.

- (1) Estas AFORES otorgan descuento por antigüedad.
 (2) Los porcentajes se aplican sobre el salario base de cálculo.
 (3) La comisión sobre saldo es menor en los próximos años.
 (4) Porcentajes sobre rendimiento real.

En el Cuadro III.5 se muestran los gastos de publicidad de las 17 AFORES a julio de 1997, que comparándolos contra el número total de afiliados a esa misma fecha, da cuenta de la desproporción en el costo por afiliación⁶¹.

⁶¹ Faltaría agregar al análisis del costo por afiliación los montos gastados en agentes promotores y los costos operativos de la AFORE, no obstante los mismos son reservados por las propias AFORES.

Por último, la legislación vigente prevé la revocación de la autorización para operar como AFORE en los casos en que ésta incumpla reiteradamente en sus obligaciones o incurra en violaciones graves que afecten los intereses de los trabajadores, en cuyo caso se procederá al procedimiento de disolución o liquidación, mismo que se sujetará a lo dispuesto en los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, en su caso, por el capítulo I título VII de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Cuando se suceda la eventualidad, la CONSAR tomará las medidas necesarias para la protección de los intereses de los trabajadores y traspasará las cuentas individuales a la cuenta concentradora que el IMSS tiene constituida en Banco de México.

Cuadro III.5
Costo por Afiliación a Julio de 1997

INSTITUCION	Total de Afiliados	Participación en el Mercado (%)	Inversión en Medios Publicitarios (miles \$)	Inversión en Medios (%)	Costo por Afiliado (\$)
Preventivos			16,761	0.9%	
CONSAR			303,547	16.0%	
Bancomer	1,358,372	23.9% (1)	229,744	12.1%	169 (14)
Banamex	956,077	16.9% (2)	186,329	9.8%	195 (12)
Santander Mexicano	718,468	12.7% (3)	154,475	8.2%	215 (10)
Profuturo GNP	658,210	11.6% (4)	37,389	2.0%	57 (15)
Bitel	573,390	10.1% (5)	117,968	6.2%	206 (11)
Garante	435,066	7.7% (6)	304,869	16.1%	701 (4)
Banorte	291,125	5.1% (7)	67,258	3.5%	231 (9)
Bancreer Dresdner	216,071	3.8% (8)	36,804	1.9%	170 (13)
Previnter	114,868	2.0% (9)	240,257	12.7%	2,092 (3)
Inbursa	107,926	1.9% (10)	58,292	3.1%	540 (7)
Afore XXI	76,419	1.3% (11)	3,052	0.2%	40 (17)
Atlantico Promex	70,163	1.2% (12)	24,221	1.3%	345 (8)
Genesis	34,277	0.6% (13)	18,615	1.0%	543 (5)
Tepeyac	23,887	0.4% (14)	76,352	4.0%	3,196 (1)
Confia Principal	21,600	0.4% (15)	11,727	0.6%	543 (5)
Zurich	15,215	0.3% (16)	672	0.0%	44 (16)
Capitaliza	2,427	0.0% (17)	6,450	0.3%	2,658 (2)
Total	5,673,561	100.0%	1,894,782	100.0%	

Fuente: CONSAR e Infoanálisis IBOPE/AGB.

Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES)

Antecedentes Históricos

Para comprender la naturaleza y operación del actual sistema de seguridad social en México, es fundamental tener conocimiento preciso del concepto de sociedades de inversión, debido a que esta figura ha sido adoptada bajo la modalidad de Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), para administrar e invertir los recursos de los trabajadores provenientes del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Para ello en el presente apartado se hace un breve análisis a los antecedentes históricos, así como una descripción de las características de los distintos tipos de sociedades de inversión, con el objeto de diferenciar a las sociedades tradicionales de las SIEFORES.

El origen histórico de las primeras Sociedades de Inversión, se remonta a finales del siglo XVII y principios del XVIII, en empresas administradoras de inversión establecidas en Bélgica, Holanda, Gran Bretaña y Francia. Con el advenimiento de la *Revolución Industrial*, *prevalcía en los centros financieros* de Europa un gran interés por fomentar las inversiones y así fue como los ingleses a través de las casas de inversión, canalizaron recursos procedentes de varios países hacia la construcción de canales y caminos de cuota, ferrocarriles, obras portuarias, plantas generadoras de energía y sistemas telefónicos y de telégrafos en Europa y América.

La primera Sociedad de Inversión conocida bajo un esquema de funcionamiento similar al actual, fue constituida en Bélgica en 1822. Posteriormente en 1860, Gran Bretaña dio inicio a la operación de los primeros fideicomisos, cuyo objetivo principal era la diversificación de riesgos, ofreciendo al público la adquisición fraccionada de valores mobiliarios, mismos que por su alto valor, no podían ser comprados individualmente por pequeños y medianos inversionistas.

A finales del siglo XIX el concepto de fondos de inversión llega a Estados Unidos, como respuesta a su necesidad de fortalecer su infraestructura industrial. Su auge sin embargo no se dio sino hasta 1920, cuando la coyuntura económica hasta entonces favorable, permitió sentar las bases para el desarrollo de un buen número de Sociedades de Inversión que ofrecían públicamente sus acciones en el mercado secundario. Durante el crack bursátil de 1929, muchas de éstas Sociedades se vieron impedidas para afrontar sus obligaciones con los accionistas, toda vez que la crisis financiera las obligó a apalancarse en exceso, evitando con ello que se pudiera financiar la compra de nuevos valores.

Como resultado de los problemas enfrentados durante la gran depresión, en 1936 el gobierno norteamericano decidió llevar a cabo una exhaustiva vigilancia e inspección de los procedimientos de operación de las Sociedades de Inversión y del Mercado de Valores en general, tarea que fue encomendada a una agencia especial, misma que en 1940 contribuyó a la promulgación de la Ley de Sociedades de Inversión, estableciéndose así un marco legal para su operación. Entre otros puntos, la mencionada Ley estableció la obligación a las Sociedades de Inversión de proporcionar información completa y fidedigna a los inversionistas, respecto a su política de inversión, naturaleza de los valores adquiridos y políticas de distribución de dividendos.

En América Latina, México destaca por ser uno de los primeros países que integra a las Sociedades Inversión en el marco de su sistema financiero, de tal forma que en 1950 se expide el Reglamento y la Ley de Sociedades de Inversión, sin embargo no fue sino hasta 1956 cuando se constituyó la primera de estas sociedades. Entre 1956 y 1975 se crean cuatro Sociedades más propiedad de instituciones de crédito, no obstante su crecimiento fue muy lento, toda vez que tenían la limitante de no poder efectuar la recompra de sus acciones, lo que afectaba sensiblemente su liquidez y limitaba su aceptación entre los ahorradores. Desde entonces la Ley de Sociedades de Inversión ha sido modificada en diversas ocasiones, adecuándose a las cambiantes condiciones del creciente Mercado de Valores mexicano, el cual se encuentra regulado en cuanto a su funcionamiento y operación, por la Comisión Nacional

Bancaria y de Valores dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde sus inicios el desarrollo de las sociedades de inversión en México, obedeció a la necesidad de fortalecer y descentralizar el Mercado de Valores, así como también para dar acceso a dicho mercado a cualquier tipo de inversionista, con lo que se logró captar capitales del público para invertirlos en valores autorizados con diferentes características de riesgo, liquidez y rendimiento, contribuyendo así al financiamiento de la planta productiva del país ya fuera pública o privada. Este mercado permitió además, el acceso a instrumentos que individualmente y por el monto de inversión resultarían inaccesibles para los inversionistas, a la vez de facilitarles la adquisición de una cartera bien diversificada que bajo la asesoría financiera de expertos y combinando la alta seguridad de algunos instrumentos con los elevados rendimientos de otros, daban como resultado un balance adecuado que reducía el riesgo y maximizaba los rendimientos, a la vez de mantener cierta liquidez en los activos, ya que los fondos de inversión gozan de una ágil convertibilidad en efectivo.

Por la naturaleza de sus operaciones y características de sus inversiones, puede decirse que existen tres tipos de sociedades de inversión: las de Inversión en *Instrumentos de Deuda*, las de *Inversión Común* y las *Sociedades de Inversión de Capitales*.

Las primeras son entidades financieras que tienen por objeto reunir los fondos de inversión de un gran número de personas (físicas o morales, nacionales o extranjeras) con el fin de invertirlos en una cartera diversificada de instrumentos de deuda, bajo una continua supervisión profesional. Los instrumentos de deuda más representativos que integran las carteras de las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, son los cetes, bondes, papel comercial, aceptaciones bancarias y obligaciones autorizados e inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Estas Sociedades de Inversión se caracterizan por tener inversiones a corto plazo, con alta liquidez (valor mismo día o 24 horas) y rendimientos regularmente constantes, en función a los tipos de interés de los instrumentos en cartera.

Por su parte las sociedades de inversión común, integran sus carteras con acciones bursátiles e instrumentos de deuda que preferentemente coticen en la Bolsa Mexicana de Valores y que persigan diversificar la inversión, el riesgo y maximizar el rendimiento. Los instrumentos más representativos de las carteras de este tipo de Sociedades de Inversión son las acciones bursátiles de empresas industriales, comerciales, financieras y de servicios, así como de instrumentos de deuda públicos y privados.

El rendimiento de este tipo de sociedades es variado y fluctúa en función a la cotización de los valores que tiene en cartera y al comportamiento de los Mercados de Capitales y de Dinero, por lo que pueden considerarse con mayor grado de volatilidad en relación a las sociedades de Inversión de instrumentos de deuda.

Por último las sociedades de inversión de capitales operan con valores y documentos emitidos por empresas que requieren recursos a largo plazo y cuyas actividades están relacionadas preferentemente con los objetivos del desarrollo nacional. Estas sociedades captan recursos frescos de largo plazo y no crediticios, destinados a la inversión en entidades productivas de nueva creación, empresas en crecimiento o apalancadas.

Un elemento que resulta común a las sociedades de inversión independientemente de su naturaleza y tipo de operaciones, es el hecho de que todas cuentan con una Sociedad Operadora, misma que tiene como objetivo la prestación de servicios administrativos de éstas, así como la distribución y recompra de sus acciones, para lo cual estas operadoras firman contratos de prestación de servicios administrativos y de distribución y recompra de acciones con la Sociedad Operadora, quien efectuará por cuenta del fondo las operaciones de compraventa de valores, de acuerdo a las instrucciones del Comité de Inversión de las Sociedades de Inversión que opere.

Las sociedades operadoras de sociedades de inversión, tienen como tareas llevar el registro contable de las operaciones del fondo, conforme al catálogo de cuentas y reglas de agrupación establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; mantener en custodia y administración los valores y documentos que integren la cartera, mediante la contratación de una Institución para el Depósito de Valores; ejercitar los derechos patrimoniales de los valores y documentos que integren su fondo tales como la cobranza de intereses, dividendos y amortizaciones de los distintos valores, pago de impuesto y derechos de los valores de la cartera; llevar a cabo la valuación diaria de las acciones, mediante la contratación de una Empresa Valuadora de Sociedades de Inversión; y por último, ejercitar los derechos corporativos que la propiedad de la cartera otorgue al fondo.

Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos Para el Retiro

A diferencia de las sociedades de inversión tradicionales que tienen en esencia un carácter financiero, las SIEFORES se constituyen como entidades con carácter social constituidas por las AFORES, con la finalidad exclusiva de invertir los recursos de los trabajadores provenientes de las cuotas y aportaciones para el retiro que realizan de forma tripartita los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Su funcionamiento esta a cargo de un Consejo de Administración y para iniciar operaciones, deben contar con la autorización de la CONSAR y tener integralmente suscrito y pagado el capital mínimo exigido⁶².

En el capital social fijo de las SIEFORES sólo pueden participar los socios accionistas de la AFORE y en el capital social variable, exclusivamente los trabajadores afiliados a la AFORE que invierten los recursos de sus cuentas individuales. Para garantizar el correcto funcionamiento de la SIEFORE y el cumplimiento de la normatividad en la materia, éstas deben contar con un comité de inversión, el cual determina las políticas y estrategias de inversión y la composición de los activos de la sociedad, debiendo propiciar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos, así como la

⁶² De acuerdo con la Circular CONSAR 02-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1996, el capital mínimo exigido es de 4 millones de pesos.

consecución de objetivos nacionales como el incremento el ahorro interno y el desarrollo del mercado de instrumentos de largo plazo, de tal forma que los recursos se orienten a fomentar la actividad productiva nacional, la generación de empleos, la construcción de vivienda, el desarrollo regional y de infraestructura.

