



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

**"LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN MÉXICO. EL CASO DE LAS AFORES"**



**SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR DE TITULACION**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A :**

**MARIA DEL CARMEN FLORES LEMUS**

**ASESOR: MARCO A. GUADARRAMA FLORES**



**MEXICO**

**Junio de 2002**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## INDICE

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO 1 La Política de Seguridad Social en México hasta los ochenta</b>	
1.1. EL Estado de Bienestar y la Seguridad Social hasta los ochentas.	8
1.1.1. La Crisis del Estado Benefactor.	11
1.1.2. La Reforma Económica y la Transición Social 1980 -1999.	13
1.2. Reforma de la Seguridad Social.	14
1.2.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social	15
1.2.2. La Nueva Ley del Seguro Social.	23
1.2.3. Principales Reformas a la Ley del IMSS.	25
<b>CAPITULO 2 El Sistema de Ahorro para el Retiro en México</b>	
2.1. Característica del Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro.	30
2.2. Administradoras de Fondos para el Retiro AFORES.	31
2.3. Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro SIEFORES.	32
2.4. Cambio al Nuevo Sistema de Pensiones.	33
2.5. Participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro.	43
2.6. Procedimientos de Conciliación y Arbitraje con la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	52
2.7. Comparación del Sistema de pensiones anteriores contra el nuevo esquema.	57
2.8. Caso Práctico.	61

### **CAPITULO 3 Los Sistemas de Pensiones en algunos países de América Latina.**

<b>3.1. El Sistema de Pensiones en Chile.</b>	<b>68</b>
3.1.1. Antecedentes del Sistema de Pensiones en Chile.	68
3.1.2. Las Administradoras de Fondos de Pensiones y su Funcionamiento.	70
3.1.3. Efectos y Situación actual del Sistema de Pensiones Chileno.	73
3.1.4. Referencia al Sistema de Pensiones Chileno, en relación con el Sistema de Pensiones en México.	74
<b>3.2. El Sistema de Pensiones en Argentina.</b>	<b>78</b>
3.2.1. Antecedentes del Sistema de Pensiones en Argentina.	78
3.2.2. Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y su Funcionamiento.	80
3.2.3. Efectos y situación actual del Sistema de Pensiones Argentino.	81
3.2.4. Referencia al Sistema de Pensiones en Argentina, en relación al Sistema de Pensiones en México.	82
<b>3.3. El Sistema de Pensiones en Uruguay.</b>	<b>83</b>
3.3.1. Antecedentes del Sistema de Pensiones en Uruguay.	83
3.3.2. Las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y su Funcionamiento.	85
3.3.3. Efectos y Situación Actual del Sistema de Pensiones Uruguayo.	86
3.3.4. Referencia al Sistema de Pensiones Uruguayo, en relación al Sistema de Pensiones Mexicano.	88
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>93</b>

## INTRODUCCION

Hace poco más de un siglo Otto Von Bismark (canciller de hierro) dijo "Por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución". Para 1889 en Alemania se elabora el primer código de seguridad social que hubo en el mundo, mismo que protegía obligatoriamente a los trabajadores contra accidentes de trabajo, vejez e invalidez y el seguro contra enfermedades contribuyó a diseñar desde entonces un novedoso proceso de regulación de las relaciones obrero-patronales.

La seguridad social no es privativa de esta época, sin embargo tardaron siglos en configurarse tal como lo conocemos hoy, ya que en todos los tiempos y en todas partes del mundo la historia ha dado cuenta de la lucha constante del ser humano para romper con la inseguridad que le acompaña en el medio ambiente en que transcurre su vida, esa lucha tenaz y constante por sobrevivir, por combatir el hambre y las enfermedades, por desterrar la insalubridad, por cubrir posibles eventos inciertos esta en el proceso evolutivo de la sociedad.

Las sociedades no nacieron ni se desarrollaron siempre en medio de una figura proteccionista, pese a que en la esencia misma de los seres humanos se halla inmerso el instinto de seguridad, para que esto se logrará tuvo que pasar mucho tiempo; millones de hombres han estado en el intento de lograr un mundo de libertad, de igualdad y de dignidad, tratando de conseguir una vida más segura, de tal manera que el bienestar colectivo fuera el resultado de la suma del bienestar individual.

En las sociedades modernas no se puede aceptar la existencia de la misma sin la seguridad social, ya que estamos acostumbrados a que el Estado nos brinde esquemas e instituciones de seguridad social, que no podríamos estar sin un Estado.

El hombre dentro de una sociedad no puede evitar la muerte, pero sí prevenir los accidentes o enfermedades, tampoco eludir actividades productivas de alto riesgo, pero

sí adoptar medidas de seguridad e higiene para disminuir sus consecuencias, no puede evitar faltar ocasionalmente a sus labores por enfermedad, pero sí pensar en la forma de asegurar algún ingreso económico que le provea a él y su familia de los medios económicos para subsistir.

La solidaridad es el principio y razón de ser de la seguridad social que al mismo tiempo forma parte fundamental de los derechos sociales, y su gran diferencia con el derecho privado lo tenemos en el restablecimiento del orden de valores y en la ineludible necesidad de proporcionar al hombre un mínimo de bienestar.

La seguridad social de un país está estrechamente relacionada con las políticas económicas. Al revisar los antecedentes históricos de nuestro país tenemos que, para la década de los veinte el Estado brindaba servicio de atención para la salud; se trataba particularmente de programas asistenciales y de beneficencia. Asimismo, en esos años se ubica el antecedente del régimen de pensiones con la creación, en agosto de 1925, de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro. La promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y los distintos proyectos de Ley del Seguro Social Obligatorio, contribuyeron para la creación, el 19 de enero de 1943, del IMSS. Posteriormente la Dirección de Pensiones Civiles pasará a estructurar en 1959 el Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La historia de la política social en México puede ordenarse en una serie de etapas sucesivas a partir del final de la lucha revolucionaria. Entre 1920 y 1940 esa política se asoció con una importante movilización popular que implicó el reparto de activos, los cuales se convirtieron en una armazón patrimonial de carácter individual y de las comunidades. El gasto social se encaminó en buena medida a la actividad educativa. De 1949 a 1982 la base de la política social fue el llamado universalismo segmentado, que buscaba ofrecer una amplia cobertura de los derechos sociales a la población, pero solamente llegó a las clases medias y a los trabajadores del sector formal. Esta etapa correspondió al "Estado Benefactor". La siguiente etapa, se inició en 1982 y es la transición de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, derivada del propio

desgaste del modelo de crecimiento económico teniendo como resultado la crisis de la seguridad social y puso en riesgo el orden político.

El reto para la seguridad social es lograr el equilibrio entre las necesidades humanas y las posibilidades de seguridad que juntos sociedad y Estado deben conseguir. Bajo esta perspectiva, desde la década de los veinte en México se han venido desarrollando instituciones relativas a la previsión y la seguridad social, procurando proteger al hombre productivo en contra de las contingencias de la vida, que en algunas ocasiones ponen en riesgo no satisfacer sus necesidades básicas. La evolución institucional de la Seguridad social en México queda enmarcado en toda una serie de disposiciones legales que consideran a la seguridad social como un servicio público nacional del Estado, otorgado y en la práctica por cuatro organismos públicos descentralizados

- 1.-El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- 2.-El Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- 3.-El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- 4.- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En 1995, se dio la reforma de la seguridad social, la cual era impostergable. El equilibrio entre las aportaciones al IMSS y los beneficios que podía otorgar el Instituto se había colapsado. El SAR estaba a punto de generar graves conflictos, al tiempo que la crisis económica iniciada en diciembre de 1994 obligaba a la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al máximo el ahorro interno para incrementar la inversión productiva y el empleo. El proyecto iniciado durante el régimen de Avila Camacho y remozado en la administración de Luis Echeverría con la Ley del Seguro Social de 1973, había perdido su sentido, a tal grado que la miseria de los pensionados

y la imposibilidad de continuar con el sistema de reparto llegaron a convertirse en un importante problema político y social.

El gran problema de México en cuestión de seguridad social consiste en el agotamiento del modelo de reparto o fondo común que adoptaron las instituciones que dan este servicio, por la falta de recursos para afrontar los compromisos del creciente número de pensionados.

Los recursos para las pensiones se utilizaron en la construcción de la infraestructura médica y la atención médico-hospitalaria. Por otro lado, se incorporó a la población con ingresos variables en el régimen no simplificado( a grupos de población sin ingresos) como los estudiantes, lo cual fue ejerciendo presión para la eficiencia y calidad de los servicios en general, favoreciendo la práctica de posiciones populistas, dando paso a la corrupción y al uso privado de los recursos públicos.

A lo largo de los años la relación existente entre el aspecto político y el económico impactó el espíritu original de la política de seguridad social en México. Los límites económicos, la filosofía liberal y la libertad individual se fueron enfrentando con las necesidades políticas y con la fuerte herencia corporativista del Estado y del presidencialismo.

Ahora bien, la reestructuración del Estado en el proceso de desregulación económica que se generó en nuestro país hacia mediados de los 80, tiene como elemento central desaparecer el compromiso social que el Estado había asumido, dejando a las fuerzas del mercado la solución de los problemas sociales. En este contexto se ubica la reforma a la Ley del Seguro social.

Así, la nueva relación de Estado-Sociedad incorpora al sector privado la prestación de servicios para la seguridad social, que si bien esto siempre ha sido relacionado con el gobierno, ahora se le quita el peso del sistema pensionario y se deja que el gobierno se dedique prioritariamente a los sistemas de salud y de prestaciones sociales. Lo más importante de es que, aunque se desmantela la seguridad social tradicional, pero los



servicios de salud no se privatiza. Aunque la administración de los recursos económicos destinados al área de pensiones ya no será realizada por las instituciones de seguridad social, sino que ahora se manejan en forma privada por grupos financieros del sector privado, creados para cubrir las necesidades del nuevo sistema de retiro: las AFORES.

## **CAPITULO: 1 La Política de Seguridad Social en México hasta los ochentas.**

### **1.1 El Estado de Bienestar y la Seguridad Social 1940 - 1970.**

El Estado de Bienestar como orientación de los gobiernos, de la economía y de la sociedad estuvo vigente, sobre todo a partir de la década de los treinta, hasta los años ochenta. Los principios generales que lo sustentaron se expresan en una amplia intervención directa e indirecta del Estado en la economía y la sociedad, la importancia fundamental del gasto y la inversión públicos, el papel crucial de la demanda incentivada a través del empleo y el ingreso, los mecanismos de subsidio para la protección del salario, los sistemas universales y públicos de aseguramiento.<sup>1</sup>

La evolución de la política social en nuestro país la podemos ordenar en una serie de etapas sucesivas a partir del final de la lucha revolucionaria. De manera esquemática se puede señalar que entre 1920 y 1940 esa política se asoció con una importante movilización popular que implicó el reparto de activos, los cuales se convirtieron en una armazón patrimonial de carácter individual y de las comunidades. El gasto social se encaminó en gran parte a la actividad educativa, para dar cumplimiento al artículo 3º constitucional. En relación al artículo 27 se logró la reforma agraria atendiendo las demandas de los campesinos y productores agrícolas en el país. En el marco del artículo 123 se fomentó la organización sindical, la creación de cooperativas y de asociaciones mutualistas, además de otros modos de protección del trabajo y del salario. Para esa época, se creó un conjunto de instituciones para impulsar el desarrollo en el marco de un esfuerzo por superar los niveles de bienestar social; entre ellas destacan el Banco de México, La Nacional Financiera, el Banco de Crédito Agrícola, La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Comisión Nacional de Irrigación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CALVA, José Luis, 1995., Distribución del Ingreso y Políticas Sociales. Edit. Juan Pablo Foro de apoyo Mutuo . p.g. 177.

<sup>2</sup> CLAVIJO, Fernando, 1999, Reformas Económicas en México 1982-1999. Edit. Trimestre económico F.C.E. p.g. 439

<sup>3</sup> CLAVIJO, Fernando, 1999, Reformas Económicas en México 1982-1999. Edit. Trimestre económico F.C.E. p.g. 439

A partir de 1940 la base de la Seguridad Social fue el llamado universalismo segmentado, que buscaba ofrecer una amplia cobertura de los derechos sociales a la población, pero que en la realidad sólo llegó a las clases medias y a los trabajadores del sector formal. Esta etapa correspondió al Estado Benefactor sostenido en el proceso de alto y continuo crecimiento del producto. En esta etapa se extendió el entramado institucional asociado con la política social, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), el Banco de Crédito Rural (Banrural) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), entre otros. La más importante de estas instituciones es sin duda el IMSS. Por ello, en otro apartado abordaremos de manera más profunda su origen y problemática.

Durante ese periodo se definió una característica significativa del modo en que se instituyó la política social en México, puesto que los componentes de la seguridad social se establecieron sobre la base de los derechos y las obligaciones de los trabajadores, y no de la población. Esto llevó a una selectividad y diferenciación en el acceso a los servicios y las prestaciones, y se prestó a un control social de esencia corporativa ligado de modo estrecho con el partido oficial y con el propio gobierno. Debido a esa selectividad se fue abriendo una brecha social entre los grupos que demandaban atención y las formas institucionales en que ésta se atendía. Así, algunos grupos quedaron cada vez más al margen de los beneficios, entre ellos, por ejemplo los jornaleros agrícolas, los colonos populares, una parte importante de la población rural y la creciente masa de trabajadores informales.

A manera de resumen podemos enumerar las leyes que fueron dictándose a favor de los trabajadores durante el siglo pasado:

En 1917 se expide la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajo, que pasa a formar parte de los artículos 27 y 123 de la Constitución.

En 1918 la ley del Estado de Veracruz adicionó el concepto de "enfermedades profesionales" e introdujo los criterios de clasificación de las incapacidades aún vigente: temporal, permanente parcial y permanente total.

En 1921 se formula un proyecto de Ley del Seguro Social que rechaza el Poder Legislativo.

En 1925 se expide la Ley General de Pensiones de Retiro que establece los derechos de antigüedad y las pensiones de invalidez, vejez y muerte para empleados públicos.

En 1926 se constituye la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que gestionará por la implantación del Seguro Social por los patrones y el Estado.

En 1928 se establece con carácter de obligatorio el Seguro del Maestro, para funcionar en la Ciudad de México, con la única finalidad de prestar ayuda económica a los deudos de los maestros fallecidos.

En 1929 la reforma a la Constitución limita al Poder Legislativo Federal la expedición de leyes laborales y hace obligatorio el Seguro Social.

En 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo.

En 1938 se promulga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión; se rechaza otro proyecto de Ley del Seguro Social.

En 1943, con vigencia al primero de enero de 1944, se promulga la Ley del Seguro Social.

En 1959 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En 1963 se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, que abroga el Estatuto de 1938.

En 1970 se promulga la nueva Ley Federal del Trabajo.

En 1972 la Reforma Constitucional transfiere el problema habitacional al Derecho Social y sustituye a los patrones por una Institución; se establece la obligación patronal de contribuir al fondo de la vivienda. Se promulga la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

En 1973 se promulga la nueva ley del Seguro Social.

En 1982 se modifica la Ley del Infonavit a fin de emplear en un seguro de vida y cesantía en edad avanzada las aportaciones efectuadas a favor de los trabajadores.

En 1984 se promulga la nueva ley del ISSSTE, que abroga la de 1959.

En 1992 se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

En 1996 se promulga la nueva Ley del Seguro Social con fecha de vigor a partir del primero de julio de 1997.<sup>4</sup>

#### **1.1.1. La Crisis del Estado Benefactor**

En la década de los ochentas se inicia una etapa de transición en la cual se reconstruye una nueva relación entre el Estado y la sociedad. El mismo desgaste del modelo de crecimiento económico provocó el de la política social y, por ello, puso en riesgo el orden político construido durante decenios, cada vez más inestable y conflictivo.

---

<sup>4</sup> GONZALEZ y Rueda, Porfirio, 1989, Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo, Ed. Limusa . p.g.45-47.

Las mismas crisis económicas generaron un progresivo deterioro de las instituciones vinculadas con el bienestar social y exigieron la aplicación de políticas especialmente dirigidas a abatir el aumento del rezago, la marginación y la pobreza. Los procesos de reforma de la economía y la incapacidad de asentar una nueva fase de crecimiento elevado y sostenido del producto, provocaron el debilitamiento de las relaciones y de las identidades sociales fraguadas a lo largo de los decenios anteriores. Así, crecieron los grupos sin acceso a los servicios de asistencia y previsión social, debido a la menor capacidad de generar empleos formales.<sup>5</sup>

La crisis del Estado de Bienestar se da cuando el sistema de trabajo productivo no se expande más, sino que se estanca, produce desempleo y por tanto, reduce la acumulación de capital.

