

20422
11



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA POLITICA PUBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL
POR MEDIO DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL
RETIRO 1997-2002, (CASO EN MEXICO: "AFORE SIGLO XXI").

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR:
"ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTO DE GIBIERNO"

TRABAJO DE INVESTIGACION

QUE PARA OBTENER DEL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

JUAN DURAN FIGUEROA



ASESOR: LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

ACATLAN, EDO. DE MÉXICO 2003

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi familia:

A mi esposa Maria del Pilar Gonzalez de Durán:

**Por hacer del tiempo una brevedad,
del amanecer una alegría y,
de su tierno amor, una necesidad.**

Por su apoyo y comprensión.

A mi madre María Figueroa:

A quien solo el tiempo podrá vencer, por su infinito amor y sacrificio.

En memoria de mi padre, que vive en mi.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo de tesis.

NOMBRE: JUAN DURÁN

FIGUEROA

FECHA: 19-06-2003

FIRMA: DURÁN

2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A todos mis hermanos:

**Aunque ya no estamos todos los que somos,
por esos niños que llevamos dentro.**

A mis Profesores del Seminario con admiración y respeto:

**Lic. Araceli Parra Toledo
Lic. Juan Montes de Oca Malvaez
Lic. José Albino Hernández Escobedo
Lic. Enrique Bailleres Elguera
Lic. Martín de Jesús Díaz Vázquez**

A la familia Avilés Mijares:

Porque forman parte de mi existencia:

**Sra. Irma Mijares
Sr. Rubén Avilés
Lic. Juan Avilés M.
Lic. Rubén Avilés M.
Lic. Angélica Avilés M.
Entrañablemente a Adriana Avilés M.**

Al Lic. Jesús Manuel Sepúlveda Ramirez:

Por su invaluable amistad.

Al Lic. Erick Antonio Sepúlveda Ramirez:

**Por sus conocimientos y comentarios,
que impulsaron mi interés sobre el tema.**

A todas aquellas personas que de alguna manera me apoyaron.

Gracias

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Indice

Introducción

CAPITULO 1.- Marco teórico referencial

1.1. Estado y Administración Pública	1
1.2. Conceptos sobre política pública	3
1.3. Principios doctrinales de la Seguridad Social	8
1.4. Seguridad Social y Neoliberalismo económico	13
1.5. La Seguridad Social en México	22
1.6. El Sistema de pensiones para el retiro	25

CAPITULO 2.- El Nuevo Sistema de Pensiones para el Retiro

2.1. Antecedentes	33
2.1.1. El caso de Chile	33
2.1.2. En México	41
2.2. Origen y causas del Nuevo Sistema de Pensiones para el Retiro	44
2.2.1. Origen	45
2.2.2. Causas de su creación	46
2.2.3. Oficiales	46
2.2.4. Extraoficiales	49
2.3. Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)	51

CAPITULO 3.- La Política Pública de Seguridad Social por medio de las Administradoras de Fondos para el Retiro 1997- 2002 (AFORE SIGLO XXI)

3.1. Objetivos de la Política Pública	64
3.2. El problema del sistema de pensiones en la Agenda de gobierno	65
3.3. Fundamentos legales del nuevo sistema de pensiones	66
3.4. Formulación	71
3.5. El problema a resolver	71
3.6. Implementación	78
3.7. Evaluación: comportamiento de las Afores (análisis comparativo).	84
3.7.1. La Administradora de Fondos para el Retiro Siglo XXI	86
Conclusiones	94
Bibliografía	99
Glosario	

INTRODUCCION

El proyecto de reestructuración global del capitalismo, preconizado por el gran capital financiero local y transnacional, probablemente adquiriera una mayor presencia, no obstante la poca viabilidad que visto en forma conjunta parece tener. Para eliminar del mundo todas aquellas instituciones políticas y sociales, producto en gran parte del proceso histórico, que impiden el libre funcionamiento del mercado, como lo propone este proyecto, no es tarea fácil: existe una gran densidad político-institucional que se concretiza por medio del movimiento social (los sindicatos, los partidos de masas, las conquistas sociales, entre otros), así como una serie de intereses capitalistas de supervivencia.

La globalización ha traído como consecuencia movimientos sociales a escala mundial, donde la oposición de la sociedad a la economía de libre mercado se encuentra determinada por la preocupación en alcanzar el bienestar dentro de un marco de justicia social, considerando que la lucha por la dignidad humana se encuentra estrechamente ligada con los valores de la sociedad.

El concepto de políticas públicas se desarrolla en los E.U. de Norteamérica después de la 2a. Guerra mundial a partir de los planteamientos de Harold Laswell, en los que se unifican la administración científica y la política.

La política pública como instrumento de aplicación y análisis, tiene como finalidad sintetizar los procesos gubernamentales para permitir una mejor orientación para la toma de decisiones en la administración pública, sin omitir el carácter político que le es inherente.

La dinámica social se hace cada vez más compleja en su organización y en sus diversas formas de manifestación, es por ello que el conocimiento de las políticas públicas, como nueva tecnología de gobierno, aplicadas a la seguridad social (específicamente en materia de pensiones) se hace necesaria, toda vez que permite al Estado reorganizarse y estructurar nuevas formas de conducción de la sociedad por medio de la administración

pública, el capítulo uno pretende ofrecer un conocimiento panorámico del tema en cuestión.

Existen diversas causas que llevan a realizar el cambio en el sistema de pensiones, como el fomento del ahorro interno, la eliminación de la inequidad que se presenta en ciertos ramos de seguridad social, así como el garantizar que los recursos destinados a un ramo de seguro se utilicen solo para ese propósito y solucionar la dificultad del Estado de administrar adecuadamente los recursos para pensionados.

Un ejemplo de un sistema de pensiones que ha sido implementado, con cierto grado de éxito, mediante su apertura competitiva a empresas privadas, es el de Chile. Es por ello que en el presente trabajo de investigación, a manera de síntesis, se den a conocer en el capítulo dos los antecedentes del sistema de pensiones chileno que llevaron a este país a reformarlo, relevando al Estado de la obligación de otorgar pensiones por medio de empresas privadas; México a partir del 1º. de julio de 1997 adapta a una versión local dichas instituciones chilenas mediante las reformas a la Ley del Seguro Social, teniendo como antecedentes inmediatos los Sistemas de Ahorro para el Retiro implementados a partir de 1992, también se explican brevemente los antecedentes del antiguo sistema de pensiones mexicano.

Ahora todas las pensiones que se otorgan a partir del 1º. de julio no están indexadas a la inflación, lo que garantiza que el poder adquisitivo de los ahorradores se perderá, de esta forma la seguridad social en materia de pensiones queda en manos de los preceptos de oferta y demanda del gran capital, de aquí que sea crucial comprender en el capítulo tres, con una visión de aplicación de políticas públicas, la finalidad y operación de las AFORES, a manera de análisis particular se aborda una de ellas: la AFORE XXI.

CAPITULO 1 . Marco Teórico Referencial

1.1. Estado y Administración Pública

De las diversas teorías del Estado, podemos tomar aquella en la que es definido como un ente que surge de la sociedad pero que a la vez se sitúa por encima de ella cumpliendo con la función política de dominación y dirección a través de una estructura de gobierno compuesta por la Administración Pública.

Las tendencias hacia la globalización, la regionalización de la economía mundial y los recientes procesos de democratización en América Latina y el llamado mundo socialista son fenómenos relacionados que han inducido a realizar cambios en el plano estatal. Su origen esta determinado en la capacidad del Estado para responder con eficiencia a las cambiantes y crecientes demandas sociales que se encuentran diversificadas.

La integración de bloques económicos y la democratización de la vida política debe pasar necesariamente por la reestructuración del Estado, bajo esquemas que produzcan altos niveles de rendimiento y eficiencia y que propicien la participación de la sociedad civil, de esta forma, la actividad del Estado se ubica en una lógica de eficiencia, convirtiéndose esta última en la manera privilegiada de hacer política."¹

El gobierno es una parte integrante del Estado y como tal, es un conjunto de organizaciones que ofrecen productos, presta servicios y ejerce funciones con la finalidad de encaminar sus actividades a la consecución del interés público; ejerce autoridad de acuerdo a su investidura para dirigir la forma de gobernar y por lo tanto su naturaleza es dinámica, se auxilia mediante un engranaje institucional que contribuye a preservar las condiciones materiales, a la estabilidad política y social.²

¹ Gestión y Política Pública Vol. 1. México, julio-diciembre 1992, Centro de Investigación y Docencia Económica, citado en la Tesis: Programa IMSS Solidaridad, una Definición de Política Pública en el Marco del Modelo Neoliberal del estado Mexicano ENEP ACATLAN, UNAM.1997, Pág.4

² Montes de Oca, Juan, Elementos Teóricos para la Definición de los Problemas Públicos en México, notas del Seminario Taller Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP Acatlán. 2002 pág.4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Administración Pública es una entidad que se constituye por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal y es por medio de ésta estructura orgánica que se manifiesta, concretiza y se relaciona el Estado con la sociedad que le da origen, a su vez el Estado procura salvaguardar los intereses de la sociedad, todo proyecto de gobierno debe estar sustentado sobre una base social para poder legitimarse.

La reforma del Estado conlleva cambios en los perfiles de la gobernación y la Administración Pública, de acuerdo a su orientación ideológica-política se transforman los enfoques teóricos, las problemáticas, su organización y actuación pública.

En el caso de México, es en la Constitución Política y en el Plan Nacional de Desarrollo donde se manifiesta claramente la orientación ideológica el Estado.

La sociedad en su conjunto es heterogénea y contradictoria, compuesta por diversos estratos; la relación del gobierno con la sociedad se establece a partir de las demandas que la misma puede exigir, es por ello que resulta necesario propiciar, alentar y fomentar la participación de la sociedad, si no hay organizaciones difícilmente se captan sus necesidades para ofrecer soluciones mediante políticas públicas, entendiendo éstas como expresión de la actividad que realiza el gobierno orientadas a resolver problemas específicos.

La presión de los grupos de interés (ONG's, grupos sociales, sindicatos, etc.) influye, a veces en forma determinante en la toma de decisiones, llegando incluso, a modificar el proceso y también hasta los objetivos, que en dado momento se pueden particularizar de acuerdo al grado de influencia de dichos grupos.

La acción de los poderes públicos se legitima, en mayor o menor medida, de acuerdo a la capacidad de respuesta que puedan ofrecer a las demandas de los sectores involucrados que se encuentran en su ámbito de actuación; esto ha traído como consecuencia una evolución en cuanto a la relación que se establece entre la administración pública y la sociedad.

Las deficiencias, la lentitud para adaptar su estructura y organización a nuevas condiciones como son los cambios políticos, económicos y sociales, y la falta de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

capacidad para dar respuestas concretas en condiciones de incertidumbre,³ son causas que conllevan a una pérdida de legitimidad de la administración pública.

1.2. Conceptos sobre política pública

Con respecto a las definiciones de Política Pública, existe una gran variedad de ellas por lo que resulta difícil establecer una definición única.

El concepto de Política Pública se desarrolla en los E. U. de Norteamérica después de la segunda guerra mundial a partir de los planteamientos de Harold Laswel quien, tomando en cuenta que aún dentro del aparato administrativo las fuerzas políticas se manifiestan para influir en la implementación de medidas ya sea a favor o en contra, buscó articular sistemáticamente ciencia y decisión dentro de la administración pública con el propósito de hacer a un lado el enfoque de la administración científica (despolitizada) y asumir un enfoque integrador por medio de Políticas Públicas.⁴

Es en la década de los 50's cuando se reconoce el análisis de Políticas Públicas como propuesta para mejorar la toma de decisiones, su proceso tiene como finalidad detectar deficiencias y mejorar el funcionamiento de la administración pública, es en este ámbito que se mezclan intereses, se desatan oportunidades y surgen conflictos de las clases en proceso político, se asignan cargas de trabajo y responsabilidades, se establecen escenarios que permiten identificar a las diversas organizaciones así como la negociación y condescendencia en el ámbito institucional.

La dimensión pública de las políticas públicas puede observarse en la medida en que atiende al interés público, mismo que cobra existencia cuando los hombres se agrupan y debe responder a sus demandas y necesidades con un sentido plural, participativo y democrático; como acción mancomunada, también es el escenario de debates, polémicas y conflictos entre grupos, su competencia social se basa en acciones que pretenden modificar una situación no deseable en la sociedad, tratan de lograr el bienestar social.

³ Op. Cit. citado en la Tesis, Programa IMSS- Solidaridad... ENEP ACATLAN, UNAM. Pag.4

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F.; " El Estudio de las Políticas Públicas ", Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1992. Pág. 65

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es en este sentido que la autoridad que ejerce funciones de gobierno debe ser depositaria de la legitimidad estatal y dotada de potestades públicas⁵.

Definición de policy

El término de política pública proviene del término anglosajón Policy que no tiene un equivalente de traducción al idioma español como son los de Politics y el de Police, cada uno de ellos posee un significado diferente:⁶

Politics.- El término hace referencia a la lucha por el poder entre grupos de interés, individuos y categorías sociales para ocupar una posición privilegiada de dominio sobre los demás.

Policy.- Se define como un marco de orientación, en el que se da la participación social, para la actividad gubernamental dirigido a la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Police.- Su función se circunscribe al resguardo del orden y la seguridad pública nacional.

El análisis de la policy debe integrar una combinación de los estilos operativos de los practicantes relacionados con la producción y transformación de la información, tanto antes como después de que las acciones de policy se han transformado (requiere que los analistas utilicen en la investigación fases retrospectivas y además requiere que éstos produzcan y transformen la información).

independientemente de su contexto institucional, esta corriente de análisis de políticas públicas sigue dos líneas generales:

⁵ Ruiz Sanchez Carlos, "Manual para la elaboración de Políticas Públicas", Edit. Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, México, 2002

⁶ Notas del Diplomado Nacional "Políticas Públicas, Gerencia y Gobierno Local", Módulo Dos, El Enfoque de los Asuntos públicos. Mtro. Enrique Bañeres Helguera, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 2002, pág. 2

1.- En primer lugar, mediante criterios profesionales, su objetivo se orienta a la depuración y perfeccionamiento constante de técnicas analíticas, incorpora el análisis matemático, bajo la acción del gobierno que actúa como un actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones que pesan en sus elecciones públicas.

2.- La segunda tendencia es académica y se ocupa de elaborar descripciones, aplicaciones y predicciones complejas de sus dinámicas, estos trabajos han llevado a conclusiones conservadoras en cuanto al altruismo, racionalidad e imaginación de los actores políticos en la toma de decisiones.

Para lograr una comprensión más precisa en este campo se han creado y desarrollado varios enfoques de análisis de los cuales el que se utiliza con mayor frecuencia es el que se realiza por etapas, cada una de ellas posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real o una secuencia temporal.⁷

El enfoque por etapas ha sido manejado con un diferente número de ellas de las que podemos reconocer las que son comúnmente las más utilizadas:

- **Gestación**
- **Formulación**
- **Decisión**
- **Implementación**
- **Evaluación de resultados**

Gestación

Es la etapa en la que el gobierno detecta y acepta la existencia de un problema y lo integra a su agenda debido a que resulta necesario atender, las condiciones para su atención se encuentran en relación a un contexto determinado.

⁷ Aguilar Villanueva Luis, "Problemas públicos y agenda de gobierno"; Edit. Miguel Angel Porrúa, 2ª Edición 1996, México pág.85

Formulación

De acuerdo a las características que presenta el problema, se elaboran cuestionamientos sobre la resolución más factible de cómo será resuelto, esto no siempre significa la realización de algo concreto.

Decisión

El gobierno debe tomar en cuenta alternativas de solución, reconocer propuestas, así como el desarrollo y tendencia de los acontecimientos, estos elementos le permitirán mayor confiabilidad para la toma de decisiones, debe también considerar otros factores que intervienen: los actores, sus similitudes y las discrepancias que existen entre ellos, la lucha por el liderazgo político o el apoyo que se les pueda brindar a individuos con ambiciones políticas, así como la visión prospectiva de los escenarios que se establecen en forma hipotética para la ocurrencia de eventos.

Implementación

Esta etapa es considerada el talón de aquiles de las políticas públicas debido a que se deben ubicar y señalar las decisiones dentro del aparato público en el que generalmente se carece de los recursos necesarios, de profesionalización de los servidores públicos y de diversos niveles de corrupción, en ella se busca la manera más viable de dar cumplimiento a los objetivos fijados en la política pública y se pone en marcha la mejor opción considerada para solucionar el problema diagnosticado.

Evaluación

La etapa de la evaluación analiza el grado de cumplimiento de los objetivos y los efectos esperados de acuerdo a las políticas y programas llevados a cabo, con frecuencia los resultados se presentan de manera fragmentada, tendenciosa o sesgada.