Las AFORES pueden constituir y operar varias SIEFORES, las cuales tendrán una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgo, no obstante están obligadas a constituir por lo menos una, cuya cartera de valores se integre fundamentalmente por activos que preserven el valor adquisitivo de los recursos. Por su parte los trabajadores tendrán el derecho de elegir libremente a la SIEFORE en la cual se invertirán los recursos de su cuenta individual, teniendo la opción de elegir los porcentajes de recursos que se invertirán a cada una de éstas.

En todo momento las AFORES que operen SIEFORES, deben elaborar y poner a disposición de los trabajadores prospectos de información, en los que se consigne la advertencia de los riesgos que pueden derivarse de la clase de portafolios y carteras que compongan cada sociedad de inversión, así como una explicación de los criterios aplicados para el sistema de valuación de sus acciones y respecto a la forma de cálculo e importe de las comisiones que se cobrarán al afiliado. Asimismo deben hacer del conocimiento de los trabajadores, su derecho a que la(s) SIEFORE(S) que operen sus recursos, a través de la administradora de ésta, les recompre a precio de valuación hasta el 100% de su tenencia accionaria, en los siguientes casos:

- a) Cuando el trabajador adquiera el derecho a gozar de una pensión o a alguna otra prestación en los términos de la Ley del Seguro Social;
- b) Cuando se presente una modificación al régimen de inversión o de comisiones;
- c) Cuando la Comisión les hubiera designado una AFORE y decidan traspasar sus recursos a otra, y
- d) Cuando soliciten el traspaso de su cuenta individual a otra AFORE.

Para garantizar los recursos para el retiro de los trabajadores, las SIEFORES tienen prohibido emitir obligaciones, recibir depósitos de dinero y adquirir inmuebles; dar u otorgar garantías o avales, así como gravar de cualquier forma su patrimonio; adquirir o vender sus acciones a un precio distinto al que resulte de aplicar los criterios establecidos normativamente; practicar operaciones activas de crédito, excepto préstamos de valores y reportos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal, así como sobre valores emitidos aceptados o avalados por instituciones de crédito, siendo que en las operaciones de reporto o de préstamo de valores, las SIEFORES únicamente podrán actuar como reportadoras o prestamistas; obtener préstamos o créditos, salvo aquéllos que reciban de instituciones de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, que tengan como objeto satisfacer la liquidez que requiera su operación normal; adquirir el control de empresas; celebrar operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados y demás análogas a éstas, así como cualquier tipo de operación distinta a compraventas en firme de valores, salvo cuando lo autorice el Banco de México a propuesta de la CONSAR; celebrar operaciones que de manera directa o indirecta tengan como resultado adquirir valores, por más de un cinco por ciento del valor de la cartera de la sociedad de inversión de que se trate, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tenga nexos patrimoniales o de control administrativo; y, adquirir valores extranjeros de cualquier género.

Las SIEFORES deben operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquéllos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, es decir aquellos que garanticen la seguridad de los recursos. El régimen de inversión se encuentra sujeto a las reglas que expide la CONSAR y los parámetros que define su Comité Consultivo y de Vigilancia, debiendo previamente tomar la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De manera general se ha establecido que el 100% de su activo total debe estar representado por efectivo y valores, siendo que la cartera de valores debe estar integrada por los siguientes instrumentos:

- a) Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal;
- b) Instrumentos de renta variable;
- c) Acciones de otras sociedades de inversión, excepto sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.
- d) Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas;
- e) Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo; y,
- f) Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Los valores de los últimos tres incisos, deberán estar calificados por una empresa calificadora de valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y los relativos al inciso b), sólo podrán ser adquiridos cuando sean emitidos por empresas de reconocida solidez, solvencia y bursatilidad. De manera particular, la CONSAR⁶³ ha establecido los porcentajes de inversión de cada uno de los instrumentos y títulos que pueden adquirir las SIEFORES, siendo éstos los siguientes:

- I. Considerando la inversión por tipo de valor, las SIEFORES deberán mantener cuando menos el 51% de su activo total en instrumentos y títulos, que estén denominados en Unidades de Inversión.
- II. Sin perjuicio de lo anterior, los límites de inversión por los distintos tipos de emisor serán los siguientes:
 - a) La inversión en instrumentos, en títulos emitidos o avalados por el Gobierno Federal, o en títulos emitidos por el Banco de México, podrá ser hasta del 100% del activo total de las Sociedades de Inversión. Esta inversión no incluye a los valores emitidos por las instituciones de banca de desarrollo. Asimismo la inversión en estos instrumentos o títulos que estén denominados en moneda extranjera, podrá ser hasta del 10% del activo total de la SIEFORE, siempre y

⁶³ Los porcentajes de inversión se consignan en la Circular CONSAR 15-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997.

cuando se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios;

- b) La inversión en títulos emitidos por empresas privadas y emitidos, avalados o aceptados por instituciones de crédito podrá ser hasta del 35% del activo total de las SIEFORE. No obstante la inversión en títulos emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o emitidos o aceptados por entidades financieras podrá ser en su conjunto, hasta del 10% del activo total de las SIEFORE.

III. Las SIEFORES deberán diversificar su cartera de acuerdo a lo siguiente:

- a) La inversión en títulos emitidos, avalados o aceptados por un mismo emisor, podrá ser hasta del 10% del activo total de la SIEFORE;
- b) Sólo podrán invertir hasta un 5% de su activo total, o bien, hasta un 10% previa autorización de la CONSAR, en títulos emitidos por empresas privadas, o emitidos, avalados o aceptados por instituciones de crédito, con quienes la AFORE tenga nexos patrimoniales;
- c) Las SIEFORES podrán invertir hasta el 15% de su activo total en Títulos emitidos, avalados o aceptados por sociedades relacionadas entre sí, y
- d) La inversión en títulos pertenecientes a una misma emisión, podrá ser hasta del 10% de la emisión de que se trate, excepto cuando se trate de títulos emitidos, avalados o aceptados por una Institución de Crédito, sin que ello sea aplicable a los títulos emitidos o avalados por el Gobierno Federal o emitidos por el Banco de México, así como a los instrumentos.

IV. Las SIEFORES deberán mantener cuando menos el 65% de su activo invertido en títulos e instrumentos cuyo plazo por vencer o la revisión de su tasa de interés, no sea mayor a 183 días. Asimismo y cuidando el punto anterior, deberán invertir un porcentaje de su cartera en instrumentos o en títulos emitidos o avalados por el Gobierno Federal o emitidos por el Banco de México, cuyo plazo por vencer no exceda de noventa días.

- V. Las SIEFORES tienen prohibido adquirir títulos emitidos, aceptados o avalados por entidades financieras e instituciones de banca múltiple que se encuentren sujetas a intervención administrativa o gerencial; adquirir títulos subordinados; adquirir títulos convertibles en acciones; y, adquirir títulos denominados en moneda extranjera o indizados a la misma, con excepción de aquéllos a los que se refiere el inciso a) fracción II.

Las SIEFORES se constituyen en parte nodal del nuevo sistema de pensiones, toda vez que son las responsables directas de invertir los recursos de los trabajadores. En este sentido, el éxito del nuevo sistema de pensiones dependerá en buena medida de habilidad y experiencia de los operadores de las SIEFORES, que permitan la obtención de rendimientos atractivos para los recursos, así como de la eficiente supervisión por parte de la CONSAR, que evite la toma de riesgos innecesarios que conlleven a la devaluación o pérdida de las cuotas y aportaciones para el retiro, o la inversión de las mismas en actividades no prioritarias para la economía nacional.

III.2 El nuevo Esquema de pensiones

De acuerdo con la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1997, los trabajadores afiliados al IMSS tienen derecho a obtener una pensión de acuerdo a las modalidades y supuestos que al efecto establece el citado ordenamiento. Las pensiones a recibir, serían otorgadas al amparo de alguno de las siguientes coberturas correspondientes al régimen obligatorio:

- Seguro de Riesgos de Trabajo (RT):
- Seguro de Invalidez y Vida (IV), y
- Seguro de Retiro Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).

Una primera gran diferencia con el anterior esquema de pensiones, es la división realizada al entonces seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, mismo que en el nuevo esquema de pensiones se divide en dos: IV y RCV, adicionando a éste último los recursos de la subcuenta de retiro prevista en el SAR 92.

Una segunda diferencia y quizá la más importante, es la relacionada con la administración de las cuotas y aportaciones de cada uno de estos seguros, para los cuales se establece que los recursos derivados de los seguros de RT e IV se mantendrán bajo la administración del IMSS y los relativos a RCV, serán administrados por las entidades financieras denominadas AFORES, mismas que están facultadas, como ya se señaló en el apartado anterior, para administrarlas e invertirlos a través de las SIEFORES que operen. En el presente apartado se realiza un análisis de las modalidades y formas en las que se operarán las pensiones en este nuevo régimen, tomando en consideración el origen de los recursos para financiarlas, es decir si provienen de los recursos administrados por el IMSS o por las AFORES.

Pensiones del Seguro de Invalidez y Vida (IV).

El programa de pensiones por el seguro de IV se fundamenta en la acumulación de fondos y reservas actuariales, que en adición a los recursos del seguro de RCV⁶⁴, permitan cubrir las pensiones a los trabajadores o sus beneficiarios. Los riesgos que ampara este seguro son:

- **Invalidez⁶⁵.**- Consiste en la imposibilidad del trabajador para desempeñar un trabajo que le remunere por lo menos el 50% de los ingresos que percibía habitualmente y que esta imposibilidad se origine por una enfermedad o accidente que hubiera ocurrido fuera del trabajo. Para acceder a la pensión por este ramo, el trabajador debe tener acreditadas 250 semanas de cotización al IMSS cuando el estado de invalidez sea de 100% y deberá contar con 150 semanas de cotización cuando menos, en los casos en que la invalidez que se determine sea de 75% o más.
- **Vida⁶⁶.**- El fallecimiento de un trabajador afiliado, genera el derecho a los beneficiarios de obtener una pensión por este ramo, siempre y cuando el trabajador al fallecer hubiera cotizado al IMSS 150 semanas o bien que al momento del deceso el trabajador estuviera gozando de una pensión por el ramo de invalidez. Para disfrutar de la pensión, la muerte debe ser causada por una enfermedad o accidente no profesional.

Para el seguro de IV el programa de pensiones de la Ley del IMSS incorpora una nueva modalidad, que consiste en contratar con la compañía aseguradora⁶⁷ de elección del trabajador, la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia que garantice al trabajador o sus beneficiarios, en su caso, la pensión a que tiene derecho.

⁶⁴ Uno de los aspectos que pudieran causar mayor controversia en el nuevo sistema, es el hecho de que no obstante que el trabajador se encuentra asegurado en tres coberturas diferentes e independientes (IV, RCV y RT), en la práctica cuando se sucede algún siniestro por invalidez, riesgo de trabajo o muerte se hace uso de los recursos del seguro de RCV.

⁶⁵ Artículos 119 de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

⁶⁶ Artículo 127 de la Ley del Seguro Social vigente.

⁶⁷ Las compañías aseguradoras que operen seguros de los previstos en la Ley del SAR, deben contar con la autorización expresa de la SHCP.

Como renta vitalicia debe entenderse a *"el contrato mediante el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado"* y como seguro de sobrevivencia a *"aquel que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones"*⁶⁸. Bajo este esquema de funcionamiento, el IMSS es responsable de certificar el derecho a la pensión y de calcular las sumas de dinero necesarias que habrán de integrarse y transferirse a las compañías aseguradoras para que éstas paguen mensualmente la pensión al trabajador o sus beneficiarios.

Bajo el nuevo sistema el monto mensual de la pensión que recibe un trabajador pensionado por invalidez, es igual a una cuantía básica del 35% del promedio de los salarios de las de las últimas 500 semanas de cotización⁶⁹, más una ayuda por concepto de asignación familiar (carga familiar), la cual se otorga de acuerdo a los siguiente:

- ⇒ Para la esposa o concubina, la cantidad equivalente al 15% de la pensión que corresponda al pensionado.
- ⇒ Para cada uno de los hijos menores de 16 años, el 10% de la pensión que reciba el pensionado.
- ⇒ El equivalente al 10% a cada uno de los padres del pensionado, si es que no existen hijos y conyuge. Si el pensionado sólo tiene un ascendiente, puede acceder a un 10% adicional de su pensión.
- ⇒ Si no existían ninguno de los familiares anteriores, el pensionado adquiere el derecho a obtener su pensión más un 15% adicional.

⁶⁸ Artículo 159 del la Ley del Seguro Social vigente.

⁶⁹ Para el ramo de invalidez se debe considerar que el IMSS determina el porcentaje o grado de incapacidad, por lo que la pensión será igual a la cuantía básica multiplicada por el porcentaje de invalidez determinado.