Otros aspectos que explican la crisis del Estado son el cambio de las estructuras de capital en el curso del desarrollo; en el momento en que no hay crecimiento económico se le atribuye al Estado la culpa de la crisis.

El Estado buscará reducir la cuota social a través de la dismantelación de las prestaciones sociales, es decir, el abandono de políticas sociales redistributivas; lo cual trae consigo la ruptura de las viejas formas y la reestructuración de las nuevas condiciones sociales.

En el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, se inicia un proceso de embate contra el Estado de bienestar. El gasto en desarrollo social tuvo un grave descenso sin precedentes. Sin duda, la austeridad del gasto público en bienestar social es el resultado de las restricciones impuestas por la crisis pero, sobre todo, creemos que es una consecuencia también de la aplicación de políticas neoliberales que han modificado la prioridad de las políticas sociales, para establecer la preponderancia de la lucha

---

<sup>5</sup> Ibídem pág.435

contra la inflación a partir de una contracción presupuestal deliberada, agravada solamente por el enorme servicio de la deuda.<sup>6</sup>

### **1.1.2. La Reforma Económica y la Transición Social 1980-1999**

La década de los ochentas ha representado, por su etapa recesiva, un cambio en los proyectos económicos, lo que se ha dado en llamar la década pérdida y de la globalización, la cual ha sido el final de los modelos como el del Estado de Bienestar. Para nuestro país representó la década de la crisis y de "crecimiento cero" de la economía mexicana agudizada por el proceso de endeudamiento del gobierno y el auge de las políticas de austeridad.

Durante el periodo de 1982-1998 las políticas sociales sufrieron algunos cambios drásticos en su concepción y en sus modalidades de aplicación. Estos cambios se ubican dentro del nuevo modelo de desarrollo, de nuevas políticas económicas y en una redefinición de las funciones del Estado en la economía y la sociedad. En particular, el estancamiento de la economía, por lo menos en términos de ingreso per cápita, las crisis financieras y productivas repetitivas y la crisis fiscal casi permanente actuaron como limitaciones fundamentales para la aplicación de los programas sociales. En el aspecto internacional también se dieron importantes cambios, que no dejaron de influir en nuestro país; en general el modelo neoliberal<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CALVA, José Luis Distribución del Ingreso y Políticas Sociales ....p.g. 200.

<sup>7</sup> CLAVIJO, Fernando. Reformas Económicas en México 1982-1999. Edit. Trimestre Económico pág.485

## **1.2. Reforma de la Seguridad Social**

Las reformas de la seguridad social delimitan una distinta articulación entre el mercado y el Estado en el ámbito de la seguridad social. Institucionaliza, reglamenta y completa lo ya iniciado en 1992 con la aparición del Sistema del Ahorro para el Retiro, en el sentido de que en la ejecución de la política social, intervenga el sector público y privado de forma compartida.<sup>8</sup>

El principal riesgo de la reforma es el de poder mantener los principios que dieron origen a la seguridad social, en su connotación de política social solidaria que persigue la universalidad, la equidad, la redistribución y su validez de derecho social.

Las reformas a la Seguridad Social, se inscriben en el contexto de lo que ha sido a nivel mundial, la crítica al Estado benefactor y la adscripción a una política económica orientada a restablecer los equilibrios macroeconómicos, principalmente para superar la crisis fiscal.

El principal aspecto que justifica la reforma, es la insuficiencia financiera. Al tenerse una relación de 7 a 1, entre cotizantes y pensionados, se calculó que para el año de 1999 los egresos del seguro de invalidez, vida, cesantía y muerte, serían superiores a los ingresos. Ante ello, se podría recurrir a una reserva que sólo alcanzaría para dos años más.

La situación se manifiesta más grave, ya que el rubro de enfermedades y maternidad se ha financiado con recursos provenientes de las pensiones y desde 1973 con los que provienen del pago para guarderías.

Ante esta debilidad financiera e inviabilidad a futuro, la reforma del IMSS, se orientó por mantener el carácter tripartito de las aportaciones para el seguro:

---

<sup>8</sup> OSORIO, Saúl y Ramírez, Berenice. Seguridad o Inseguridad Social: Los riesgos de la reforma. Instituto de Investigaciones Económicas .UNAM Edit.Triana.p.g.74



- de enfermedades y maternidad
- de invalidez y vida,
- de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En el siguiente apartado se trata de manera más amplia las reformas de la seguridad social.

### **1.2.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social**

El IMSS lo podemos considerar como el principal organismo descentralizado con una cobertura de amplio alcance nacional, encargado de satisfacer las necesidades mínimas en materia de seguridad social. Dicho organismo, inició sus operaciones en noviembre de 1944.

Es importante realizar un análisis de la vida del IMSS para poder entender las etapas por las que ha pasado la seguridad social en nuestro país y los cambios que se han venido dando.

#### **Antecedentes**

A principios del siglo XX durante el régimen porfirista, los conceptos mencionados estuvieron ajenos a la población puesto que se configuraba un incipiente capitalismo.

La fuerza productiva se centraba en los peones de la hacienda, en aquellos que trabajan en industrias manufactureras, oficios, artesanías, trabajos a domicilio, comerciantes y gran parte de la población se empleaba en la minería. Todos los que trabajaban carecían de alguna Seguridad Social. No existían consideraciones para los menores que trabajaban desde muy pequeños, ni para los ancianos, quienes debían laborar aún en edad avanzada. Tampoco existía protección para la mujer que se contrataba en industrias incipientes, y por supuesto excedía las diez hora de trabajo .

En caso de accidentes de trabajo los trabajadores carecían de protección y su familia quedaba, al igual, en desamparo total.<sup>9</sup>

Esta situación despertó la conciencia entre los grupos asalariados respecto a sus derechos, por lo que surgieron algunas ideas para mejorar su situación.

Existían algunas mutualidades que como únicas organizaciones proporcionaban cierta atención a los trabajadores que se accidentaban, pero sus servicios eran precarios debido el pequeño monto de sus aportaciones.

Los primeros antecedentes laborales sobre el aseguramiento de los obreros y sus familiares con respecto a los riesgos propios de su trabajo, se encuentran en dos disposiciones aprobadas por las legislaturas de los estados de México y Nuevo León.

El 30 de abril de 1904 en el Estado de México fue expedida la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado por José Vicente Villada, y el 9 de abril de 1906 fue expedida por el gobernador de Nuevo León la Ley sobre Accidentes de Trabajo.

El manifiesto del Partido Mexicano de Enrique y Ricardo Flores Magón, publicado en julio de 1906, proponía modificar la Constitución para garantizar las condiciones de los trabajadores. Señalaba, entre otras propuestas, la reglamentación de la jornada de trabajo y la prohibición del empleo de menores de catorce años. Estas ideas fueron la pauta que más tarde permitieron el logro de incorporar los derechos de los obreros a la Constitución, haciendo hincapié en la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes y enfermedades profesionales.<sup>10</sup>

Las huelgas de Cananea y Río Blanco constituyen también un antecedente al establecer las pautas que posteriormente culminan con el Movimiento Constitucionalista.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Una Historia compartida 1943-1993. 50 años Cumpliendo. Ed. IMSS 1993.p.g.2-8

<sup>10</sup> Trayectoria Histórica del Seguro Social. Ed. IMSS p.g.13

<sup>11</sup> Ibídem p.g.23

Para 1914 los dirigentes de la Casa del Obrero Mundial, realizaron una manifestación de trabajo para pedir protección y mejoramiento de la clase obrera al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.<sup>12</sup>

En 1915 se presentó un proyecto de Ley de Accidentes. En él, se consideraban pensiones e indemnizaciones que debían pagar los patrones en caso de incapacidades, e indemnizaciones a familiares en caso de muerte del trabajador a causa de riesgo profesional.

En ese mismo año, en Veracruz, Venustiano Carranza expidió la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, en la cual se hablaba de higiene y seguridad en el trabajo.

La Soberana Convención Revolucionarias del 27 de septiembre de 1915 realizada en Aguascalientes, incluyó un plan básico de reformas políticas y sociales donde se contempla entre las líneas de superación social y económica la necesidad de una educación moralizadora, leyes sobre accidentes de trabajo, higiene y seguridad en las fábricas, pensiones de retiro y otros.

Estas propuestas constituyeron un apartado específico del decreto del 14 de septiembre de 1916, en el que Venustiano Carranza ordenó se realizaran las elecciones a diputado para integrar el Congreso Constituyente en Querétaro en 1917.<sup>13</sup>

Finalmente, el 5 de febrero se promulgó "La Primera Proclamación de Derechos Sociales", que se expidió en el mundo para combatir la explotación de todo aquel que presta un servicio a otros en cualquier actividad laboral.

En el título VI, referido a las relaciones laborales denominado "Del Trabajo y Previsión Social" de nuestra Constitución, y concretamente en el Art. 123, se estipula la jornada de trabajo de ocho horas, las jornadas nocturnas, un día de asueto semanal, entre otros derechos.

---

<sup>12</sup> *Ibidem* p.g.9

<sup>13</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social. 1943-1983. Ed. IMSS 1984 p.g.17

El presidente Álvaro Obregón mantuvo la preocupación de crear un instrumento de seguridad social y apresuró los trabajos para la redacción de un proyecto de Ley en 1921. Su empeño en éste sentido se realizó parcialmente por no existir una legislación laboral única en toda la Republica Mexicana. En 1924, presentó una iniciativa de reforma al Art. 123, con el objeto de promover el establecimiento de leyes de trabajo que rigieran en todo el país.

En 1924 se mandó la iniciativa al Congreso de la Unión de la Ley sobre Accidentes de trabajo y Enfermedades Profesionales, que disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, con administración tripartita (Estado-Patrón- Trabajador) pero sólo el sector patronal podría efectuar la integración económica. Por su parte, la Cámara de Senadores presentó un proyecto por medio de su Comisión de Trabajo y Previsión Social sobre la integración de un fondo de ahorro por los obreros.

Durante el período presidencial de Emilio Porte Gil, el Art. 123 fue reformado en su fracción XXIX, donde se plasma la consideración respecto a la utilidad pública que se le confiere a la Ley del Seguro Social. Se incluyen los diferentes tipos de seguros: "invalidez, vejez, vida, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección de seguridad de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Posteriormente, en el período de Pascual Ortiz Rubio se expide la Ley Federal del Trabajo que al hablar de riesgos profesionales hace extensivo el pago de indemnizaciones a familiares.

El proyecto de Ley de Seguridad Social es emitido durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas, donde se elaboran varias iniciativas de ley para su implantación y en 1935 se presenta un estudio más amplio de la organización del Seguro Social incluyendo la cobertura de riesgo de trabajo.

En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas solicitó el concurso de las dependencias de la Administración Pública para que elaboraran un proyecto de ley en torno a la Ley del Seguro Social. El proyecto aceptado fue el enviado por el Secretario de Gobernación, sin embargo, no se pudo llevar a la práctica debido a la situación que prevalecía en el país.

En el período presidencial de Manuel Ávila Camacho se instaló la Comisión Técnica del Seguro Social quien elaboró el proyecto aceptado por el Congreso de la Unión y cuya publicación se llevó a cabo el 19 de enero de 1943, iniciando sus funciones como dependencia descentralizada en 1944.

Por lo tanto, el nacimiento del IMSS es la respuesta a la necesidad de dar seguridad social a las familias de la clase trabajadora asalariada, garantizando la atención al derecho humano, la asistencia médica, la protección de los ingresos de subsistencia ante invalidez, vejez y cesantía, así como los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. En este sentido, podemos ver este nacimiento como una conquista revolucionaria.<sup>14</sup>

El IMSS pudo financiarse sin problemas al inició de su operación, gracias al periodo de estabilidad que vivía el país; mostrando gran capacidad para extender su cobertura por todo el país, apoyado por un Estado-benefactor que tendía a equilibrar tanto las necesidades de reproducción del capital como garantizar cierta estabilidad social de la población por medio del fortalecimiento y creación de múltiples instituciones de seguridad social.

El IMSS se mostraba como una de las instituciones más sólidas del país. Los más de 35 millones de beneficiarios que el Instituto tenía a poco más de medio siglo de su fundación, parecían ser una prueba irrefutable de su éxito.

---

<sup>14</sup> OSORIO, Saúl ... p.g. 101

La supuesta solidez del Instituto comenzó a resquebrajarse a partir de la década de los ochentas. Los problemas técnicos y administrativos del seguro, aunados a las crisis económicas periódicas que se iniciaron a partir sobretodo de la petrolización de la economía, lo colocaron en una situación sumamente precaria: la posibilidad de que la institución naufragara en muy poco tiempo ya era innegable. Las intenciones de seguridad social estaban a punto de perderse, y el Estado tenía ante sí la crisis de seguridad social más importante.<sup>15</sup>

Cuando se diseñó el sistema de reparto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, no se consideró que la esperanza de vida se incrementara de manera constante y que, en consecuencia, ocurriría un aumento en el tiempo de disfrute de las pensiones. En efecto, los años en que se usufructuaba este derecho pasaron de 7 en 1973 a 18.6 para 1995, por lo que el sistema de pensiones requiere de más fondos.

El desarrollo de la seguridad social terminaría por volverse en contra de la institución que lo promovía. Así, la lucha del IMSS para mejorar las condiciones de vida y salud de los mexicanos comenzó a enfrentar grandes problemas.

Al diseñar el sistema de reparto no se consideró que las tasas de natalidad sufrirían un decremento y no se previó la posibilidad de que la creación de empleos fuera deficitaria. Ello provocó que el número de trabajadores activos se redujera notablemente y, por lo tanto, los fondos disponibles resultaron insuficientes para cubrir el valor de las jubilaciones. Este problema se agravó por las particularidades del crecimiento demográfico: mientras la población de mayor edad crece un 5.7% anual, el número de jóvenes en edad productiva sólo se incrementa en 2.6%, lo cual aumenta la asimetría entre los trabajadores y los pensionados.

---

<sup>15</sup> TRUEBA Lara, José Luis, 1977, AFORES Bajo la lupa. Edit. TIMES, México, p.g. 27

Los remanentes económicos del IMSS nunca se destinaron a crear una reserva capaz de cubrir las obligaciones futuras, pero si se emplearon para adquirir inmuebles y financiar los gastos que implicaban los servicios médicos de los afiliados.

En resumen, los principales problemas que enfrentó el IMSS fueron:

- Disminución de la tasa de natalidad
- Falta de reservas económicas
- Aumento de la esperanza de vida
- Mala administración de los recursos
- Inequidades del sistema de pensiones

La crisis por la que atravesaba el IMSS tenía una gran presión sobre los gastos: el incremento en los costos de la seguridad social refleja una problemática donde los costos de la atención médica si bien a precios constantes reflejan el impacto de la inflación sobre los gastos por asistencia médica, farmacias, laboratorios y hospitalización, éstos representan un porcentaje cada vez menor sobre los costos totales. De representar el 62.5% de los mismos en 1970, se reducen al 43.% en 1994, en tanto los relativos a la administración, las prestaciones económicas y otros gastos en provisiones , en conjunto, representaron el 37% y el 56.7% para los mismos años. Para este mismo periodo podemos ver el peso de la administración y el impacto en las prestaciones en dinero, donde las pensiones han tenido que pasar un proceso de revisión a fin de restituir la capacidad adquisitiva de la población que acumuló derechos en su vida productiva.<sup>16</sup>Ver cuadro.

---

<sup>16</sup> OSORIO, Saúl Seguridad... p.g. 109.

**IMSS: Costo de la Seguridad Social**  
(Millones de nuevos pesos y porcentajes)

Años	Total de Costos \$	Prestaciones en Especie (1) %	Prestaciones Económicas (2) %	Administración %	Otros (3) %
1970	8.0	62.5	15.0	13.7	8.8
1975	23.0	63.5	18.7	13.5	4.3
1980	81.7	57.9	19.7	16.0	6.4
1985	861.0	49.9	19.3	17.1	13.7
1990	14,940.2	49.5	23.9	18.2	8.4
1994	39,661.0	43.3	27.7	18.5	10.5
1995	44,661.0	43.6	30.5	17.4	8.6

(1) Incluye asistencia médica, farmacia y laboratorio, hospitalización y otras prestaciones.