De acuerdo al Mtro. Juan Montes de Oca, los elementos que integran una política pública los podemos definir de la siguiente manera⁸:

⁸ Montes de Oca, Juan, Elementos Teóricos para la Definición de los Problemas Públicos en México, notas del Seminario Taller Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP Acatlán, 2002, pág. 29



Agenda de gobierno: como se mencionó antes, consiste en el reconocimiento de un problema por parte del gobierno, y es mediante este reconocimiento que pasa a formar parte de lo que resulta necesario atender bajo un contexto determinado.

Actores: los podemos definir como todos aquellos que participan en la formulación y ejecución de la política pública de acuerdo a sus propios intereses.

Escenarios: son construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores.

Ecología: se establece como la relación armónica y de equilibrio en la interacción del hombre y el medio ambiente.

Gobernabilidad.- considerada como la capacidad del gobierno para mediar un conflicto con el objetivo de obtener soluciones que resulten satisfactorias para los involucrados.

Conflicto.- se puede considerar como una situación en la que intervienen intereses diversos, contradictorios y contrapuestos.

“Un enfoque pluralista- racionalista percibe a las políticas como como respuesta a las demandas sociales. Considera las instituciones y las organizaciones como instrumentos que reaccionan a estas demandas , suministrando productos que intervienen en la elaboración de estos productos, los valores de los formuladores de políticas públicas, el medio ambiente del sistema donde se formará la política pública.”⁹

Una Política Pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un espacio geográfico, se compone de todo aquello que los actores, investidos de autoridad y poder público, deciden hacer (curso de acción para lograr uno o varios objetivos) o no hacer(la inacción como estrategia frente a un problema).¹⁰

Como curso de acción por parte del gobierno, es un patrón de actividades que responde a demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación, es un esfuerzo que se

⁹ Norberto Bobbio y Nicola Matteuci, Diccionario de Política, redactores en español, José Arico Editorial Siglo XXI, citado en Tesis: Programa IMSS-Solidaridad..., ENEP, ACATLAN, UNAM, 1997 pág. 7

¹⁰ Cfr. Notas , Mtro. Bailleres Helguera, Enrique; Op.cit. pág.2

desenvuelve por medio de pautas prefijadas para resolver o administrar pautas políticas.¹¹

Formalización jurídica de la Políticas públicas

Las policy pueden llegar a ser instrumentos legislativos y deben ser presentadas en documentos formales apegadas a derecho: enmiendas constitucionales, leyes, decretos, acuerdos y resoluciones que pueden ser enviadas a la Cámara para su observación de obligatoriedad posterior. En este sentido, las reformas a la seguridad social en México, sustentada básicamente en la Ley del Seguro Social, son un claro ejemplo, aunque se debe tener en cuenta que no todas las policy tienen esta característica debido a que existen riesgos al ser formalizadas legislativamente: pueden adquirir un estado de rigidez en su estructura y permanencia.

1.3. Principios Doctrinales de la Seguridad Social

Resulta contradictorio hacer referencia a los principios doctrinarios de la Seguridad Social en el contexto de la corriente neoliberal debido a que éstos están más comprometidos con los propósitos sociales que con los económicos.

Solidaridad.-"mediante la solidaridad se asocia a toda la población en una lucha contra los flagelos de la necesidad, la desigualdad, la enfermedad, la miseria".¹²

"Negado el individualismo, por su negatividad, la sociedad se propone una solidaridad necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines y la búsqueda de la armónica relación de sus componentes. Significa, en cierta medida, aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir, dentro de los límites adecuados, lo que no siempre se comprende suficientemente"¹³

¹¹ Guerrero, Omar. Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno, citado en la Tesis Programa IMSS- Solidaridad..., ENEP, ACATLAN, UNAM, 1997 pág. 7

¹² Vázquez Vialard, Antonio, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tomo 2, 7ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 341.

¹³ Martínez Vivot, Julio, Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 5ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 619.

El principio de solidaridad constituye el elemento esencial en la Ley del Seguro Social de 1973. Todos los recursos del sistema de la seguridad convergen en la constitución de un fondo común del que pueden derivar algunos más específicos. De esta manera, se produce una interdependencia entre los asegurados, se debe señalar que debido a los mecanismos que exigen aportaciones por un número determinado de cotizaciones y un condicionamiento de edad, los de mayor aportación sirven a los de menores ingresos. Pero la solidaridad intenta, precisamente, eso mismo, quiere decir, la fusión de recursos y la atención por igual para cubrir las necesidades de todos.

Sobre el principio esencial de la solidaridad, punto de partida y de llegada de la seguridad social, se pueden apuntar además los de subsidiariedad, universalidad, integralidad, igualdad y unidad de gestión¹⁴:

La subsidiariedad responde a la idea de que la seguridad social no debe reemplazar a lo que a cada uno le corresponde hacer por sí mismo, salvo en situaciones de emergencia. Porque el seguro social no es la única alternativa sino la alternativa en situaciones de crisis. En cierto modo, la subsidiariedad se orienta a que los servicios de la seguridad social se apliquen, de manera preferente, a las clases más necesitadas, que a falta de solvencia no sean capaces de hacer frente por sí mismas las emergencias.

La universalidad pretende que la seguridad social atienda a toda la población, es por esto que se establecen tanto el régimen obligatorio como el voluntario en la Ley del Seguro Social, con la finalidad de extender los beneficios a toda la población.

El principio de integridad busca que la cobertura se extienda al mayor número de situaciones que puede enfrentar el hombre,¹⁵ lo que provoca una ampliación permanente de las contingencias sociales protegidas. Ello atiende tanto a los sujetos protegidos como a las situaciones de emergencia consideradas.

La igualdad tal vez sea el principio más difícil de llevar a cabo, "intenta dar realización a una de las aspiraciones del hombre según la cual se eliminan las discriminaciones

¹⁴ Vázquez Vialard, Antonio. op. cit., pág. 342

¹⁵ Ibid. pág 343

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

arbitrarias en situaciones objetivamente similares".¹⁶ Se debe traducir en igualdad de trato en lo económico (salvo las lógicas diferencias derivadas de la cuantía de las cuotas que se pagan y la consecuente desigualdad en las contra - prestaciones en dinero lo que, sin embargo, satisface la igualdad a través de la proporcionalidad) y en lo social, particularmente en atención médica, hospitalaria y de medicinas, así como en los instrumentos de prevención, los aparatos de prótesis y ortopedia y otros servicios.

La inmediatez compromete y exige que los servicios lleguen oportunamente. La irrenunciabilidad impide que los beneficiarios puedan renunciar a las prestaciones (por ejemplo, para evitar al empresario sus obligaciones, pero no es un obstáculo para dejar de pedir los servicios o, inclusive (lo que no es tan frecuente), para dejar de reclamar los pagos. Por último, el principio de participación de los interesados intenta la intervención de los obligados y beneficiarios en la administración de los órganos competentes sin excluir al Estado como gestor principal, (esto puede inducir a un centralismo), comprometiendo a los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

La finalidad del principio de unidad de gestión es lograr que se lleve a cabo la administración y el aprovechamiento común de los diversos subsistemas, lo que resulta difícil debido a que, por presencia histórica, no se integran debido a las condiciones y objetivos que les dieron origen (militares, burócratas, sindicatos con mayor capacidad de exigencia, etc.), lo que hace verdaderamente difícil su fusión. México es un buen ejemplo de ello, con la presencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sin olvidar algunos sistemas subrogados como el bancario mexicano.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

De la misma forma que fue creado el IMSS para dar respuesta a una serie de necesidades en materia de Seguridad Social para los trabajadores dependientes de un

¹⁶ Ibid, pág.343

patrón o empresa de la iniciativa privada; tiempo después, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para dar respuesta a las mismas necesidades que el IMSS atiende, sólo para trabajadores al servicio del Estado.

Funciones Generales¹⁷:

- Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo.
- Otorgar jubilaciones y pensiones
- Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto
- Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de Ley
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines
- Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas
- Administrar las prestaciones y servicios sociales
- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social
- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna
- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio

Seguros y Prestaciones

Básicamente la Seguridad Social de los trabajadores del Estado comprende también el régimen obligatorio y el régimen voluntario, de acuerdo a los artículos 2º. Y 3º. de la ley del ISSSTE.

¹⁷ Manual del Agente Promotor, Carpeta de la Dirección Comercial de Afore Banamex, julio 2002, pág.50

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

A diferente tiempo de la creación del IMSS y del ISSSTE, fue creado el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas con el mismo propósito fundamental.

Funciones Generales¹⁸:

- Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda
- Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado
- Administrar los fondos que reciba, con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos
- Administrar los recursos del fondo de vivienda para los miembros del activo del ejército, fuerza aérea y la armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para la adquisición de casas habitación
- Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su cometido
- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de Ley
- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio
- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas
- Expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios y para su organización interna
- Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT)

Con el propósito de complementar las prestaciones de carácter social en el ramo del fomento a la vivienda, se crea el INFONAVIT, que atiende este tipo de necesidades para los afiliados al IMSS; la conexión de esta institución con el sistema de pensiones estriba principalmente en que las aportaciones patronales que se efectúan durante la vida

¹⁸ Ibid. Afore Banamex, pág. 52

laboral de un trabajador; pueden ser integradas al monto acumulado por el trabajador al momento de su retiro.

Debido a su importancia y trascendencia en el sistema de pensiones, a continuación se analiza la estructura y funciones del INFONAVIT.

Funciones Generales:

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda
- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones, así como su construcción, reparación, ampliación o mejoramiento.
- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Adicionalmente existen el FOVISSSTE y el FOVISSFAM, ambos con la misma finalidad que el INFONAVIT, el fomento de la vivienda accesible para los trabajadores, con la diferencia que estos institutos o fondos atienden a personal del Gobierno y al del Ejército respectivamente.

1.4. Seguridad Social y Neoliberalismo Económico

Orígenes y antecedentes de la Seguridad Social

El hombre, desde su aparición sobre la tierra, tuvo la necesidad de buscar todos aquellos satisfactores que cubrieran un sinnúmero de necesidades a los que se encontraba expuesto, debido a sus escasos conocimientos sólo pudo resolver las necesidades primarias: comida, vestido y habitación, cuando se da cuenta que existen otros seres semejantes a él y con idénticas necesidades, comienza a integrar grupos y a organizarse estableciendo una división del trabajo para facilitar sus tareas y para cubrir nuevas necesidades que por sí solo le resultan imposibles de satisfacer; esta organización social primaria y la consiguiente división del trabajo le van a permitir el progreso, los inventos surgen como apoyo para la creación de bienes para satisfacer sus crecientes necesidades, los grandes descubrimientos que surgen durante el período de la

revolución industrial cambian sustancialmente la forma de producción artesanal a industrial o fabril¹⁹.

Al cambiar las formas de producción, se acentúan ciertos problemas que el hombre confrontaba con anterioridad pero que no había relacionado con el trabajo, comienza a agruparse por clases y gremios para buscar mejores condiciones de vida, mejores sistemas de producción y para hacer frente a necesidades a las que como individuo no podría enfrentarse, de esta manera implementa formas o sistemas de protección que pone en práctica y luego abandona para buscar otros mejores:

- Caridad.- apelaba la buena voluntad y el altruismo de los individuos.
- Mutualidad.- en esta forma se agrupaban los individuos pertenecientes a una misma clase social y una misma actividad económica, su finalidad consistía en darse ayuda mutua por medio de un fondo común que sirviera para atender las necesidades individuales del grupo en caso de enfermedad, accidente de trabajo, vejez o invalidez, u ofrecer apoyo a su familia en caso de muerte. La mutualidad fracasó cuando la suma de necesidades individuales era mayor que los escasos recursos que todo el grupo lograba reunir.
- Seguros privados.- algunos hombres decidieron vender protección por medio de seguros con carácter privado, estos seguros protegían de riesgos específicos y por consiguiente aquel que no podía comprar su protección no la conseguía. Esta modalidad de aseguramiento era obviamente con fines lucrativos: quienes vendían protección obtenían ganancias que les enriquecían directamente sin que las ganancias regresaran como beneficio a la colectividad, por lo que no cumplían con los objetivos por los que fueron creados.

El Estado asumió la responsabilidad de elaborar programas de beneficio social para la población en general, a este sistema se le denominó de asistencia social, estos programas no prosperaron debido a que en su implementación se contemplaba que la población económicamente activa contribuyera a resolver las necesidades colectivas

¹⁹ Reconocimiento al Hospital General C.M.R en su 35 aniversario, 11 de octubre de 1989, pág. 19

mediante un sistema impositivo, "los sistemas impositivos son pobres en países pobres y el Estado cambia sus objetivos de acuerdo a los vaivenes de la política"²⁰, la política que se orienta a la seguridad social se encuentra estrechamente ligada al modelo de desarrollo.

Durante el período comprendido entre 1830 y 1871, se originaron gran cantidad de huelgas y movimientos obreros revolucionarios; la revolución de 1871 en Francia sienta las bases para las organizaciones obreras así como el surgimiento de ideas relacionadas con la justicia social; la transformación de seguro social a régimen de seguridad social se inició cuando aún no terminaba la segunda guerra mundial, el trabajo de William Beveridge "Informe sobre el Seguro Social y sus servicios conexos" en 1942, fue uno de los pilares de dicha transformación, afirmaba que la pobreza era el factor determinante que debería atacar un régimen de seguridad social, sin embargo también se deberían atacar las enfermedades y la ignorancia²¹.

Este planteamiento tuvo resonancia internacional debido a que reestructuraba y ampliaba de esta manera los seguros sociales, "estos sucesos tienen especial vinculación con el desarrollo de la seguridad Social en México, ya que tanto las aspiraciones sociales plasmadas en la constitución de 1917 como la experiencia en otros países ayudaron a la conformación del Instituto Mexicano del Seguro Social."²²

El Estado de Bienestar

Después de la Segunda Guerra Mundial, se comienza a consolidar el Estado de Bienestar, implantado principalmente por los partidos social-demócratas y demócratas cristianos en Europa occidental, basado en la doctrina Keynesiana y cuyos principios son puestos en práctica en todos los países para mejorar las condiciones de vida de la población; el Estado asume la responsabilidad de ofrecer cobertura a todas las contingencias que integran las necesidades sociales, éstas se consolidan como principios rectores de la política social, la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y

²⁰ Ibid. pág. 20

²¹ Ibid. pág. 21

²² Tesis: "El Nuevo Sistema de Pensiones del IMSS, un análisis de Política Pública" presentada por Miguel Ángel Morelos Pérez, ENEP Acatlan, UNAM pág.104

las prestaciones, la solidaridad como fundadora de la redistribución de la riqueza nacional.

En el modelo propuesto por Keynes, se le confiere al Estado una participación primordial en la economía, así como en la distribución del gasto social, a diferencia del liberalismo clásico que estableció Adam Smith y que presupone que los beneficios se deben dejar a las libres fuerzas del mercado, de la "mano invisible" en el que se da un equilibrio del mercado, esto es, que los precios de las mercancías se regulan a través de la oferta y la demanda que existe entre compradores y vendedores.

La doctrina Keynesiana se afirmó como la mejor opción para hacer frente a la crisis económica de 1929, cuyo origen lo podemos encontrar en la sobreproducción en los países industrializados, su estancamiento en la economía, los grandes índices de inflación y desempleo, en este sentido, funcionó como agente regulador en la actividad económica asumiendo el papel de benefactor social. El Estado de Bienestar se orientó a institucionalizar aquellas políticas ligadas a aspectos como la salud, seguridad social, educación, vivienda y al logro del pleno empleo.

En México el Estado de Bienestar prevaleció en lo esencial durante el período que va de los años 40 hasta 1982, se caracterizó por una estabilidad política, económica y social auspiciada por el crecimiento económico, el Producto Interno Bruto en promedio 6.5 % anual de los años 40 hasta finales de los sesenta, y el índice de inflación menor a un dígito, esto último hasta 1970; los primeros años de este período son referidos como el "milagro mexicano"²³.