Adicionalmente el Instituto otorga un aguinaldo igual a un mes de pensión, así como una ayuda asistencial equivalente al 20% de la pensión que corresponda a los trabajadores pensionados por invalidez, si es que acredita un estado físico que requería de la ayuda de otra persona de manera permanente o continua.

La pensión a que tiene derecho el trabajador se actualiza conforme a los incrementos en el Salario Mínimo General para el Distrito Federal (SMGDF) y en ningún caso su cuantía puede ser superior al 100% del salario promedio que sirvió como base para calcularla, incluyendo las asignaciones familiares y ayuda asistencial, siendo que ésta no puede ser inferior a la pensión mínima garantizada que de acuerdo a la Ley del IMSS es de 1 SMGDF⁷⁰.

Para el ramo de invalidez la pensión estaría dada de acuerdo a los siguiente:

Para el pensionado: $P = W \varphi [0.35 (\alpha)]$

Donde:

P = Pensión Mensual

W = Salario Diario Promedio de las últimas 250 semanas de cotización.

φ = Días del mes.

0.35= Cuantía básica determinada por la Ley del IMSS

α =Porcentaje de invalidez determinada por el IMSS.

Si el pensionado tiene derecho a recibir asignaciones familiares y ayudas asistenciales, percibiría en adición a su pensión mensual, un monto determinado de acuerdo a lo siguiente:

Por concepto de asignación familiar: $\phi = P [(Y 0.15) + (Xn 0.10)]$

ó $P (Rn 0.10)$ cuando $Y = 0$ y $X = 0$

ó $P 0.15$ cuando $Y = 0$, $X = 0$ y $R = 0$

ó $P [(R 0.20)$ cuando $Y = 0$, $X = 0$ y $R = 1$

⁷⁰ En los casos en que la pensión mensual a obtener por un trabajador sea inferior a 1 SMGDF, el Gobierno Federal aportará los recursos complementarios a efecto de que la misma se incremente y sea igual a la cantidad descrita.

Por concepto de ayudas asistenciales: $\gamma = P \cdot 0.20$

Donde:

ϕ = Monto mensual a recibir por concepto de asignaciones familiares.

P = Pensión Mensual.

Y = Conyuge del pensionado en plenitud de derechos.

X = Hijos menores de 16 años del pensionado⁷¹.

R = Padres del pensionado, siempre y cuando dependan económicamente de éste.

n = Número de familiares para esa categoría.

γ = Monto mensual a recibir por ayudas asistenciales.

En suma, el trabajador pensionado por invalidez tiene derecho a las ayudas asistenciales y asignaciones familiares, obtiene una pensión mensual igual a $P + \phi + \gamma$, más una anualidad o aguinaldo igual a P, debiendo cumplir que: $SMGDF \text{ Mensual} \leq P + \phi + \gamma \leq \text{Salario Base de Cálculo Mensual}$.

Para el ramo de vida, es decir en caso de fallecimiento del trabajador, el monto de las pensiones está determinado en función de la renta mensual que correspondería al trabajador en caso de una pensión por invalidez, de acuerdo a lo siguiente:

Pensión de viudez.- El conyuge en plenitud de derechos, obtiene una pensión equivalente al 90% de la pensión de invalidez que el pensionado fallecido disfrutaba, o de la que hubiera correspondido al asegurado en caso de invalidez. Asimismo, el conyuge viudo tiene derecho a la ayuda asistencial, si su estado físico lo requiere.

Pensión de Orfandad.- Cada uno de los hijos menores de 16 años o incapacitados, obtiene una pensión mensual equivalente al 20% de la pensión de invalidez que el pensionado fallecido disfrutaba, o de la que

⁷¹ La pensión y las asignaciones familiares pueden prorrogarse hasta los 25 años, cuando el hijo del pensionado continúe estudiando en alguno de los planteles del sistema educativo nacional o bien si se encuentra incapacitado.

hubiese correspondido al asegurado en caso de invalidez. En caso de que el huérfano lo fuera de padre y madre la pensión se incrementa a 30%.

Pensión de Ascendientes.- En caso de no existir conyuge o hijos, se les otorga a cada uno de los padres dependientes económicamente del trabajador fallecido, una pensión equivalente al 20% de la que estuviese gozando al fallecer el pensionado o de la que correspondería por invalidez.

El financiamiento para cubrir las primas del seguro de IV, proviene de cuotas tripartitas que de manera obligatoria cubren los trabajadores, los patrones y el Estado, de acuerdo al siguiente cuadro:

Financiamiento para el Seguro de IV

Aportante	Monto de la Aportación
Trabajadores	0.625% respecto al Salario Base de Cotización (SBC)
Patrones	1.75 % respecto al SBC
Estado	0.125 % respecto al SBC
Total	2.5% respecto al SBC

Para los efectos del monto de las aportaciones, el SBC se compone de los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se le entregara al trabajador, siendo el límite máximo para este seguro 15 veces el SMGDF, cantidad que se incrementará anualmente en un salario mínimo hasta llegar a 25 en el año 2007.

De acuerdo con las disposiciones reglamentarias, las reservas de las aportaciones del seguro de IV deben invertirse en activos financieros. Asimismo los recursos deben registrarse contablemente en partidas diferentes del resto de los seguros previstos en la Ley del Seguro Social y utilizados de manera exclusiva para el pago de las prestaciones del propio seguro y en caso de que existieran diferencias positivas de los ingresos menos los egresos, éstas se utilizarían para incrementar las reservas.

Las disposiciones de la Ley del Seguro Social para el otorgamiento de pensiones del seguro de IV, establecen que en caso de sucederse alguno de los siniestros el IMSS deberá realizar los cálculos actuariales que permitan determinar la cuantía de los recursos necesarios (monto constitutivo) para financiar la pensión y el seguro de sobrevivencia en su caso, considerando para tales efectos el porcentaje de incapacidad que determine el IMSS, el número de individuos del núcleo familiar con derecho a pensión, las asignaciones familiares y ayudas asistenciales.

Una vez determinado el monto constitutivo, el IMSS solicitará a la AFORE elegida por el trabajador los recursos acumulados en su cuenta individual⁷² y si estos resultaran insuficientes para cubrir la suma requerida, el IMSS aportará el faltante (suma asegurada) que en adición a los recursos de la cuenta individual servirán para contratar con la compañía aseguradora elegida por el trabajador, la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia respectivo.

En caso contrario, es decir, si los recursos de la cuenta individual resultaran superiores al monto constitutivo necesario para la contratación de la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia, el trabajador estará en posibilidades de disponer de los recursos excedentes alguna de las siguientes maneras:

- a) Retirar los recursos excedentes en una sola exhibición;
- b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor, o
- c) Aplicar los excedentes al pago de una sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia (sólo en el caso del ramo de invalidez).

⁷² De acuerdo con la Circular CONSAR 31-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 1998, para la integración del monto constitutivo sólo se utilizarán los recursos de la cuenta individual correspondientes a las cuotas y aportaciones depositadas a partir del 4o. bimestre de 1997 (exceptuando las aportaciones voluntarias), por lo que de hecho los recursos de las cuentas del SAR 92 que hubieran sido transferidas para su administración a las AFORES, no serán utilizadas con fines de pensión, por lo que el trabajador podrá disponer de tales recursos en el momento que obtenga el derecho a disfrutar de cualesquiera de las pensiones que establece la Ley del Seguro Social.

Una de las reformas más significativas del nuevo sistema de pensiones, es la relativa a la posibilidad de retirar y recuperar las cuotas y aportaciones que se hubieran realizado a la cuenta individual administrada por la AFORE, en los casos en que el trabajador no cumpliera con el requisito de las semanas de cotización que al efecto establecen cada uno de los ramos de aseguramiento del seguro de IV. Tal situación representa un aspecto positivo en relación al viejo sistema, en donde simplemente se negaba la pensión y no existían posibilidad de recuperar los recursos aportados.

Pensiones del Seguro de Riesgos de Trabajo.

Los riesgos que ampara este seguro son los accidentes, enfermedades o muerte del trabajador como consecuencia o resultado de su actividad laboral, considerando como accidente o enfermedad de trabajo, a todo estado patológico, lesión y perturbación funcional inmediata o posterior que se presente en ejercicio o con motivo del trabajo, incluyendo a los accidentes sucedidos en el trayecto del domicilio al empleo.

Los accidentes o enfermedades por RT , generan pensión en tres sentidos:

- Cuando se genera incapacidad permanente total, el asegurado tiene derecho a recibir una pensión mensual equivalente al 70% del salario en que venía cotizando, misma que se actualiza de conformidad con el incremento en el SMGDF. En el caso de que la incapacidad permanente se origine por una enfermedad, la pensión es calculada de acuerdo al salario promedio de las últimas 52 semanas de cotización.
- Para los casos en que se genera incapacidad permanente parcial, se está a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y sólo se tiene derecho a pensión, cuando la incapacidad permanente parcial determinada sea superior a un 25%. En este caso, la pensión es establecida en función del porcentaje de la que correspondería por incapacidad permanente total.

- Cuando el RT produce la muerte del trabajador, el conyuge tiene derecho a una pensión equivalente al 40% de la que le correspondería al trabajador por incapacidad permanente total; a cada huérfano en plenitud de derechos le corresponde una pensión del 20% de la que correspondería por incapacidad permanente total o bien, una pensión equivalente al 30%, si hubieran quedado huérfanos de padre y madre; y en caso de no existir conyuge o hijos, se otorga a los ascendientes dependientes del asegurado una pensión del 20%, de la que correspondería al trabajador por incapacidad permanente.

Todas las pensiones del seguro de RT se deben contratar con las compañías aseguradoras autorizadas bajo la modalidad de rentas vitalicias y seguro de sobrevivencia. Asimismo, éstas se actualizan anualmente conforme a los incrementos en el SMGDF y para cada una de ellas se otorga un aguinaldo equivalente a 15 días de la pensión, cuando el trabajador hubiera cotizado al IMSS cuando menos 52 semanas, además de que el Gobierno Federal garantiza que la misma no deberá ser inferior a 1 SMGDF.

Para la contratación de los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia por siniestros derivados de un RT, la Ley del Seguro Social establece que el IMSS deberá realizar los cálculos actuariales que permitan determinar el monto constitutivo, considerando para tal efecto el porcentaje de incapacidad y el número de integrantes del núcleo familiar con derecho a pensión, en caso de fallecimiento por RT.

Determinado ya el monto constitutivo, el IMSS solicitará a la AFORE elegida por el trabajador los recursos acumulados en su cuenta individual⁷³ y si estos resultaran insuficientes para cubrir la suma requerida, el IMSS aportará el faltante (suma asegurada) que en adición a los recursos de la cuenta individual servirán para contratar con la compañía aseguradora elegida por el trabajador, la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia respectivo.

⁷³ Sólo se consideran los recursos de la cuenta individual correspondientes a las cuotas y aportaciones depositadas a partir del 4o. bimestre de 1997 (exceptuando las aportaciones voluntarias)

En caso contrario, es decir si los recursos de la cuenta individual resultaran superiores al monto constitutivo necesario para la contratación de la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia, el trabajador o sus beneficiarios en caso de fallecimiento, estarán en posibilidades de disponer de los recursos excedentes alguna de las siguientes maneras:

- a) Retirar los recursos excedentes en una sola exhibición;
- b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor, o
- c) Aplicar los excedentes al pago de una sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia (sólo en el caso de pensión por incapacidad).

El financiamiento para cubrir las prestaciones económicas derivadas del seguro de RT, proviene de manera exclusiva de las aportaciones a cargo de los patrones, mismas que se determinan en función de la cuantía del salario base de cotización y de los riesgos inherentes de la actividad y empresa en cuestión.

La fórmula general para el cálculo del monto de las primas que deberán pagar los patrones es la siguiente⁷⁴:

$$\text{Prima} = [(S/365)+V*(I+D)] * (F/N)+M$$

Donde:

V= 28 años, que es la duración promedio de vida activa de un individuo que no haya sido víctima de una accidente mortal o de incapacidad permanente total.

F= 2.9, que es el factor de prima.

N= Número de trabajadores promedio expuestos al riesgo.

S= Total de días subsidiados a causa de incapacidad temporal.

I= Suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes, parciales y totales divididos entre 100.

D= Número de defunciones.

M= 0.0025, que es la prima mínima de riesgo.

⁷⁴ De acuerdo con el artículo 72 de la Ley del Seguro Social vigente.

Al resultado anterior, se multiplica el salario base de cotización de cada trabajador de la empresa y de esta forma se obtiene el valor monetario de la prima que deberá cubrir el empleador. Cabe señalar que el salario base de cotización máximo reconocido por el IMSS es de 25 veces el SMGDF.