(2) Incluye pensiones, subsidios finiquitos e indemnizaciones, ayudas para matrimonio y gastos de funeral

(3) Incluye gastos en provisiones, pérdidas por el sismo de 1985, incobrabilidades, depreciación, intereses actuariales y ajustes de resultados.

**Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>17</sup>**

Las modificaciones en las prestaciones y su monto, así como el manejo de las reservas, utilizadas en gran medida para inversión en infraestructura, fueron colocando al IMSS en una situación de cada vez más insuficiencias para cubrir las necesidades crecientes de los servicios que presta.

Frente a estos problemas sólo existía una opción: transformar al IMSS a través de una nueva ley que impidiera el colapso de la seguridad social. El plan de pensiones que se

<sup>17</sup> Ibidem. . . p.g. 108



impulsó a principios de los noventa como un complemento a los programas de retiro del IMSS también afrontaba serios problemas: el Sistema de Ahorro para el Retiro no logró cumplir con sus expectativas. Lo que en un principio se concibió como una nueva prestación para los trabajadores y una ayuda para la inversión productiva, terminó siendo fuente de graves conflictos.

Principales problemas del SAR:

- Duplicidad de cuentas por homonimia
- Duplicidad de cuentas por tener varios patrones
- Dificultades para conocer el saldo
- Imposibilidad de elegir la institución deseada

El SAR ya era una fuente de conflictos: los problemas de los empleados, las críticas que recibía por parte de las grandes centrales obreras y las constantes modificaciones al sistema, obligaron al gobierno a promover una transformación. Así, en mayo de 1996, se publicó una nueva Ley de los sistemas de ahorro para el retiro y con esto, el Estado intentaba resolver los problemas de la jubilación de los trabajadores.<sup>18</sup>

### **1.2.2. La Nueva Ley del Seguro Social.**

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido, como desde su creación, un instrumento indispensable para proteger al trabajador y a su familia, asegurando un mejor nivel de vida y bienestar social, promoviendo así las condiciones necesarias de igualdad para aquellos que están menos protegidos por la sociedad.

Los principios bajo los que se rige el Seguro Social son indispensables para promover el desarrollo integral y ser propulsores de procesos de trascendencia estratégica que permitan crecer al país con certidumbre y estabilidad.

---

<sup>18</sup> TRUEBA Lara, . . . p.g. 29

La Seguridad Social tiene su origen en el trabajo y de la relación laboral proviene su financiamiento. No hay seguridad social fuerte sin un mercado de trabajo dinámico; por lo cual la reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido encaminada principalmente de acuerdo a la realidad actual de los trabajadores y de las empresas del país.

Con esta nueva Ley del IMSS, México tiene a partir del inicio de vigencia, el día 1 de julio de 1977, lo siguiente:

#### **SOCIALMENTE:**

- Reafirmar los valores humanistas y de desarrollo comunitario
- Impulsar el crecimiento de fuentes de empleo.
- Ampliar la cobertura de la población derechohabiente.
- Mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad de los servicios de salud.
- Mejorar las prestaciones sociales.
- Conceder pensiones más justas con certidumbre.

#### **LABORALMENTE:**

- Incrementar las pensiones de invalidez al relacionarlas directamente al salario base de cotización.

Reducir las aportaciones obrero-patronales para el seguro médico en un 33% en promedio e incrementar la aportación estatal al sistema de pensiones. (AFORES)

- Incentivar la productividad, el empleo y la participación en la economía formal al ligar las contribuciones al ahorro del trabajador.
- Promover mayor seguridad y prevención de accidentes.

#### **FINANCIERAMENTE:**

- Crear ahorro interno a fin de incrementar la inversión y la generación de empleos

- Alcanzar la suficiencia financiera de las diferentes ramas de seguro a mediano y largo plazo.
- Fortalecer el papel del Estado en la Seguridad Social al incrementar sus aportaciones.
- Dar mayor claridad en los procedimientos de fiscalización, para garantizar los derechos de los trabajadores.

### **1.2.3. Principales Reformas a la Ley del IMSS.**

Las principales reformas que se dieron a la ley del IMSS están sobretodo en:

Seguro de Enfermedades y maternidad.

El seguro de enfermedades y maternidad ha enfrentado problemas de financiamiento desde hace algunos años.

Los ingresos del IMSS varían con los salarios de los trabajadores mientras que los egresos están en función tanto de los salarios como de la inflación y de los costos de la tecnología médica.

En consecuencia, los programas de expansión y mantenimiento enfrentan problemas para su financiamiento. Para el trabajador y la Empresa, las altas tasas marginales que imponen el pago de cuotas al Seguro de Enfermedades y Maternidad han conducido a un grave problema de subdeclaración y dificultan el crecimiento de la productividad en el sector formal de la economía. Uno de los objetivos más importantes es aumentar la cobertura y para ello es necesario hacer atractivo para el trabajador acudir al sector formal, y para el IMSS atender a grupos más amplios.

Por lo anteriormente dicho, la estructura de cuotas para el Seguro de Enfermedades y Maternidad a partir del inicio de vigencia de la nueva ley del IMSS, será:

Gobierno Federal: Aportación fija por parte del trabajador equivalente inicialmente al 13.9% de un salario mínimo general en el Distrito Federal (SMGDF) que se actualizará conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Patrones: Cuota fija equivalente 13.9% de un salario mínimo general en el Distrito Federal (SMGDF).

Cuota obrero-patronal: 8% proporcional al ingreso salarial por arriba de tres salarios mínimos.

Cuota Tripartita: 1% del salario para las prestaciones económicas (subsídios por enfermedad, maternidad y defunción).

Este nuevo sistema favorece a los trabajadores de menores ingresos, en especial al grupo que se encuentra entre 1.5 y 5 salarios mínimos de ingresos, favorece el empleo al reducir la carga en nómina de la Seguridad Social a las empresas.

Fortalece la participación del gobierno con una aportación fija que permitirá mejor control fiscal de largo plazo. Genera estabilidad financiera ante eventualidades de tipo macroeconómico y consigue la autosuficiencia de esta rama del seguro.

Entre los objetivos de las reformas del IMSS está el reducir las tasas marginales del impuesto al trabajo. La reforma propone un esquema de transición a diez años en el cual la aportación del Gobierno Federal se mantiene en el nivel de 1997.

La cuota fija patronal se inicia en un nivel del 13.9% y converge en diez años a un nivel del 20.4% de un 13.9% de un salario mínimo general en el Distrito Federal (SMGDF).

La aportación proporcional sobre el excedente de 3 salarios mínimos de ingreso será inicialmente del 8% y converge en diez años al 1.5%.

La nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, crea el Seguro de Salud para la familia, para proteger a quienes no puedan ser incorporados al Régimen Obligatorio.

Con una aportación del 22.4% de un SMGDF cualquier familia tendrá derecho a disfrutar todos los servicios de atención médica. El IMSS recibirá en este caso la aportación del 13.9% de un SMGDF por parte del Gobierno Federal.

Con esto, se permitirá la afiliación de campesinos, pequeños comerciantes, profesionistas, trabajadores domésticos y otros grupos que actualmente no cuentan con éstos servicios, ya que a diferencia del régimen actual, el Instituto Mexicano del Seguro Social, contará con un ingreso mínimo por asegurado, garantizado por parte del Estado, lo que lo ayudará a proveer sus servicios en regiones y con grupos que actualmente no cuentan con ellos.

También se creará una reserva especial destinada al financiamiento del gasto médico de pensionados con una prima del 1.5% del salario base de cotización que será de naturaleza tripartita.

#### Reforma al Sistema de Pensiones

El sistema de pensiones del IMSS comprende varias funciones de aseguramiento:

- Del ingreso para la vejez.
- Del ingreso en caso de invalidez por razones no laborales.
- Del ingreso en caso de incapacidad total o parcial por riesgos laborales.
- De gastos médicos en el retiro.

El sistema de pensiones se ha basado en dos ramos de aseguramiento. Uno de prima fija con capitalización colectiva, que es el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (a partir del cual se han financiado los gastos médicos de los pensionados), y otro de prima variable, que es el Seguro de Riesgos de Trabajo.

La Reforma separa las funciones de aseguramiento para buscar los instrumentos más adecuados a cada una de ellas.

Con la Nueva Ley del IMSS se crea un nuevo sistema de clasificación y cotización, evaluando a cada empresa en lo particular, sin importar a qué rama industrial pertenezca y de acuerdo con su propia historia de seguridad y casos de accidentes. Es decir, desaparece la clasificación basada en clase y grados de riesgo.

Se revisará anualmente la cuota de las empresas para confirmarla, reducirla o aumentarla de acuerdo con los cambios en sus factores de riesgo.

El sistema de cotización será más sencillo y transparente, lo cual permitirá facilitar el cálculo y pago de las empresas.

Durante 1997 no habrá cambios en la clasificación de riesgos de la empresa, pero es importante la difusión y capacitación durante 1996 y 1997 para que las empresas puedan invertir en seguridad, reducir sus siniestros y beneficiarse con menores primas a partir de 1998.

En el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, las primas suman el 31.5% del salario base de cotización. Equilibrar éste ramo de la Seguridad Social con la ley actual significaría un aumento de 14 puntos porcentuales aproximadamente, debido al déficit que se tiene en este rubro.

Actualmente la pensión de un trabajador depende de la inflación que exista durante los últimos 5 años antes del retiro. Dado que el cálculo se hace tomando los últimos cinco

años de salario, el salario va aumentando según la inflación, y al promediario el trabajador obtiene menos pensión que su último salario trabajado, esto aunque hubiera tenido el mismo puesto los cinco últimos años.

Las reservas existentes no pagarían más que unos meses de la nómina de pensionados y el pasivo del IMSS crece como deuda interna por lo que es una amenaza inflacionaria.

## **CAPITULO 2 El Sistema de Ahorro para el Retiro en México.**

### **2.1 Características del Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro.**

A partir de 1977 se da una nueva ley de los sistemas de ahorro para el retiro teniendo como principal objetivo el regular su funcionamiento y la supervisión de los participantes en dichos sistemas. Las Afores nacieron junto con este nuevo sistema y buscan alcanzar primordialmente cinco objetivos básicos:

- 1.- Garantizar una jubilación digna a través de un sistema más justo, equitativo y viable financieramente.
- 2.- Respetar los derechos adquiridos por los trabajadores y otorgar la posibilidad de elegir entre la pensión otorgada por el IMSS o las Afores.
- 3.- Promover la participación activa del trabajador, asegurando la plena propiedad y control sobre sus ahorros, y permitiendo la libre elección de la Afore que administre los recursos de su cuenta individual.
- 4.- Contar con una mayor aportación del gobierno, a través de una cuota social a cada cuenta individual, con el fin de garantizar una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal a los trabajadores que no alcancen dicho monto en el momento de su retiro.
- 5.- Promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores, canalizándolos al fomento de actividades productivas y al impulso de inversiones en vivienda e infraestructura que generen empleos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> TRUEBA Lara José Luis, 1997, Afores Bajo la lupa. Edit. Times, México, p.g.43.



En México se espera que el déficit que había en el Instituto Mexicano del Seguro Social disminuya considerablemente, aunque como es de suponerse, éste será un proceso largo, ya que actualmente los trabajadores que se pensionen o jubilen dentro de los próximos 15 años, en su mayoría van a optar porque el IMSS les dé su jubilación, ya que el dinero que tengan en su aforo será poco para poder tener una renta vitalicia que les permita vivir tranquilamente.

A partir de la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Pensiones, los trabajadores tienen una cuenta individual de ahorro para el retiro, a través de la cual se pretende que las aportaciones se administren e inviertan con profesionalismo y seguridad para obtener una adecuada jubilación al momento de su retiro de la vida laboral.

Con el nuevo sistema de pensiones, las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal son canalizadas a una cuenta de ahorro individual, a nombre del trabajador, en alguna de las Administradoras de fondos para el retiro elegida libremente por el mismo trabajador.

## **2.2 Administradoras de Fondos para el Retiro AFORES**

Una de las características principales de las Afores es que su concepción fundamental fue tomada de acuerdo al modelo chileno de las A.F.P. (Administradoras para Fondos de Pensiones), el cual se inició en Chile en 1981, y que a 20 años de estar en vigor su Sistema ha aumentado el PIB de su país en un 32% estimado, y ha logrado bajar su déficit interno, y el del Estado.

Las Afores canalizan los recursos de los trabajadores hacia sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES), quienes los invierten en instrumentos financieros para obtener rendimientos de mercado con el mínimo de riesgo.

Las Afores son nuevas instituciones financieras dedicadas exclusivamente a administrar los fondos de retiro y dar servicio a los trabajadores afiliados. Su funcionamiento consiste en recibir las cuotas del seguro de retiro, abrir cuentas individuales por trabajador, entregándole estados de cuenta de sus aportaciones y los rendimientos obtenidos. Asimismo, se informa periódicamente del estado de las inversiones en las SIEFORES y se pueden pagar retiros programados al momento de la jubilación de los trabajadores.

Las Afores administran también a las SIEFORES, pudiendo constituir una o más, aunque en la primera etapa solamente ha existido una SIEFORE por cada Afore, la cual está indexada a la inflación.

### **2.3 Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro SIEFORES**

Las SIEFORES son fondos de inversión, cuya finalidad es recibir los recursos de los trabajadores y canalizarlos a la inversión productiva a través de la adquisición de instrumentos y valores financieros. Los intereses y beneficios que otorguen esos instrumentos se acumulan para incrementar el ahorro de los trabajadores. El trabajador en la primera etapa sólo eligió su Afore, y al entrar en la etapa en la que la Afore tenga más de una SIEFORE, el trabajador puede elegir una o más SIEFORES para que se inviertan sus ahorros en donde mejor le parezca.

Los instrumentos financieros en los que las SIEFORES pueden invertir son los siguientes:

Instrumentos de deuda: Se invierte en títulos emitidos por el gobierno, por instituciones financieras o por empresas privadas. Su principal característica es que el rendimiento

se establece desde el momento en que se emiten, por ejemplo los Cetes, Bondes, pagarés, etc.

**Instrumentos indexados a la inflación:** Títulos cuyo valor o rendimiento están en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor, por ejemplo, los Udibonos. Son instrumentos de inversión que buscan canalizar los recursos para el retiro donde se ofrezcan rendimientos reales positivos, es decir, que estén por arriba de la inflación.

**Instrumentos de renta variable:** Son aquellos títulos cuyo rendimiento no se determina por anticipado, ya que depende de las utilidades que pueda tener su emisión en el futuro de su oferta y demanda en el mercado, por ejemplo, las acciones de empresas industriales, comerciales, financieras y de servicio.<sup>20</sup>

Tanto la actividad y servicio de las Afores como el manejo de las carteras de inversión de las Siefores están sujetas a la regulación y supervisión por parte de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR), para así asegurar el beneficio de los trabajadores.

## **2.4 Cambio al Nuevo Sistema de Pensiones**

El cambio al Nuevo Sistema de Pensiones para los pensionados, los trabajadores actuales y aquellos que ingresarán al mercado laboral son los siguientes:

- El IMSS, con los recursos de las aportaciones que ha realizado el Estado, seguirá pagando las pensiones de los ya pensionados, las cuales irán incrementándose de acuerdo al salario mínimo.

---

<sup>20</sup> ALVAREZ Ochoa Selene, 2000., El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. Economía y Finanzas. Universidad Autónoma Metropolitana. México Julio-Agosto 2000. p.g.34.

- Los trabajadores que hayan cotizado al IMSS, al momento de pensionarse, podrán elegir bajo qué régimen hacerlo, ya sea con el anterior sistema o con el que entró en vigor a partir del 1o. de julio de 1977.
- Las personas que comenzaron su vida laboral a partir del 1o de julio de 1997 se rigen bajo el Nuevo Sistema de Pensiones.

Con el Nuevo Sistema de Pensiones , los trabajadores no pierden los recursos de su cuenta individual SAR actual, sino que los trabajadores propietarios de las mismas los traspasan a su nueva cuenta individual.

A continuación presento de manera general los aspectos más importantes del nuevo Sistema de Pensiones y los que anteriormente se manejaban de acuerdo a la nueva ley del IMSS.

a) Aportaciones

◦ Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) (1992-1996)

Las aportaciones por concepto del SAR son del 7% bimestral, sobre el salario base de cotización:

El 5% corresponde a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda. (Infonavit).

El 2% pertenece a la subcuenta del seguro de retiro.

◦ Nuevo sistema de Pensiones (AFORES) (1997)

Las aportaciones se ampliaron de la siguiente manera:

El 2% del Seguro de Retiro (SAR), sobre el salario base de cotización. Esta aportación la efectúa el patrón .