El modelo que prevaleció en estos años tuvo sus bases en un proyecto económico de industrialización orientado al mercado interno y de sustitución de importaciones, comprende de los años 40 a principios de los 80, su objetivo fue el de proteger a una naciente planta industrial nacional y de esta forma buscar un desarrollo sostenido. Para alcanzar la estabilidad y crecimiento en estos años, fue importante el fomento del ahorro interno, derivado de la industrialización, así como la mejora de la calidad de los productos mexicanos para su mejor aceptación en el extranjero, principalmente en el

²³ González Gómez, Francisco, *Historia de México 2: Del Porfiriato al Neoliberalismo*, Ediciones 5°. Sol 10°. Impresión, México, 2000. Pág. 104

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mercado de los Estados Unidos, y la autosuficiencia alimentaria: a pesar de todos estos esfuerzos, el proyecto industrializador entra en crisis al inicio de la década de los 70 y se buscan distintas opciones para superarla, aunque todavía se prolongó por 12 años más.²⁴

Durante el período de Luis Echeverría como presidente, se da una mayor intervención estatal en la economía, también se da una expansión importante en la seguridad social, esto en relación a la pérdida de consenso y al desprestigio gubernamental que sufrió el sexenio anterior, se constituyó el INFONAVIT, para construir viviendas para los trabajadores, y la atención de los servicios de salud se hacen extensivos a los campesinos y a las personas no derechohabientes por medio de la creación del IMSS-COPLAMAR.²⁵

La Doctrina Neoliberal

La ideología neoliberal como corriente de pensamiento económico y social, surge después de la segunda Guerra Mundial, su principal promotor es el economista Friedrich Von Hayek, quien por medio de la llamada sociedad "mont pelerin" (1947), agrupó a un conjunto de ideólogos y economistas que se reunían cada dos años en Suiza para posteriormente trasladarse a los Estados Unidos a la escuela de Chicago, al Instituto Tecnológico de Massachusetts, Universidad de Harvard, en la actualidad esta reuniones se siguen llevando a cabo pero con otras características y se realizan en la ciudad de Davos/Suiza.²⁶

Desde el inicio, la sociedad "mont pelerin" se pronuncio en contra del Estado como agente único planificador de la economía, de la cultura y como principal responsable de las políticas sociales en materia de seguridad social. Para Von Hayek la libertad se manifiesta en términos políticos y económicos considerando la intervención del Estado en estos rubros como una amenaza.

²⁴ Ibid. pág. 102

²⁵ Ibid. pág. 173

²⁶ Marín Zamora, Carlos.-El Neoliberalismo, Revista Acta académica, <http://www.vca.ac.cr/acta/1998may/>



En las reuniones que se llevan acabo en la ciudad de Davos, se convoca a gobernantes de paises ricos, en "vías de desarrollo", representantes de empresas transnacionales, funcionarios de organismos multilaterales (F.M.I., empresas transnacionales, B.I.D.) y teóricos (filósofos, economistas, pensadores) defensores y promotores del proyecto neoliberal.

El precursor e ideólogo moderno del neoliberalismo, el economista Nozick²⁷, propone que el Estado se oriente solamente a los derechos que se tienen como individuo, considera que la expansión del Estado es negativa para el desarrollo económico y que la expansión de los espacios individuales es positiva, esta corriente de pensamiento pregona que el Estado debe regresar a los procesos de "mano invisible" de la autorregulación económica, que su expansión e intervención debe reducirse a su mínima expresión.

Esta doctrina sostiene que no debe existir la distribución social y que cada quién debe disfrutar y poseer lo que es capaz de conseguir por sí mismo y el derecho de transferir a otra persona esos bienes, sostiene la tesis de que solamente debe existir justicia privada, se remite de esta manera a los postulados clásicos del neoliberalismo y niega los fundamentos del Estado benefactor al quitarle justificación a la justicia social.

"La argumentación de Nozick sugiere en términos reales, el paso del Estado Benefactor al Estado neoliberal, es decir, el abandono de los principios de justicia social a favor de los principios de libertad individual"²⁸, la reducción de las funciones y de los poderes del Estado, la venta de empresas paraestatales y la contracción del gasto social.

La crisis de 1973 se debió de acuerdo a la ideología neoliberal, al incremento en los precios de petróleo, se crea una recesión en el sistema capitalista: estancamiento con inflación.

Causas que originaron la crisis en el sistema capitalista:

²⁷ Ibid. mayo/1998

²⁸ Ibid. mayo/1998

- 1.- Gastos sociales excesivos por parte del Estado.
- 2.- Poder excesivo y nefasto de los sindicatos
- 3.- Intervencionismo del Estado en la economía.

A grandes rasgos, algunas características del modelo que promueve la corriente neoliberal son:

- Desregulación amplia de la economía.
- Desmantelamiento del Sector público
- Autonomía del Sector financiero con respecto a la economía.

Es en este contexto es que el Estado abandona sus funciones de promoción e integración social e interviene en la fijación del tipo de cambio, tasa de interés y política tributaria, también establece políticas que conllevan a transferir ingresos en beneficio del sector financiero.

La reactivación y saneamiento de la economía de mercado al generar equilibrios básicos dejará solamente una pequeña porción de la sociedad que necesite de atención pública, por lo que la política social solamente estará orientada a restaurar algunos segmentos de la población, es enfocada como algo transitorio.

Inglaterra y los Estados Unidos fueron los primeros países en los que se implementó el proyecto neoliberal, la crisis de 1973 fue el detonante para la implementación de este proyecto; en Inglaterra bajo el régimen de Margaret Thatcher, y mediante las propuestas de esta ideología, se dio prioridad al gran capital, "se atacó al sindicalismo para abatir la inflación (ésta bajó de 8.8% al 5% y luego al 2.3%)²⁹, se contuvieron salarios, se redujeron las huelgas y creció el desempleo; enfrentó a los sectores nacionales de la economía (ferrocarriles, líneas aéreas, etc.) para recuperar las ganancias de las empresas en la búsqueda del crecimiento económico, con estas medidas se logró pasar

²⁹ Ibid

de tasas negativas del 4% y 5% a tasas positivas de 4% y 5% anuales. En 1980 Ronald Reagan aplicó esta misma estrategia en los Estados Unidos.³⁰

A diferencia de lo que sucedió en otras partes del mundo donde los partidos que promovieron el Estado Benefactor (laboristas, demócratas, social-demócratas y socialistas) fueron sustituidos por partidos comprometidos con la ideología neoliberal (conservadores, republicanos, demócratacristianos y liberales), en México durante el régimen del mismo partido que implantó la versión local del Estado Benefactor, se comenzó el desmantelamiento de esta corriente para ser sustituida por la línea neoliberal a finales de 1982 y con el inicio del periodo de Miguel de la Madrid, mediante esta medida, el país comenzó su inserción en un ámbito globalizador y se promovió la internacionalización del capital mediante políticas corporativistas, los partidos y los sindicatos se habían vuelto organizaciones integradoras de masas y perdieron el carácter de representantes de la sociedad.

En los países de América Latina se implementó este proyecto mediante la intervención de organismos " multilaterales" como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se comenzó con el desmantelamiento del Estado social por medio de programas de ajuste estructural (PAE's) conocidos también como "paquetes económicos", su esencia es la misma en cuanto a políticas "propuestas" para cada país, solamente se diferencian en la rapidez o gradualidad con las que son aplicadas.

De acuerdo al investigador Carlos Marín Zamora, la aplicación del proyecto neoliberal en América Latina se ha realizado gradualmente³¹:

1.- Chile.- es el primer país en América Latina en el que se llevó a cabo la experimentación de este proyecto bajo la supervisión de economistas de la Universidad de Chicago (chicago boys) y bajo la dirección de Milton Friedman después de la caída de Salvador Allende en 1972.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

2.-Bolivia,1985.-Durante el Gobierno de Víctor Paz Stensoro fueron aplicadas de manera simultánea todas las políticas del proyecto neoliberal con la mayor rapidez que le fue posible.

3.-México,1988.- por la aplicación más ortodoxa de este proyecto, Carlos Salinas de Gortari fue condecorado públicamente por Margaret Thatcher.

4.-Argentina,1989.- su aplicación se llevó a cabo en el Gobierno de Carlos Saúl Menem auxiliado por el ministro de economía Cavallo.

5.-Venezuela,1989.- durante el periodo del entonces Presidente Carlos Andrés Pérez.

6.-Perú,1989.- implementado por el entonces Presidente Alberto Fujimori.

7.-Brasil,1989.- el proyecto fue aplicado durante el Gobierno de Fernando Collor, tomando mayor fuerza en el Gobierno de Sarney con el apoyo del Ministro de Hacienda Fernando Enrique Cardoso.

Las políticas contenidas en los Planes y Programas de Ajuste Estructural son los siguientes³²:

- 1.- Reforma del Estado: achicamiento, redimensionamiento o estado mínimo.
- 2.- Privatización de empresas y servicios públicos.
- 3.- Desregulación: liberación de las economías.
- 4.- Eliminación o disminución de políticas sociales y privatización de la seguridad social.
- 5.- Flexibilización de las Leyes laborales y sociales de las condiciones de trabajo.
- 6.- Nuevas políticas fiscales y tributarias.
- 7.- Nuevas políticas monetarias y financieras.
- 8.- Apertura económica: inserción en el proceso de globalización.

³² Ibid.

9.- Integración económica en base a la firma de convenios o tratados de libre comercio.

10.- Nuevo sistema educativo.

Las siete primeras políticas son implementadas en relación a la reforma del Estado.

Seguridad Social

En el contexto del establecimiento y desarrollo de los llamados “ Estados de Bienestar” que fueron implantados en los países en desarrollo durante los años cuarenta, la seguridad social se convirtió en el instrumento primordial para la reproducción de la fuerza de trabajo al permitir a los trabajadores contar con una protección social que se vinculaba a la relación salarial

El término de seguridad social tiene diferentes significados de acuerdo a la óptica desde la cual sea considerada. Para el hombre significa la certeza de obtener los satisfactorios mínimos para cubrir sus necesidades y poder conservar un estado de bienestar, para la sociedad significa también la satisfacción de necesidades mínimas por medio de sistemas con capacidad para cubrir esas demandas y permitir un estado de paz social.³³

La seguridad social se encuentra principalmente bajo la tutela de los poderes públicos para de alguna manera garantizar la protección a los más débiles: niños, ancianos, enfermos y desempleados, esto quiere decir, se gesta un contrato intergeneracional con lo cual aquellos que perciben un ingreso acuerdan renunciar a una parte del mismo para garantizar de alguna forma las contingencias de la vida futura de sus hijos.

La seguridad social para la finalidad de este trabajo puede entenderse como un conjunto de prestaciones sociales orientadas al sistema de pensiones para el retiro, financiadas por el salario.

1.5. La Seguridad Social en México

En México, las principales aspiraciones sociales quedan integradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que reforma aspectos de la vida social como:

³³ Tesis: “ Programa IMSS Solidaridad: una Definición de Política Pública en el marco del Modelo neoliberal del estado Mexicano. ENEP ACATLAN; UNAM, 1997, pág.10

- Derecho a la educación
- Libertad de culto
- Seguridad Social, etc.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como principal promotor de la Seguridad Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social nace en 1943 teniendo entre sus objetivos mejorar la calidad de vida de la población y expresar ampliamente el principio de solidaridad, inició operaciones atendiendo a un pequeño sector pero con el objetivo de ir extendiendo su cobertura en servicios y prestaciones, su estructura actual abarca a todo el territorio nacional, es el instrumento fundamental de la Seguridad Social, mismo que funciona como un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, que se establece como servicio público de carácter nacional. Es una Institución que surgió de las necesidades y aspiraciones de la clase trabajadora y de la sociedad en su conjunto³⁴.

En México, al aparecer la Comisión Tripartita (gobierno, patrones y trabajadores) se buscó el fortalecimiento y la agilización de la modernización de la Seguridad Social para beneficiar a los trabajadores afiliados a una de las Instituciones medulares en esta materia: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); también se reconoce que el sector obrero y empresarial establecieron un pacto para compartir esfuerzos con el objeto de mejorar los servicios y ampliar la protección.

Con base al artículo 15 de la Nueva Ley del Seguro Social³⁵, se destaca que el patrón tiene la obligación de llevar el registro de sus trabajadores, tales como nóminas y lista de raya, conservándolas durante los cinco años siguientes a la fecha, informando al Instituto Mexicano del Seguro Social, y facilitar inspecciones y visitas domiciliarias que

³⁴ Afore Banamex, Op. Cit. pág. 21

³⁵ Nueva Ley del Seguro Social, publicada en Diario Oficial de la federación el 21 de diciembre de 1995, pág. 61

practique dicha institución. Si se llegara a omitir será causa de sanción y responsabilidad que se fincarán de acuerdo al reglamento de afiliación expedido el 30 de junio de 1997 y publicado en el diario oficial de la federación.

Así, el seguro social obligatorio constituye un derecho esencial de todo sistema de protección contra los riesgos profesionales y sociales que el estado moderno debe conceder a sus trabajadores.

El régimen obligatorio garantiza la estabilidad y permanencia del sistema, esto significa que toda persona que tiene trabajadores a su cargo, tiene el deber de afiliarlos al seguro social o a otra institución que tenga como meta la seguridad social, para que de esta manera, se cumplan con los preceptos constitucionales que garantizan la seguridad social.

El régimen obligatorio a partir del 1° de julio de 1997 comprende los seguros de:

1. RIESGOS DE TRABAJO.
2. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.
3. INVALIDEZ Y VIDA.
4. RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ
5. GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES.

De las características del IMSS podemos destacar las siguientes:

- Su obligatoriedad garantiza su estabilidad y permanencia
- Su solidaridad permite que trabajadores de mayores ingresos, más sanos y sin importar su edad se solidaricen con otros de menores ingresos, enfermos y de mayor edad, dando la posibilidad de que quien lo requiera tenga acceso a los servicios y prestaciones del IMSS sin importar edad, ingreso ni enfermedad.
- Su tendencia a la universalidad, mediante esta característica se plantea la cobertura en todo el país.
- Su gradualismo, que mediante continuos avances logra amparar con mayores prestaciones, hasta antes de la reforma de 1995, a los trabajadores y sus

beneficiarios y su tendencia a cubrir paulatinamente diversos grupos de cotizantes por medio de los llamados esquemas modificados (cañeros, tabacaleros, henequeneros, estudiantes).

- Instrumento redistribuidor de la riqueza al actuar como complemento al salario.
- Su financiamiento se basa en un esquema tripartito.

Funciones Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social

Entre las facultades y atribuciones que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social se pueden destacar las siguientes:

- Administra los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y algunos otros adicionales.
- Otorgar las prestaciones que dicta la Ley en los diferentes tipos de seguros.
- Invertir sus fondos de acuerdo a las disposiciones de Ley.
- Atendiendo a su carácter de organismo con personalidad jurídica propia, puede realizar sus fines mediante actos jurídicos necesarios: contratación de servicios, adquisición de equipo médico con diferentes proveedores, administración de las finanzas institucionales, etc.
- Establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, etc.
- Expedición de reglamentos internos así como su difusión para dar cumplimiento a sus disposiciones.
- Difundir conocimientos y prácticas preventivas orientadas a la seguridad social como campañas de vacunación, de prevención de riesgos de trabajo, etc.

El bienestar individual, familiar y social se circunscribe a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, actualmente esta Institución está delegando su obligación de pensionar al trabajador, en las aseguradoras privadas.

1.6. El Sistema de Pensiones para el Retiro

Si bien es cierto, la mayoría de los sistemas de Seguridad Social en América latina se iniciaron bajo la característica de los regímenes de reparto, en los cuales la población

activa (las personas que trabajan), financiaban los beneficios y pago de las pensiones de la población pasiva o pensionados. Se lograba mantener entonces cierta viabilidad en la medida en que la relación entre los trabajadores activos y pasivos permaneciera en una proporción tal que permitiera financiar el sistema.

La disminución de la tasa de mortalidad y el aumento en las expectativas del promedio de vida de la población han generado cambios en la estructura poblacional en la mayoría de los países, entre ellos México, la administración de los recursos ha provocado que los sistemas de reparto que administraba el Estado, presentaran problemas de viabilidad.

Los principales problemas que en su desarrollo han presentado los regímenes de reparto tiene relación con las siguientes debilidades:

1. FALTA DE TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE LOS FONDOS PREVISIONALES.
2. PAPEL PASIVO DE LOS ASEGURADOS PARA TOMAR DECISIONES SOBRE SUS FONDOS.
3. AUSENCIA DE MECANISMOS DE REAJUSTABILIDAD AUTOMÁTICA DE LAS PENSIONES.
4. FALTA DE UNIFORMIDAD Y EQUIDAD.
5. INSEGURIDAD PARA LOS IMPONENTES (LAS PERSONAS QUE ESTAN COTIZANDO).

Como alternativa de respuesta a las debilidades descritas, aparecen en América Latina los denominados Sistemas de Capitalización Individual. La primera experiencia se da en Chile en 1981 y uno de los más recientes en México a partir de 1997.

El contexto nacional

“Se puede considerar como sistema político al funcionamiento de las instituciones estatales y privadas que desempeñan funciones de dominación, dirección política y administración social, así como al personal directivo que las sostiene y utiliza”.³⁶

³⁶ Camacho Solís, Manuel. “El sistema político mexicano” en Colmenares, citado por Gonzalez Gomez, Francisco, *Ibid.* Pág. 108

En el sexenio de José Lopez Portillo³⁷, México sufre un derrumbe en su economía, el agotamiento del proyecto sustentado en la sustitución de importaciones y en la industrialización orientada al mercado interno, los ingresos del auge petrolero sirvieron para prolongar un desarrollo económico ya caducado y, con la crisis de la deuda externa, los acreedores externos presionaron de forma determinante la gestión estatal.