Las reformas realizadas al seguro de RT implican beneficios económicos importantes para los patrones, ya que bajo el anterior sistema de cotización las empresas pagaban sus cuotas en función de la siniestralidad propia, pero dentro de los límites establecidos para las empresas de su ramo o categoría, por lo que poco importaba que tanto se invirtiera en prevención de riesgos de trabajo, ya que al final sólo podían acceder a pago mínimo establecido para su categoría. Por su parte en el nuevo esquema de pensiones, los patrones cubren sus aportaciones en función de la siniestralidad histórica de su empresa, de tal forma que si disminuyen los accidentes pueden acceder a cuotas menores sin importar la categoría o ramo de actividad⁷⁵.

Al igual que en el seguro de IV, los recursos son administrados por el IMSS y las reservas deben invertirse en instrumentos que garanticen su seguridad y rentabilidad. Además, deben aplicarse exclusivamente para el pago de los pasivos que se generen al amparo de este seguro.

Pensiones del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Dentro de las reformas realizadas, son las relativas a este ramo de aseguramiento las que cobran mayor importancia y las que imprimen al nuevo esquema de pensiones, los rasgos característicos de un sistema de capitalización individual, ya que las cuotas y aportaciones que se derivan de este seguro son administradas por las entidades financieras denominadas AFORES, quienes están facultadas para invertir las y administrarlas en los términos descritos en el capítulo anterior. Los pensiones que se otorgan por este seguro son:

⁷⁵ Las empresas de reciente creación o que cambien de actividad, deben cubrir la prima media que corresponda, de acuerdo a la clase o categoría a la que pertenezcan, mismas que son determinadas por el IMSS.

- Cesantía en Edad Avanzada⁷⁶.- Para lo cual el trabajador deberá tener 60 años de edad y haber quedado privado de trabajo remunerado. Para pensionarse por este seguro el trabajador debe haber cotizado al IMSS por lo menos 1,250 semanas.
- Vejez⁷⁷.- Para acceder a la pensión por el ramo de vejez, se requiere que el trabajador haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas ante el IMSS 1,250 semanas de cotización.

La Ley del Seguro Social establece que el trabajador que haya cubierto los requisitos para uno u otro ramo de aseguramiento, podrá disponer de la totalidad del saldo de su cuenta individual y obtener con cargo a éste la pensión de acuerdo a alguna de las siguientes modalidades:

I. Contratar con la compañía aseguradora de su elección, la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia que garantice a los beneficiarios una pensión en caso de fallecimiento del titular. La renta mensual a obtener será actualizada anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

II. Mantener el saldo total de su cuenta individual en la AFORE y efectuar retiros programados de sus recursos. Sin embargo el trabajador que opte por esta modalidad, puede en cualquier momento decidir contratar una renta vitalicia con una compañía aseguradora, siempre y cuando la renta mensual que obtenga bajo ese sistema sea superior en 30% a la pensión mínima garantizada (1 SMGDF).

Es importante hacer un paréntesis para señalar que el retiro programado es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos acumulados en la cuenta individual, para lo cual se toma en consideración la esperanza de vida de los pensionados y su grupo familiar, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

⁷⁶ Artículos 143, 144, 145 y 147 de la Ley del Seguro Social derogada.

Para los efectos de esta modalidad de pensión, se calculará cada año una anualidad que será igual al resultado de dividir el saldo de su cuenta individual entre el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia⁷⁸ para el asegurado y sus beneficiarios, la cual deberá ser por lo menos igual al valor correspondiente a la pensión garantizada. La pensión mensual corresponderá a la duodécima parte de dicha anualidad.

Al igual que en los seguros del IV y RT, el trabajador que solicite la pensión por *cesantía en edad avanzada y vejez* y que no reúna las semanas de cotización, tiene derecho a retirar en una sola exhibición la totalidad de los recursos de su cuenta individual o en caso seguir cotizando hasta alcanzarlas.

La característica más importante para este ramo de aseguramiento, consiste en que el monto de las pensiones no está determinado apriori, es decir que los trabajadores que se pensionen al amparo de la nueva Ley del Seguro Social por alguno de estos ramos, obtendrán una renta mensual cuya magnitud dependerá del saldo total acumulado en su cuenta individual y de los rendimientos que se hubieran generado durante su vida productiva, garantizando el Gobierno Federal que la pensión a obtener por el trabajador, en ningún caso podrá ser inferior a 1 SMGDF.

El financiamiento para cubrir las primas del seguro de RCV, proviene de cuotas tripartitas que de manera obligatoria cubren los trabajadores, los patrones y el Estado, de acuerdo al cuadro III.6.

Cabe señalar que el límite máximo de percepciones reconocidas por el IMSS para el concepto de retiro, es de 25 veces el SMGDF, mientras que para el ramo de *cesantía y vejez* es de 15, cantidad que se incrementará anualmente hasta llegar a 25 en el año 2007.

⁷⁷ Artículos 137, 138 y 142 de la Ley del Seguro Social derogada.

⁷⁸ Las tablas utilizadas para calcular la unidad de renta vitalicia del retiro programado, se elaborarán anualmente por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

**Cuadro III.6
Financiamiento para el Seguro de RCV**

Concepto de la Cuota o Aporte	Monto de los Recursos	Origen de los Recursos / Aportante
Retiro	2.000% del Salario Base de Cotización	Patrón
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.150% del Salario Base de Cotización	Patrón
	1.125% del Salario Base de Cotización	Trabajador
	0.225% del Salario Base de Cotización	Gobierno Federal
Total	6.500% del Salario Base de Cotización	Aportación Tripartita
Cuota Social ^{1/}	5.5% del Salario Mínimo General en el D.F.	Gobierno Federal

1/ Aportación adicional del Estado, misma que se actualizará trimestralmente conforme al INPC, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre.

Es pertinente señalar que los trabajadores que no hubieran hecho uso de los recursos de vivienda registrados en la cuenta individual a partir del 4o. bimestre de 1997, podrán utilizarlos a efecto de integrar el monto constitutivo necesario para contratar la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia, derivado de cualesquiera de las coberturas de los seguros de IV, RT y RCV.

Por último y para concluir el análisis del nuevo sistema de pensiones, es importante señalar que la Ley del Seguro Social establece que los trabajadores que se hubieran afiliado a ese Instituto con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones, podrán elegir libremente el sistema por el cual desean recibir su pensión, es decir, si se acogen a los beneficios y características del anterior sistema de reparto de beneficios definidos definido en el apartado I.2 u optan por obtener su pensión de acuerdo a las modalidades y procedimientos que se establecen en esta apartado. En todo caso el IMSS está obligado a realizar los cálculos por cada uno de los esquemas, a fin de que el trabajador decida el que más convenga a sus intereses.

A manera de resumen y a fin de facilitar su consulta, en el cuadro III.7 se definen de manera resumida las formas y modalidades que establece el nuevo sistema de pensiones. Asimismo, en la figura III.8 se establece el modelo conceptual del trámite que deberá realizar el trabajador para obtener la pensión que corresponda.

ESQUEMA GENERAL DE PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS
CUADRO III.7

Tipo de Seguro	Descripción	Motivo y Monto de la Pensión	Origen de las Cuotas y Aportaciones y Destino de los Recursos	Origen de los Recursos para Otorgar las Pensiones
Riesgos de Trabajo	Cubre accidentes o enfermedades que suceden en ejercicio o con motivo del desempeño laboral	<p>Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incapacidad permanente total, corresponderá una pensión mensual definitiva del 70% del SBC y un seguro de sobrevivencia para los beneficiarios. ✓ Incapacidad permanente parcial superior al 50%, corresponderá una pensión definitiva y seguro de sobrevivencia, cuyo monto será determinado por la Ley Federal del Trabajo. ✓ Muerte del trabajador, corresponderá una pensión definitiva a los beneficiarios, misma que se calcula en función del SBC: 28% al conyuge; 14% a cada hijo y si fallece el otro progenitor la pensión se incrementaría a 21%; y, 14% a cada uno de los ascendientes en caso de no existir conyuge o hijos. La suma de las pensiones que se otorguen no podrá exceder el 70% del salario base de cotización del fallecido. 	Al patrón corresponde pagar íntegramente las cuotas de este seguro. Su monto de determina en función del SBC del trabajador y los riesgos inherentes de la actividad de la empresa. La administración de estos recursos está a cargo del IMSS.	Recursos administrados por la Cuenta Individual del Trabajador y si éstos resultan insuficientes, el IMSS cubrirá a la compañía aseguradora la diferencia, con cargo a los recursos del seguro de riesgos de trabajo que administra.
Invalidez y Vida	Seguro que cubre los accidentes originados fuera del trabajo o enfermedades profesionales	<p>Si la invalidez o accidente no profesional trae como consecuencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Invalidez con carácter temporal, corresponderá una pensión temporal equivalente al 35% del promedio de los salarios de las últimas quince semanas de cotización. ✓ Muerte del trabajador, corresponderá una pensión definitiva a los beneficiarios legales, calculada en función de la pensión que hubiera correspondido al trabajador en caso de invalidez: 90% al conyuge; 20% a cada hijo y si fallece el otro progenitor la pensión se incrementaría a 30%; y, 20% a cada uno de los ascendientes en caso de no existir conyuge o hijos. La suma de las pensiones no podrá exceder al 100% de la pensión por invalidez que correspondiera al afiliado. ✓ Para acceder a las pensiones, se requiere haber cotizado 250 semanas en caso de invalidez y 150 en caso de muerte. 	A los patrones corresponde aportar 1.75% y a los trabajadores el 0.625% con relación al salario base de cotización (SBC). Estos recursos son administrados por el IMSS.	Recursos administrados por la Cuenta Individual del Trabajador y si éstos resultan insuficientes, el IMSS cubrirá a la compañía aseguradora la diferencia, con cargo a los recursos del seguro de invalidez y vida que administra.
Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	Seguro que cubre la pensión del trabajador, por cesantía en edad avanzada o por vejez	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La pensión y el seguro de sobrevivencia por cesantía en edad avanzada, proceden cuando el trabajador cumple 60 años y quede privado de trabajo remunerado. ✓ La pensión y el seguro de sobrevivencia por vejez proceden, cuando el trabajador cumpla 65 años. Para ambos casos se deberán tener 1,250 semanas de cotización. ✓ El trabajador puede retirarse antes de las edades establecidas, siempre y cuando reúna 1,250 semanas de cotización y la pensión ha recibir sea superior a 13 veces el SMGDF. ✓ El monto de la pensión, estará en función del saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador y si ésta fuera inferior a 1 SMGDF, el Gobierno Federal aportará los recursos complementarios para otorgarla. 	- Patrones 2% del SBC para el ramo de retiro y 3.150% para el ramo de cesantía y vejez. - Trabajador 1.125% del SBC. - Estado 0.225 % del SMGDF, más el 5.5% del recurso por concepto de cuota social. Administrados por la AFORE.	Recursos administrados por la Cuenta Individual del Trabajador. Si éstos resultan insuficientes para otorgar una pensión superior a 1 SMGDF, el IMSS cubrirá a la compañía aseguradora la diferencia, con los recursos que al efecto le proporcione el Gobierno Federal

Fuente: Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995

**FIGURA III.8
ESQUEMA OPERACIONAL DEL TRAMITE DE PENSION**

IMSS

- Certifica derechos y emite resolución de pensión.
Renta vitalicia: Solicita a la AFORE que transfiera los recursos de la cuenta individual a la compañía aseguradora para que ésta realice el pago de la pensión.
Retiro programados: Informa a la AFORE para que esta realice los cálculos necesarios y pague mensualmente la pensión, con cargo a los recursos de la cuenta individual.

TRABAJADOR

- Solicita ante el IMSS, la pensión
Recibe la pensión por conducto de la aseguradora si opta por la modalidad de renta vitalicia y por parte de la AFORE, si opta por retiros programados.

AFORES

- Si el trabajador opta por obtener la pensión por la modalidad de retiros programados, realiza los cálculos actuariales y paga la pensión mensualmente con cargo a la cuenta individual.
- Si el trabajador opto por obtener la pensión bajo la modalidad de renta vitalicia, transfiere los recursos de la cuenta individual a la compañía aseguradora elegida por el trabajador.

**COMPañÍA
ASEGURADORA**

- Con los recursos de la cuenta individual del trabajador, realiza los cálculos actuariales necesarios y paga mensualmente la pensión al trabajador

III. 3 El Impacto Social del Nuevo Esquema de Pensiones

El nuevo esquema de pensiones que se deriva de la Ley del Seguro Social tiene, como toda modificación reglamentaria, un impacto directo en la sociedad, más aún cuando sus efectos repercutirán en los recursos con los que habrán de subsistir los trabajadores que por siniestros o por edad avanzada, queden privados de un trabajo remunerado⁷⁹. En este sentido es fundamental analizar las reformas desde una perspectiva social, que permitan establecer los beneficios que a nivel individual se derivan del nuevo sistema, en comparación al esquema de reparto recientemente reformado.