Se integró el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el cual es del 4.5%. Esta aportación es tripartita (gobierno, trabajador y patrón).

El 5% del salario base de cotización al Fondo Nacional de Vivienda, la cual es efectuada por el patrón.

Una aportación por concepto de cuota social por parte del Gobierno Federal a cada cuenta individual de ahorro para el retiro, que corresponde al 5.5% del salario mínimo general vigente en el D.F.

Además de poder hacer aportaciones voluntarias que el trabajador podrá realizar si así lo desea, generándole intereses sobre su capital.

b) Composición de la cuenta:

° SAR

La cuenta del SAR se componía de dos subcuentas.

La subcuenta del seguro de retiro, a la cual le corresponde el 2% sobre el salario base de cotización del trabajador.

La subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, 5% sobre el salario base de cotización del trabajador.

° AFORES

A partir de 1997, la cuenta individual del trabajador se compone de las siguientes subcuentas:

Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, en la cual deberán mantenerse identificados los recursos correspondientes a las cuotas por retiro, independientemente de los recursos correspondientes a las cuotas y aportaciones por cesantía en edad avanzada y vejez a los de la cuota social.

Subcuenta de vivienda, que es la misma aportación al Fondo Nacional de la Vivienda del 5%.

Subcuenta de aportaciones voluntarias, en la que el trabajador podrá ahorrar de forma voluntaria, y de la cual puede hacer retiros una vez cada seis meses.

c) La elección de la Entidad Financiera:

° SAR

En el SAR el patrón podía elegir el banco o la institución financiera, en la cual realizar bimestralmente las aportaciones al SAR. Hasta el final 25 instituciones financieras manejaban las cuentas del Sistema de ahorro para el retiro.

° AFORES

En el Nuevo Sistema de Pensiones el trabajador es quien elige la Administradora de Fondos para el Retiro que administre su cuenta individual.

El trabajador tiene el derecho a traspasar su cuenta individual de AFORE una vez por año calendario contando a partir de la última ocasión en que haya ejercitado este derecho, salvo cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entre en estado de disolución.

d) Límites de mercado

° SAR

A las instituciones financieras no se les estableció un límite en el manejo de recursos SAR.

° AFORES

Durante un plazo de cuatro años contados a partir del 1o de julio de 1997, el límite a la participación de las administradoras en los sistemas de ahorro para el retiro es del 17% , después de ese plazo la participación puede incrementarse a 20% y, en su caso, la Comisión puede autorizar un límite mayor.

e) Flujo de recursos

° SAR

Las aportaciones del SAR las realiza el patrón a la institución financiera que haya elegido, éstas se deben realizar a más tardar los días 17 de los meses nones (enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre).

Las instituciones financieras reciben las aportaciones, y a más tardar el 4to. día hábil inmediato siguiente al día de su recepción, deben enviarlas al Banco de México.

El Banco de México canaliza los recursos de la siguiente manera:

- El 5% correspondiente a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda. La deposita en la cuenta que al efecto le lleva al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.
- El 2% de la subcuenta del seguro de retiro es invertido en créditos a cargo del Gobierno Federal y genera un interés mínimo anual del 2% ajustado al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- El Gobierno Federal paga el interés establecido por ley (mínimo 2% anual) y además los recursos los indiza de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, del mes inmediato anterior.

° AFORES

El patrón realizará las aportaciones de sus trabajadores directamente ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o la entidad receptora del mismo.

El IMSS o la entidad receptora recibe las aportaciones y las canaliza a la AFORE que haya elegido el trabajador.

Los recursos de vivienda se canalizan hacia el Infonavit, que continuará administrándolos.



La AFORE invierte los recursos en las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (SIEFORES).

Las SIEFORES invierten los recursos de acuerdo a los instrumentos evaluados y establecidos por el Comité de Análisis de Riesgos y el de Valuación.

Los instrumentos para invertir los recursos son de mediano y largo plazo.

f) Retiro de Fondos.

° SAR

Los trabajadores pueden retirar los recursos de su cuenta SAR siempre y cuando cumplan con los siguientes supuestos:

- 1) Cumplir 65 años de edad.
- 2) Adquirir una pensión por vejez, cesantía en edad avanzada e invalidez, siempre y cuando ésta sea del 50% o más.
- 3) En caso de muerte, los beneficiarios designados por los trabajadores, podrán realizar el retiro de los fondos.

° AFORES.

Los trabajadores que cumplan con los siguientes requisitos:

- 1) Tengan 60 años de edad, para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o,
- 2) Tengan 65 años para obtener una pensión por vejez y hayan cubierto, 1250 semanas de cotización ante el IMSS.

El pensionado podrá elegir la modalidad en la que desea recibir sus ahorros para el retiro. Existen dos:

- Renta vitalicia, la cual contratará con una aseguradora a través de su AFORE, comprometiéndose ésta a pagar una mensualidad durante todo el tiempo que el trabajador retirado viva.
- Retiro programado, el cual le será otorgado al pensionado por la propia AFORE, fraccionando el monto de los recursos de su cuenta en mensualidades.

Asimismo, el Seguro de sobrevivencia, lo contratará todo pensionado por riesgo 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 los beneficiarios para otorgarles la pensión ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero prevista en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.

El trabajador cesante podrá retirar en una sola exhibición sus recursos de la cuenta individual, en caso de que no cumpla con las 1250 semanas de cotización establecidas para adquirir una pensión.

En caso de que el monto ahorrado por el trabajador no alcance para obtener una mensualidad, en una renta vitalicia o retiro programado, el Estado le garantizará una pensión equivalente a un salario mínimo, la cual se actualizará de acuerdo al INPC.

g) Gestión de la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAR).

° SAR.

La estructura de la CONSAR, según la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro es como sigue:

Junta de Gobierno de la CONSAR

En este órgano participaban exclusivamente entidades gubernamentales.

La Presidencia

Es la máxima autoridad administrativa de la Comisión.

Comité Técnico Consultivo

Estaban integrado de manera tripartita, representantes del sector obrero, empresarial y gubernamental.

Entre otras funciones emitía su opinión a la Junta de Gobierno, respecto al establecimiento de lineamientos generales de política a seguir por los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

#### Comité de Vigilancia

Este órgano era también de integración tripartita

Se encargaba de vigilar el desempeño de las funciones operativas de la CONSAR y de supervisar que los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro cumplieran con las leyes establecidas para el funcionamiento del sistema.

- ° AFORES.

La CONSAR supervisa y vigila a los participantes en el Nuevo Sistema de Pensiones de conformidad con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro Sus órganos de gobierno se integran como sigue:

#### Junta de Gobierno de la CONSAR

Este órgano tiene como objetivo primordial salvaguardar los intereses de los trabajadores, a través de la vigilancia del cumplimiento de la normatividad establecida por Ley. También debe conocer el funcionamiento de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a fin de determinar el estado que guarden los recursos, así como decidir las medidas correctivas y sanciones en caso de incumplimiento a la Ley.

La Junta de Gobierno está ahora integrada de manera tripartita por el sector gubernamental, patronal y obrero.

### **La Presidencia**

**Es la máxima autoridad administrativa de la Comisión.**

### **Comité Consultivo y de Vigilancia**

**En la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro, se fusionaron los Comités Técnico Consultivo y de Vigilancia.**

**Tienen por objeto velar por los intereses de las partes involucradas, con el fin de que guarde armonía y equilibrio para el mejor funcionamiento del sistema. Es un órgano tripartita de la CONSAR (con representantes del sector obrero, empresarial y gubernamental).**

## **2.5. Participantes en el Sistema de Ahorro para el retiro**

**Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).**

**Es una Sociedad Anónima con Personalidad Jurídica y Patrimonios Propios, que requiere autorización de la CONSAR para su constitución y Funcionamiento.**

**Debe apegarse a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

### **Estructura de las AFORES.**

- Debe contar con un consejo de administración con consejeros independientes
- Debe ser una unidad especializada.
- Debe contar con un Contralor normativo.
- Debe contar con una reserva especial y un Capital Mínimo Pagado.
- Debe tener dentro de su AFORE una SIEFORE.

### **SIEFORES**

Su personalidad jurídica y patrimonio son propios, y es diferente al de las AFORES.

Deben contar para su constitución y funcionamiento con autorización de la CONSAR.

Deben sujetarse, en cuanto a la inversión de los recursos de las cuentas individuales, información y publicidad, a lo establecido en la ley del SAR.

### **Estructura de las SIEFORES.**

- Comité de Inversión

- **Inversión Productiva**
- **Comité de Análisis de Riesgos**
- **Comité de Valuación**
- **Poder Adquisitivo de Ahorro, cuya cartera está integrada por valores que preserven el poder adquisitivo del Ahorro**

#### **Cuotas de Mercado.**

CONSAR podrá establecer mecanismos de acuerdo con la Ley Federal de Competencia Económica, para garantizar que no se presenten prácticas monopólicas como resultado de la conducta de los participantes o por una concentración del mercado, por lo que cada AFORE puede manejar como máximo durante los primeros 4 años el 17% del mercado, y a partir del quinto año hasta un 20% del mismo.

#### **Modelo de Elección de la Afore.**

El trabajador elige la Afore de su conveniencia y presenta solicitud de registro

La Afore recibe la solicitud y certifica el alta ante la Base de Datos Nacional SAR.

La Empresa operadora Certifica la solicitud de alta del trabajador y actualiza la Base de Datos Nacional SAR

### Lineamientos Operativos.

- ° El trabajador tramita, de manera directa, la apertura de su cuenta individual ante un promotor de la Afore.
- ° El trabajador requiere estar afiliado al IMSS y contar con un Número de Seguridad Social (NSS) a once posiciones, el cual se coteja con credencial azul y blanca que le otorga a sus derechohabientes.
- ° La certificación consiste en verificar que el trabajador no está dado de alta con otra Afore y tenga un NSS asignado por el IMSS. Para esto, el IMSS informa semanalmente a la empresa operadora los NSS de los trabajadores que afilie.
- ° El traspaso opera como una nueva apertura de cuenta en una Afore distinta y puede llevarse a cabo una vez transcurrido un año calendario.

### Recepción de Cuota y Aportaciones.

El patrón efectúa el pago de las cuotas y aportaciones, presentando información y recursos.

Los Bancos o el IMSS reciben el pago, transfiere los recursos a Banco de México y transmite la información a la empresa operadora.

Banco de México deposita los recursos en la cuenta concentradora.

La empresa Operadora identifica los recursos que corresponden a cada Afore y le envía la información de cada trabajador.

El Infonavit recibe los recursos de vivienda con información detallada por la empresa operadora.



La Afore recibe la información y los recursos y los invierte en las SIEFORES correspondientes.

#### Lineamientos Operativos

El IMSS emitirá y notificará cédulas de determinación a algunos de los patrones, en donde se especifique las cuotas y aportaciones propuestas para cada trabajador, tanto de RCV como de vivienda. El patrón podrá hacer ajustes a esta cédula.

Los patrones que se autodeterminen utilizarán para el entero de información, un sistema de cómputo único desarrollado específicamente para este propósito, con el fin de validar la información previo a su entrega en la entidad recaudadora.

El tiempo aproximado que toma en llegar los recursos a las cuentas de los trabajadores, será de 7 días hábiles, correspondientes a los esfuerzos requeridos para la identificación de las Afores. La entrega de los recursos de vivienda Infonavit se mantienen de acuerdo a lo señalado en su legislación.

Las aportaciones del Gobierno Federal se realizan de acuerdo a los montos que se determinen en base a la información de las cuotas obrero-patronales.

Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR (BDNSAR).

Sus principales objetivos son :

- ° Administración y mantenimiento de la BDNSAR

- Desarrollo y Operación de Sistemas de Cómputo
- Operación de un Centro de Cómputo para la BDNSAR y Sistemas Computacionales conexos
- Telecomunicaciones

Sus principales funciones son:

- Creación y administración de la BDNSAR
- Registro de Trabajadores en Afores
- Actualización de Agentes Promotores
- Recaudación y transferencias
- Traspasos de Cuentas
- Trabajadores sin elección
- Errores de Individualización
- Retiros

Conceptos por los que se cobran Comisiones

- Administración de la cuenta individual

- Aportación bimestral a la cuenta individual
- Sobre el saldo que maneja la cuenta individual
- Expedición de estados de cuenta adicionales
- Consultas adicionales a las previstas en la Ley
- Reposición de documentación de la cuenta individual
- Retiros programados
- Depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario.

#### Comisiones

- Estas pueden cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados y/o sobre el flujo de cuotas y aportaciones.
- Se debe presentar la estructura de comisiones a CONSAR para su autorización y aplicación

#### Esquema de Comisiones

- Las Afores determinan libremente las comisiones, y su aplicación es uniforme para todos los trabajadores registrados, permitiéndose descuentos por permanencia y ahorro voluntario.
- Pueden cobrarse cuota fija, exclusivamente por servicios adicionales y nunca por la administración de la cuenta.

## Régimen de Inversión

- Procurar la Obtención de una Adecuada Rentabilidad de los Recursos de los trabajadores con el Menor Riesgo Posible.
- Se sujeta a lo dispuesto por las reglas de carácter general que expida CONSAR, oyendo la opinión de BANXICO, CNBV, y Comité Consultivo y de Vigilancia de CONSAR,
- El 100% de su activo total debe estar representado por efectivo y valores.
- El primer año hubo una sola SIEFORE, la cual estuvo integrada fundamentalmente por instrumentos indizados al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- El régimen de inversión se establece con base en límites respecto de:

Valor total de la cartera

Valor total de la emisión

## Régimen de Capitalización

El capital mínimo exigido para la Afore será de \$ 25,000,000.00 y una reserva especial de lo que resulte entre \$ 25,000,000.00 ó el 1% de los activos.

El capital mínimo exigido para la SIEFORE es de \$ 4,000,000.00

## **Relaciones entre la Afore y los Intermediarios Financieros**

### **Objetivos:**

**Evitar cualquier tipo de operaciones que impliquen conflictos de interés y manejo indebido de información.**

### **Regulación:**

**Los participantes en el Sistema tienen prohibido utilizar información privilegiada para obtener beneficios propios o de terceros.**

### **Regulación sobre Conflicto de Interés**

- ° **Los funcionarios de primer y segundo nivel de una Afore, no pueden tener ningún nexo o vínculo laboral con otra Afore.**
- ° **Los directivos de las Afores y los servidores de CONSAR tendrán prohibido lo establecido en la Ley de Mercado de Valores (Art. 16) en cuanto a la compra-venta de instrumentos financieros.**
- ° **Las SIEFORES no pueden adquirir valores en colocaciones primarias de empresas con las que tengan nexos patrimoniales, ni valores colocados por instituciones del mismo grupo financiero,**
- ° **Las SIEFORES no pueden efectuar operaciones con entidades financieras con las que tengan nexo patrimonial, cuando éstas actúen por cuenta propia.**

- ° Los contratos de las Afores con empresas del mismo grupo financiero deben ser autorizados por la CONSAR.
- ° Cualquier empresa a la que se le revoque la autorización deberá guardar confidencialidad por un plazo mínimo de 10 años.

## **2.6 Procedimientos de Conciliación y Arbitraje con la Nueva Ley de los Sistemas de ahorro para el retiro.**

Dentro de las facultades conferidas a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) se prevé que la misma puede recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de las instituciones de crédito y administradoras de fondos para el retiro de conformidad con el procedimiento de conciliación y arbitraje previsto en la referida ley y su reglamento (art. 5º fr.XII).

De esta forma, la propia Ley en su Capítulo VIII denominado "Del Procedimiento de Conciliación y Arbitraje" establece, en sus artículos 109 y 110, los principios jurídicos a los que deberán someterse tanto la CONSAR, los reclamantes, y las instituciones de crédito o AFORES en el desahogo del citado procedimiento atendiendo a la naturaleza del ordenamiento legal que nos ocupa.

Dicho procedimiento tiene como principal objetivo conciliar los intereses de las personas antes citadas cuando por actos, operaciones u omisiones de las instituciones de crédito o AFORES se afecte la adecuada operación de las cuentas individuales SAR en perjuicio de los trabajadores o sus beneficiarios, o que impidan el adecuado cumplimiento por parte de los patrones en sus obligaciones en materia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

De conformidad con el artículo 109 de la citada Ley, en concordancia con el artículo 5º fr. XII de la misma, los trabajadores titulares de cuentas individuales SAR y sus beneficiarios, directamente o a través de sus apoderados o representantes sindicales, así como los patrones, podrán presentar ante la CONSAR sus reclamaciones.