Con la finalidad de disminuir el déficit fiscal, las operaciones restrictivas fueron canalizadas al gasto social, la reforma del Estado contempla los sistemas de previsión como programas a transferir al sector privado, así como las actividades que de alguna manera resulten actual o potencialmente rentables.

La implementación de un nuevo proyecto político e ideológico para México, se puede fechar a partir de 1982, con la llegada de Miguel de la Madrid a la Presidencia.

El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 era el de promover un crecimiento vigoroso y sustentable para favorecer la soberanía nacional así como a favor del bienestar social, por lo que se establecieron cinco líneas básicas:

- 1.- hacer del ahorro interno la base fundamental para financiar el crecimiento.
- 2.- establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para las actividades económicas.
- 3.- promover el uso eficiente de los recursos.
- 4.- desplegar una política ambiental sustentable.
- 5.- aplicar políticas sectoriales.

Al final de 1994, en el primer mes de la administración del presidente Ernesto Zedillo el país se encontró en una aguda crisis financiera originada por los desequilibrios económicos y políticos acumulados durante el régimen salinista.³⁸

Hacia el mes de enero de 1995, oficialmente se anunciaba que para hacer frente a la crisis suscitada en el mes de diciembre del año anterior, se llegaba a la firma del

³⁷ González Gomez, Francisco; Op. Cit. Pág. 187

³⁸ Solís de Alba, Ana Alicia y Ortega, Max (Coordinadores). El Último Gobierno del PRI. Balance del Sexenio Zedillista. Edit. Itaca, 1ª. Edición 2000, pág. 111

Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, con este acuerdo se proyectaba llegar a una "estabilidad salarial" (congelamiento de salarios), la reducción en el corto plazo de la cuenta corriente, y conseguir que el aspecto inflacionario de la devaluación fuera lo más moderado y corto posible. Se contemplaban medidas tales como la reducción del gasto público en un 8.9%, del 10 al 15% de incremento a los salarios mínimos generales; libre negociación de los salarios contractuales, extensión de cobertura del IMSS para los desempleados.

Los niveles de vida de la población se deterioraron, entre las condiciones que se dieron para el surgimiento de la crisis se menciona el acumulamiento durante años de un fuerte y creciente déficit en la cuenta corriente en la balanza de pagos que se financió con entradas de capital volátil y la dolarización de la deuda externa, se mencionaba que también influyeron los hechos violentos de 1994 y los que le precedieron, pero el punto clave se centraba en que, si no se hubiera descuidado la generación de ahorro interno, la crisis no se hubiera presentado en forma tan grave³⁹.

Algunas consecuencias que se dieron debido a esta crisis fueron:

- El país dejó de percibir recursos externos que significaban más del 7% del ingreso nacional.
- Pérdida traducida en una disminución del ingreso de las personas y como consecuencia una fuerte caída en el consumo y la inversión durante el 1er. Semestre del año.
- El P.I.B. disminuyó al 5.8% respecto al primer semestre del año 1994, cerrando en diciembre de 1995 en -6.0%.
- Estos acontecimientos significaron una disminución en el valor real de los salarios y sobre todo en el nivel de empleos, la tasa de desempleo que era del 3.2% en diciembre de 1994 llegó a 6.6% en junio de 1995, incluso en septiembre del mismo

³⁹ Tesis " El Nuevo Sistema de Pensiones del IMSS, un análisis de Policy pública" Op. Cit., ENEP ACATLAN UNAM 1997 Pág. 34



año alcanzó el 8% de la PEA, cerrando ese mismo año en 5.5%, en los primeros 7 meses de 1995, el IMSS reportó una pérdida de 824 mil afiliados.

En tanto la inflación al finalizar 1995 fue del 52% respecto al poder adquisitivo del salario, analistas económicos y líderes sindicales estimaron que en los últimos 10 años, éste se desplomó en un 75%.

La reforma del sistema de pensiones se desarrolló en una de las peores crisis económicas que a sufrido el país.

En el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo, se le da continuidad y cumplimiento a la agenda neoliberal en diversos renglones, se afirmó la economía de libre mercado en su vertiente neoliberal-neoconservadora y el Estado mínimo evaluador impulsado por los dos sexenios anteriores, se otorgaron beneficios al gran capital nacional y extranjero, se incrementó la inversión privada por arriba de la inversión pública, con esto los intereses sociales y públicos se subordinan a los intereses privados.

Sus rasgos más sobresalientes fueron⁴⁰:

- La apertura comercial se subordinó a estrategias ajenas al interés nacional en detrimento de la soberanía nacional y de la distribución equitativa que pudiera tener el crecimiento económico.
- El aumento del ahorro interno se basó en la privatización del sistema de pensiones.
- Se promovió el financiamiento al gran capital a través de diversas medidas, entre ellas el FOBAPROA, el sector bancario y financiero se puso a disposición del gran capital transnacional.
- La política fiscal se orientó a favorecer al capital extranjero productivo y especulativo, se cargó el peso de las contribuciones a las personas físicas al elevarse los impuestos; el impuesto al valor agregado se elevó del 10 al 15 % sin aumentar la base de contribuyentes.

⁴⁰ Solís de Alba, Ana Alicia y Ortega, Max (Coordinadores). Op.Cit. pág. 12

- Se impuso una política monetaria restrictiva.
- Se brindó apoyo financiero a los productores agrícolas y ganaderos con perfil privado con veto en normativa para los campesinos pobres, para quienes se reservó solamente el acceso a los programas de alianza para el campo.
- Desaparecieron fuentes de empleo, la oferta de empleo formal en la economía fue menor a la demanda de la población, se incrementó el empleo precario e informal, el cierre de empresas fue una constante y se generalizaron las declaraciones de suspensión de pagos de grandes empresas nacionales.
- Se sustituyeron empleos manufactureros por empleos en maquiladoras de exportación con remuneraciones del 40% más bajas.
- El aumento de la productividad se acompañó con la disminución sistemática de los Salarios reales.
- El carácter salarial de los trabajadores perdió su naturalización al generalizarse los bonos e incentivos por productividad.
- Reforma del marco jurídico laboral a través de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con 20 trabajadores se puede conformar un sindicato, esta medida puede fragmentar las organizaciones sindicales existentes.
- Atomización y debilitamiento de los sindicatos nacionales y de la organización campesina.
- Desplome del gasto social programable en términos reales y relativos.
- Reducción del presupuesto para universidades públicas y la educación, junto con la operación de diversos mecanismos tendientes a la privatización de la educación pública en todos los niveles.

- Reducción del presupuesto destinado a las secretarías de Estado, excepto los destinados al Poder Legislativo y al Poder Judicial de la Federación.
- Se fortalecen las instituciones dedicadas a controlar el orden social interno y la utilización de las fuerzas de seguridad nacional con ese mismo propósito en los conflictos sociales de Chiapas, Guerrero y otros; se crea la Policía Federal Preventiva (PFP).
- Privatización de la Seguridad Social en el ramo de pensiones para el retiro (reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social).

El gobierno de Ernesto Zedillo pretendía realizar cuatro acciones tendientes a lograr una meta de ahorro interno del 25% del PIB:

- 1.- Promover el ahorro del sector privado (fundamentalmente mediante el nuevo sistema de pensiones) y el ahorro popular estableciendo importantes incentivos fiscales para los ahorradores.
- 2.- Consolidar el ahorro público mediante finanzas públicas sanas.
- 3.-Aprovechar el ahorro interno como complemento del interno fomentando las condiciones necesarias para captar inversión extranjera directa.
- 4.- Fortalecer y modernizar el sistema financiero mediante supervisión y regulación, promoviendo a su vez la internacionalización de la banca, reorientando y redimensionando la banca de desarrollo y canalizando los recursos a inversiones más eficientes.

La principal falla se la podemos encontrar en el cuarto objetivo: el sistema financiero quebró en 1998 por lo que se comprometieron enormes recursos públicos para poner a flote la banca y venderla al capital bancario internacional. Este rescate bancario no beneficio a los ahorradores sino al contrario, con la finalidad de no incrementar los

pasivos bancarios se mantuvieron bajas las tasas de interés, lo cual desalienta el ahorro⁴¹.

La reordenación de políticas sobre seguridad social, y sobre todo en el ramo del sistema de pensiones en México no es un asunto que solamente se manifieste mediante cifras, es una cuestión social y política que tiene que ver, en mucho, sobre el futuro de la población que concluye su vida laboral y sus medios de subsistencia, es por ello que para conocer su estructura y principios actuales, resulta indispensable retomar los antecedentes de la implementación histórica de la seguridad social, particularmente el caso chileno y en México, es por esta razón que en el siguiente capítulo se abordan brevemente, así como las causas que dieron origen al nuevo sistema de pensiones por medio de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

⁴¹ Sofís de Alba, Ana Alicia y Ortega, Max (Coordinadores). Op.Cit. pág. 40

Capítulo 2.- El Nuevo Sistema de Pensiones para el Retiro

2.1. Antecedentes

2.1.1. El caso de Chile

Chile fue el primer país en América Latina en materia de exploración de la Seguridad Social, en uno de los rubros tal como es el Sistema de Pensiones. En la década de los setenta, el Sistema Chileno cubría todos los riesgos sociales a que está sujeto un trabajador, como vejez, muerte, riesgos profesionales, enfermedades comunes, maternidad, desempleo y asignaciones familiares.

Con la evolución del Sistema de Pensiones y salud, surgieron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP'S) de las cuales México ha copiado la estructura en las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) casi en su totalidad. "Las AFP'S compiten por los asegurados y les cobran una comisión por sus servicios".⁴²

El Sistema de pensiones Chileno consiste en un programa obligatorio de ahorro privado: se abre una cuenta individual de ahorro para el retiro en la que se depositan las cotizaciones de los asegurados (inicialmente 10 %), no se benefician de una contribución patronal, estos ahorros se entregan a las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFP), las cuales se organizan como sociedades anónimas.⁴³

Sistemas de Reparto en Chile

Anteriormente se le denominó sistema de reparto al formado por las ex Cajas de Previsión. En 1924 se crea la Caja de Seguro Obrero (u obligatorio), en la cual participaron mayoritariamente trabajadores manuales. El objetivo de esta Institución era el de proveer beneficios de asistencia médica, subsidios por enfermedad y pensiones de vejez ó invalidez.

⁴² Mesa Lago Carmelo. "Modelos de Seguridad Social en América Latina: Estudio Comparativo" pag. 15

⁴³ Gily Fisler, " Fracasarán fondos de pensiones gubernamentales". El Economista, jueves 23 de mayo de 1993, pág. 33

A partir de 1925 el sistema comienza a generalizarse. Aparece la Caja de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.

Con el tiempo, los distintos programas de Seguridad Social se fueron modificando, de esta forma surgieron regímenes previsionales diversos para distintos grupos de trabajadores; por lo que también existieron diferentes requisitos para pensionarse: edad, por años de servicio ó por sexo: diversas tasas de cotización y diferentes beneficios otorgados.

Estos diversos regímenes previsionales no surgieron como el resultado de una política general de Seguridad Social, lo que originó un sistema regresivo en cuanto al otorgamiento de beneficios. Al principio, el Sistema solo cubría prestaciones sociales; sin embargo, paulatinamente los beneficios otorgados aumentaron, así como también se crearon nuevas cajas de previsión, en 1979 ya existían un total de 32 Instituciones.

Una de las características fundamentales del sistema Previsional vigente en Chile era que funcionaba como un Sistema de Reparto, esto es, los imponentes activos financiaban las pensiones pagadas a los pasivos; posteriormente la forma de funcionamiento de este sistema generó un déficit creciente. Para enfrentarlo, las tasas de imposiciones, sobre sueldos y salarios fueron creciendo con el tiempo, llegando en algunos casos a representar un 50% de la remuneración mensual del trabajador. Estas altas tasas de cotizaciones significaron en definitiva verdaderos impuestos a la contratación de mano de obra, lo cual solo contribuyó a desincentivar la contratación y aumentar el desempleo.

Además el sistema se volvió altamente dependiente del financiamiento estatal debido a la disparidad creciente entre afiliados activos y pasivos. El apoyo del Estado en el financiamiento del Sistema se volvió entonces inevitable y creciente.

Por otra parte, existían también notorias diferencias en la administración operativa del Sistema como:

- Disparidad y multiplicidad de organismos previsionales.
- Sobrecarga de trabajo en las Instituciones de previsión.

- Ausencia de procedimientos racionales en las instituciones de previsión para obtener un desarrollo adecuado de sus actividades.

Etapa de transición actual

En consideración a los problemas planteados en 1980, "En Chile se decide sustituir el Sistema de Seguridad Social de Reparto, separando definitivamente los servicios otorgados por el área de salud del área previsional"⁴⁴

Se introdujeron las siguientes reformas:

- Se establece un régimen uniforme basado en la capitalización individual, con aportes definidos.
- Administración privada de los fondos.
- Obligatoriedad para los trabajadores dependientes que se incorporan por primera vez a la fuerza de trabajo.
- Era voluntario para quienes se encontraban afiliados a algunas instituciones existentes en ese momento y para los trabajadores independientes.

El sistema antiguo por su parte, continua funcionando en Chile principalmente a través del instituto de Normalización Previsional (INP). Esta Institución agrupó las principales cajas de este sistema y es la encargada de administrar los regimenes de prestaciones que tenían a su cargo dichas Instituciones.

La existencia aún, del sistema de reparto, y el traslado que se produjo de la mayoría de sus afiliados hacia el Sistema de Capitalización Individual, provocó que el déficit que venía arrastrando el sistema antiguo Chileno se hiciera aún más profundo, y porque el estado debió asumir el costo de cubrir dicho déficit. Además el Estado debe hacerse responsable, en el caso de los trabajadores que cambiaron del sistema de financiamiento de las cotizaciones pagadas en el Régimen de Cajas de Previsión, lo que se hace a través de instrumentos financieros llamados Bonos de Reconocimiento.

⁴⁴ Comisión de Estudios de la Seguridad Social, "Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social Chilena" pags. 53-56.

Finalmente no existían mecanismos de reajuste automático en las pensiones, es decir, la compensación que recibían periódicamente los pensionados no estaba ligada en forma automática a las variaciones experimentadas por el Índice de Precios al Consumidor. "Así en Chile, debido a que sus sistemas de pensiones estatales estaban en completa bancarota, implementaron a partir de 1981 un nuevo sistema de ahorro para el retiro a cargo de empresas privadas".⁴⁵

Características del Bono de Reconocimiento

Las nuevas empresas privadas instituyeron un bono de reconocimiento para sus afiliados cuyo valor se reajusta de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor, sus reajustes e intereses se pueden hacer exigibles y abonar a la cuenta de capitalización individual del afiliado en cualquiera de las siguientes situaciones:

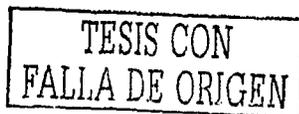
- Cuando el afiliado cumpla la edad legal para pensionarse por vejez.
- Cuando el afiliado se decida por la pensión definitiva.
- Cuando se escoja la pensión transitoria no cubierta por el seguro.
- En caso de que el afiliado decida pensionarse anticipadamente, la exigibilidad se produce desde la fecha en que cumpla la edad correspondiente para pensionarse por vejez. Sin embargo, actualmente el afiliado puede negociar el bono en las bolsas de valores obteniendo el dinero antes de su vencimiento ó, alternativamente, endosarlo a una compañía de seguros en el caso de optar por una pensión.

Descripción del actual sistema de pensiones

El objetivo principal del Régimen Previsional Chileno establecido en 1980, al igual que todos los sistemas de pensiones, es el de asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso guarde una relación próxima con aquél recibido durante su vida activa. Las principales bases que respaldan este sistema son:

- Capitalización individual:

⁴⁵ Pazos, Luis; "MI DINERO Y LAS AFORES ¿CUAL ELIJO?", Edit. Diana, 4ª. Impresión 1997, México, pág. 58



Cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones, las cuales se van acumulando por las sucesivas contribuciones, y por la rentabilidad que generan las inversiones de estos fondos por parte de las Administradoras (AFP). Al término de la vida activa este capital le es devuelto al afiliado ó a sus beneficiarios sobrevivientes en forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, existiendo por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga.

- **Administración privada de los fondos:**

El Sistema de pensiones está administrado por entidades privadas nombrados Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas Instituciones son sociedades anónimas, cuya meta es la administración de un fondo de pensiones y de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro Previsional.

Por su gestión de administración de fondos de pensiones, las AFP'S tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de las comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada administradora; no obstante, son uniformes para todos sus afiliados.

- **Libre elección de administradora**

El trabajador elige la entidad a la que se afilia, optando por cambiarse de una administradora a otra cuando lo considere conveniente.

- **Beneficios Garantizados**

En primer término, con el propósito de satisfacer el objetivo de equidad en los beneficios otorgados por el sistema, todos los afiliados que cumplan ciertos requisitos básicos, tienen el derecho a recibir una pensión mínima garantizada por el estado, aún cuando no cuenten con un saldo suficiente en su cuenta de capitalización individual.