De acuerdo con el análisis realizado en los capítulos anteriores, bien puede decirse que el nuevo esquema de pensiones propicia a nivel individual los siguientes beneficios:

Instrumentación de la cuenta individual.- Este aspecto es sin duda fundamental y distintivo en el nuevo esquema de pensiones, ya que al instrumentar cuentas individuales de ahorro para el retiro el trabajador lleva un control total sobre el incremento de los saldos de cada una de las subcuentas que la integran, además de existir la posibilidad de realizar aportaciones voluntarias que pueden utilizarse para el incremento de la pensión o simplemente como ahorro adicional, con la ventaja de que al ser invertidas en las SIEFORES, obtienen un rendimiento que en general es superior a las tasas de interés que ofrecen las instituciones bancarias para este tipo de depósitos. Como ejemplo basta señalar que la tasa promedio anual bruta de depósitos a inversión que ofrecen los distintos bancos al mes de mayo es de 14.27%⁸⁰, mientras que el rendimiento nominal promedio de las 17 SIEFORES que operan las AFORES al mismo período es de 21.11%⁸¹.

⁷⁹ Los individuos que se verán directamente afectados por el nuevo sistema de pensiones, serán los 11.4 millones de trabajadores afiliados al IMSS, de acuerdo a las cifras proporcionadas por ese Instituto a julio de 1997.

⁸⁰ Fuente: REFORMA, Sección Negocios del 30 de mayo de 1998. Para el cálculo del promedio, se tomó la tasa anual bruta que pagan 19 instituciones financieras del país, para depósitos en un rango de entre 25 a 50 mil pesos.

⁸¹ El rendimiento es por el período del 1º de julio de 1997 al 31 de mayo de 1998. Fuente: Página de Internet de la CONSAR.

Es de destacar que la cuenta individual es intransferible e inembargable y los recursos ahí depositados son propiedad exclusiva del trabajador, no obstante sólo puede hacerse uso de ellos al momento de sucederse alguno de los siniestros que ampara la Ley del IMSS o cuando el trabajador llegue a edad avanzada, así como en casos específicos como ayuda para gastos de matrimonio y por desempleo⁸².

Al contar el trabajador con una cuenta individual recibe al momento de su retiro por cesantía en edad avanzada o por vejez, una pensión calculada en función del saldo total de los recursos acumulados en su cuenta individual durante todo el trayecto de su vida laboral, considerando las cuotas, aportaciones y los rendimientos generados de su inversión en las SIEFORES, mientras que en el sistema anterior existían montos máximos preestablecidos para las pensiones, mismas que se determinaban mediante tabla y en función del nivel salarial del trabajador durante las últimas 250 semanas de cotización, lo que cotidianamente redundaba en pensiones menores ya que en la edad avanzada generalmente se percibe un salario menor que en el resto de la vida productiva.

Al determinar las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez en función del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador, se estimula y premia al trabajador que cotizó más tiempo, ya que su cuenta se va incrementando y sus recursos se revalúan diariamente al ser invertidos en SIEFORES, con la ventaja de que su pensión mensual no tiene un límite máximo establecido, es decir, que eventualmente podría recibir una pensión superior al salario en el que venía cotizando, lo cual estaría sujeto evidentemente, al correcto funcionamiento del sistema y específicamente al rendimiento que generen las SIEFORES. Por su parte, el Estado garantiza una pensión mínima equivalente a un salario mínimo, a aquellos trabajadores que cotizaron con un salario bajo y por un menor tiempo,

⁸² La nueva Ley del Seguro Social establece que los trabajadores podrán retirar parcialmente recursos de su cuenta individual cuando contraigan matrimonio por primera vez, en cuyo caso se les otorga una ayuda equivalente a 30 días del SMGDF. Asimismo los trabajadores que queden desempleados tendrán derecho a disponer de la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días del salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 10% del saldo total de su cuenta individual. Ambos retiros reducirán proporcionalmente las semanas de cotización del trabajador.

siempre y cuando hubieran cotizado las 1,250 semanas de cotización (24 años) que establece la Ley del Seguro Social.

Con el nuevo sistema, se resuelve un problema de inequidad derivado del sistema anterior, que consistía en no reflejar proporcionalmente en el monto de las pensiones, las diferencias salariales y cuotas de los trabajadores. En el siguiente ejemplo se muestra cómo existía desproporción⁸³ entre las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez de trabajadores con iguales semanas de cotización pero con diferentes salarios, para lo cual se sigue la fórmula y tablas de cálculo que se definen en el apartado I.2.

**Monto de la Pensión por Cesantía en Edad
Avanzada o por Vejez en el Anterior Sistema**

	Trabajador A	Trabajador B
Salario base de cotización en veces el SMGDF	3	10
Salario base de cotización en pesos al 31 de mayo de 1998	2,718.00	9,060.00
Monto aportado para el seguro de IVCM 1/	231.03	770.10
Proporción que representan las cuotas en función de salario	8.5%	8.5%
Monto mensual de la pensión	1,310.35	3,397.50
Proporción que representa la pensión en función del salario	48.2%	37.5%

1/ Considera el total de cuotas patronales, estatales y de trabajadores.

En el ejemplo se considera que ambos trabajadores cotizaron al IMSS durante 20 años. La pensión se calculó sin considerar asignaciones familiares y ayudas asistenciales y bajo el supuesto de que el trabajador mantuvo este salario durante las últimas 250 semanas de cotización.

En el actual sistema de pensiones la función de recaudación de las cuotas y su supervisión sigue siendo facultad exclusiva del IMSS, sin embargo con el establecimiento de la cuenta individual, se abre la posibilidad a que el trabajador detecte con oportunidad el incumplimiento por parte del patrón en el entero de las cuotas establecidas para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como de las cuotas patronales de vivienda, por lo que eventualmente puede denunciar los hechos y acelerar la recuperación de los pagos no efectuados.

⁸³ Se establece que existe desproporción, toda vez que al cotizar en función del salario base de cotización a mayor ingreso correspondía un pago mayor por concepto de cuotas, sin embargo esta diferencia no se refleja al momento del cálculo de pensión, ya que el trabajador con ingresos superiores recibía una pensión que proporcionalmente resulta inferior al monto de sus aportaciones.

En el nuevo sistema con cuentas individuales, se corrige uno de los problemas que llevó al deterioro del sistema anterior de reparto, mismo que consistió en hacer uso de los recursos y reservas actuariales de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y de riesgos de trabajo, para otros fines como el financiamiento de la infraestructura hospitalaria. Con la cuenta individual administrada por las AFORES, no existe posibilidad de que se haga uso de estos recursos ya que, como se estableció, los mismos son propiedad absoluta del trabajador y sólo pueden utilizarse y retirarse de la AFORE por efectos de pensión y las ayudas económicas que se establecen en la Ley del Seguro Social.

Por último, el establecimiento de la cuenta individual y su administración por las AFORES obliga a estas últimas a proporcionar servicios a los trabajadores que no existían en el anterior sistema, tales como la emisión de un estado de cuenta cuando menos una vez al año; la posibilidad de solicitar saldos en el momento en que el trabajador lo decida; emitir certificaciones del saldo de la subcuenta de vivienda, documento con el que los trabajadores pueden realizar sus trámites ante el Infonavit para acceder a un crédito de vivienda⁸⁴; y, unificar y traspasar las cuentas del individuales del SAR 92 de cada trabajador afiliado sin ningún costo. Es importante establecer que el otorgamiento de estos servicios se hace en general de forma eficiente, ya que existen 17 AFORES autorizadas para operar, algunas de ellas con una amplia red de sucursales que en general proveen de cobertura a todo el territorio nacional, con la ventaja de que por norma deben contar con sistemas informáticos y de telecomunicaciones que permiten que los trámites se realicen sin los congestionamientos burocráticos característicos de las oficinas del IMSS.

Pleno derecho del trabajador a elegir y traspasar sus recursos a la AFORE de su predilección.- El sistema de pensiones esta concebido para ser un modelo exclusivo de capitalización con cuentas individuales, de tal forma que a

⁸⁴ Las políticas de cobro de comisiones establecidas por la CONSAR, posibilitan a las AFORES a cobrar por algunos de los servicios que prestan, sin embargo algunas por estrategias de mercadotecnia han decidido no realizar ningún cobro en materia de servicios. Asimismo, la duración máxima de cada trámite se encuentra regulada y en caso de incumplimiento, las AFORES se hacen acreedoras a sanciones.

más tardar en 1o. de enero del año 2001, todos los trabajadores afiliados al IMSS deberán haber elegido una AFORE⁸⁵ y en caso de no hacerlo a esa fecha, serán asignados a alguna de acuerdo a criterios específicos que determine la CONSAR. Lo anterior guarda relación directa con un segundo punto a destacar en el nuevo sistema de pensiones, que es el relativo a la posibilidad del trabajador de traspasarse o cambiar sus recursos a la AFORE que más convenga a sus intereses, para lo cual se debe cumplir cualquiera de las siguientes condiciones⁸⁶:

- a) Que hubiera transcurrido un año calendario a partir del registro del trabajador en la AFORE, y
- b) Que la AFORE que administra su cuenta individual, hubiera modificado a la alza su estructura de comisiones.

La posibilidad de cambiarse de Administradora es sin duda un elemento importante del nuevo sistema de pensiones el cual tendrá un impacto directo en lo individual, ya que de la elección de AFORE que haga cada trabajador, dependerá el saldo total acumulado al final de su vida productiva y por supuesto el monto mensual de su pensión, por lo que resulta fundamental que cada individuo involucrado en el sistema cuente con la información necesaria que le permita, dadas sus características personales, determinar la AFORE en la cual obtendrá un mayor rentabilidad. Si bien es cierto, el sistema en general otorga los mismos beneficios al conjunto de los trabajadores asegurados del IMSS, la realidad es que en el largo plazo habrá diferencias en los saldos que refleje cada Administradora debido a dos aspectos fundamentales:

⁸⁵ Los trabajadores asegurados al IMSS tienen la posibilidad de afiliarse libremente a alguna de las 17 AFORES autorizadas y en caso de que no lo hagan, la normatividad prevé que los recursos por concepto de cuotas y aportaciones se depositen hasta el 1o. de enero del 2001 en Banco de México, en la denominada cuenta concentradora, misma que pagará un rendimiento real de 2%. No obstante se tiene reconocido que Banco de México no tiene la capacidad operativa para llevar una administración de recursos a nivel de cuenta individual, de tal forma que la norma ha establecido que el registro de estos recursos se lleve a cabo a través de la infraestructura con que cuentan las 17 AFORES, mismas que cobran una comisión de 17.23% sobre las aportaciones. De esta forma los trabajadores sin elección de AFORE obtienen una cuenta individual con rendimientos reales de 2% y un cobro de comisión por flujo de 17.23%.

⁸⁶ El trámite y traspaso de los recursos de una AFORE a otra, no tiene ningún costo para el trabajador.

- ◆ El factor de comisión que aplique cada AFORE⁸⁷.
- ◆ El rendimiento de cada una de las SIEFORES.

La elección de AFORE por parte del trabajador, es sin duda la tarea que mayor impacto tendrá en los beneficios futuros que se esperan recibir del nuevo sistema de pensiones y se significa quizá en la decisión más importante que deberán realizar los trabajadores sujetos al régimen del IMSS. Para ello se deben analizar de manera conjunta las comisiones que aplica cada AFORE y el rendimiento de sus SIEFORES, mismas que determinarán el saldo final del que podrán disponer los trabajadores.

A continuación se presenta un ejercicio por medio del cual se proyectan los saldos futuros ha obtener de acuerdo a la estructura de comisiones autorizada por la Consar. El modelo se construye bajo los supuestos de que el trabajador tiene un salario base de cotización de 3 veces el SMGDF⁸⁸; la tasa promedio de rendimiento real de las SIEFORES es de 5.20%⁸⁹; no existe inflación; los salarios mínimos no crecen; y, no existen aportaciones voluntarias.

La estructura de comisiones autorizada por la Consar se expresa en el cuadro III.9 y a partir de ella y los descuentos que otorga cada AFORE se construye un modelo que proyecta el saldo a recibir por un trabajador en un lapso de 24 años, de acuerdo al rendimiento promedio de las SIEFORES que se estableció en el párrafo anterior.