Es importante resaltar que los reclamantes también pueden hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes.

Con el objeto de asegurar que el procedimiento antes citado constituya un medio idóneo para la solución de los conflictos y atendiendo a las facultades de regulación, supervisión y vigilancia que la LSAR confiere a la CONSAR, se establece a cargo de las instituciones de crédito y AFORES la obligación de someterse al procedimiento de conciliación.

Dentro de este esquema, se prevé la suplencia de la reclamación por parte de la CONSAR en beneficio de los trabajadores o sus beneficiarios, misma que deberá aplicarse de conformidad con las disposiciones aplicables a los sistemas de ahorro para el retiro, señalándose que para tal efecto la CONSAR podrá hacer uso de la información contenida en los registros y en la Base de Datos Nacional SAR.

En los casos en que la reclamación sea notoriamente improcedente la propia CONSAR puede desecharla.

El artículo 110 de la LSAR establece las reglas a las que deberá sujetarse el procedimiento conciliatorio siendo:

- a) La reclamación debe presentarse por escrito y en duplicado, precisando los actos, omisiones u operaciones que se reclaman y las razones que se tienen para hacerlo.

En los casos en que la citada reclamación se presente de manera vaga, general o confusa, podrá solicitar que la misma sea aclarada, señalando al reclamante los defectos y omisiones en que haya incurrido con el apercibimiento de que deberá subsanar la reclamación en un término de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación correspondiente, en el entendido de que al no ser subsanados por parte del reclamante, la reclamación se tendrá por no presentada.

Asimismo, la presentación de la reclamación interrumpe los términos de prescripción a que se encuentran sujetas las acciones de carácter mercantil o civil que sean procedentes.

- b) Una vez que la institución de crédito o AFORE es notificada por parte de la CONSAR, deberá rendir un informe dentro de los nueve días siguientes a la referida notificación.

Dicho informe se debe presentar por escrito y en duplicado, y en él se deberá contestar en forma detallada todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación.

En el caso de que la institución de crédito o AFORE no rinda el informe en el término antes señalado, la CONSAR se encuentra facultada para imponer una multa de mil a tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La CONSAR citará a las partes a una junta de avenencia que se realizará dentro de los treinta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de reclamación y en los casos en que no pueda verificarse por cualquier circunstancia se llevará a cabo dentro de los ocho días siguientes.

No obstante lo anterior, la citada junta de avenencia no podrá diferirse más de una vez en el caso en que las partes se encuentren debidamente notificadas.



Por otra parte, se prevé que en el caso de que la reclamante no comparezca a la junta de avenencia sin causa justificada, la ausencia se considerará en el sentido de que no desea la conciliación y que es su voluntad no someter sus diferencias al juicio arbitral, siendo improcedente presentar nueva reclamación sobre el mismo caso. Asimismo, y de no comparecer la institución de crédito o AFORE no obstante haber sido debidamente notificada y apercibida, se señala nuevo día y hora para celebrar la junta de avenencia imponiéndose multa a la infractora de mil a tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En la junta de avenencia la CONSAR exhortará a las partes a exponer sus argumentos de manera completa y a conciliar sus intereses y si esto no fuera posible, la propia CONSAR los invitará a que voluntariamente y de común acuerdo sometan su diferencia al juicio arbitral previsto en la Ley.

El Dictamen Técnico dentro del procedimiento conciliatorio previsto en la LSAR es una opinión jurídica que emite la CONSAR sobre la reclamación. Dicho documento es elaborado por el conciliador que designa la propia CONSAR.

Sin embargo, y en los casos en que las partes decidan someterse al juicio arbitral dicho Dictamen Técnico no se emitirá.

El procedimiento conciliatorio se tiene por agotado en los siguientes casos:

- 1) Si el reclamante no concurre a la junta de avenencia.
- 2) Si al concurrir las partes a la junta de avenencia argumentan su voluntad de no conciliar.
- 3) Si concilian sus intereses.
- 4) En los casos en que las partes opten por someter sus diferencias al juicio arbitral previsto en la Ley.

En cualquiera de los supuestos antes citados, la CONSAR levanta el acta en la que se hace constar cualquiera de las circunstancias antes descritas así como la terminación del procedimiento conciliatorio.

De conformidad con el artículo 110 fracción 11 de la LSAR, en el caso en que las partes, no obstante la celebración de la junta de avenencia a que se ha hecho referencia anteriormente no concilien sus intereses pero de común acuerdo decidan someter sus diferencias al juicio arbitral en amigable composición previsto en la LSAR la propia CONSAR funge como árbitro.

Por la naturaleza del juicio arbitral que nos ocupa, la CONSAR en calidad de árbitro propone a las partes las reglas para la substanciación, respecto de las que deben manifestarse las partes su conformidad. Asimismo, no habrá incidentes y la resolución sólo admite aclaraciones de la misma a instancia de parte, presentada dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación.

La CONSAR resuelve en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, sin sujeción a formalidades especiales pero observando las esenciales del procedimiento arbitral y tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que estime necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido al arbitraje, siendo la autoridad competente para emitir los laudos.

Dentro de este contexto, se establece que el laudo que condene otorgará para su cumplimiento un plazo de quince días hábiles contados a partir de su notificación.

En el caso de que se faltara al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o al laudo en amigable composición, la parte afectada deberá acudir a los tribunales competentes para efectos de la ejecución de una u otra resolución.

A fin de garantizar el sometimiento por parte de las instituciones de crédito o AFORES al procedimiento conciliatorio y al laudo emitido con motivo del juicio arbitral antes

descrito, la propia LSAR establece que en el caso de incumplimiento por parte de las mismas a los convenios, laudos o acuerdos dictados por la CONSAR se sancionará con multa administrativa de tres mil a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 114 de la LSAR la CONSAR puede recibir las reclamaciones en contra de las instituciones de seguros relativas a las rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia materia de las leyes de seguridad social, con el objeto de turnarlas a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Finalmente, y con el objeto de mantener informado al público respecto de las reclamaciones presentadas ante la CONSAR, la propia LSAR, establece la facultad de la misma, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia, de publicar información relacionada con las reclamaciones en contra de las instituciones de crédito o AFORES.

## **2.7 Comparación del sistema de pensiones anterior contra el nuevo esquema.**

Como ya hemos mencionado, el sistema de pensiones anterior estaba totalmente resquebrajado y era necesario un cambio profundo dentro de la seguridad social. Por tal motivo, en este apartado presento de una manera esquemática las fallas del anterior sistema y las ventajas del nuevo.

Como hemos visto, en el caso de las pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social se trataba de un sistema de reparto simple con capitalización colectiva, que

enfrentaba una serie de deficiencias que terminaron por hacerlo inviable. Las principales fallas fueron:<sup>21</sup>

- Incongruencia entre aportaciones y beneficios, ya que al principio la cobertura era únicamente para el trabajador. Después se ampliaron los beneficios para sus dependientes sin incrementar las aportaciones. Además, se incrementó la cuantía de las pensiones, y sólo a partir de 1992 se empezaron a incrementar las aportaciones. De haber continuado con esa situación hubiera hecho imposible el financiamiento de los beneficios otorgados.
  
- Al principio se acumularon grandes reservas debido al periodo de maduración para empezar a otorgar las pensiones, pero se dio un uso inadecuado de estas. Este superávit se utilizó para financiar la infraestructura hospitalaria que se necesitaba para dar las prestaciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM), el cual desde su creación siempre fue deficitario. Este uso inadecuado de recursos obligó a utilizar las reservas para poder solventar las obligaciones del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM). Seguro que otorgaba todas las pensiones, se utilizaban recursos de otras áreas y también se financiaban las pensiones con las aportaciones de los trabajadores activos, transformándose en un sistema de pagos sobre la marcha.
  
- Además de lo ya mencionado, las tendencias demográficas que se dieron hacen que en el futuro un sistema de pago sobre la marcha se vuelva inviable, debido a la relación trabajador activo por pensionado cada vez más reducido, por lo que si se llegara a un punto en el que se tuviera una

---

<sup>21</sup> CORDOVA Gutiérrez Alberto, 1998, 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. p.g. 5

relación de 2 a 1 no se podría que con las aportaciones de dos trabajadores activos se financiaran todos los beneficios de un pensionado.

Con la reforma al sistema de pensiones no podemos dejar de mencionar de manera esquemática las fallas que tuvo el SAR:

-Falta de una supervisión consistente de las cuentas individuales por parte de los bancos comerciales.

-Carencia de una estructura reguladora final para los dirigentes de inversión.

- La dependencia reguladora, Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro, (Consar), se estableció en junio de 1994, dos años después del inicio de operaciones del SAR.

- Problemas en la recolección de las contribuciones, en la canalización de los montos recibidos y en el establecimiento de las cuentas administradas por los bancos comerciales.

- Duplicidad de registros, resultado de la clave alfanumérica del RFC.

- Concentración del 75% de las cuentas en tres bancos mexicanos.

- Canalización de las contribuciones individuales al gobierno como un préstamo directo y, además la falta de control por parte de los trabajadores en las decisiones de inversión realizadas.<sup>22</sup>

Ahora mencionaremos los cambios que se dan con la entrada en vigor de la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a partir de 1997.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> ALVAREZ Ochoa Selene. El Cotidiano... p.g. 32.

- El Estado incrementa su aportación a la seguridad social mediante el depósito de la cuota social en la cuenta individual de cada trabajador.
- Los recursos ahorrados serán canalizados hacia la inversión productiva, que tienen a su vez, efectos sobre la generación de empleos.
- Los ahorros acumulados de los trabajadores no perderán su poder adquisitivo a través del tiempo.
- El trabajador elige la administradora en la que registra su cuenta individual, con esto se evita el riesgo de que los recursos de los pensionados se destinen a otros rubros.
- El Estado garantiza el derecho de todos los trabajadores inscritos al IMSS, a obtener una pensión mínima equivalente a un salario mínimo para 1997 y se actualiza de acuerdo a la inflación.
- El trabajador podrá hacer aportaciones adicionales, a manera de ahorro voluntario, para incrementar los recursos de su cuenta individual y hacer retiros sobre el monto de dichas aportaciones.
- El trabajador puede hacer retiros de su cuenta individual de ahorro para el retiro en caso de perder el empleo. Esta prestación la puede realizar una vez cada cinco años y equivale al 10% del saldo de la cuenta.

---

<sup>23</sup> OLMEDO Carranza Bernardo, 1993, Crisis de la Seguridad social: el caso de México. Momento Económico. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. Sept-Oct. 1993. p.g. 13-16.

- El trabajador conocerá el monto e incremento de sus recursos ahorrados durante su vida laboral, y los rendimientos y ganancias que dichos montos vayan generando.
- La elección de la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) por parte del trabajador es libre e individual y las administradoras tienen la obligación de invertir de la mejor manera los ahorros de los afiliados.
- Los trabajadores que no cumplan con los periodos de cotización exigidos por la Ley del Seguro Social para obtener una pensión tendrán a su disposición los fondos acumulados en su cuenta individual, los cuales se pueden retirar en una sola exhibición cuando tengan 60 años o más.

En resumen, podemos decir que en el aspecto operativo el antiguo sistema de pensiones tenía fuertes deficiencias en su administración, siendo las más importantes: el manejo ineficiente de los recursos, la incorporación de nuevos beneficiarios a las instituciones existentes, sin exigirles el cumplimiento de requisitos mínimos, obsolescencia y sobrecarga de trabajo en las instituciones de previsión y cambio en las estructuras poblacionales.

Las bases del Sistema de Capitalización son: la capitalización individual de los recursos de los trabajadores, la administración privada de los fondos, y la libre elección del trabajador de la administradora que maneje sus fondos

## **2.8. CASO PRÁCTICO**

En este apartado se lleva a cabo uno de los objetivos particulares de este trabajo, que es la importancia de hacer una elección correcta de la AFORE que administrará los recursos de los trabajadores, ya que de ello dependerá la cantidad a recibir al finalizar con su vida laboral.

A continuación se presenta de una manera esquemática tres ejemplos, en los cuales se puede observar los resultados que se obtienen al elegir la AFORE.

### SUPUESTOS

Salario mensual actual antes de impuestos:	
	1,264.50
Saldo actual en la AFORE :	
	0.00
Años adicionales que esperas trabajar:	
	40
Antigüedad en la AFORE:	
	0
Meses que trabaja al año:	
	12
Incremento salarial real anual estimado:	
	2%



**Cuadro de Resultados**

AÑO	SALDO ANUAL EN LA AFORE INBURSA	COMBINACION DE AFORES QUE OFRECE EL MAYOR SALDO	SALDO ANUAL DE LA AFORE O COMBINACION DE AFORES QUE OFRECE EL MAYOR SALDO	DIFERENCIA ANUAL ACUMULADA ENTRE EL SALDO DE TU AFORE Y LA COMBINACION DE AFORES O AFORE QUE OFRECE EL MAYOR SALDO
1	\$1,900.70	INBURSA	\$1,900.70	\$0.00
2	\$3,940.29	INBURSA	\$3,940.29	\$0.00
3	\$6,127.83	INBURSA	\$6,127.83	\$0.00
4	\$8,472.98	INBURSA	\$8,472.98	\$0.00
5	\$10,985.97	INBURSA	\$10,985.97	\$0.00
6	\$13,677.71	INBURSA	\$13,677.71	\$0.00
7	\$16,559.80	INBURSA	\$16,559.80	\$0.00
8	\$19,644.54	ING	\$20,008.10	\$364.45
9	\$22,945.04	ING	\$23,823.00	\$877.95
10	\$26,475.23	ING	\$28,038.88	\$1,563.65
11	\$30,249.89	ING	\$32,697.46	\$2,447.56
12	\$34,284.78	ING	\$37,843.65	\$3,558.87
13	\$38,596.60	ING	\$43,530.95	\$4,934.34
14	\$43,203.15	ING	\$49,814.36	\$6,611.20
15	\$48,123.32	ING	\$56,754.45	\$8,631.12
16	\$53,377.19	ING	\$64,417.87	\$11,040.67
17	\$58,986.12	ING	\$72,878.01	\$13,891.88
18	\$64,972.80	ING	\$82,215.65	\$17,242.85
19	\$71,361.34	ING	\$92,515.17	\$21,153.84
20	\$78,177.37	ING	\$103,873.84	\$25,696.46
21	\$85,448.15	ING	\$116,398.69	\$30,950.54
22	\$93,202.63	ING	\$130,207.57	\$37,004.94
23	\$101,471.57	ING	\$145,430.17	\$43,958.59
24	\$110,287.69	ING	\$162,209.28	\$51,921.58
25	\$119,685.74	ING	\$180,702.03	\$61,016.28
26	\$129,702.64	ING	\$201,081.40	\$71,378.75
27	\$140,377.67	ING	\$223,537.79	\$83,160.11
28	\$151,752.51	ING	\$248,280.76	\$96,528.24
29	\$163,871.53	ING	\$275,540.10	\$111,669.46
30	\$176,781.79	ING	\$305,572.37	\$128,790.57
31	\$190,533.39	ING	\$338,654.37	\$148,120.98
32	\$205,179.51	ING	\$375,094.62	\$169,915.01
33	\$220,776.65	ING	\$415,231.65	\$194,454.98
34	\$237,384.93	ING	\$459,438.15	\$222,053.21
35	\$255,068.14	ING	\$508,124.28	\$253,056.15
36	\$273,894.09	ING	\$561,741.56	\$287,847.46
37	\$293,934.90	ING	\$620,786.93	\$326,852.00
38	\$315,267.12	ING	\$685,807.31	\$370,540.15
39	\$337,972.15	ING	\$757,404.75	\$419,432.59
40	\$362,136.40	ING	\$836,241.87	\$474,105.46

### **SUPUESTOS**

Salario mensual actual antes de impuestos:	
Saldo actual en la AFORE :	4,779.81
Años adicionales que esperas trabajar:	0.00
Antigüedad en la AFORE:	40
Meses que trabaja al año:	0
Incremento salarial real anual estimado:	12
	2%