En segundo término, cada mes la AFP'S son responsables de que la rentabilidad real de los últimos doce meses del fondo de pensiones que administran alcance un nivel mínimo, el cual está relacionado con la rentabilidad promedio de todos los fondos de

pensiones en el mismo periodo. Si una administradora no alcanza la rentabilidad mínima una vez agotadas todas las instancias establecidas por la Ley, el estado realiza la compensación faltante y procede a liquidar la administradora.

Con el objeto de asegurar que los trabajadores y grupos familiares puedan mantener sus necesidades básicas ante situaciones de vejez, o muerte del jefe del hogar, los trabajadores dependientes están obligados a cotizar el 10% de sus remuneraciones y rentas atribuibles a alguna AFP.

Además de los elementos cualitativos relacionados con al manutención de la confianza pública acerca de la eficiencia con que son administrados los fondos de pensiones, es de suma importancia para el desarrollo económico del país mantener estos fondos como fuente de oferta de recursos para los principales sectores económicos.

Al interior del sistema, el estado está representado por la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), que es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras de Fondos de pensiones. Sus funciones comprenden las áreas financiera fiscalizando la contabilidad, publica estadísticas, fija su reglamentación además del área administrativa, se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaria de Previsión Social.⁴⁶

El superintendente de APF nombrado por el Presidente de la República, es el jefe superior de la institución y tiene a su cargo planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento de la SAFP, velando por la eficiencia del servicio. Además, tiene la representación judicial y extrajudicial de la SAFP.

Afiliados y cotizantes

La categoría de afiliado la adquiere todo trabajador que se incorpore al Sistema Previsional de Capitalización Individual; perdiéndola solo en el caso en que cumpliendo con la totalidad de los requisitos legales exigidos, decida desafiliarse. Esto puede

⁴⁶ Gomez, Patricia; " La industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile", La Jornada Julio de 1996, pág.10



hacerse volviendo a imponer el Sistema Antiguo, optando por la alternativa de renta vitalicia, al momento de jubilarse, lo que implica cerrar su cuenta de capitalización y traspasar sus fondos a una Compañía de Seguros; o al extinguirse sus fondos en caso de pensiones por retiro programado.

La categoría de cotizante la podemos definir como aquella persona que cotiza (como afiliado activo) que cotiza cada mes por remuneraciones devengadas el mes anterior.

Otros beneficios

- Ahorro voluntario

En agosto de 1987 se crea la cuenta de ahorro voluntario, también llamado cuenta dos como complemento de la cuenta de capitalización individual, con el objeto de constituir una fuente de ahorro adicional para el afiliado, acercando así a los ahorrantes de menores recursos al ahorro financiero del Sistema de pensiones. Las cuentas de ahorro voluntario son independientes de la cuenta de capitalización individual. En esta cuenta el afiliado puede realizar depósitos en forma regular o no, los cuales son de libre disposición, sin embargo, posee un máximo de cuatro retiros anuales.

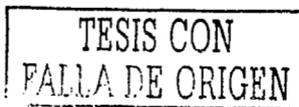
Cotizaciones voluntarias

La alternativa de efectuar cotizaciones voluntarias permite que el afiliado deposite en su cuenta de capitalización individual un porcentaje de su renta superior al 10% obligatorio. Los afiliados pueden cotizar libremente un porcentaje de la remuneración imponible o renta declarada.

Estas cotizaciones tienen por objeto aumentar el ahorro Previsional y eventual para optar por una pensión de vejez adelantada. Esta cotización constituye un beneficio tributario para el afiliado, ya que está exenta de impuestos hasta el máximo señalado.

Cuentas de ahorro indemnización

Se crean en noviembre de 1990 denominadas "CAI" cuya meta fue doble, por un lado, proveer un mecanismo de indemnización sustituto del tradicional para los trabajadores



dependientes y por otro, suministrar a los trabajadores de casa particular un beneficio de indemnización en caso de interrupción de la relación laboral.

La apertura de las CAI y el pago de las cotizaciones correspondientes son obligatorias para los patrones de trabajadores de casa particular debiendo enterar en la administradora un aporte equivalente al 4.11% de la remuneración mensual impuesta por un lapso de once años.

Instrumentos elegibles

Los recursos de los fondos de pensiones pueden invertirse en aquellos instrumentos que sean autorizados por la Ley de Fondos de Pensiones. Actualmente se autoriza la inversión en títulos estatales, instrumentos emitidos por instituciones financieras, bonos de empresas canjeables por acciones de sociedades anónimas abiertas, cuotas de fondos de inversión, efectos de comercio emitidos por empresas e instrumentos extranjeros.

El objetivo de esta regulación es dar estabilidad a los tipos de activos en los cuales pueden invertirse los recursos, cuyo principal rasgo común es un carácter de activos financieros de oferta pública.

Los títulos que representan al menos 90% del valor de los fondos de pensiones se deben mantener en custodia en el Banco Central de Chile o en las instituciones extranjeras que éste autorice y en empresas privadas de depósitos de valores.

Información otorgada al afiliado

Las administradoras están obligadas a proveer la siguiente información a sus afiliados.

a) Cartola cuatrimestral resumida: Tres veces por año en los meses de febrero, junio y octubre, a todos los afiliados cuya cuenta de capitalización hayan tenido algún movimiento durante el cuatrimestre anterior. Reciben un resumen de los movimientos de su cuenta durante el último cuatrimestre.

b) Información sobre rentabilidad de la capitalización individual: Junto con la cartola cuatrimestral los afiliados reciben dos cuadros comparativos, que contienen la

rentabilidad de la cuenta de capitalización individual obtenida por cada AFP durante los últimos doce y treinta y seis meses.

c).-**Libreta previsional:** Cada administradora debe entregar a sus afiliados una libreta Previsional en la cual el afiliado puede solicitar, con la frecuencia que estime conveniente, el saldo en cuotas y en pesos de su cuenta.

Para 1997, el Superintendente de la Administradoras de Fondos para el Retiro, exponía que el problema del sistema de pensiones chileno es que no se encontraba dónde invertir los 30 mil millones de dólares (el doble de las reservas internacionales) que lograron acumular las AFR, asimismo, tenían más de 5 mil millones de dólares para infraestructura, en Chile no existían instrumentos financieros para absorber las enormes cantidades generadas por las pensiones “ los fondos crecieron mucho más rápido que las oportunidades para respaldar”.⁴⁷

En México se trata de aprovechar esta experiencia.

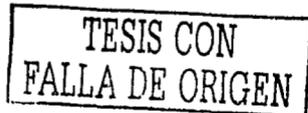
2.1.2. En México

México como país se encontraba devastado en el período pos-revolucionario debido a los efectos de la lucha armada, esto dio origen al establecimiento de un nuevo orden político y social.

La búsqueda del ideal sobre justicia social fue el principal motor de la revolución mexicana, se partió de la premisa de la satisfacción de necesidades básicas como son:

- Salud
- Atención médica
- Prevención de enfermedades y epidemias
- Asistencia Social
- Pensiones
- Protección a los riesgos a los que estaban expuestos los trabajadores
- Vivienda
- Sistemas de retiro para jubilación, entre otras.

⁴⁷ El Financiero, Secc. Negocios, miércoles 11 de junio de 1997, pág. 16



En 1872 se castigaba el ejercicio del derecho de huelga y a los trabajadores que pudieran organizarse, se planteaban serias sanciones a los que formaran tumulto o motín, a los que emplearan de cualquier manera la violencia física o moral con la finalidad de buscar un incremento en los salarios o de impedir el libre ejercicio de la "industria del trabajo".

En 1901, la situación de los trabajadores era mala. No había defensa contra los abusos patronales, estaban sujetos a maltratos, descuentos, despidos arbitrarios, castigos. Tenían jornadas laborales extensas y salarios bajos, no tenían sindicatos, ni derechos laborales, no existía el descanso semanal ni seguridad social, ni ayuda por enfermedad ni jubilaciones, se calcula que para 1910 los obreros fabriles eran aproximadamente 60,000 y entre ellos comenzaron a difundirse teorías mutualistas y de un socialismo anarquista.⁴⁸

El espíritu represivo contra los trabajadores siguió en vigor aún durante la revolución. Madero clausuró la "Casa del Obrero", Huerta siguió sus pasos y Carranza estableció la pena de muerte contra los huelguistas. En 1925 se terminó el primer proyecto de Ley del Seguro Obrero por accidentes y enfermedades profesionales, pero las incipientes condiciones de organización de los trabajadores en la actividad económica que apenas comenzaba a rearticularse después de la revolución, constituyeron obstáculos para la implementación de medidas favorables a la instalación de un seguro social que protegiera grupo obrero.

En nuestro país se puede considerar que la Seguridad Social inicia en la cuarta década del siglo XX, cuyos antecedentes se encuentran en las aspiraciones sociales que se plasmaron por primera vez en el artículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917 que fomentaba el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo y de otras con fines análogos, pero es hasta 1943 cuando se concretiza la rectoría de la seguridad social con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁴⁸ Gonzalez Gómez, Francisco; Op. Cit. pág.28

Las instituciones creadas a partir de entonces para resguardar la seguridad social a que tienen derecho los trabajadores extienden sus servicios para lograr una cobertura a nivel nacional, se desarrollan y especializan de acuerdo al tipo de empresa en las que los trabajadores prestan sus servicios, de esta manera se pueden identificar las siguientes⁴⁹:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
- Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

Se debe aclarar que la Seguridad Social en México tiene como principales objetivos otorgar servicios de salud, asistencia médica, rehabilitación; de manera preventiva la de proteger a los trabajadores y sus familiares por medio de seguros como son los riesgos de trabajo, invalidez, vida, cesantía en edad avanzada, vejez, retiro y otros análogos, así como recaudar y administrar aportaciones y cuotas que servirán para proporcionar pensiones a los trabajadores en el momento de su retiro.

El primer sistema pensionario consistía en el otorgamiento de prestaciones de carácter económico, que eran proporcionadas por instituciones asistenciales de tipo privado como las cajas de ahorro, creadas para satisfacer diferentes requerimientos como cesación voluntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, fondos para jubilación y seguros de vida principalmente.

Paulatinamente el Gobierno Federal fue tomando injerencia en todos y cada uno de estos aspectos, con el propósito de establecer normas que regularan las actividades en beneficio de los trabajadores. La necesidad de establecer normas en materia de Seguridad Social comenzó a ser más imperante debido al crecimiento acelerado de la población, era también cada vez más urgente el establecimiento de entidades

⁴⁹ Manual del Agente Promotor, Op. Cit. Pág. 19

reguladoras, de asistencia y de seguridad social que pudieran proporcionar los servicios y prestaciones de manera profesional.

La presencia de las medidas de seguridad social en México se originó con la idea de extender los beneficios del sistema a grupos no asegurados. La creación de las Casas de las Aseguradoras, un avance hacia la seguridad social que inicialmente no se encontraba previsto, fue tan exitoso que motivó su incorporación a la nueva ley de las prestaciones sociales en 1973, e igualmente, ocurrió lo mismo con los sistemas de solidaridad social (prestaciones sociales) que ya se contemplaban como objetivos para hacer llegar a los grupos de población más necesitados: asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, con el apoyo económico del Estado.

La orientación que se tuvo para tomar como objetivo “el bienestar de los trabajadores” proviene de la inspiración de la concepción de justicia social y a la idea, predominante en esos tiempos, del Estado de Bienestar, la participación de empresas privadas en el nuevo sistema de pensiones de la Ley del Seguro Social 1997, ha sido una de las reformas más cruciales que tuvo el IMSS desde su creación en 1943.

2.2. Origen y causas de la creación de las AFORES.

Los principios doctrinales de la seguridad social formaron parte de la discusión sobre la reforma a la Ley del Seguro Social, sobre todo en materia de pensiones. Este cuerpo doctrinario resultaba ser una traba para algunos actores políticos. Lo característico del Nuevo sistema de pensiones es la individualización de las cuentas siguiendo el modelo anticipado desde el año 1992 con el SAR, siendo una clara imitación de la fórmula chilena que rompió con el principio de solidaridad y creó un sistema que beneficia las finanzas de la iniciativa privada y que hace llegar recursos al Estado.

La creación y operación de las Afores consiste en el hecho de que el IMSS y el Estado mexicano se liberaron completamente del pasivo que generaba el anterior sistema de pensiones y decidieron que ponía en riesgo la permanencia del primero al asumir los pasivos correspondientes a las pensiones en curso de pago.

2.2.1. Origen de las Afores

A fin de apoyar financieramente al IMSS, se modificaron y crearon nuevos conceptos, mecanismos y condiciones, que por su importancia y trascendencia, cambiaron la operatividad y procedimientos existentes, dando como resultado el nacimiento de los Sistemas de Ahorro para el retiro.

En febrero de 1992 se publicaron en el Diario Oficial de la federación diversas medidas relacionadas con la seguridad social, entre estas disposiciones se encontraba la Ley del Seguro Social, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del INFONAVIT; estas disposiciones formaban parte de la primera etapa del cambio en el sistema de pensiones, se establece para los trabajadores una cuenta individual de ahorro para el retiro y la incursión de una parte de sus ahorros en la economía, en el mes de abril se aprueba en forma general la normatividad que regulará a las Afores⁵⁰.

A partir del mes de mayo de 1992 en que inició su funcionamiento el SAR, se estableció que durante el primer año de actividad, los fondos que se recaudaran serían administrados por el Banco de México, quien los invertiría en un principio en instrumentos expedidos por el gobierno federal, pero tan pronto como se tuviera la cuenta única de los trabajadores, éstos tendrían que decidir, en que sociedad de inversión especializadas en el manejo de fondos de retiro, debería de administrar su patrimonio, desde esa fecha surgió el nombre de las Afores.

Con la reforma a la ley del Seguro Social, el nombre y el interés de las afores volvió a tomar relevancia, pasando a formar parte de la discusión en la que el punto principal de la misma es la propuesta de un nuevo modelo de pensiones para el retiro de los trabajadores, en donde se les asigna una cuenta en las que se capitalizan en forma individual.

El supuesto de este nuevo sistema de pensión se caracteriza en que el trabajador es el único dueño del patrimonio y puede disponer de él en su totalidad o invertirlo en diversos tipos de inversiones o seguros que le garanticen una pensión vitalicia en el

⁵⁰ Manual del Agente Promotor, Op. Cit., pág. 66

momento de su retiro; mas sin embargo, se debe tener en cuenta que es la Administradora de los Fondos para el Retiro quien administra y dispone de los recursos.

El monto del patrimonio del que puede disponer, es el que llega a acumular durante su vida activa, es por ello, que el mismo sistema le permite hacer aportaciones individuales con el objetivo de que éste cada día sea mayor. Por consiguiente cada trabajador, tiene un monto diferente, de tal suerte que el que gane más, trabaje más tiempo, aporte e invierta en afores que le den mayores rendimientos y le cobren montos menores por conceptos de comisión a sus recursos, tendrá al momento de jubilarse un patrimonio mayor.

La reforma del IMSS motivó discusión por su nuevo modelo de financiamiento, propició que salieran a relucir un sin número de intereses antagónicos de los grupos financieros, públicos, privados, sociales y otros acerca de quien o quienes deberían de ser los titulares de las afores, y es hasta abril de 1996 que se legisla sobre los aspectos jurídicos, administrativos, fiscales y laborales relacionados con las afores.

2.2.2. Causas de su creación

Las causas de su creación resultan polémicas debido a la información dada a conocer de manera oficial por el gobierno y el trasfondo que guarda esta iniciativa, en la que el interés por la modificación en el sistema de pensiones no solo se encontraba en el gobierno y los grupos de interés nacionales.

2.2.3. Oficiales:

Financieras.

El sistema de seguridad social se encontraba inmerso en una serie de problemas de tipo administrativo de eficiencia, económicos, sociales y políticos, debido a esto, se desarrolló un creciente problema de viabilidad financiera que el Instituto Mexicano del Seguro Social comenzaba a manifestar: los egresos fueron superiores a los ingresos, como consecuencia del aumento en el monto de las prestaciones en dinero y especie,

que por ley se deben conceder al trabajador asegurado y a sus beneficiarios y principalmente, por el pago que se hace a los jubilados y pensionados, una pensión mensual que no podía ser menor a un salario diario mínimo al mes, vigente en el Distrito Federal.