⁸⁷ Es de destacarse que a diferencia del sistema de reparto recientemente reformado en el que no existía una comisión explícita, en el actual sistema las cuotas y aportaciones de los trabajadores tienen un cargo directo o indirecto por concepto de administración, es decir que cada AFORE cobra un porcentaje de comisión, mismo que puede establecerse en función del flujo de recursos, del saldo total, de los rendimientos reales obtenidos por la SIEFORE o una combinación de las tres anteriores.

⁸⁸ Se consideran 3 salarios mínimos ya que éste es el promedio de percepciones en México. El SMGDF que se utiliza es de \$30.20, vigente al 31 de mayo de 1998.

⁸⁹ Rendimiento real promedio ponderado de acuerdo al valor de la cartera de las SIEFORES del 1º. de julio al 31 de mayo de 1998. Fuente: página Internet de la Consar.

Cuadro III.9

	Comisiones			Descuentos
	De Flujo	De Saldo	Rendimiento Real	
Atlántico	1.40%		20.00%	
Banamex	1.70%			Por antigüedad aplica descuento a la comisión por flujo de 0.02 puntos porcentuales a partir del quinto año de afiliación
Bancomer	1.70%			Por antigüedad aplica un descuento a la comisión por flujo de 0.01 puntos porcentuales a partir del segundo año de afiliación hasta el límite máximo de 0.05 en el séptimo año
Bancrecer		4.75%		La comisión de saldo disminuye de acuerdo a lo siguiente: Año 1 y 2 4.75 Año 7 2.50 Año 13 en adelante Año 3 y 4 4.50 Año 8 al 11 2.00 1.00 Año 5 y 6 3.00 Año 12 1.50
Banorte	1.00%	1.50%		La comisión de saldo disminuye de acuerdo a lo siguiente: Año 1 1.50 Año 4 1.25 Año 7 1.00 Año 10 en Año 2 1.42 Año 5 1.17 Año 8 0.92 adelante 0.75 Año 3 1.33 Año 6 1.08 Año 9 0.83
Bital	1.68%			Por antigüedad aplica un descuento a la comisión por flujo de 0.02 puntos porcentuales a partir del quinto año de afiliación hasta el límite máximo de 0.10 en el décimo año
Capitaliza	1.60%			
Confía Principal	0.90%	1.00%		Por antigüedad aplica un descuento a la comisión por flujo de 0.05 puntos porcentuales a partir del segundo año de afiliación hasta el límite máximo de 0.45 en el décimo año
Garante	1.68%			
Génesis	1.65%			
Inbursa			33.00%	
Previnter	1.55%			
Profuturo	1.70%	0.50%		
Santander	1.70%	1.00%		
Tepeyac	1.17%	1.00%		
XXI	1.50%	0.99%		
Zurich	0.95%	1.25%		La comisión de saldo disminuye de acuerdo a lo siguiente: Año 1 a 3 1.25 Año 10 0.80 Año 13 0.30 Año 4 a 6 1.00 Año 11 0.50 Año 14 0.20 Año 7 a 9 0.90 Año 12 0.40 Año 15 en adelante 0.10

Fuente: CONSAR.

Los saldos al final de un período de tiempo "t" se calculan de acuerdo al siguiente modelo⁹⁰, el cual se ajusta a AFORES que cobren por saldo, flujo, rendimientos reales o una combinación de éstas.

⁹⁰ Elaboración propia.

Administradoras con comisiones de Flujo.

Primero se calcula el monto de las cuotas y aportaciones netas:

$$CA_{t+1} = [SI_{t-1} + (W \cdot 0.065) (1 - \lambda / 0.065) + cs]$$

- En donde:
- CA_{t+1} = Cuotas y aportaciones netas para el año 1.
 - SI_{t-1} = Saldo inicial del período. Para el primer año se considera el saldo del SAR 92 traspasado a la AFORE (en promedio \$4,500) y para los años subsecuentes, el saldo inicial corresponde al saldo del final del período t-1.
 - W = Salario Base de Cotización anual (3 veces el SMGDF).
 - 0.065 = Proporción que representan las cuotas y aportaciones del SBC.
 - λ = Factor de comisión de flujo que aplica cada AFORE en relación al SBC.
 - Cs = Cuota Social, equivalente a 5.5% del SMGDF por cada día cotizado. Para esta cuota, las AFORES no cobran comisión alguna.

Posteriormente se calcula el rendimiento correspondiente a las cuotas y aportaciones netas y se obtiene el saldo al 1er año:

$$SA^F_{t+1} = CA_{t+1} (1 + 0.052)$$

- En donde:
- SA^F_{t+1} = Saldo al final del 1er. año para AFORES con comisión de flujo.
 - 0.052 = Rendimiento real promedio anualizado de las SIEFORES.

Administradoras con comisiones de flujo y/o saldo.

Se utiliza la fórmula definida para la determinación del saldo al final del período para AFORES con comisiones de flujo y se le aplica el factor de comisión por saldo anual que cobra cada AFORE:

$$SA^S_{t+1} = SA^F_{t+1} (1 - \alpha)$$

En donde: SA^S_{t+1} = Saldo al final del 1er. año para AFORES con comisión de flujo y/o saldo.
 α = Factor o comisión por saldo anual que aplica cada AFORE.

Administradoras con comisiones de flujo y/o saldo y/o sobre rendimientos reales.

Se utiliza la fórmula definida para la determinación del saldo al final del período para AFORES con comisiones de flujo y/o saldo. Al resultado se le resta el monto total de aportaciones netas y a la diferencia se le aplica el factor de comisión sobre rendimientos reales que aplica cada AFORE:

$$CO_{t+1} = [SA^S_{t+1} - \{SI_{t+1} + (W \cdot 0.065) (1 - \lambda / 0.065) + cs\}] (\beta)$$

En donde: CO_{t+1} = Monto de comisión sobre el rendimiento real.
 β = Factor o comisión sobre rendimientos reales que aplica cada AFORE.

Por último se resta al saldo final determinado para AFORES con comisiones de flujo y/o saldo, el monto de comisión sobre rendimiento real definida en el párrafo anterior:

$$SA^R_{t+1} = SA^S_{t+1} - CO_{t+1}$$

En donde: SA^R_{t+1} = Saldo al final del 1er. año para AFORES con comisión de flujo y/o saldo y/o sobre rendimientos reales. El saldo al final de un período de "t" años, estaría determinado por el cálculo de SA^R_{t+n} .

Al realizar los cálculos definidos en el modelo bajo los supuestos descritos con anterioridad, se obtiene el saldo final que recibirá un trabajador después de haber cotizado durante 24 años en el sistema. Los resultados permiten, dado que se utiliza la misma tasa de rendimiento para todas las SIEFORES, determinar a la Administradora que resulta más competitiva en términos de costo, es decir aquella cuyas comisiones resultan las más bajas, toda vez que se deduce que las comisiones son menores en donde se registra un mayor saldo.

Los resultados del cálculo se expresan en el cuadro III.10, de donde se deriva que AFORE Zurich es la que registra un menor cobro de comisión en el lapso de 24 años, mientras que Santander Mexicano es la que resulta más costosa. Los resultados descritos en la gráfica suponen que el trabajador permanece en la AFORE durante todo el periodo de tiempo, lo que le permite acceder a los descuentos en comisiones o por antigüedad que ofrece cada Administradora.

Cuadro III.10
Saldos Acumulados por AFORE en 24 Años
(Con Rendimiento Promedio de las SIEFORES al 31/05/98)

AFORE	Saldo Acumulado en Pesos
Sin Comisión	147,644.68
Zurich	125,098.34
Previnter	123,008.32
Banamex	122,702.08
Capitaliza	122,213.60
Bitá	121,860.91
Genesis	121,418.88
Bancomer	121,213.99
Garante	120,942.04
Confía Principal	117,984.96
Bancrecer	116,679.09
Banorte	115,693.82
Inbursa	114,589.09
Profuturo GNP	111,383.95
Tepeyac	110,208.97
Atlántico	107,244.81
XXI	105,847.31
Santander	102,937.91

Elaboración propia. Se consideran los descuentos por comisión que aplica cada AFORE:

Como se estableció con anterioridad no es suficiente con determinar a la AFORE más competitiva en términos de comisiones, sino que es necesario analizar conjuntamente el funcionamiento de las SIEFORES que opera cada AFORE, ya que el incremento o disminución de los saldos dependerá en buena medida de los rendimientos que cada sociedad de inversión genere en lo individual. En el cuadro III.11 se presentan los saldo finales que obtiene un trabajador por AFORE, considerando los mismos supuestos del ejemplo anterior, pero utilizando los rendimientos que registra cada AFORES al 31 de mayo de 1998, mismos que se muestran a continuación.

AFORE	SIEFORE	Rendimiento Al 31/05/98
Atlántico Promex	AP Index	4.69%
Banamex	Banamex	4.92%
Bancomer	Bancomer	5.96%
Bancrecer	Bancrecer Dresdner	1.30%
Banorte	Sólida Banorte Generali	5.98%
Bital	Bital	6.55%
Capitaliza	Capitaliza	4.67%
Confía Principal	Confía Principal	3.81%
Garante	Garante	4.79%
Génesis	Génesis Metropolitan	4.88%
Inbursa	Inbursa	4.92%
Previnter	Previnter	4.91%
Profuturo GNP	Profuturo GNP	6.52%
Santander Mexicano	Santander Mexicano	3.91%
Tepeyac	Tepeyac	4.38%
XXI	XXI	4.29%
Zurich	Zurich	4.05%

Fuente: Consar.

Los resultados indican que, dada la estructura de comisiones y rendimientos de cada AFORES al 31 de mayo de 1998, la elección óptima de un trabajador que permanezca durante 24 años en una misma Administradora sería Bital, misma que a pesar de no ser la más competitiva en términos de comisiones, presenta los mayores rendimientos en el período de estudio. Sin embargo, es importante establecer que el resultado es una proyección válida sólo si las comisiones y rendimientos se mantienen constantes, por lo que en la realidad el trabajador

deberá analizar periódicamente las variaciones y tendencias que presente cada AFORE.

Cuadro III.11
Saldos Acumulados por AFORE en 24 Años
(Con Rendimiento de las SIEFORES al 31/05/98)

AFORE	Saldo Acumulado en Pesos
Bitaf	149,969.03
Bancomer	136,180.95
Profuturo GNP	136,110.92
Banorte	129,877.14
Previnier	117,715.74
Banamex	117,633.14
Genesis	115,663.70
Garante	113,650.92
Capitaliza	112,792.10
Inbursa	111,520.52
Zurich	105,678.86
Atlántico Promex	100,957.44
Tepeyac	97,804.54
Confía Principal	96,731.38
XXI	92,683.54
Santander Mexicano	85,317.08
Bancrecer	69,210.17

Elaboración propia. Se consideran los descuentos por comisión que aplica cada AFORE:

El sistema de pensiones prevé como ya se estableció, que un trabajador pueda cambiarse a otra AFORE sin ningún costo, en este sentido se abre la posibilidad a que la decisión óptima de un trabajador sea elegir inicialmente una administradora que cobre exclusivamente por saldo o rendimientos reales y pasado algún tiempo se traspase a una que cobre solamente por flujo, maximizando de esta forma sus recursos. Para comprobar lo anterior, en el cuadro III.12 se muestra un ejercicio realizado de acuerdo al modelo anterior, considerando al estructura de comisiones, descuentos vigentes y la tasa de rendimiento real promedio de las SIEFORES.

El resultado de los cálculos señalan que para un período de 24 años, la mejor elección de un trabajador es afiliarse del 1er. al 9o. año en Inbursa que cobra comisión sobre rendimientos reales y traspasar sus recursos a partir del 10o. año a AFORE Previnter que cobra exclusivamente sobre flujo. De esta forma el trabajador recibirá al final de 24 años un saldo total superior al que obtendría de mantenerse en una sola administradora, incluso mayor que al que recibiría de mantenerse en AFORE Zurich, que registraba los mejores resultados bajo los mismos supuestos.