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## Cuadro de Resultados

ANO	SALDO ANUAL EN LA AFORE INBURSA	COMBINACION DE AFORES QUE OFRECE EL MAYOR SALDO*	SALDO ANUAL DE LA AFORE O COMBINACION DE AFORES QUE OFRECE EL MAYOR SALDO	DIFERENCIA ANUAL ACUMULADA ENTRE EL SALDO DE TU AFORE Y LA COMBINACION DE AFORES o AFORE QUE OFRECE EL MAYOR SALDO
1	\$4,728.15	INBURSA	\$4,728.15	\$0.00
2	\$9,828.08	INBURSA	\$9,828.08	\$0.00
3	\$15,324.51	INBURSA	\$15,324.51	\$0.00
4	\$21,243.75	INBURSA	\$21,243.75	\$0.00
5	\$27,613.77	INBURSA	\$27,613.77	\$0.00
6	\$34,464.30	INBURSA	\$34,464.30	\$0.00
7	\$41,826.98	INBURSA	\$41,826.98	\$0.00
8	\$49,735.46	INBURSA	\$49,735.46	\$0.00
9	\$58,225.51	INBURSA	\$58,225.51	\$0.00
10	\$67,335.15	INBURSA	\$67,335.15	\$0.00
11	\$77,104.85	INBURSA	\$77,104.85	\$0.00
12	\$87,577.60	ING	\$89,375.96	\$1,798.36
13	\$98,799.13	ING	\$102,954.38	\$4,155.24
14	\$110,818.04	ING	\$117,973.11	\$7,155.06
15	\$123,686.03	ING	\$134,578.60	\$10,892.57
16	\$137,458.04	ING	\$152,932.07	\$15,474.03
17	\$152,192.48	ING	\$173,227.51	\$21,035.04
18	\$167,951.43	ING	\$195,662.62	\$27,711.18
19	\$184,800.92	ING	\$220,455.03	\$35,654.01
20	\$202,811.12	ING	\$247,844.31	\$45,033.19
21	\$222,056.60	ING	\$278,094.25	\$56,037.64
22	\$242,616.65	ING	\$311,495.18	\$68,878.52
23	\$264,575.56	ING	\$348,348.12	\$83,772.57
24	\$288,022.90	ING	\$389,002.37	\$100,979.46
25	\$313,053.84	ING	\$433,842.28	\$120,788.42
26	\$339,769.65	ING	\$483,291.09	\$143,521.43
27	\$368,277.81	ING	\$537,814.56	\$169,536.75
28	\$398,692.65	ING	\$597,925.43	\$199,232.75
29	\$431,135.71	ING	\$664,188.00	\$233,052.32
30	\$465,736.06	ING	\$737,223.62	\$271,487.56
31	\$502,630.93	ING	\$817,715.87	\$315,084.96
32	\$541,966.18	ING	\$906,417.56	\$364,451.37
33	\$583,896.75	ING	\$1,004,157.00	\$420,260.25
34	\$628,587.43	ING	\$1,111,846.12	\$483,258.65
35	\$676,213.18	ING	\$1,230,488.50	\$554,275.31
36	\$726,960.06	ING	\$1,361,188.10	\$634,228.87
37	\$781,025.81	ING	\$1,505,163.50	\$724,137.68
38	\$838,620.31	ING	\$1,663,750.37	\$825,130.06
39	\$899,966.10	ING	\$1,838,422.10	\$938,455.93
40	\$965,302.93	ING	\$2,030,802.62	\$1,065,499.62

## SUPUESTOS

Salario mensual actual antes de impuestos:	
	60,000.00
Saldo actual en la AFORE :	
	0.00
Años adicionales que esperas trabajar:	40
Antigüedad en la AFORE:	0
Meses que trabaja al año:	12
Incremento salarial real anual estimado:	2%

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro de Resultados**

AÑO	SALDO ANUAL EN LA AFORE INBURSA	COMBINACION DE AFORES QUE OFRECE EL MAYOR SALDO*	SALDO ANUAL DE LA AFORE O COMBINACION DE AFORES QUE OFRECE EL MAYOR SALDO	DIFERENCIA ANUAL ACUMULADA ENTRE EL SALDO DE TU AFORE Y LA COMBINACION DE AFORES o AFORE QUE OFRECE EL MAYOR SALDO
1	\$26,663.47	INBURSA	\$26,663.47	\$0.00
2	\$54,989.91	INBURSA	\$54,989.91	\$0.00
3	\$85,083.04	INBURSA	\$85,083.04	\$0.00
4	\$117,053.05	INBURSA	\$117,053.05	\$0.00
5	\$151,016.10	INBURSA	\$151,016.10	\$0.00
6	\$187,099.21	INBURSA	\$187,099.21	\$0.00
7	\$225,431.85	INBURSA	\$225,431.85	\$0.00
8	\$266,155.28	INBURSA	\$266,155.28	\$0.00
9	\$309,418.53	INBURSA	\$309,418.53	\$0.00
10	\$355,380.09	INBURSA	\$355,380.09	\$0.00
11	\$404,208.21	INBURSA	\$404,208.21	\$0.00
12	\$456,081.71	INBURSA	\$456,081.71	\$0.00
13	\$511,190.46	INBURSA	\$511,190.46	\$0.00
14	\$569,736.31	ING	\$583,013.37	\$13,277.07
15	\$631,933.62	ING	\$662,065.31	\$30,131.68
16	\$698,010.06	ING	\$749,073.75	\$51,063.69
17	\$768,207.62	ING	\$844,839.62	\$76,631.99
18	\$842,783.37	ING	\$950,244.31	\$107,460.97
19	\$922,010.25	ING	\$1,066,338.75	\$144,328.53
20	\$1,006,178.50	ING	\$1,194,198.10	\$188,020.48
21	\$1,095,596.12	ING	\$1,335,009.00	\$239,412.89
22	\$1,190,590.75	ING	\$1,490,072.50	\$299,481.71
23	\$1,291,509.10	ING	\$1,660,823.75	\$369,313.78
24	\$1,398,723.50	ING	\$1,848,842.00	\$450,118.53
25	\$1,512,623.75	ING	\$2,055,784.25	\$543,160.56
26	\$1,633,627.87	ING	\$2,283,555.25	\$649,927.43
27	\$1,762,178.87	ING	\$2,534,251.50	\$772,072.56
28	\$1,898,747.37	ING	\$2,810,180.00	\$911,432.68
29	\$2,043,833.62	ING	\$3,113,881.00	\$1,070,047.37
30	\$2,197,968.75	ING	\$3,448,149.50	\$1,250,180.75
31	\$2,361,716.10	ING	\$3,816,061.10	\$1,454,344.10
32	\$2,535,678.00	ING	\$4,221,004.10	\$1,685,326.75
33	\$2,720,488.10	ING	\$4,666,705.00	\$1,946,216.25
34	\$2,916,826.25	ING	\$5,157,265.50	\$2,240,439.00
35	\$3,125,408.75	ING	\$5,697,200.00	\$2,571,791.50
36	\$3,347,000.50	ING	\$6,291,479.50	\$2,944,479.00
37	\$3,582,412.50	ING	\$6,945,573.00	\$3,363,160.50
38	\$3,832,507.00	ING	\$7,665,501.00	\$3,832,994.25
39	\$4,098,199.75	ING	\$8,457,889.10	\$4,359,690.50
40	\$4,380,463.00	ING	\$9,330,032.10	\$4,949,569.50

## **CAPITULO 3 Los sistemas de pensiones en algunos países de América Latina.**

En este capítulo se analiza de manera esquemática la forma en que en otros países se ha dado el cambio a un nuevo sistema de pensiones debido al agotamiento del modelo existente, sin embargo, no se pretende hacer un análisis comparativo como tal, sino el objetivo es ver la experiencia que han tenido y los esquemas resultantes en cada caso, tomándolos únicamente como referencia, en virtud que cada país tiene características particulares en cuanto a sus antecedentes y algo que puede funcionar en un país, por ejemplo en Chile, no necesariamente pasaría lo mismo en México.

### **3.1 El sistema de pensiones en Chile**

#### **3.1.1 Antecedentes del sistema de pensiones en Chile**

En 1924 se crearon en Chile las Cajas de Seguro Obrero con el objeto de otorgar beneficios de atención médica, subsidios por enfermedad y pensiones, estableciéndose así un sistema pensionario de amplia cobertura para los seguros de vejez, incapacidad y muerte, habiéndose dividido por empleos, generando así tres grandes sistemas que fueron: los empleados manuales, los asalariados y los empleados públicos, y cerca de 50 sistemas más para categorías específicas de empleados, presentando por consiguiente una variedad importante tanto de beneficios que otorgaba cada régimen, como en los requisitos para acceder a ellos.

A través del tiempo este sistema mostró diferentes defectos, por ejemplo: la falta de solidaridad social al haberse desarrollado un importante número de regímenes diferentes para diversos grupos laborales, con diferencias muy marcadas en cuanto al monto y términos para acceder a los beneficios; la posibilidad de obtener pensiones en más de un sistema, la baja edad de jubilación en algunos de los planes, una administración ineficiente y costosa, ante la diversidad de sistemas y de los métodos de cálculo de los beneficios, alto grado de incumplimiento en el pago de las cotizaciones o en el monto de éstas, dado que invariablemente se garantizaba una pensión mínima,

cualquiera que fuera el nivel del salario sobre el cual se aportara, o bien sólo manifestando el salario real en los últimos cinco años de servicios al ser éstos los únicos que se consideraban para calcular las pensiones; y por último, porque muchos de los planes fueron financiados por capitalizaciones parciales y habían acumulado importantes activos nominales, sobre todo en inversiones en renta fija sin posibilidad de reajustarse, por lo que al haberse presentado índices de inflación importantes, dichos activos llegaron a ser prácticamente inútiles al correr de los años.

En 1979 con el gobierno militar se promulgó una ley que normalizó y unificó ciertas condiciones de los sistemas de pensiones y que empezó a operar en 1981; dicha ley establecía entre otras cosas lo siguiente:

- a) La administración de los fondos de pensiones se llevaría a cabo por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales competirían libremente bajo el control de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP),
- b) Un sistema obligatorio de ahorros de pensión por vejez, invalidez y muerte, mediante compañías de seguros privadas,
- c) Los trabajadores serían los únicos contribuyentes del sistema.
- d) Las contribuciones de los asegurados se depositarían en una cuenta individual que sería administrada por cada Administradora de Fondos de Pensiones elegida por el trabajador, pudiendo realizar inversiones con los fondos acumulados,
- e) Los jubilados tendrían diversas alternativas de pensión;

En otras palabras, podríamos decir que "se adoptó un régimen de pensiones con base en la capitalización individual, con contribuciones definidas, administración privada de los fondos, obligatoriedad para los trabajadores de dependientes que se incorporaran a

la fuerza de trabajo, y voluntario para quienes ya estaban afiliados a alguna institución del antiguo sistema y para los trabajadores independientes".<sup>24</sup>

Este nuevo régimen de previsión social, presentaba como principales características las cotizaciones obligatorias definidas para pensiones del 10% de los trabajadores, siendo dichas cotizaciones a cargo únicamente de los trabajadores, a diferencia del sistema anterior en el que compartían el costo con los patrones, situación que contravino con lo dispuesto en los convenios pactados con la Organización Internacional del Trabajo, en relación a que el financiamiento de la seguridad social debe ser de carácter tripartito; sin embargo, esta situación justificaba que al momento de entrar en vigor el nuevo plan pensionario, se obligaba a los patrones a otorgar a los trabajadores un aumento salarial del 18%, compensando así el costo exclusivo para los trabajadores.<sup>25</sup>

Así, la seguridad social en este país latinoamericano quedó a cargo de un sistema antiguo integrado por un instituto de Normalización Provisional que cubría los riesgos de invalidez, vejez y muerte, por las Cajas de Asignaciones Familiares y Mutuales que cubrían prestaciones obligatorias como asignaciones familiares, subsidios por incapacidad laboral y subsidios de cesantía, y por el nuevo sistema integrado por Administradoras de Fondos de Pensiones y por Instituciones de Salud Provisional.

### **3.1.2 Las Administradoras de Fondos de Pensiones y su Funcionamiento**

Las Administradoras de Fondos de Pensiones de acuerdo con la legislación vigente en materia de seguridad social en Chile, deben constituirse en sociedad anónima cuyo único objeto es el de administrar los fondos de pensiones. Su patrimonio propio tiene que estar separado de los fondos de los afiliados que administra, y deben generar una rentabilidad promedio no menor a la que resulte inferior entre:

---

<sup>24</sup> MACIAS Santos, Eduardo, 1993, El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional, Edit. Themis, México p.g.90

<sup>25</sup> *Ibidem*, p.g. 96



a) La rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos administrados por las AFP, menos 2 puntos porcentuales,

b) El 50% de la rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos,

Para garantizar la rentabilidad mínima, las Administradoras deben de constituir una reserva de fluctuación de rentabilidad, que forma parte del fondo de los afiliados y que se crea con los excesos de rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos más 2 puntos porcentuales o en un 50 % de dicha rentabilidad.

Además las AFP deben mantener un encaje equivalente al menos al 1% del fondo acumulado de sus afiliados, deducido el valor de las inversiones en otros fondos y el valor de las inversiones en títulos emitidos por la Tesorería General de la Republica o por el Banco central de Chile, con vencimiento dentro de los 30 días a partir de la fecha de adquisición.

El rubro correspondiente a las inversiones es uno de los principales elementos de promoción del sistema y es el principal aspecto que atañe al control y tutela por parte de las autoridades encargadas de la supervisión. La legislación es muy precisa en el aspecto de definir el tipo de empresas e instrumentos en que una Administradora puede invertir con objeto de minimizar el riesgo y garantizar rendimientos acordes con la realidad económica del país; sin embargo esto es difícil de lograr, debido a que las AFP se encuentran controladas por corporaciones extranjeras, y no hay una restricción en cuanto al origen de los accionistas que las conforman.

El sistema de protección social chileno se encuentra bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; es el responsable del control y supervisión de los sistemas de seguridad social, incluyendo las AFP, pudiendo intervenir en forma directa en la supervisión de éstas.

Cada Administradora tiene la obligación de abrir una cuenta individual a nombre de cada uno de los trabajadores afiliados a ella, teniendo estos el derecho de disponer llegado el momento, del saldo de dicha cuenta, contando con la alternativa de elegir alguna de las siguientes modalidades de pensión:

- 1) adquirir una compañía de seguros, una pensión vitalicia de monto fijo y reajutable, para el pensionado y sus beneficiarios,

El trabajador debe escoger libremente entre las diferentes compañías de seguros que compiten a través del monto de la pensión ofrecida y/o de la prima a cobrar (costo de la inversión), asumiendo éstas el riesgo de generar la rentabilidad necesaria, así como la responsabilidad de pagar una renta vitalicia con independencia del número de años que sobrevivan al pensionado y sus beneficiarios.

- 2) realizar retiros parciales,

En este caso el pensionado retiene el derecho de propiedad sobre la totalidad de su capital, asumiendo los riesgos de sobrevida y financiero.

- 3) disponer del capital ahorrado efectuando una combinación de las dos modalidades anteriores

Para lograr esta modalidad de pensión se deberá de permitir al pensionado asumir el riesgo financiero y retener la propiedad sobre sus fondos durante un período elegido por él, traspasando el riesgo de sobrevida y el financiero a una compañía de seguros por el tiempo restante.

Es relevante mencionar que en todos los casos existe una cuantía mínima de pensión garantizada por el Estado, para aquellos asegurados cuyos fondos acumulados sean insuficientes para financiar una pensión por arriba de esta mínima, señalando la legislación aplicable correspondiente, los requisitos para su otorgamiento; es decir, los

afiliados al nuevo sistema tienen derecho a prestaciones de vejez a los 65 años y pueden optar por jubilaciones anticipadas en caso de que su renta sea superior a la mínima garantizada por el Estado, teniendo la opción de recibir el saldo de sus ahorros en forma de pensión vitalicia, pensión programada o una combinación de ambas.

### **3.1.3 Efectos y Situación actual del Sistema de Pensiones Chileno**

Durante los años de consolidación de este nuevo sistema, el Estado Chileno, además de jugar el papel de regulador, asumió obligaciones subsidiarias con cargo a los fondos que aporta la sociedad en pleno, contribuciones; por ejemplo, afrontó el costo del traslado de una proporción importante de cotizantes del régimen antiguo al nuevo cubriendo el déficit operacional del primero. Asimismo garantizó el otorgamiento de pensiones por el monto mínimo estipulado en la ley. Esto es, si bien es cierto que por una parte se contó con recursos sumamente importantes en cuanto a su monto provenientes de ahorro a largo plazo para financiar inversiones productivas y se plantearon bases económicas sólidas para evitar a futuro la falta de financiamiento del Sistema de pensiones, también es cierto que el fondo de pensiones en Chile actualmente es la fuente principal de financiamiento a largo plazo, no sólo para el gobierno, sino para la economía nacional.