En los últimos años, los servicios de salud han mejorado y como consecuencia han traído cambios demográficos que resultan en el envejecimiento de la población y una mayor esperanza de vida, con el consiguiente aumento en la tasa de pensionados en promedio y la reducción de contribuyentes por pensionado; las prestaciones sociales también se han visto afectadas, tanto por el alza de costos de programas de salud, que incrementaron los gastos destinados a pensiones, como los de proveer cobertura virtualmente a toda la población.⁵¹

Otros factores han sido la situación económica por la que ha venido atravesando el país en los últimos años, los niveles de desempleo, salario, sueldo y precios de la canasta básica, las crecientes contribuciones sobre la nómina salarial para financiar el sistema, los procesos inflacionarios y la situación de las macroeconomías que deterioran la estabilidad financiera y en consecuencia, los beneficios de la seguridad social que se reflejan seriamente en el monto de las pensiones.

En el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) presentó un problema especial: su recursos fueron destinados a la construcción de hospitales y a subsidiar el ramo de enfermedades (si se toma en cuenta la aparición de enfermedades crónico-degenerativas e infecciosas y lo prolongado del tiempo que éstas requieren de recursos) y maternidad, por lo que sus reservas resultaban insuficientes, amenazando su estabilidad financiera, el nuevo sistema de pensiones se establece para garantizar que la cantidad de dinero destinado a cierto ramo de seguro sería utilizado únicamente para ese fin y así, evitar el mal gasto o las disposiciones anticipadas de los fondos acumulados que hubieran sido generados para el pago de pensiones de retiro⁵².

También otro de los objetivos de la implementación del nuevo sistema es el de fomentar el ahorro interno, considerando que la suma de todos los pequeños ahorros suman un

⁵¹ Tesis: "El Nuevo Sistema de Pensiones del IMSS. Un análisis de Policy Pública". Op. Cit. pág.35

⁵² www.patagon.com.mx, agosto/ 2002, pág. 1

gran capital, a fin de disminuir las cargas financieras que representa el endeudamiento externo, además de poder realizar inversiones productivas con este capital que es susceptible de prestarse a crédito a personas físicas y morales a largo plazo⁵³.

Desarrollar un mecanismo financiero para que el pequeño ahorrador pueda obtener tasas más atractivas para su dinero, coadyuvando a incrementar el monto de su pensión a futuro.

Operativas.

Con su implementación se buscó evitar el derrumbe del sistema, ya que los recursos utilizados para el pago de pensiones provenían exclusivamente de las cuotas que los trabajadores en activo aportaban; al aumentar tanto el número como la esperanza de vida de los pensionados, dichas aportaciones dejaron de ser suficientes.⁵⁴

Modificar el esquema de "Beneficio Definido" en el que la pensión a recibir se determinaba aplicando una fórmula específica, por un esquema de "contribución definida", en el que la pensión por recibir dependerá del monto acumulado por las aportaciones del trabajador.

Causas de Equidad:

Anteriormente si un trabajador había cotizado durante una buena parte de su vida laboral y por alguna razón no podía seguir haciéndolo hasta la edad requerida para pensionarse, perdía todo lo acumulado; las pensiones del I.M.S.S. eran casi iguales tanto para una persona que cotizaba durante toda su vida laboral como para alguien que cotizara solamente durante diez años⁵⁵. Con el nuevo sistema de pensiones se considera el historial salarial completo del trabajador, ya que el anterior sistema solo consideraba los salarios de los últimos cinco años para efecto de determinar la pensión.

⁵³ Araujo Aguilar, José; AFORES: GUIA BASICA. Edit. Mac Graw Hill, México 1997, pág. 12

⁵⁴ www.palagon.em.mx, agosto/2002, pág. 2

⁵⁵ Nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la federación el 21 de diciembre de 1995, México, pág. 14

2.2.4. Extraoficiales.

Los recursos que deberían haber constituido reservas para el pago de obligaciones futuras, se emplearon para financiar otro tipo de operaciones que no tenían relación con la seguridad social, ocasionando atrasos en los pagos a los pensionados y amenazando su congestamiento total ante la insuficiencia de recursos.

Al crecer las AFORES, los banqueros tenían la posibilidad de involucrarse en un nuevo negocio que les traería liquidez, reiniciando otra etapa de buenas relaciones con el gobierno federal, un logro importante de ese grupo de empresarios fue el que, aunque de manera limitada, sus propias SIEFORES pueden invertir hasta un 10% de sus carteras en títulos emitidos por empresas con nexos patrimoniales, lo cual nuevamente les trae beneficios con respecto a la liquidez para completar sus proyectos⁵⁶.

Apoyar para solventar la liquidez del gobierno federal ya que, dentro del régimen de inversiones, se obliga a invertir a las SIEFORES el 65% (como mínimo) en títulos emitidos por el Gobierno Federal, haciendo un intercambio de "deuda vieja por deuda nueva".

Ante las posibles repercusiones en los ámbitos social, económico y político que pudiera provocar una eventual crisis en el I.M.S.S., existe la posibilidad de que las autoridades mexicanas hayan sido presionadas por los organismos internacionales a fin de encontrar una salida efectiva a dicha problemática, o como parte de convenios relacionados.⁵⁷

Características del Nuevo Sistema de Pensiones:

- Funcionan bajo un régimen de capitalización individual de aportaciones.
- Se reconocen las aportaciones al SAR y los derechos de los actuales asegurados en el IMSS.
- Elección libre y personal de la AFORE que se hará cargo de la cuenta individual.
- Existen diferentes alternativas para pensionarse.

⁵⁶ www.palagon.cm.mx, agosto/2002, pág.3

⁵⁷ Ibid, pág.3

- Se garantiza una pensión equivalente a un salario mínimo general del D.F. (pensión mínima garantizada) .
- Se incrementan las semanas de cotización necesarias para poder tener derecho a una pensión, tanto para cesantía en edad avanzada como para vejez.
- Es regulado conforme a lo establecido en la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. (LSAR).

Otra característica del nuevo sistema es que permite la inclusión de ahorro de tipo voluntario, conservando las mismas prerrogativas financieras y alguna restricciones de seguridad, otorgándole mayor disponibilidad que a las aportaciones obligatorias.

A diferencia de la Ley anterior donde no se le da nada a quien no cotiza un número de quinientas semanas (casi 10 años), quien cotice en la Nueva Ley quince años, diez años ó inclusive un año, recibirá su ahorro en una sola exhibición o por pagos programados.

En nuestro régimen de seguridad social las mujeres y los trabajadores de menos educación que cotizan al Seguro Social son quienes con frecuencia por retirarse al trabajo doméstico, dedicarse a la economía informal o por regresar a las labores agrícolas, pierden sus derechos.

Para trabajadores que se afilien por primera ocasión a partir del primero de julio de 1997, se establece en la Nueva Ley del Seguro Social un requisito clave que es la permanencia del trabajador en el sistema con un mínimo de 1250 semanas, esto es, que que permanezcan casi 25 años con una vida activa en la economía formal para tener derecho a una pensión; por tanto la Nueva Ley es más exigente en dicho ahorro para el futuro.⁵⁸

Para los trabajadores activos desde antes del 30 de junio de 1997 se les garantiza al menos la pensión del régimen anterior (Art.14 constitucional)⁵⁹, tendrán el derecho de retirar en una sola exhibición los recursos que se hayan acumulado hasta el 31 de diciembre de 1996 en las subcuentas del seguro de retiro y del Fondo Nacional de Vivienda, pues en su(s) cuenta(s) individual(es) capitalizable(s) un trabajador que lleva

⁵⁸ Nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la federación el 21 de diciembre de 1995, México, págs. 119, 120 y 123.

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alco, 1998, México, pág. 11

mitad de carrera laboral ó ya tiene edad avanzada no conseguirá recursos suficientes para financiar su pensión, a menos que tenga ingresos muy elevados.

Las prestaciones sociales siempre se han visto afectadas por la situación económica por la que ha venido atravesando el país en los últimos años y por los desniveles de empleo, salario, sueldo y precios de la canasta básica, así como por el continuo abundamiento de los procesos inflacionarios y el manejo de las macroeconomías que deterioran la estabilidad financiera y en consecuencia, los beneficios de la Seguridad Social, lo que se refleja principalmente monto de las pensiones.

Se propone que el rector de la Seguridad Social continúe siendo el I.M.S.S. y que sean las AFORES dedicadas a la actividad financiera, las que inviertan las reservas para generar mayores rendimientos en beneficio del sistema de pensiones y de los trabajadores, cabe indicar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, continúa siendo el responsable de la organización y administración del Seguro Social.

La conexión del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) con el sistema de pensiones, estriba principalmente en que las aportaciones patronales que se efectúan durante la vida laboral de un trabajador, pueden ser integradas al monto acumulado del trabajador al momento de su retiro.

2.3. Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

Derivada de la reforma a la Ley del seguro Social en el año de 1995, fueron creadas las Afores, con la finalidad de administrar mediante un esquema privado las aportaciones individuales de los trabajadores destinadas a su retiro o pensión.⁶⁰

Las Administradoras de Fondos para el retiro (AFORES) son entidades financieras, constituidas por personas físicas, morales, mexicanas o extranjeras, captadoras de los ahorros aportados por el patrón, gobierno y trabajador durante toda la vida activa del mismo, que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a

⁶⁰ Barsot, Alejandro, "Retiro y finiquito: el caso AFORE XXI"; Seguridad Social, órgano informativo del Sindicato de Trabajadores del Seguro Social, febrero del 2003, México, pág. 6

administrar las cuentas individuales de los trabajadores, a canalizar y distribuir los recursos que reciben en las subcuentas que las integran en los términos de las Leyes de Seguridad Social, así como administrar Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el retiro (SIEFORES).

Sus funciones principales serán las de:

- 1.- Administrar cuentas individuales.
- 2.- Individualizar aportaciones.
- 3.- Canalizar el ahorro a sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos de retiro (Siefore) quienes se encargarán de invertir los recursos recibidos de la Afore.
- 4.- Administrar los retiros programados.
- 5.- Contratar rentas vitalicias.

Entre sus objetivos se encuentra el de garantizar que el patrimonio del trabajador no pierda su poder adquisitivo en su vejez.

Una AFORE puede quedar constituida por personas físicas o morales que previamente cumplan con los requisitos de Ley (Ley General de Sociedades Mercantiles, arts. 62 y 89): deben ser Sociedades Anónimas de Capital Variable (existen mediante una denominación, S.A. de C.V., y están compuestas exclusivamente por socios que solamente tienen la obligación del pago de sus acciones), con un capital mínimo fijo pagado (50'000,000) sin derecho a retiro; en estas entidades financieras, el capital social podrá ser incrementado mediante aportaciones de los socios o por la integración de nuevos socios⁶¹.

Deberán ser autorizadas por parte de la CONSAR y a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁶¹ Manual del Agente Promotor, Op. Cit. pág. 85



Las AFORES comenzaron a operar en México a partir del 1º de julio de 1997 y gradualmente relevarán al estado de la carga de otorgar pensiones a los asegurados. El nuevo sistema de pensiones mexicano puede comprenderse mejor como una adaptación de las instituciones Chilenas de pensiones (Administradores de Fondos de Pensiones : AFP).

Consejeros Independientes⁶².-Las AFORES deben contar con los servicios de dos consejeros independientes debidamente capacitados (5 años al menos) en materia económica, jurídica, financiera o de seguridad social; entre sus funciones se encuentran las de detallar irregularidades al Consejo de Administración, al Auditor interno, al Contralor Normativo y a la CONSAR, es corresponsable de las decisiones e irregularidades que apoye.

Las Afores al tener como objetivo el manejo de los recursos individuales con los que se irá formando el patrimonio del trabajador para su vejez, el monto de este capital dependerá de muchas variables destacándose entre otras las siguientes:

- 1.- El manejo claro y eficiente de los recursos por las Afores.
- 2.- El rendimiento financiero de los recursos que se manejen deberán ser siempre superiores a la tasa de inflación.
- 3.- El monto, la periodicidad de las aportaciones y los retiros voluntarios.
- 4.- La selección oportuna y retiro de las Afores por parte del trabajador.
- 5.- La red de controles y vigilancia a que serán sometidas cada una de las operaciones de expedición, compra, venta de instrumentos financieros operados por las Afores, los costos de administración.
- 6.- El monto del capital a invertir, la valoración del tipo de riesgo a que puedan someterse los recursos que apoyen los proyectos de inversión.

SIEFORES

Dentro de las principales funciones de las SIEFORES se destacan las siguientes:

⁶² Ibid. pág. 87

- Otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, es decir, que se hagan crecer, esto sin embargo no es así, debido a que no existe homologación en el cobro de comisiones, en porcentaje y sobre el concepto por los que se cobra.
- Tender a un incremento del ahorro interno nacional y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo de acuerdo con el sistema de pensiones.
- Buscar que las inversiones se canalicen principalmente a fomentar la actividad productiva nacional, la generación de empleo, la construcción de viviendas, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional.

A partir del 17 de septiembre de 1997, las SIEFORES comenzaron a manejar los recursos de los casi 6 millones de trabajadores que eligieron una AFORE, cuyas cuentas suman en conjunto alrededor de 35 mil millones de pesos⁶³, cifra que representó en esa fecha el 60% de todo el universo de trabajadores afiliados al Seguro Social en México.

De acuerdo a las reformas de la Ley del Seguro Social, la estructura del Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se establece de la siguiente manera.

Tipo de pensión	Tiempo de espera	Artículos base de la pensión	Monto de la cuantía	Prescripción del pago	Suspensión o término
Cesantía en edad avanzada	1,250 cotizaciones semanales 80 años de edad; y quedar privado de trabajo remunerado 750 semanas (derecho sólo a prestaciones en especie)	154, 156, 157, 155 fracción 1 Artículo 154	Disposición de la cuenta individual, pudiendo optar por: <ul style="list-style-type: none"> • Contratar una renta vitalicia, con la Institución de seguros de su elección. • Mantener saldo en su cuenta individual en Afore y efectuar retiros programados. Retiro del saldo de su cuenta individual en una sola exhibición de no reunir las semanas de cotización requeridas.	Un año artículo 302	• Fallecimiento o. • Tratóndose de pensión garantizada, cuando reintrese un trabajador al régimen obligatorio.

Gráfica 1

Fuente: Manual de Afiliación para los aspirantes a 2ª, 3ª, Y 4ª. Categoría, Instituto Mexicano del Seguro Social, Coordinación de Afiliación y Vigencia, pág 112.

⁶³ El Financiero, o.p.cit., pág. 1.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tipo de pensión	Tiempo de espera	Artículos base de la pensión	Monto de la cuantía	Prescripción del pago	Suspensión o término
Vejez	1,250 cotizaciones semanales 85 años de edad. 750 semanas (derecho sólo a prestaciones en especie)	161,162,163164 y 173	Disposición de la cuenta individual, pudiendo optar por: <ul style="list-style-type: none"> Contratar una renta vitalicia, con la institución de seguros de su elección. Mantener saldo en su cuenta individual en Afore y efectuar retiros programados. Retiro del saldo de su cuenta individual en una sola exhibición de no reunir las semanas de cotización requeridas.	Un año artículo 302	<ul style="list-style-type: none"> Fallecimiento. Tratándose de pensión garantizada, cuando reintegrese un trabajador al régimen obligatorio.
Tipo de pensión	Tiempo de espera	Artículos base de la pensión	Monto de la cuantía	Prescripción del pago	Suspensión o término
Retiro	1,250 cotizaciones semanales 85 años de edad.	158	<ul style="list-style-type: none"> Que el cálculo de la renta vitalicia se superior en más del 30% de la pensión garantizada. Retiro del excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual en una o varias exhibiciones. Nota: El trabajador cesante que tenga 60 años o más y no reúna las semanas de cotización podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión (Artículo 154)	Un año artículo 302	<ul style="list-style-type: none"> Fallecimiento.

Gráfica 2

Fuente: Manual de Afiliación para los aspirantes a 2ª, 3ª, Y 4ª. Categoría, Instituto Mexicano del Seguro Social, Coordinación de Afiliación y Vigencia, pág 112.

Características de la Cuenta Individual

La Cuenta Individual es aquella que se abre para cada asegurado en alguna Afore, en ella se depositan las cuotas Obrero-Patronales y estatales (RCV, Cuota Social y

vivienda) a que tiene derecho, es considerada como el eje sobre la cual gira todo el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Es una cuenta de inversión a largo plazo a nombre y a favor del trabajador, y en su caso, al de sus beneficiarios cuyo saldo se forma por medio de las aportaciones obligatorias, Obrero-Patronales y del Gobierno federal, así como las aportaciones voluntarias establecidas por ley, mismas que deben reeditar un rendimiento de acuerdo a las inversiones que realicen las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).⁶⁴

La Cuenta Individual se distingue por lo siguiente⁶⁵:

- El trabajador puede elegir libremente la Afore que le resulte mas conveniente para abrir su cuenta por medio de uan solicitud de registro.
 - La finalidad principal del fondo de ahorro es otorgar una pensión a futuro.
 - Los recursos se invierten en tanto no requieran ser aplicados a la pensión.
 - Las cuotas de seguridad social se aportan a la cuenta individual:
- Aportaciones obligatorias a los Seguros de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez; éstas aportaciones son inembargables y no pueden otorgarse en garantía, esto significa que aunque el trabajador tenga adeudos de cualquier tipo con instituciones de crédito u otras, éstas no podrán efectuar el cobro de dichos adeudos del saldo (dinero) acumulado de su cuenta individual.
 - Las aportaciones voluntarias son aquellas que el trabajador o el patrón pueden hacer a la cuenta individual; a diferencia de las anteriormente mencionadas, éstas si pueden ser embargables.
 - Vivienda, son las aportaciones que hace el patrón a favor del empleado y que son administradas por el INFONAVIT, las aportaciones o descuentos se registran para llevar un control del saldo acumulado, ya que su monto seguirá siendo canalizado al Instituto de Fomento a la Vivienda correspondiente.