Cuadro III.12

**Saldos Acumulados a 24 Años con Traspaso de Afore
(Con Rendimiento Promedio de las SIEFORES al 31/05/98)**

AFORE	Saldo Acumulado en Pesos
Inbursa	114.6
Previnter	123.0
Zurich	125.1
Inbursa del año 1 a 9 y Previnter del 10 a 24	128.0

Elaboración propia. Se consideran los descuentos por comisión que aplica cada AFORE:

A manera de resumen puede establecerse que el nuevo sistema de pensiones ofrece al retiro de un trabajador con salario base de cotización de 3 SMGDF, un monto de recursos del que podrá disponer para contratar su renta vitalicia o retiros programados, mismo que de acuerdo al análisis realizado podría ser, en el mejor de los casos de \$125,000⁹¹, mientras que en el sistema anterior obtendría una pensión vitalicia por un monto equivalente a \$1,310⁹² mensuales. Determinar cual sistema es mejor en términos cuantitativos es ciertamente difícil, ya que el modelo se construye a partir de supuestos que podrían variar en el tiempo, de tal

⁹¹ La cantidad corresponde al saldo final que registra AFORE Zurich, de acuerdo al cálculo realizado con rendimientos promedio reales de las SIEFORES al 31 de mayo de 1998. Adicionalmente habrá que considerar que el monto total de los recursos de vivienda de los trabajadores que no solicitaron crédito al Infonavit durante el trayecto de su vida productiva, serán utilizados para incrementar la pensión de los trabajadores, por lo que el saldo final a recibir podría ser superior.

⁹² Calculada conforme a las fórmulas y tablas de cálculo del apartado I.2.

forma que es necesario esperar a que el nuevo sistema madure y genere los primeros resultados.

Posibilidad de recuperar los recursos acumulados en la cuenta individual en caso de solicitar pensión y no reunir las semanas de cotización.- En el anterior sistema de pensiones los trabajadores no acumulaban recursos para el retiro, sino derechos medidos en términos de semanas de cotización. Por ello cuando un afiliado solicitaba pensión y no reunía las semanas de cotización de acuerdo al tipo seguro, simplemente le era negada toda ayuda económica y no existía posibilidad de recuperar los recursos aportados. De esta forma, durante años se afectaron los intereses de aquellos trabajadores que perdían el empleo antes de llegar a los 60 años o que quedaban imposibilitados para trabajar antes de llegar a las semanas de cotización establecidas. De una u otra forma, los recursos no recuperados por estos trabajadores, sirvieron para financiar las pensiones de otros asegurados, lo que resultaba ciertamente injusto.

Bajo el nuevo sistema de pensiones, los trabajadores adquieren el derecho total sobre los recursos aportados para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de tal forma que cuando el trabajador se retira tiene el derecho de obtener una pensión o la opción de retirar la totalidad del saldo acumulado en su cuenta individual incluyendo los recursos de vivienda, en caso de que reúna las semanas de cotización necesarias.

Incorporación de nuevas modalidades de pensión (rentas vitalicias, retiros programados y pensiones al amparo del régimen anterior).- Durante años el sistema y las modalidades de pensión estuvieron bajo el monopolio directo del IMSS, lo cual propició un estancamiento en la búsqueda de nuevas opciones que hicieran más rentables los fondos y reservas acumuladas para financiar las pensiones en curso de pago y las obligaciones futuras del Instituto. Asimismo, se mantuvieron los mismos esquemas y montos de las pensiones, situación que hacía poco atractivo el sistema para el trabajador pensionado.

En la nueva Ley del Seguro Social se incorporan las siguientes modalidades de pensión:

Renta Vitalicia.- Consistente en contratar con la compañía aseguradora de elección del trabajador la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia que asegure al trabajador y sus beneficiarios una pensión, a cambio de los recursos acumulados en la cuenta individual. La incorporación de compañías aseguradoras genera por sí sola beneficios para el trabajador, ya que generalmente la administración de sus fondos se realiza con criterios de rentabilidad, además de que al existir competencia en el mercado, se tiende a elevar la calidad de los planes y servicios, situación que seguramente redundarán en mejores condiciones para los pensionados.

Retiros Programados.- Es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida del pensionado y los rendimientos previsibles de los saldos. Bajo esta forma de pago los recursos se mantienen en la AFORE, con la ventaja de que al seguir invertidos en las SIEFORES, los saldos insolutos generan rendimientos que se espera sean superiores a los que ofrecen las instituciones bancarias, lo que propicia el constante incremento real de los recursos.

Pensiones al amparo del régimen anterior.- La Ley del Seguro Social establece que los trabajadores que lleguen a situación de retiro y que hayan cotizado al sistema de pensiones recientemente reformado, podrán libremente decidir el sistema bajo el cual desean pensionarse. De esta forma quienes cotizaron al viejo régimen, están en posibilidades de recibir una pensión en los términos de lo establecido en el apartado I.2. o bien, obtener una renta vitalicia o retiro programado con la totalidad del saldo acumulado en su cuenta individual⁹³.

Incremento al límite máximo del salario de reconocido por el IMSS.- Como ya se definió en capítulos anteriores, el sistema de pensiones anterior y vigente determinan de manera general el monto de las cuotas y aportaciones en función del salario base de cotización. Sin embargo, bajo el esquema recientemente derogado los patrones debían inscribir a sus trabajadores y pagar las cuotas y

⁹³Se esperaba que en el mediano plazo, los trabajadores que estén en condiciones de pensionarse lo hagan al amparo del sistema de pensiones recientemente reformado, ya que la

aportaciones correspondientes, en relación a un nivel salarial máximo equivalente a 10 SMGDF.

Derivado de lo anterior y no obstante que el trabajador percibiera nominalmente un salario de por ejemplo 20 SMGDF, al momento de su retiro obtenía una pensión que en ningún caso podía exceder al límite máximo reconocido por el IMSS, es decir 10 SMGDF.

Con las reformas realizadas y la consolidación del sistema de pensiones, el SBC máximo reconocido por el IMSS pasa de 10 a 25 SMGDF⁹⁴, situación que permite incrementar el monto de la pensión de los trabajadores con ingresos altos que se pensionen por los seguros de invalidez y vida y riesgos de trabajo, del nuevo régimen. Como ejemplo basta con señalar que un trabajador con un SBC nominal equivalente a 20 SMGDF y 20 años cotizados al IMSS, obtendría en el régimen anterior una pensión por invalidez permanente total de \$3,397.50, mientras que en el nuevo régimen su pensión sería de \$6,342.00⁹⁵.

Claro esta que un mayor beneficio requiere de mayores obligaciones, de tal forma que el trabajador con SBC de 20 SMGDF que anteriormente pagaba para el seguro de IVCM un total de \$192.52 mensuales, pagará bajo el nuevo régimen un total de \$317.10.

Aportación adicional a la cuenta individual por parte del Gobierno Federal (cuota social).- En el nuevo sistema el Gobierno Federal realiza una aportación directa a la cuenta individual de cada trabajador, adicional a las cuotas obligatorias del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, misma que se denomina cuota social. Esta se paga al trabajador por cada día cotizado y equivale al 5.5% de un salario mínimo, lo que significa que a junio de 1998 su monto mensual equivale a \$49.83.

contratación de una renta vitalicia o retiro programado suponen la existencia de un saldo importante en la cuenta individual.

⁹⁴El límite máximo de 25 SMGDF es aplicable a los ramos de retiro y el seguro de riesgos de trabajo a partir del 1o. de julio de 1997. Para los ramos de cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez y vida, el límite máximo del salario reconocido por el IMSS será de 15 veces el SMGDF a partir de julio de 1997, cantidad que se incrementará en un salario mínimo por año hasta llegar a 25 en el año 2007.

Es importante señalar que la cuota social que aporta el Gobierno Federal a la cuenta individual, no significa por sí sola una carga adicional para el Estado, ya que al transitar del viejo al nuevo esquema de pensiones, se redujeron las aportaciones estatales en materia de pensiones, al pasar de 0.425% en función del SBC al 0.350%, lo que genera evidentemente un ahorro que ingresa al nuevo sistema bajo el concepto de cuota social.

Reconocimiento de la pensión mínima garantizada.- El nuevo sistema de pensiones protege a los trabajadores de bajos ingresos asegurándoles, con cargo a recursos del Gobierno Federal, una pensión equivalente a 1 SMGDF⁹⁶, siempre y cuando hubieran reunido los requisitos que al efecto establece cada uno de los seguros del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social.

Para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la pensión garantizada y la aportación de recursos del Gobierno Federal aplica cuando, habiendo cumplido las semanas de cotización necesarias, el saldo de la cuenta individual resulte insuficiente para contratar una renta vitalicia y seguro de sobrevivencia cuyo monto sea superior a 1 SMGDF.

En el caso de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo, la aportación del Gobierno Federal procede en los casos en que por la metodología de cálculo, la pensión resultante sea menor a 1 SMGDF. Por ejemplo, un trabajador con SBC de 2 SMGDF, recibiría una pensión de invalidez permanente por un equivalente al 35% de sus percepciones, es decir sólo el 70% ciento de un salario mínimo. En este caso el Gobierno Federal aportaría el 30% restante y se pagaría la pensión mínima garantizada.

Para concluir este apartado es prudente establecer que el nuevo sistema de pensiones trajo consigo una disminución en el monto de las cuotas obligatorias que pagan los trabajadores y el Estado, mientras que a los patrones el sistema les resulta más costoso, ya que los porcentajes de cuotas y aportaciones que

⁹⁵El monto de la pensión no incluye asignaciones familiares ni ayudas asistenciales y se consideran los límites al SBC de uno y otro régimen. Para el cálculo se utilizaron las fórmulas de los apartados I.2 y III.2 y un salario mínimo de \$30.20.

⁹⁶Esta cantidad se incrementará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

están obligados a cubrir se incrementaron. En el cuadro siguiente se hace un comparativo de las cuotas y aportaciones que deben cubrirse en ambos esquemas.

Aportante	Sistema de Reparto (Derogado) Aportaciones para el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM)	Sistema de Capitalización con Cuentas Individuales (Vigente) Aportaciones para los seguros de Invalidez y Vida y de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (IV y RCV)
Trabajador	2.125% ^{1/}	1.75%
Patrón	5.950%	6.90%
Estado ^{2/}	0.425%	0.35%
Total	8.50%	9.00%

1/ Porcentajes en función del salario base de cotización.

2/ En el nuevo sistema, el Estado cubre una aportación adicional por concepto de cuota social.

III.4 EL IMPACTO ECONOMICO

México como muchos otros países en vías de desarrollo, tiene como su principal prioridad generar un crecimiento del producto superior al aumento de la población, que le permita incrementar los niveles de vida de la sociedad en su conjunto. Para lograr este objetivo, se requiere el cumplimiento de múltiples factores tales como el incremento de la productividad en la industria, incorporación de nuevas tecnologías, crecimiento del empleo, control de la inflación a niveles moderados y el desarrollo de un sistema financiero sólido, entre otros.

Alcanzar cada una de estas metas, supone contar con los recursos necesarios y suficientes que permitan fondear proyectos de inversión a tasas de interés moderadas. Sin embargo la realidad es que hasta hoy en México, cada vez en mayor medida se financia el crecimiento a través del ahorro e inversión extranjera, ya que como se muestra en la siguiente tabla, el ahorro interno en nuestro país se ha venido reduciendo desde hace algunos años.

**Ahorro Interno y Externo en México
Como Porcentaje del PIB**

Año	Ahorro Interno Neto	Ahorro Externo
1980	13.60	5.00
1981	12.80	6.00
1982	12.60	0.05
1983	12.50	3.90
1984	11.10	2.60
1985	11.20	1.00
1986	4.40	0.40
1987	8.90	2.70
1988	7.30	1.10
1989	8.20	2.60
1990	9.60	2.70
1991	8.30	4.60
1992	6.40	7.20
1993	5.80	6.20
1994	5.90	6.40
1995	5.60	7.00
1996	5.30	6.80

Fuente: INEGI.

Visto lo anterior, se hacía necesario buscar alternativas que permitieran el fortalecimiento del ahorro, de tal forma que gradualmente se evitara la dependencia de los capitales externos, que en no menos de una ocasión han generado a su salida, grandes trastornos para la economía nacional.

El Ejecutivo Federal encontró respuesta a esta necesidad, siguiendo la experiencia de otros países como Chile, que al instrumentar un sistema de pensiones basado en cuentas individuales, ha podido subsanar en buena medida el problema de las bajas tasas de ahorro e inversión interna, situación que los ha llevado a mejorar sus principales indicadores macroeconómicos.

En México con la instrumentación de un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, se genera un mecanismo natural de financiamiento para realizar proyectos de inversión a largo plazo⁹⁷, ya que de acuerdo a la normatividad establecida por la Consar, la totalidad de los recursos que se acumulan en las cuentas individuales de los trabajadores deben ser invertidos en instrumentos financieros del Estado y en acciones de empresas privadas que gocen de reconocida solvencia, lo que permite mantener un flujo constante de recursos frescos que bien pueden destinarse al desarrollo social o a la inversión productiva.