A pesar de lo anterior, se puede concluir que, como ha sido señalado: "las instituciones que administran el antiguo sistema de pensiones y las Cajas de Asignaciones Familiares y Mutuales, continúan teniendo carácter público, sin fines de lucro y basadas en principios de solidaridad, en cambio las Administradoras de Fondos de Pensiones resultan ser compañías privadas con fines lucrativos, que no se fundan en el principio de solidaridad nacional"<sup>26</sup>. Es importante señalar que existe un amplio consenso entre los especialistas en relación a que la administración del sistema individual de capitalización resulta muy costosa.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.g. 92

Una parte importante del costo de las AFP proviene de la dura competencia que existe entre ellas. Por ejemplo, en septiembre de 1994 las administradoras contaban con 14,067 promotores y vendedores, más del doble de la cifra correspondientes en 1992. Esta fuerza de venta tiene mucho éxito en convencer a los afiliados de que se cambien de AFP, ya que el porcentaje anual de traspaso llegó a un 25%, siendo el caso que el precio de esta competencia lo pagan los afiliados a través de las comisiones.

Para 1995 se autorizó a las AFP aumentar de 30 a 37% el porcentaje de los fondos que pueden invertir en acciones; si bien la variabilidad del precio de las acciones crea un problema de inseguridad para los trabajadores que van a pensionarse, si alguno se jubila en un momento en que la bolsa está a la baja, podría perder una parte importante de su pensión para el resto de su vida. Por ejemplo, si la inversión en acciones representa 30% del fondo y las acciones caen en 40% en un año determinado, el que se jubile en ese año perderá 12% de su pensión.

La rentabilidad de los fondos de pensiones es mayor que la rentabilidad de las cuentas de capitalización individuales. Esta última se calcula descontando los costos de las comisiones y del seguro de sobrevivencia; los costos influyen más en el corto plazo que en el mediano y largo plazo, ya que actualmente no se cobran comisiones por la manutención del saldo.<sup>27</sup>

### **3.1.4 Referencia al Sistema de Pensiones Chileno, en relación al Sistema de Pensiones en México**

Al igual que en Chile, el gobierno de México también reformó su sistema de pensiones estableciendo un modelo basado en la capitalización individual, con el objeto de incrementar su ahorro interno, pues ello les debe permitir obtener mayor oportunidad para financiar las áreas económicas que lo necesiten, pues con la capitalización

---

<sup>27</sup> RUIZ Durán Clemente, 1997, *Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI*, Edit. Diana, México. P.g. 134.

individual, los ahorros de los trabajadores se pueden invertir en acciones a cargo del gobierno respectivamente, dándole a los trabajadores a cambio de ayuda, gozar de una parte de las ganancias obtenidas de la inversión de dichas acciones.

Ambos gobiernos permiten que el funcionamiento de empresas privadas sean las receptoras de los ahorros previsionales de los trabajadores, quienes recibirán los rendimientos correspondientes, obteniendo al momento de retirarse de la vida laboral activa y a manera de pensión la suma de esos ahorros y rendimientos; siendo importante agregar que por la administración y manejo de sus ahorros las Administradoras de Fondos de Ahorro, les cobran a los trabajadores una cuota denominada comisión, misma que es descontada de cada cuenta individual.

Asimismo, cabe señalar que Chile fue el primer país en América Latina que puso en marcha este modelo de pensiones, basado en la capitalización individual de los ahorros de los trabajadores, continuado por otros países del continente entre los cuales se encuentra México, por lo que podemos tomar las experiencias chilenas como base para visualizar los efectos que pueden resultar de la implementación de ese sistema de capitalización individual en nuestro país, aunque debemos tener en cuenta que nuestro país no es igual a Chile y algo que funcione en este no necesariamente debe funcionar en el nuestro.. Al respecto tenemos que diferentes estudios sobre el impacto de la reforma de pensiones chilena, concluyen que no hay un nexo de causalidad entre el cambio del sistema y el comportamiento del ahorro. El déficit generado en el sector público pasó del 1.74% del Producto Interno Bruto en 1989 al 5.03% en 1991, y con ello ha provocado un desahorro que contrarresta el creciente monto acumulado en las cuentas individuales administradas por las AFP.<sup>28</sup>

Sin embargo, es cierto que la capitalización supone una contribución al ahorro interno y que el Estado financie la transición de un sistema a otro originándose un déficit previsional, lo que inhibe su posibilidad de realizar otros gastos sociales o asistenciales dentro del marco de la propia seguridad social.

---

<sup>28</sup> OSORIO Saúl, ...p.g.66

Con el ahorro obligatorio por parte de los trabajadores basado en la capitalización individual, se origina una tendencia a desestimular otros ahorros que los trabajadores podrían hacer en ausencia de esa capitalización. Por ejemplo, compra de seguros privados e inversión en algún fondo complementario, entre otros.

El sistema reformado en Chile ha abandonado cada vez más a los grupos de bajos ingresos, pues al principio el porcentaje del total de afiliados que no está contribuyendo subió de 24% en 1983 a 43% en 1994,<sup>29</sup> sin contar que dicho porcentaje podría aumentar debido a factores como el retiro y la movilidad del empleo, siendo el caso que la parte de afiliados no contribuyentes es mayor entre los grupos de bajos ingresos y que las AFP atienden a un importante número de afiliados de mayores ingresos. En segundo término, el nuevo sistema no ha aumentado significativamente la cobertura, sobre todo entre los que trabajan por su propia cuenta.

El registro de los que trabajan por su cuenta es voluntario, y sólo un 10 % de este rubro de trabajadores están afiliados actualmente. De éstos, más o menos 40% están contribuyendo; si esta tendencia continúa, es probable que muchos de los que trabajan por su cuenta no tendrán una pensión adecuada para su retiro y que un número importante no habrá cumplido con los 20 años de contribuciones requeridos para aspirar a la pensión mínima. El sector creciente de no contribuyentes, sobre todo entre los que trabajan por su cuenta, y entre los grupos de bajos ingresos, está poniendo en riesgo la capacidad del sistema de proveer un seguro para la senectud.

Chile se caracterizó por tener regulaciones muy estrictas. Al principio todas las inversiones tenían que ser en valores del Estado, bonos hipotecarios, pasivos bancarios y bonos corporativos. Sin embargo, poco a poco fue permitiendo la inversión en valores privados y extranjeros, a diferencia de México, que por medio del Congreso de la Unión, introdujo específicamente una prohibición a la inversión extranjera, diseñando la tasa de

---

<sup>29</sup> MACIAS, Santos Eduardo,..p..g.63

ganancia para ayudar primordialmente a garantizar el seguro para la vejez, estipulando un beneficio mínimo sobre las inversiones de fondos para la jubilación.

Otro de los aspectos que han diferenciado a México en relación con Chile, es el hecho de que no otorgó a los trabajadores existentes al momento del cambio de sistema, bonos de reconocimiento, que supuestamente reflejan sus derechos adquiridos bajo el sistema antiguo de pensiones, sino que otorgó a los trabajadores que estuvieran a media carrera laboral, la posibilidad de escoger al momento de su retiro, entre la pensión que les ofrece el sistema de pensiones antiguo o el nuevo.

Una diferencia más es que el Gobierno mexicano otorgó a los trabajadores una pensión garantizada igual al promedio salarial de los últimos cinco años o el salario mínimo a la fecha de jubilación. Sin embargo, esta garantía extendida a todos los trabajadores en transición sin importar su edad, podría tener efecto negativo en los incentivos para hacer funcionar bien el sistema, y por otra parte, dependiendo del comportamiento del salario mínimo, podría elevar de manera significativa el costo fiscal de la reforma.

En el caso de Chile no se permite a los bancos su participación en Administradoras de Fondos de Pensiones, en tanto que para México sí. Otra diferencia es el hecho de que en Chile todas las AFP son de naturaleza privada. En México el IMSS constituyó su propia AFORE.

La aportación de cotizaciones en el sistema chileno está a cargo únicamente de los trabajadores, y en México dicha aportación continúa siendo de carácter tripartito.

En México, la reforma se ha concentrado exclusivamente en los trabajadores del sector privado, cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, mientras que en Chile la reforma abarcó a los trabajadores tanto públicos como privados.

Por último, cabe mencionar que en ambos sistemas la capitalización tiene para los trabajadores otros costos implícitos, que son las comisiones. En Chile la mayor parte de

las AFP ha tenido que suprimir el cobro de las comisiones fijas toda vez que cuando éstas son incluidas en las cantidades que retienen por concepto de comisión, la generalidad de los trabajadores se ven afectados, y más proporcionalmente los de ingresos más bajos.

### **3.2. El sistema de pensiones en Argentina.**

#### **3.2.1 Antecedentes del Sistema de Pensiones en Argentina**

Argentina es uno de los países pioneros en establecer un nuevo sistema de pensiones en América Latina. La aparición y desarrollo de estas instituciones se explica fundamentalmente por la iniciativa estatal, principalmente desde mediados de la década de los cuarentas. Con el gobierno del General Perón se aceleró la expansión de la cobertura del sistema de previsión social. A mediados de la década de los cincuenta se dejó el esquema original de capitalización colectiva de aportes, y los excedentes obtenidos inicialmente se derivaron hacia otros fines; para 1967 se estableció la estructura que perduró hasta la reciente reforma de 1994. Las trece cajas previsionales existentes, se reagruparon en sólo tres, quedando formadas únicamente por trabajadores autónomos, dependientes del Estado y del sector privado. Se creó la Secretaría de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del sistema y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional como ente recaudador, al mismo tiempo se modificaron y unificaron los requisitos de acceso, pero la normatividad general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad, así como a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, que desarrollaron sus propios sistemas.

El sistema de protección social a los pasivos se terminó de construir en 1971 con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, siendo ésta la obra social más grande de Argentina ya que cubre a todos los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social y a su grupo familiar. Sin



embargo, este sistema mostró déficit en la década de los sesenta y la dinámica expansiva del gasto se elevó en la siguiente década, primero con el retorno del peronismo, (1973-1975), inmerso en una política de total descontrol del gasto, después con la dictadura militar (1975-1983), que otorgó discrecionalidad a la Secretaría de Seguridad Social para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente y amplió su poder como negociador político con las organizaciones sindicales, los prestadores de servicios en salud y las asociaciones de jubilados y pensionados.

Más adelante, en 1980 se eliminó la contribución del empleador al Sistema Nacional de Previsión Social, remplazándose la sustracción de recursos por una transferencia desde la recaudación del impuesto al valor agregado, para lo cual se amplió su base impositiva y se elevaron las tasas.<sup>30</sup>

En 1983 el gobierno de Raúl Alfonsín reimplantó la contribución patronal con una cuota menor a la vigente al momento de su derogación. Sin embargo, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de la década de los setenta y continuó reclamando fondos de la Tesorería General e incluso asistencia del Banco Central, declinándose de esta manera la tendencia del gasto del Sistema Nacional de Previsión Social, así como el poder adquisitivo de éste. Es decir, el antiguo sistema previsional de Argentina se caracteriza por la evasión de los trabajadores autónomos de ingresos medios-altos, que se explica por la situación del mercado laboral, aunque dicha evasión no repercutía totalmente en el acceso a los beneficios y la cobertura del sistema, seguía en aumento debido a reiteradas moratorias, facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el simple hecho de que los años de aportaciones exigidos son menores a los de efectiva prestación de servicio, al Sistema Nacional de Previsión Social ingresaban prácticamente todos los que participaron en el mercado de trabajo durante su vida activa.

---

<sup>30</sup> Ibidem. p.g. 106

Por otro lado, la tasa de sostenimiento era muy baja, lo cual se explicaba sólo en parte por el envejecimiento de la población y en gran medida por la incapacidad del sistema para incorporar efectivamente más aportaciones. El sistema tenía serios problemas financieros y no pagaba los beneficios comprometidos, reflejando de esta manera una evidente crisis patrimonial a comienzos de la década de los noventa, crisis que abarca a la mayoría de las instituciones sociales, lo cual permitió al gobierno profundos cambios en el modo del funcionamiento del sistema social, imponiendo un sistema único de seguridad social, a través del cual el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social asume directamente todas las funciones que hasta ese momento cumplían las Cajas de Asignaciones Familiares, las cuales fueron disueltas, instituyéndose en su lugar la contribución única de seguridad social que absorbió todas las cotizaciones del impuesto sobre el salario.

### **3.2.2 Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, y su Funcionamiento**

En el Congreso Legislativo de Argentina, durante 1993, se sancionó la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en la cual entre otras cosas se establecía la opción de los trabajadores a incorporarse a un nuevo régimen previsional público financiado por reparto, así como un nuevo régimen de capitalización mixto, estando este a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, así como de las compañías de seguro de retiro, dependiendo del tipo de pensión que elija el trabajador.

El funcionamiento de la capitalización individual argentino es muy parecido al de Chile, reteniendo el 11% de la nómina salarial de los trabajadores que opten por el régimen mixto de pensiones, estableciendo una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación con la rentabilidad promedio del sistema. La rentabilidad mínima se garantiza

con la constitución de un fondo de fluctuación integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.<sup>31</sup>

Cabe señalar que además de las sociedades privadas, también los estados provinciales, las asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro, pueden constituir Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones, al igual que el Banco de la Nación Argentina.

El funcionamiento de las Administradoras de Fondos se da con la transferencia de los recursos por parte de un organismo público denominado Administración Nacional del Seguro Social, que es el encargado de recaudar todos los impuestos sobre la nómina salarial. El Estado se encarga de garantizar la rentabilidad mínima sobre los fondos de las administradoras, la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez. En el caso de quiebra de alguna Administradora, el pago de las jubilaciones y pensiones por fallecimiento a los que opten por retiro, un haber mínimo cuando cumplidos los requisitos exigidos por la respectiva ley el haber total sea inferior a tres veces y dos terceras partes el aporte medio provisional obligatorio y los jubilados expresen su voluntad de acogerse a este beneficio.

### **3.2.3 Efectos y situación actual del Sistema de Pensiones Argentino**

El actual sistema de pensiones no sustituyó el antiguo, sino que se creó paralelo, dejando a los trabajadores que pudieran elegir entre uno y otro. No redujo el papel del Estado a la prestación mínima garantizada desde rentas generales, sino que estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación. No reconoció deuda capaz de capitalizar intereses y transferibles a las AFJP, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación,

---

<sup>31</sup> *Ibidem.* p.g. 116

dejó la recaudación en manos del Estado, y permitió que entidades públicas formaran Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.<sup>32</sup>

La implantación del sistema privado de pensiones generó una inmediata transferencia de fondos hacia la capitalización del nuevo sistema, perjudicando (sobre todo por decisiones políticas) a los actuales beneficiarios; sin embargo, la mayor deficiencia está en la sobreestimación de los cálculos a que se da lugar al no considerar correctamente la dinámica real de los salarios, entre la edad media de ingreso a la vida activa y la que corresponde al retiro de la misma, así como los aumentos reales a los niveles de los salarios que se obtienen como resultado del avance tecnológico, mejor organización del trabajo y modernización de los procesos productivos.

### **3.2.4 Referencia al Sistema de Pensiones en Argentina, con relación al Sistema de Pensiones en México**

En Argentina los trabajadores tienen la opción de elegir entre incorporarse al sistema antiguo o bien integrarse al nuevo sistema basado en la capitalización de ahorros individuales respaldada por el Estado, en caso de que la Administradora de Fondos en que se encuentren se declare en quiebra.

En México la incorporación de los trabajadores al nuevo sistema de pensiones fue obligatoria, al establecerse mediante la Nueva Ley del Seguro Social. La individualización de los ahorros de los trabajadores en cuentas que son administradas por sociedades de inversión llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro.

Para Argentina existen menos restricciones en relación con la constitución de Administradoras, ya que estas pueden ser constituidas por los propios trabajadores o empleadores por cooperativas, entre otras entidades, sea que tengan fines lucrativos o no. En México se protege más en este sentido a los trabajadores, pues se estableció

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.g.118

que las administradoras deben dar prioridad en todo momento a los intereses de los mismos, por lo que hasta cierto punto se ven limitadas a actuar buscando únicamente el fin lucrativo.

En cuanto a los recursos manejados por las administradoras, en ambos sistemas, dichos recursos son recaudados por organismos públicos gubernamentales y transferidos a las administradoras para su manejo y administración en forma individual.