⁶⁴ Nueva Ley del Seguro Social, Art 159, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Diciembre de 1995, México, pág. 121

⁶⁵ Manual del Agente Promotor, Op. Cit. Pág. 97

- Las Afores cobran comisiones por administrar e invertir estos recursos (compraventa de instrumentos y valores, envíos de estado de cuenta, etc.) con cargo a las diferentes subcuentas.

Cuenta Inactiva

Las cuentas inactivas son aquellas en las que no se han registrado depósitos de cuotas y aportaciones durante el período de seis bimestres, contado a partir de su apertura en alguna Administradora o del último depósito realizado en la misma.

Cuenta Inhabilitada

Son las cuentas de los trabajadores que la Afore dejó de operar y cuyo saldo se encuentre en cero aportaciones, en este caso deja de ser considerada para efectos del cómputo de la cuota del mercado, ésta se conserva durante dos años en el sistema y puede recibir aportaciones.

Composición

La Cuenta Individual está conformada por tres subcuentas en las que su concepto está relacionado con el destino de las aportaciones Obrero-Patronales y estatales.

Subcuentas

1.- Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez: registra las aportaciones de carácter obligatorio que deberán efectuar Patrones, Trabajadores y Gobierno por estos conceptos.

2.- Subcuenta de Vivienda: se integra con las aportaciones realizadas por los patrones y cuyos registros se manejan directamente en el INFONAVIT; los recursos de ésta subcuenta no son enviados por las empresas recaudadoras a la Afore del trabajador sino hasta el momento de su retiro, en tanto, estas aportaciones las sigue recibiendo y

administrando el INFONAVIT (las Afores solamente tienen la tarea de informar del saldo acumulado a los trabajadores por medio de los estados de cuenta).

Subcuenta de Aportaciones Voluntarias

Son aquellas que realizan los patrones o los trabajadores en la Cuenta individual por su voluntad, en algunas Afores no existen máximos y mínimos para la aportación voluntaria en la Afore, mas sin embargo si existen en algunas Siefores.

Aportaciones SAR.- Las Afores deben llevar el registro de la subcuenta de retiro para identificar las aportaciones al SAR anteriores al 1º. de julio de 1997.

El Monto de las Cuentas y Aportaciones de acuerdo a lo establecido en la Nueva Ley del Seguro Social (artículos 167 y 168) es la siguiente⁶⁶:

- Patrones
 - 2.0 % para Retiro, Salario Base de Cotización (SBC).
 - 3.15 % para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (SBC).
 - 5.0 % para vivienda INFONAVIT (SBC).
- Trabajadores
 - 1.125 % para Cesantía en Edad Avanzada y vejez (SBC).
- Gobierno Federal
 - 7.143 % del total de las cuotas patronales para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que equivale al 0.225 % del SBC.
 - 5.5 % de un salario mínimo general para el D:F por cada día de salario cotizado a partir del 1º. de julio de 1997 por concepto de Cuota Social, esta cuota se aporta mensualmente y es actualizable trimestralmente de acuerdo al INPC.
 - El gobierno no aporta para el ramo de retiro.

Régimen de Comisiones

Las Comisiones son las cantidades de dinero que las Afores están autorizadas a cobrar a sus afiliados por concepto de la administración de sus Cuentas individuales y otros

⁶⁶ Nueva Ley del Seguro Social, Op.Cit., pág. 121

servicios, cada Afore tiene la facultad de determinar su estructura de comisiones, misma que debe ser aprobada por la CONSAR.

La Afore está obligada, en relación a las comisiones, a mantener en forma permanente información completa y visible de la estructura de comisiones y en su caso, del esquema de descuentos en todas sus sucursales y puntos de venta en las cuales otorgue servicio de atención a los trabajadores, esta información debe contener:

- Indicar por separado los conceptos que integran la estructura de comisiones
- Incluir la fecha a partir de la cual estará vigente e incluir la última estructura.

Características de las Comisiones

Las Afores podrán cobrar comisiones a los trabajadores:

- Con cargo a las aportaciones Obrero-Patronales por Retiro, cesantía en Edad Avanzada y Vejez.
- Con Cargo a las Aportaciones Voluntarias (en su caso).
- En efectivo por los servicios a que se refiere el artículo 27 del reglamento de la Ley del Sar (emisión de estado de cuenta adicional, etc.).

Las Comisiones pueden ser de los siguientes tipos:

- Sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas: un porcentaje calculado en base al salario de cotización mensual percibido por el trabajador.
- Sobre el valor de los activos administrados: por su naturaleza, su cálculo porcentual deberá realizarse en base a ejercicios anuales siendo necesario considerar el total del monto acumulado (activos), en la cuenta individual de cada trabajador.
- Una combinación de las dos anteriores.

Las Afores por medio del agente promotor, deben entregar al momento de la afiliación su estructura de comisiones al trabajador por cuota fija; esto significa que al momento que el trabajador requiera de un servicio adicional debe efectuar un pago en efectivo al momento de solicitarlo. Los servicios por los que las Afores están autorizadas por la CONSAR, no siendo obligatorio, para el cobro de cuota fija son:

- Entrega de Estados de Cuenta Adicionales a los previstos por la Ley.
- Consultas adicionales a las previstas en la Ley o en el Reglamento. Reposición de documentos.
- Pagos de retiros programados.
- Depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario.

Estas comisiones son las únicas autorizadas por la CONSAR que las Afores pueden cobrar, por lo que todos aquellos conceptos fuera de lo estipulado quedan prohibidos, las Afores no pueden cobrar a los trabajadores por las siguientes comisiones:

- Por emisión de estados de cuenta anuales.
- Por traspasos de cuenta individuales a otra Afore.
- Por rechazos en el proceso de certificación de afiliaciones.
- Por procesos de retiro.
- Por modificación a la información de una Cuenta Individual.
- Por recepción, conciliación y dispersión de cuotas y aportaciones.

Cambio de la Estructura de Comisiones

Las Afores presentarán a la CONSAR su estructura de comisiones y si ésta no se objeta en un plazo de 30 días hábiles, entonces se dará por aprobada.

Una vez que se apueba la estructura de comisiones o sus modificaciones, las Administradoras, dentro de un término de cinco días hábiles con todos a partir de dicha aprobación, deberán publicarlas en el Diario Oficial de la federación, a fin de que entre en vigor 60 días naturales posteriores a su publicación.

Como consecuencia de un incremento en el cobro de comisiones, los trabajadores podrán traspasar sus recursos a otra administradora el cual no estará sujeto al límite de un solo traspaso al año.

Estado de Cuenta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Estado de Cuenta tiene como propósito principal mostrar los movimientos en la Cuenta Individual del Trabajador, correspondientes a un período específico de tiempo. Las Afores proporcionarán al trabajador un estado de cuenta al menos una vez al año, así como un estado de Cuenta Final cuando la Cuenta Individual se traspase a otra Afore, además los trabajadores podrán solicitar aclaraciones a la Afore y, en su caso, presentar inconformidades ante la CONSAR..

Contenido del Estado de Cuenta

- El saldo acumulado en su Cuenta Individual.
- Las aportaciones bimestrales: obrero-patronales y del estado.
- La cuota social.
- Las aportaciones a la subcuenta de ahorro voluntario.
- Los retiros que tuvo la misma (ahorro voluntario).
- Los rendimientos obtenidos.
- Las comisiones pagadas.
- Los descuentos por créditos otorgados por el INFONAVIT.

Conclusiones

El sistema chileno de pensiones ya ha sido adoptado con algunas variantes por Perú (1993), Argentina (1994), Colombia (1994), Uruguay (1995), Bolivia (1997), Brasil (1997) y México (1997). Esto a raíz que en Chile, desde 1981, su nuevo sistema transparentó los costos de administrar esos recursos en base a instituciones creadas exclusivamente para ese fin (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP), el activo más importante de la mayoría de los trabajadores de Chile es el dinero con que cuentan en su fondo de pensiones y gracias a ésta masa de dinero, el ahorro interno en ese país aumentó considerablemente.

En el caso chileno se garantiza un mínimo de rendimiento al trabajador en previsión de depresiones en el mercado accionario, el Estado regula y supervisa el sistema, se orienta a que cada dólar proveniente del exterior tenga una inversión productiva de 75 centavos

y los 25 restantes tengan carácter especulativo, en México es la Consar la que regula y supervisa este sistema y sólo se contempla una pensión mínima compensatoria, ofrecida por el Estado, en caso de que los fondos de ahorro para el retiro de los trabajadores no sean suficientes, la proporción es al revés del caso chileno en relación al capital especulativo y de inversión productiva.

Específicamente en México, algunas inequidades del anterior sistema de pensiones se reflejaban en un trabajador que cotizaba, por ejemplo, casi toda su vida laboral y si por alguna razón no continuaba haciéndolo hasta la edad requerida, perdía todo lo acumulado; o bien si cotizaba toda su vida laboral, le otorgaban la misma pensión que alguien que solo había cotizado 10 años; al definir el monto de la pensión, solo se tomaba en cuenta los salarios de los últimos 5 años, sin ningún componente inflacionario; no existía opción para que el trabajador hiciera aportaciones adicionales para disponer de una pensión más sustanciosa.

Situación que se analizó y que dio margen al nuevo sistema de pensiones mediante la Administración de dichos Fondos de Retiro (AFORES), todo trabajador es dueño de su cuenta, independientemente de que siga cotizando o no.

Entonces, en un país que se muestra muy distinto desde que se creó el Seguro Social, fue necesaria la reforma y la profunda transformación del esquema de aseguramiento que ofrecía anteriormente.

La reforma del sistema de pensiones en México sufre un cambio total que afecta sus bases filosóficas, sociales y económicas; se sustituye el sistema de reparto por uno de capitalización individual de los fondos de ahorro para el retiro y delega su rol redistributivo a otras entidades de carácter privado, es así como el sistema de pensiones queda separada del resto de los demás programas de seguridad social.

En la Ley del Seguro Social del 73 solo eran necesarias 500 semanas de cotización (10 años) y 60 ó 65 años de edad para que un trabajador afiliado al régimen del IMSS pudiera disfrutar de las pensiones de vejez o cesantía; en cambio con las nuevas reformas a la misma, se consideran necesarias 1,250 semanas, esto resulta en detrimento de la clase trabajadora, debido al incremento en los niveles de desempleo las

contrataciones laborales se ven interrumpidas en su continuidad, por lo que difícilmente un trabajador podrá cumplir con las 1,250 semanas (25 años), en las últimas dos décadas no se han generado empleos en proporción al crecimiento demográfico en el país, esta también es una variable que ha influido en la relación de trabajadores activos por cada trabajador en retiro.

El tema de las Afores es necesario abordarlo debido al fuerte impacto que tiene como sobre la población económicamente activa ya que ésta, al término de su vida laboral, se ve en la necesidad de apoyarse en esos recursos que ha capitalizado durante esta etapa buscando que sus aportaciones sean administradas de la mejor manera a través de institutos o entidades financieras que les ofrezcan seguridad y mayores rendimientos.

La política implementada en este rubro fue inevitable de acuerdo la versión oficial ofrecida por el gobierno en turno, a través de los diversos medios de comunicación, los intereses surgidos a favor y en contra se manifestaron en una arena política relativamente de conflicto debido las posturas políticas de los actores involucrados, es por esto que en el siguiente capítulo se aborda el tema de la implementación del nuevo sistema de pensiones mediante enfoque de política pública.

Capítulo 3. La Política Pública en materia de Seguridad Social por medio de las Administradoras de Fondos Para el Retiro y la Afore XXI.

Debido a que las regulaciones en materia de seguridad social, y las modificaciones a las normas que rigen el Nuevo sistema de pensiones se derivan de la Ley del Seguro Social, la política pública implementada por el gobierno adquiere el carácter de instrumento legislativo.

3.1. Objetivos de la Política Pública.

Los objetivos de la política pública aplicada al nuevo sistema de pensiones los podemos ubicar desde la exposición de motivos de la N.L.S.S.: "hemos empezado a vivir un proceso de transición demográfica consistente en que ha aumentado la esperanza de vida y paulatinamente han disminuído las tasas de natalidad y mortalidad, teniendo por resultado el crecimiento de la población y de la edad promedio de ésta, lo cual se agudiza en aquella que tiene derecho a la seguridad social. El aumento en la esperanza de vida implica que más gente llega a la edad de retiro y que el número de años durante los cuales se paga una pensión se incrementa sustancialmente."⁶⁷

Para la finalidad del presente trabajo de investigación, se ubicarán los objetivos siguientes de la política pública en el sistema de pensiones:

- La creación de un sistema de pensiones más equitativo y transparente, que a través de la constitución de una cuenta individual para el retiro, propiedad del trabajador, genere atractivos rendimientos con lo cual aumente el monto de su pensión y ésta sea digna y decorosa.
- Regular el funcionamiento de las entidades financieras encargadas de administrar los fondos para el retiro de los trabajadores (Afores).
- Incrementar el ahorro interno a través de los fondos previsionales.

⁶⁷ Nueva Ley del seguro Social Op.Cit. pág. 12



3.2. El problema del sistema de pensiones en la Agenda de Gobierno

A petición del Presidente Ernesto Zedillo, el entonces Director General del del IMSS, Genaro Borrego Estrada, a cargo de un grupo de especialistas, realizó el diagnóstico sobre la situación financiera de dicha institución, este documento se consultó previamente con los sectores que la conforman (sector obrero, patronal y SNTSS) para que en base al análisis conjunto se pudieran elaborar propuestas para así, integrar un proyecto incluyente y representativo que diera viabilidad a la institución y que se apoyaría en en cinco principios básicos:

- La no privatización de la seguridad social.
- No debe haber más carga a los trabajadores y a las empresas en cuanto a sus aportaciones al IMSS.
- Se deben explorar mecanismos para conciliar las finanzas del instituto con la viabilidad de los ramos de aseguramiento.
- El proyecto hacia la nueva era del IMSS debe contar con el consenso de la clase trabajadora del país.

En marzo de 1995 el Director del IMSS hizo público el diagnóstico en el que se señalaba la situación del instituto y es, de esta manera, que la situación de la seguridad social se registra en la agenda de gobierno. Debido a que en nuestro país la seguridad social se deriva de los ideales y derechos sociales que dieron origen a la Revolución Mexicana, guarda un estrecho vínculo con la justicia social, los cambios a la misma, necesariamente deberían ser sustentados por un respaldo ideológico político fuerte para poder legitimarse; el cambio debería surgir por lo tanto de la integración de un proyecto que contemplara la participación de aquellos actores que representan los intereses de los diversos sectores sociales (específicamente de la comunidad IMSS).

A fin de apoyar financieramente al IMSS, se modificaron y crearon nuevos conceptos, mecanismos y condiciones, que por su importancia y trascendencia, cambiaron la operatividad y el procedimiento existentes, dando como resultado el nacimiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro⁶⁸.

⁶⁸ Manual del Agente Promotor, Op. Cit. Pág. 66

La creación del Nuevo Sistema de administración de los fondos para el retiro de los trabajadores, no quedó lo suficientemente regulado para todas y cada una de las entidades financieras encargadas del proceso, por lo que no se cumplían las expectativas iniciales de administración y cobertura, los legisladores de la Cámara de Diputados comenzaron a preparar reformas (12 de agosto del 2002)⁶⁹ para regular a estas entidades financieras encargadas de administrar los fondos de retiro de los trabajadores.

3.3. Fundamentos legales del Nuevo Sistema de Pensiones

Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Dentro de la evolución que ha tenido el IMSS y el sistema pensionario, tenemos la creación del SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro) mismo que en el año 1992 inicia registrando dos rubros de las aportaciones obrero-patronales, retiro y vivienda, registro que desde entonces ha servido de base para el cálculo y conocimiento del total de las aportaciones a que tienen derecho los trabajadores en el momento de su retiro.

Dicho SAR presentó varia deficiencias, sobre todo para la identificación de cuentas de los trabajadores al ser registradas a través del registro federal de contribuyentes establecido por la SHCP, siendo uno de los principales problemas los múltiples casos de homonimia entre otros (como homonimia podemos entender que se asigna un número de seguridad social para dos o más personas de acuerdo a la similitud de sus datos personales).