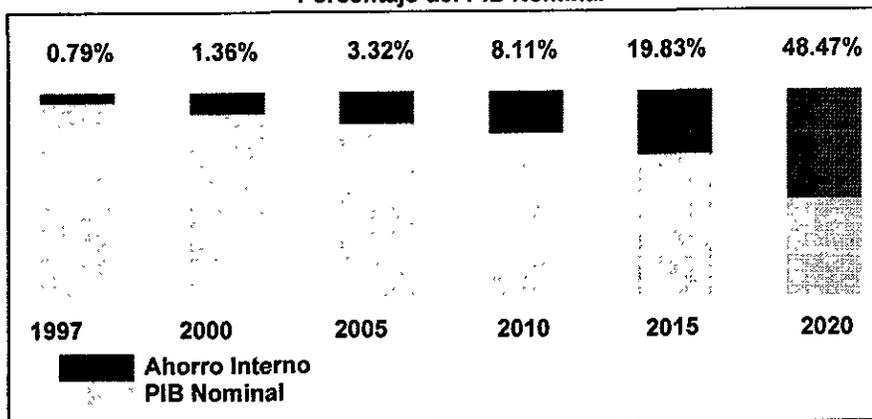
Este sistema permite además, un crecimiento exponencial de los recursos disponibles debido al establecimiento del mecanismo de ahorro interno obligatorio, por lo que el capital va aumentando todos los meses gracias al ingreso de nuevos aportes y la rentabilidad de los mismos. Un hecho importante en el nuevo sistema es que la legislación vigente obliga a que la totalidad de los fondos sean invertidos en la economía del país, a diferencia de los sistemas chileno y argentino, en donde existe la posibilidad de invertir en el extranjero hasta un 9% y 10% del fondo, respectivamente.

⁹⁷ Los recursos que se acumulen en las cuentas individuales posibilitan la inversión en proyectos de largo plazo, ya que por normatividad los mismos sólo pueden ser retirados con fines de pensión. En este sentido se esperaría que en su gran mayoría, éstos sean solicitados por sus propietarios en un plazo de alrededor de 24 años, tiempo en el que se cumplen las semanas de cotización necesarias para pensionarse por edad avanzada.

A efecto de conocer el impacto que tendrá el nuevo esquema de pensiones en el ahorro interno y por consecuencia en el crecimiento económico, se realizó una proyección del Producto Interno Bruto Nominal y el valor total de la cartera de las SIEFORES al 31 de mayo de 1998⁹⁸, misma que por lo antes descrito se considera como ahorro interno. Los cálculos se realizaron considerando la tasa promedio de crecimiento del PIB nominal de 1982 a 1997 y bajo los supuestos de que la inflación y los salarios crecen en un 10% anual.

En la gráfica III.13 se presenta el resultado del cálculo anterior, de donde se desprende que los recursos que ingresen al nuevo sistema de pensiones generarán un ahorro interno con crecimiento exponencial, que pasará de representar el 0.79% como porcentaje del PIB en 1997, al 48.47% en el año 2020.

Gráfica III.13
Recursos del Sistema (Ahorro Interno) como
Porcentaje del PIB Nominal



Fuente: Elaboración propia con cifras del INEGI y la Consar,

Es por lo anterior, que el nuevo sistema de pensiones se constituye en un poderoso instrumento de política económica, que permitirá la inversión a largo plazo de un volumen importante de recursos que se espera propicien un flujo

⁹⁸ El valor total de cartera en poder de las SIEFORES al 31 de mayo de 1998, asciende a \$27.4 mil millones de pesos, e incluye los saldos traspasados del SAR92.

positivo en la economía, estabilidad en las tasas de interés, control de la inflación, mayor empleo y con ello, beneficios para la sociedad en su conjunto.

CONCLUSIONES

1. El deterioro del sistema de pensiones vigente hasta 1997, se originó por la alteración de ciertos factores demográficos, el deficiente sistema de fondeo, dificultades estructurales de la economía y sobre todo, por los problemas financieros y administrativos del IMSS. La mala administración de cada uno de los seguros del régimen obligatorio y la utilización de cuotas y aportaciones para financiar otras actividades o incluso para construir infraestructura hospitalaria, originaron un quebranto de tal magnitud, que el sistema de pensiones de reparto se hizo insostenible en el corto plazo. De esta forma resultó justificable e incluso necesario, el cambio a un esquema de pensiones transparente como el de capitalización con cuentas individuales.

Poco se ha analizado la responsabilidad en la que incurrieron los funcionarios del IMSS y los encargados de supervisar el funcionamiento del sistema de pensiones recientemente derogado, más aún no es posible ubicar a los responsables directos del pobre rendimiento de los fondos y reservas acumuladas para efectos de pensiones y de su desvío para otros fines. El Gobierno Federal poco hizo al respecto y optó simplemente por cambiar a un esquema que le asegura una fuente de financiamiento creciente; sin embargo, este cambio dejará una pregunta sin respuesta ¿De haber administrado eficientemente los fondos, habría sido necesario adoptar un nuevo modelo de pensiones?

2. En el nuevo sistema de pensiones, la administración e inversión de los recursos para el retiro se deja en manos de las AFORES, que en su carácter de entidades financieras deben procurar la mayor seguridad y rentabilidad de los fondos. El cumplimiento de las premisas anteriores, supone un sistema debidamente regulado que evite la malversación y desvío de fondos.

En este sentido el éxito o fracaso del nuevo sistema dependerá en buena medida de la correcta regulación y supervisión del Sistema que realice la CONSAR, de tal forma que se detecten con oportunidad las omisiones a las

disposiciones reglamentarias y se evite a toda costa que los recursos de los trabajadores se destinen a fines distintos de la obtención de una pensión.

3. Con la instrumentación de una cuenta individual en el nuevo sistema de pensiones, se corrigen algunas inequidades del sistema de reparto derogado y se hace más transparente la utilización de los recursos.
4. La elección de AFORE es la decisión más importante que deberá realizar el trabajador. En este sentido, el nuevo sistema obliga a mantener constante supervisión sobre el estado que guarda la cuenta individual y supone el análisis conjunto de los rendimientos que genera cada SIEFORE y de la estructura de comisiones que ofrece cada AFORE, de tal forma que se facilite la oportuna y correcta decisión.
5. El nuevo sistema estimula al ahorro individual y propicia el fortalecimiento de la cultura previsional.
6. La incorporación de compañías aseguradoras y de las propias AFORES para la contratación de rentas vitalicias y retiros programados respectivamente, permitirá una mayor competencia en el mercado de pensiones en México, lo que seguramente redundará en beneficios para los trabajadores.
7. En el nuevo sistema de pensiones, la totalidad de los recursos administrados por las AFORES deberán invertirse, a través de las SIEFORES, en instrumentos financieros del Gobierno Federal y acciones de empresas privadas. Ello tendrá un impacto favorable en la economía, ya que se canalizará un importante volumen de recursos a actividades consideradas como prioritarias para el desarrollo del país.

Sin embargo y a efecto de que el sistema tenga el impacto deseado, en el corto plazo deberá modificarse paulatinamente el régimen de inversión de las SIEFORES, de tal forma que cada vez una mayor parte de los recursos se destinen a empresas que realicen actividades productivas y no al fondeo del sector gubernamental, como de hecho sucede hasta hoy.

8. No es posible establecer si a nivel individual el régimen de reparto resultaba más adecuado que el nuevo de capitalización, toda vez que para este último sólo es posible realizar estimaciones que reflejen el saldo final que podría recibir el trabajadores a cambio de la pensión actual, saldos que dependerán en buena medida de las correctas decisiones de inversión y de la capacidad de gestión y administración de cada una de las AFORES. En este sentido, deberán pasar algunos años para evaluar los primeros resultados del nuevo sistema.

México, D.F. julio de 1998.

BIBLIOGRAFIA

General

- ◆ Córdova, Gutierrez, Alberto, La Participación de las AFORES y el Nuevo Sistema de Pensiones en el Desarrollo Económico del País, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán A.C., México 1998.
- ◆ Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Envejecimiento sin Crisis: Políticas para la Protección de los Ancianos y la Promoción del Crecimiento. Informe de Banco Mundial sobre Investigaciones Relativas a Políticas de Desarrollo, Washington, Publicaciones del Banco Mundial.
- ◆ Miranda Salas, Eduardo y Rodríguez Silva, Eduardo. Analisis del Sistema de Fondos de Pensiones; Perspectivas e Interrogantes, Editorial Jurrídica de Chile, Santiago de Chile, primera edición marzo de 1997.
- ◆ Norahenid Amezcua, Ornelas. Las AFORES Paso a Paso, Editorial SICCO, México, primera reimpresión febrero de 1997.
- ◆ Ruiz Durán, Clemente (editor). Sistemas de Seguridad Social en el Siglo XXI, Editorial Diana, México, primera edición mayo de 1997.
- ◆ Solís, Leopoldo. Evolución del Sistema Financiero Mexicano Hacia los Umbrales del Siglo XXI, Editorial Siglo XXI, México, primera edición 1997.

Revistas y Publicaciones

- ◆ AMAFORE, Publicación Quincenal de la Asociación Mexicana de AFORES, número 1, México junio de 1997.
- ◆ _____ , Publicación Quincenal de la Asociación Mexicana de AFORES, número 2, México julio de 1997.
- ◆ _____ , Publicación Quincenal de la Asociación Mexicana de AFORES, número 4, México agosto de 1997.
- ◆ _____ , Publicación Quincenal de la Asociación Mexicana de AFORES, número 4, México sept. de 1997.
- ◆ AMAFORE, Boletín Estadístico, Mes de Diciembre, Mes 3, Año 1.
- ◆ Boullosa, Pablo. Las AFORES en Términos Relativos, en Este País; Tendencias y Opiniones, México, número 77, agosto de 1997
- ◆ Braun Brunet, Juan Enrique, Implementación de los Esquemas de Salud y de AFORES en Sudamérica, en Reforma Estructural de la Seguridad Social, Editorial THEMIS, México, septiembre de 1996.
- ◆ Instituto Mexicano del Seguro Social, Diagnóstico IMSS 1995.
- ◆ Instituto Mexicano del Seguro Social, Memoria Estadística 1960-1994.

- ◆ Instituto Tecnológico Autónomo de México: Gaceta de Economía. La Reforma a la Seguridad Social en México Suplemento, publicación semestral, Año 2, Número 4, México 1997.
- ◆ Galaz, Mariateresa. La Protección Social en la Atenas Clásica, en Crónica Legislativa, publicación trimestral, Año V, Número 6, México, H. Cámara de Diputados, diciembre 1995-enero de 1996.
- ◆ García Moreno, Salvador Milanés, Nuevo Esquema de Pensiones, en Reforma Estructural de la Seguridad Social, Editorial THEMIS, México, septiembre de 1996.
- ◆ Gutiérrez Ruíz, Carlos, La Reforma del Sistema de Pensiones: una perspectiva empresarial, ponencia presentada en el Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo de 1996, en la Revista Comercio Exterior, septiembre de 1996.
- ◆ Martínez González, José Gabriel, Seguro de Riesgos de Trabajo, en Reforma Estructural de la Seguridad Social, Editorial THEMIS, México, septiembre de 1996.
- ◆ Michel, Marco A. Reformas a la Seguridad Social Mexicana, 1995, en Crónica Legislativa, México, Año V, Número 6, diciembre 1995-enero de 1996.
- ◆ Ruíz Durán, Clemente. Hacia una Reforma de la Seguridad Social con Visión Ciudadana, ponencia presentada en el Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo de 1996, en la Revista Comercio Exterior, México, septiembre de 1996.
- ◆ Ruiz Tagle, Jaime. El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile: Una Evaluación Preliminar, en la Revista Comercio Exterior, México, septiembre de 1996.
- ◆ Sales Serrapy, Carlos, Solís Soberón, Fernando y Villagómez Amézcuca, Alejandro. Pensión System Reform: The Mexican Case, Working Paper Series 5780, National Bureau of Economic Reserch, September 1996.
- ◆ Suárez Dávila, Francisco, La Reforma Mexicana a los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Perspectiva de un Legislador, en la Revista Comercio Exterior, septiembre de 1996.
- ◆ Valls Hernández, Sergio. La Nueva Ley del Seguro Social, en Crónica Legislativa, México, Año V, Número 6, diciembre 1995-enero de 1996.
- ◆ Villanueva Pérez Sandi, Juan Manuel, Implementación Práctica de las AFORES, en Reforma Estructural de la Seguridad Social, Editorial THEMIS, México, septiembre de 1996.

Leyes

- ◆ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre 1996.
- ◆ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, sus Reformas y Adiciones.
- ◆ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, sus Reformas y Adiciones.
- ◆ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada el 23 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación
- ◆ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, sus Reformas y Adiciones.

Otros Medios.

- ◆ Página INTERNET del IMSS (<http://www.imss.gob.mx>)
- ◆ Página INTERNET de la CONSAR (<http://www.consar.gob.mx>)