En el sistema argentino el Estado sigue asumiendo su responsabilidad y su papel de Estado previsor, al garantizar en forma directa a los trabajadores el pago de sus retiros y jubilaciones, pues asume la obligación de garantizar la rentabilidad mínima sobre los fondos de las Administradoras, en tanto que en México, aunque el Estado vigile a través de disposiciones jurídicas y organismos especializados como la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro, la rentabilidad de las administradoras, no garantiza a los trabajadores sus pagos correspondientes, a pesar de que establece sanciones para las administradoras que actúen en perjuicio de sus afiliados.

### **3.3. El sistema de pensiones en Uruguay**

#### **3.3.1 Antecedentes del Sistema de Pensiones en Uruguay**

En Uruguay para la segunda década del siglo pasado se comenzó a gestar la legislación sobre seguridad social, misma que en un principio amparó sólo a los trabajadores del sector público y debido a una economía en expansión, con estabilidad política y económica, se fue desarrollando hasta alcanzar a los vastos sectores del país, abarcando prácticamente a toda la población incluyendo a los trabajadores del sector privado.

Sin embargo, durante el avance de ese sistema de seguridad social, se dio una relación entre trabajadores activos y pasivos que resultó ser de seis o más trabajadores activos por cada pasivo que cobraba beneficios de jubilación o pensión; lo que originó que se fuera desarrollando un sistema algo inorgánico, basado en el concepto del Seguro Social, donde el Estado intervenía legislando sin el concurso de la técnica y sin examinar previamente las repercusiones a largo plazo en lo social y en lo económico.

Para 1960 en Uruguay se había establecido una legislación con aspectos avanzados y se configuraba la política nacionalista de la cual los uruguayos se sentían orgullosos. Sin embargo, esta legislación, desde el punto de vista técnico, resultaba casuística, desigualitaria y sin arreglo a un plan global; la desorganización administrativa y la duplicación de servicios eran algunos de los rasgos negativos del sistema.<sup>33</sup>

Para fines de los sesenta era evidente la tendencia de la población al envejecimiento. La economía había empezado a decrecer y comenzaba la incertidumbre de un país que no lograba las respuestas inmediatas y necesarias del mundo de la posguerra, y por lo tanto tampoco generaba respuestas en lo interno, lo que trajo como consecuencia que a fines de los ochentas el régimen previsional uruguayo comenzara su falta de financiamiento con la consecuente pérdida de credibilidad en el sistema.

Con lo anterior se dio la reforma de la seguridad social en 1995, la cual tuvo como objetivo primordial reestablecer y consolidar un sistema de seguridad social solidario, eficaz y justo para el universo de la población afiliada al Banco de Previsión Social, asegurando al trabajador que su aporte le garantizaría un derecho cierto y un retiro digno; al empresario, que la carga de sus aportaciones no le restaría competitividad productiva al país y a su empresa, que no desestimularía su ímpetu de inversión y renovación ni que originaría nuevas restricciones a la generación de nuevos empleos y a los jubilados y pensionados que el nuevo sistema habría de tener la solidez económica financiera necesaria para su futuro.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.g. 224.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.g.226.

### **3.3.2 Las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y su funcionamiento**

Para el funcionamiento del sistema de seguridad social en Uruguay, se previó la formación de entidades receptoras de los ahorros previsionales denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, las cuales según las reformas estarían organizadas como sociedades anónimas y el Banco Popular Social y otras entidades públicas y privadas podrían ser propietarias de una Administradora.<sup>35</sup>

A los trabajadores se les dio la libertad de elegir a la administradora a la que quisieran estar afiliados, pudiendo traspasarse a otra hasta dos veces por año.

En cada una de las Administradoras debe existir un Fondo Previsional que recoge los ahorros de los afiliados existentes. Este está completamente separado del patrimonio de la Administradoras, y será inembargable. La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro no puede ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen. Cabe señalar, con las reformas se estableció que los ahorros acumulados por los afiliados deban invertirse con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación.

Cada Administradora es responsable de contratar con una empresa aseguradora, un seguro contra el riesgo de invalidez y fallecimiento en actividad de los afiliados, así como traspasar a las aseguradoras los ahorros acumulados a la fecha de retiro o de la incapacidad o fallecimiento del afiliado, además de que serán las principales responsables de dar las prestaciones emergentes del régimen de ahorro para las causales de jubilación, de pensión o de subsidio transitorio por incapacidad parcial.

El Banco Central de Uruguay es el encargado de vigilar el funcionamiento de las Administradoras, así como de aplicarles sanciones en caso de que éstas incumplan con las normas que les son impuestas para su funcionamiento. Por el lado del Estado

---

<sup>35</sup> Ibídem, p.g. 235.

se garantiza a los afiliados del régimen de ahorro individual, el cumplimiento de la rentabilidad real mínima, y en el caso de que se produzca la liquidación judicial de la aseguradora, el Estado se comprometió a pagar puntualmente las prestaciones a su cargo.

### **3.3.3 Efectos y Situación Actual del Sistema de Pensiones Uruguayo**

La estructura institucional del sistema de seguridad social estatal en el Uruguay se encuentra integrado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es el encargado de elaborar los lineamientos generales de la política nacional en esta materia; el Banco de Previsión Social, que es el organismo autónomo rector de la seguridad social en Uruguay, y que tiene como cometido básico coordinar los servicios estatales de previsión social, y la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, vejez, invalidez y sobrevivencia, entre otros, también le compete la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social, aportes y administración de los servicios de apoyo.

El nuevo sistema de seguridad social continúa teniendo un carácter previsional, sólo que ahora se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por jubilación, por ahorro individual obligatorio;<sup>36</sup> siendo el caso que el régimen de solidaridad intergeneracional establece prestaciones definidas, de tal manera que los trabajadores activos con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal; mientras que el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio es aquél en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que esta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador para que a partir del cese de su actividad tenga derecho a percibir

---

<sup>36</sup> NARRO, Robles, José, 1993 La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, p.g. 228.



una prestación mensual determinada por el monto acumulado de los aportes, sus rentabilidades y de acuerdo a tablas generales de la expectativa de vida del trabajador al momento de su cese.

Este nuevo modelo de pensión tiene un carácter complementario a todo el sistema de seguridad social que se caracteriza por operar bajo la modalidad de capitalización individual, ya que por lo que hace al riesgo de vejez, establece un régimen de aportación definida, y de prestación sólo para los riesgos de invalidez y sobrevivencia, señalando además que dicho sistema se encuentra financiado a través de aportaciones personales sobre salarios, lo cual se traduce en comisiones a cargo de los propios trabajadores y a favor de las administradoras; por lo que lo hace similar al sistema de seguridad social mexicano, ya que éste otorga prestaciones proporcionales al nivel de aportaciones y rentabilidad e inversiones; con el fin de complementar todas aquellas prestaciones provenientes del sistema de seguridad social en general.

Es importante señalar que en el sistema actual de seguridad social uruguayo, la jubilación se clasifica según la causa que la determina, es decir, por incapacidad total, por edad avanzada y por común.

En el nuevo sistema la jubilación común se modificaron sustancialmente las condicionantes para entrar en el goce de la pasividad. Así, de los requisitos exigidos como son la edad, se fija como mínima para ambos sexos la de los 60 años, siendo el caso que en el sistema anterior era de 55 años para las mujeres. Por lo que se refiere a los años de cotización o registro, se exige una cotización efectiva para los trabajadores no dependientes y registro efectivo en la historia laboral para los dependientes por un lapso mínimo de 35 años en los dos casos. Este es realmente un cambio sustancial, ya que en comparación con el antiguo régimen se exigían 30 años de servicios efectivos. La acreditación de los mismos, se podía hacer mediante una prueba documental o testimonial, originando con esto que muchas personas se jubilaran sólo con la declaración de testigos sobre la prestación de sus servicios. A los efectos del registro, en 1994 se creó la historia laboral, siendo éste un mecanismo que

pretende constituirse en un instrumento eficiente en manos de la administración orientado específicamente a dotar de la certeza necesaria al reconocimiento de servicios. Al respecto, el nuevo sistema adoptó con carácter de excepcionalidad el principio de la prueba testimonial, es decir, sólo en los casos de que se trate de una única pasividad.

La jubilación por incapacidad total se refiere a aquella que sobreviene estando el trabajador en actividad, así como aquella que se da después del cese de la actividad, en tanto que la jubilación por edad avanzada es aquella en la que se exige que el trabajador tenga por lo menos 70 años cumplidos de edad y 15 años de servicios registrados.

### **3.3.4 Referencia al Sistema de Pensiones Uruguayo, con relación al Sistema de Pensiones Mexicano**

El sistema de pensiones uruguayo está basado en un sistema de seguridad social mixto, ya que continúa subsistiendo el Banco de Previsión Social, al cual le agregó la facultad de poder ser propietario de una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional, lo mismo que a otras entidades públicas, en tanto que en México por lo que se refiere a entidades públicas, sólo se le otorgó esa facultad al organismo público descentralizado Instituto Mexicano del Seguro Social.

En Uruguay se estableció una fuerte presencia estatal al situarse el Estado ya sea como propietario de una Administradora, o bien como contralor de las mismas, estableciendo en esta posición, garantías diversas hasta en los casos de liquidación de las administradoras de ahorros, mientras que en México el Estado queda al margen de toda administradora, y únicamente se sitúa de manera indirecta como vigilante, creando un organismo especializado para llevar a cabo el control y vigilancia del buen funcionamiento de las Administradoras de Ahorro para el Retiro.

En el sistema uruguayo, al igual que en el mexicano, se establece para los trabajadores afiliados al sistema antiguo la posibilidad de optar por ingresar al nuevo sistema pensionario o permanecer en el que hasta antes de las reformas cotizaban, con la diferencia de que en México dicha posibilidad es únicamente por lo que se refiere a la jubilación en sí; es decir, los trabajadores mexicanos pueden optar por obtener una pensión de acuerdo al sistema antiguo, o bien porque su pensión se realice en los términos que se señalan en el nuevo sistema pensionario, y en Uruguay, la permanencia es total.

Finalmente, se establecen en Uruguay tres tipos de regímenes para jubilarse, estos son: de solidaridad intergeneracional, por invalidez total y, por último, por ahorro individual obligatorio, a diferencia del sistema mexicano, en el que en virtud de las reformas únicamente existe el régimen jubilatorio por ahorro individual, siendo propiamente denominado Nuevo Sistema de Pensiones.

## CONCLUSIONES

En México como ha pasado en otros países del mismo continente su modelo de pensiones ya se encontraba agotado y era necesario que se diera un cambio para poder garantizar su pensión en el momento que dejen de trabajar. Sin embargo por el momento no podemos asegurar que el modelo de capitalización individual sea el mejor, solamente con el paso del tiempo sabremos si fue la mejor opción.

La idea central de el nuevo plan de retiro es cambiar el sistema colectivo de pensiones , a un esquema individualizado. Hasta antes de julio de 1997 las aportaciones a los trabajadores se manejaban en una cuenta general, ahora cada trabajador tiene su cuenta individual.

Por el momento, lo único que se puede resaltar son las ventajas que trae consigo este modelo. Una de ellas es que el trabajador tiene una participación activa en cuanto a tomar la decisión sobre qué AFORE es la que administre sus ahorros para su retiro.

También podemos ver que el fondo de retiro que los trabajadores reciban dependerá del monto que acumulen durante su vida laboral, lo cual acabará con las inequidades entre quienes cotizaban toda una vida al IMSS, y quienes sólo lo hacían por un periodo menor, en ambos casos recibían la misma pensión. Otra ventaja es que el trabajador que deje de laboral cinco añoso más no pierde su fondo acumulado.

Los trabajadores pueden disfrutar de tres diferentes usos de las cuentas individuales: adquirir un seguro de riesgo de trabajo o uno de invalidez y vida, con el cual el trabajador asegura una pensión en caso de quedar inválido por accidente, además de que puede garantizar una pensión a sus beneficiarios en caso de muerte. Otro uso es el de retirar una cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo como ayuda para matrimonio, pero por una sola vez , y que haya cotizado por 150.

Además en caso de quedar desempleado el trabajador puede retirar el equivalente a 75 días de su salario base o bien el 10% de su fondo, siempre y cuando tenga al menos 46 días sin trabajo y haya cotizado 250 semanas sin haber hecho retiros. Por último podemos decir que este esquema ha sido planeado para ser transparente, es decir, que el asalariado podrá saber en todo momento cuál es el monto de su cuenta individual más los rendimientos que se generen al ser depositados en instrumentos de inversión

Como hemos visto las AFORES son las encargadas de administrar las cuentas individuales de los trabajadores, invirtiendo los fondos en las SIEFORES (sociedades de inversión especializada en fondos de retiro) y este buscará el o los instrumentos que den el mejor rendimiento sin poner en riesgo el capital de los trabajadores.

En el momento del retiro del trabajador, este podrá escoger entre dos modelos de pagos, dependerá en la forma en que desee gozar de su pensión.

El primer esquema es el de Renta Vitalicia y es un contrato por el cual la aseguradora, a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual, se obliga a pagar periódicamente una pensión al trabajador.

El segundo modelo, es el de Retiro Programado y consiste en obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos de sus saldos.

Para terminar se enumeran una serie de recomendaciones para elegir una AFORE:

Los trabajadores dependiendo del tiempo de su vida laboral deberán escoger entre permanecer en el esquema anterior o cambiarse al nuevo modelo.

Dependiendo del tipo de comisión que las AFORES cobren sea la elección por cual es la mejor opción. Si un trabajador se va a retirar con el IMSS, no debe afiliarse con una AFORE que cobre sobre saldos acumulados, pues podría ver reducido su ahorro.

**Evaluar la seriedad de la Institución que respalda la AFORE.**

**La permanencia en la AFORE debe pensarse de preferencia a largo plazo, aunque es importante revisar cual seria su futuro en otras opciones para conseguir el mejor resultado al finalizar su vida laboral.**

**Tomar en cuenta la alternativa de realizar aportaciones voluntarias, Sin embargo resulta difícil poder llevarlo a cabo en la situación por la cual atraviesa la mayoría de los trabajadores, pero este ahorro voluntario significaría un beneficio extra cuando se retiren de la vida laboral.**

**Es importante tener confianza en este nuevo modelo , dado que en la actualidad no existe un mercado tan regulado como son las AFORES en nuestro país. Y aunque por el momento no se pueda apreciar los beneficios del nuevo esquema, se trata de una administración que dará la libertad económica que la mayoría de los trabajadores jubilados necesiten, y un mecanismo de ahorro para el país.**

**Para finalizar es importante mencionar que el último capítulo que es acerca de la situación de los esquemas de pensiones en los tres países de América Latina nos sirvió para ver la forma en que se han comportado en estos, cabe mencionar si bien como experiencia puede servir pero cada país tiene su propia historia y las condiciones no son las mismas. Si bien en el caso de Chile fue fundamental a la hora de estructurar nuestro esquema actual.**

## BIBLIOGRAFÍA

- CALVA, José Luis (Coordinador), 1995, Distribución del Ingreso y Políticas Sociales, Edit. Juan Pablo. Foro de Apoyo Mutuo, México
- CONSAR, mayo de 1996, Reglamento de la Ley de Sistema de Ahorro para el Retiro, México.
- CORDERA, Rotando y ZICCARDI, Alicia (coordinadores), octubre 2000, Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión, Edit. Porrúa, México.
- CÓRDOVA, Gutiérrez Alberto, 1988, 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.
- CLAVIJO, Fernando, 1999, Reformas Económicas en México 1982-1999, Trimestre Económico No. 92, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- FERNÁNDEZ, Arturo M. (coordinador), Marzo 2001, Una Agenda para las finanzas públicas de México, ITAM CIPP, Edit. CEA, México.
- MACIAS, Santos Eduardo, 1993, El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional, Edit. Themis, México.
- NARRO, Robles José, 1993, La Seguridad Social Mexicana en los Albores del siglo XXI, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- OSORIO, Saúl y RAMÍREZ, López Berenice (Coordinadores), Seguridad e Inseguridad Social: Los riesgos de la Reforma, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Edit. Triana, México.
- RUIZ, Moreno Ángel Guillermo, 1997, Las AFORES, Edit. Porrúa, México.
- RUIZ, Durán Clemente, 1997, Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI, Edit. Diana, México.
- SALAS, Carlos y HERRERA, Fernando (coordinadores), 2000, Migraciones y Mercado de trabajo, Edit. Plaza y Valdez Año 2, No.3 enero-junio del 2000, México.
- SOLÍS, Soberón Fernando (coordinador), 1999, La seguridad social en México, Trimestre Económico No.88 Edit. Fondo de Cultura Económica, México.
- TRUEBA, Lara José Luis. 1997, AFORES bajo la lupa, Edit. TIMES, México.