Sin embargo el SAR viene a ser el principal instrumento legal eficiente en gran medida, para la administración y control de las aportaciones destinadas a la constitución de un fondo para el retiro de los trabajadores.

El Sistema de Ahorro para el retiro, está regulado por leyes de Seguridad Social y prevé que las aportaciones de los trabajadores, patrones y Gobierno federal, sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores con el fin de acumular

⁶⁹ Medina, Eriberto; Guerrero Claudia, " Afirman Legisladores que preparan reformas ", El Financiero. 13 agosto del 2002, pág. 1-A

saldos, mismos que se aplicarán para fines de Previsión Social para la obtención de pensiones o como complemento de éstas.

La finalidad que originalmente tuvo la creación del Sistema de ahorro para el Retiro, fue la de crear un instrumento eficaz que permitiera la posibilidad de que los trabajadores pudieran conservar o mejorar su situación económica al final de su vida laboral, a través de la constitución de depósitos a su favor en cuentas individuales.

Se buscaba que los trabajadores contaran con un monto que les permitiera, en el momento de su jubilación, hacer frente a las necesidades de su edad y circunstancias de jubilado.

Reformas a la Ley del Seguro Social de 1992

Estas reformas se establecieron con el propósito de asegurar el cambio en la economía nacional de la fase de estabilización de crecimiento sostenido, y además:

Contar con un, mecanismo financiero de Seguridad Social con beneficios a mediano y largo plazo para los trabajadores y para la economía en general, buscando fortalecer el ahorro interno para la ampliación de la planta productiva del país.

Se efectuó una reforma a la Ley del Seguro Social para cumplir con estos objetivos, que consiste en la separación y control de las cuotas por concepto de Retiro, Cesantía y Vejez, y aportaciones a la vivienda (INFONAVIT) efectuando su concentración y control en una nueva "Cuenta Individual" a nombre de los trabajadores, mismas que son operadas por las Instituciones de Crédito donde los patrones efectúan los pagos de cuotas obligatorias al IMSS e INFONAVIT , todo ello a partir de 1992.

SAR de Gobierno 1992

De la misma forma, se define que los trabajadores al servicio del estado también tienen derecho a la mencionada cuenta individual, estableciéndose los mecanismos respectivos para su control, el cual se efectúa a partir de las mismas bases del SAR.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

El sistema pensionario tradicional se encontraba desactualizado por lo que en años recientes le era difícil cumplir con los objetivos establecidos desde su creación, además de que el monto de las pensiones era insuficiente para los jubilados lo cual no cumplía con los principales objetivos de Justicia Social que se esperaba lograr. Por todo esto, se efectuó la reestructuración del sistema con el propósito primordial de dar respuesta a las necesidades pensionarias cada vez más grandes y urgentes, así como dar viabilidad al IMSS para un mejor funcionamiento y saneamiento de sus finanzas.

Esta Ley, publicada el 23 de mayo de 1996, regula todos los sistemas de ahorro para el Retiro, los privados y los de Gobierno, teniendo como ejemplo de los privados, los de aquellas empresas particulares que mediante la creación de un fondo privado efectúan aportaciones a dicho fondo a nombre de sus trabajadores, independientemente de las aportaciones obligatorias al IMSS. Esto es, que los trabajadores de dichas empresas pueden llegar a tener, en el momento de su jubilación, una pensión adicional, una parte por medio del IMSS y otra parte por medio de la empresa para la cual trabajaron y que también los pensiona.

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)

De acuerdo a las facultades conferidas a la CONSAR, se expide el reglamento de la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que tiene por finalidad normar los procesos operativos de los participantes y garantizar la observación y cumplimiento de la Ley del SAR.⁷⁰

Este reglamento prevé sanciones administrativas, posibles delitos y penalidades por el incumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones, relacionados con los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a las que se harán acreedores los participantes de dicho sistema.

⁷⁰ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, México, págs. 8,9 y 10.

Cuando se presuma la existencia de algún delito, el presidente de la CONSAR, deberá informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación y se perseguirán a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) previa opinión de la CONSAR. Estas disposiciones no excluyen la imposición de sanciones conforme a otras leyes y la reparación del daño.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Es un organismo público descentralizado, cuya finalidad es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.

Funciones:

- Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios de servicios financieros, sobre asuntos de su competencia.
- Atender y , en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que sean de su competencia.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera.
- Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios en las instituciones financieras, así como emitir dictámenes técnicos.
- Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado.

Art.5 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

El 7 de noviembre se decretó el diferimiento de la Nueva Ley del Seguro Social y también la ley del SAR por seis meses, para entrar en vigor el 1º. De julio de 1997. El gobierno argumentó que necesitaba más tiempo para contar con una clave única de identificación que garantizara a los trabajadores la transparencia en el manejo de sus fondos.

Objetivos del Nuevo Sistema de pensiones en la legislación

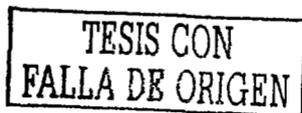
De acuerdo a la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, podemos ubicar los objetivos siguientes:

- El establecimiento de un sistema de pensiones en el que a través de una cuenta individual para el retiro-propiedad del trabajador los fondos depositados en ella le den la oportunidad de obtener ganancias reales, con lo que se incrementaría su pensión al final de su vida laboral; se espera por lo tanto que el nuevo sistema otorgue pensiones " Dignas y Justas".
- A través del Fondo de Pensiones se incrementaría el coeficiente del ahorro interno y esto se traduciría en inversión productiva.

Los objetivos planteados son de carácter cualitativo, no son claros ni precisos, por lo que no pueden actuar como directrices de implementación.

Se pueden tratar de clarificar en cierta medida los objetivos mediante la Ley del Seguro Social y la Nueva Ley del Seguro Social.

* En el sistema de pensiones de la Ley vigente, el 90% de los pensionados recibe la pensión mínima que es equivalente al salario mínimo general del D.F. (actualizada en cada aumento del mismo); este monto resulta insuficiente para los pensionados.



* En la Nueva Ley del Seguro Social el Estado ofrece una pensión mínima garantizada que sería igual al Salario mínimo del D.F. que se actualizaría anualmente en el mes de febrero conforme al Índice nacional de precios al consumidor; estos cambios deben ofrecer cuantías mayores a las señaladas anteriormente debido a que en este nuevo sistema si el trabajador se apega a la pensión mínima garantizada será a causa de que sus recursos son insuficientes para contratar una renta vitalicia o retiros programados.

3.4. Formulación

La lucha por obtener pensiones dignas a partir de las crisis devaluatorias, la falta de ahorro interno que vulnera la economía debido a la dependencia del ahorro externo y de liquidez para el pago de la deuda externa que ha padecido el país desde los años ochenta, han llevado a reformar el sistema de ahorro para el retiro y la aparición de entidades encargadas de administrarlos, en el cobro de comisiones existe heterogeneidad por parte de las entidades encargadas de administrar los fondos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS; las Afores cobran comisiones sobre flujo, es decir, un porcentaje sobre las aportaciones que el trabajador realiza a su cuenta por concepto de retiro; cobran sobre saldo, esto es, un porcentaje sobre el monto total que el trabajador acumula en su cuenta para el retiro, o pueden cobrar tanto sobre flujo como sobre saldo.

3.5. El problema a resolver

Una vez que ha sido definido el problema como público, se pasa a la etapa de su definición; un gobierno democrático difícilmente puede hacer suya una definición que no cuente con el consenso político de los ciudadanos ya que pueden surgir suspicacias por parte de éstos en cuanto a la legalidad, la orientación y el consumo de los recursos públicos, y a las formas de supervisión y cooperación social.

En la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social se ubica y conserva, a pesar de las modificaciones realizadas a partir del 1º. Noviembre del 2002, de manera similar el problema del sistema de pensiones que en el diagnóstico IMSS, no existe contradicción y al contrario hay un reforzamiento a la visión del problema y sus causas.

“Uno de los ramos más importantes y de mayor trascendencia es el IVCM, aún cuando en la actualidad beneficie a más de 1,200,000 mexicanos, se reconoce que el 90% de los pensionados recibe la cuantía mínima (equivalente al salario mínimo general del D.F.), presenta esquema de inequidad (por su estructura), además de que el ramo presenta un severo y evidente problema de inviabilidad financiera.”

Visión Oficial del Problema en el sistema de pensiones:

Desde el surgimiento del sistema de Seguridad Social en México, han habido grandes avances. Se han proporcionado muchos servicios básicos a un sector cada vez más amplio de la población, por lo que su cobertura absorbió una gran cantidad de recursos.

“A más de 50 años de existencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social se revisó en forma imperativa, mostraba quebrantos, insuficiencias, reclamos, necesitaba de un nuevo impulso financiero, mejorar su administración, modernizarlo con descentralización y productividad para elevar la calidad de los servicios.”⁷¹

Es importante señalar que los Sistemas de Salud de la República Mexicana en los últimos lustros ha mejorado, con el objeto de aumentar las probabilidades de vida de los adultos y de los infantes. Con ello lógicamente aumentó el número de pensionados en la República mexicana, lo que ha significado que los pensionados vivan más y por lo tanto sean necesarios mayores recursos para hacer frente a los pagos por concepto de pensiones.

Durante el periodo 1995-2000 del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León presidente de México, se orientó la transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social en cinco puntos:

- 1.-No a la privatización.
- 2.-No al aumento de las cuotas a trabajadores y empresarios.
- 3.-Finanzas sanas.

⁷¹ Derbez del Pino, “El IMSS enfermo pero no desahuciado”, entrevista con el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, revista “Vértigo”, 11-08-2002 No.73, pag 11



4.-Ampliación de cobertura promoviendo el empleo.

5.-Productividad a la clase trabajadora del país, buscando la reforma por la vía del consenso.

Un estudio del propio I.M.S.S. que fue elaborado por especialistas de ésta institución, ventilaron la situación crítica que imposibilitaba garantizar las pensiones en el futuro a los asegurados, puesto que las situaciones sociales cambiaron. Por ejemplo en 1950 (a siete años de haberse creado el I.M.S.S.), el promedio de vida de los mexicanos era de 46 años, en 1990 es de 72 años.

Así mismo, cada vez hay un mayor porcentaje de pensionados en relación a los trabajadores activos: "En 1950, había 67 trabajadores activos por cada pensionado; en 1994, se encontraban 8 trabajadores activos por cada pensionado".⁷²

La transición demográfica acelerada y los cambios en el perfil de las enfermedades son factores que inciden de manera importante por mayores recursos; en cuanto a trabajadores jubilados del propio Instituto, al 31 de diciembre del 2001, habían rebasado poco más de cien mil trabajadores jubilados y se espera que para dentro de diez años su incremento alcance la cifra de 230,000⁷³.

Sin embargo, los recursos captados para financiar prestaciones y beneficios de largo plazo como fallecimiento y retiro, fueron canalizados para solucionar problemas de corto plazo. No se logro que estos recursos ingresaran al sistema financiero con una visión de largo plazo y no se pudieron canalizar al desarrollo de la infraestructura ni para respaldar proyectos de inversión de largo plazo.

Es trascendente aclarar que esa fuerte cantidad de recursos pudieron haber apoyado la estabilidad financiera de México y no fueron aprovechados con ese propósito.

Actualmente datos oficiales arrojan las siguientes cifras⁷⁴:

Derechohabientes: 46,159,645 (a mayo de 2002)

⁷² Pazos, Luis.-Op. Cit. pag.83

⁷³ Derbez del Pino, Op.Cit, pag 12

⁷⁴ Ibid. Pag 16

Jubilados y pensionados: 1,983,918

Trabajadores del IMSS: alrededor de 360,000

A partir de la crisis financiera de 1995, los empresarios solicitaron al Gobierno Federal una disminución a las cuotas para generar más empleos, lo cual no cumplieron⁷⁵ y las aportaciones disminuyeron en un 50% a julio de 1998. Otra de las causas que generaron dicho déficit en el IMSS, corresponde a la disminución de sus ingresos vía cuotas obrero.patronales, como consecuencia de la elevada tasa de desempleo que se dio en 1995, alcanzando el nivel más alto en la historia del país (6.6%), el número de trabajadores que perdió su fuente de ingresos en el empleo formal, fue de aproximadamente de 2,500,000

Arena Política

La arena política en que se ha desenvuelto el intento de formalización jurídica de la Política Pública ha sido relativamente de intereses exclusivos y contrapuestos de grupos. Los diversos actores políticos se agrupan de acuerdo a sus intereses, concepciones y necesidades en relación a la seguridad social; por un lado algunos actores políticos consideraban que la propuesta de reforma a la Ley que regula a las Afores no favorece de igual manera a las partes interesadas, habría afectados y beneficiados al aprobarse.

El Senador Carlos Rojas manifestó su desacuerdo a la propuesta de inversión de los recursos de los trabajadores en el extranjero, consideraba que esto no implicaba la consecución de mayores rendimientos, y que contradecía el objetivo inicial de garantizar el ahorro interno por el que fueron creadas las Afores; expuso el informe presentado por la Organización para la Cooperación y desarrollo Económico (OCDE) donde se señalaba que Pemex necesita de 30 mil millones de dólares para mantener su nivel competitivo y propuso modificar leyes para canalizar los ahorros como inversión con rendimiento a empresas como Pemex o CFE, que son para el desarrollo del país.⁷⁶

⁷⁵ Flores, Leonor. " Serios problemas en el IMSS", El Financiero, 6 julio de 1998, pág 56

⁷⁶ Barajas, Esperanza. " Buscan evitar a Afores invertir en el exterior", Reforma, 8 de octubre de 2002, Negocios pág 10

La continuidad en la Política Pública oficial mediante la regulación de las Administradoras de Fondos para el Retiro

La propuesta oficial manifestaba que los recursos de los trabajadores provenientes de los fondos de ahorro para el retiro podían ser invertidos en el extranjero para obtener mas y mejores rendimientos en beneficio de los trabajadores.

El 1º. de octubre del 2002 se presentó ante el pleno del Congreso de la Unión el proyecto de reforma a los Sistemas de ahorro para el retiro, la propuesta otorgaba mayores facultades para regular las comisiones que cobran las administradoras y reducían de 20 al 10 por ciento el valor de los activos totales que pueden ser invertidos en el extranjero

Postura de los actores políticos frente al problema del sistema de pensiones

El Ejecutivo Federal envió en diciembre de 1995 al Congreso de la Unión, un proyecto de reforma a la Ley del IMSS en la que se dejaba entrever la privatización de algunos ramos de aseguramiento, además, de crear una nueva forma de integrar y manejar los fondos de pensiones en forma individual para cada trabajador. .

Este proyecto generó críticas del sector empresarial, trabajadores, partidos políticos, profesionistas, líderes de opinión y público en general, originó protestas, peticiones, modificaciones y sugerencias cuyas posturas hicieron llegar a legisladores estatales y federales, con el objetivo de que no se aprobara dicho proyecto ya que atentaba contra los derechos de los trabajadores, una situación no muy homogénea y con modalidades distintas, aglutinaron organizaciones sindicales, tales como el SNTSS, entre ellos el sindicato de los telefonistas, SME, confederación Obrero Revolucionaria, Asociación Sindical de Pilotos Aviadores, etc. Un total de 14 sindicatos con una membresía aproximada de 1,400,000 agremiados, los jubilados y pensionados reunidos en el Movimiento Nacional Unificado de Jubilados y Pensionados (MNUJP), un grupo de expertos y académicos en ciencias sociales, el PRD, y un grupo de legisladores del PRI.

La otra posición quedó plasmada en la nueva legislación del IMSS (diciembre de 1995); sus principales actores fueron el gobierno federal, en particular el presidente de la República, el Secretario de Hacienda y el Director del IMSS, las cúpulas de las organizaciones empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana, una consultora privada, el Centro de Estudios Estratégicos para la Seguridad Social A.C. y el PRI (con algunas disidencias), el PAN; el presidente del Congreso del Trabajo y algunos sindicatos agrupados en el mismo.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 encontramos hacia donde apuntaba la postura del gobierno, en los apartados de seguridad social y del ahorro.

Antes del debate entre los principales partidos PRI, PAN y PRD, se expresaron dos importantes puntos de vista: el de los sindicatos y el de las corporaciones empresariales: la CTM asumió una postura política como institución corporativista, aceptó las reformas al concederse su petición de la creación de una Afore que perteneciera al IMSS; la otra postura (empresarios.) no estaban de acuerdo con la participación del IMSS porque la consideraban competencia desleal al disponer este mismo de toda la información relativa al ahorro de los trabajadores.

Al aprobarse y ponerse en marcha el Nuevo Sistema de Pensiones por medio de las Afores, no se encontraban unificados los criterios para el cobro de comisiones, por concepto de administración de las cuentas individuales, el dirigente de la Concamin y presidente de la Comisión de Vigilancia de la CONSAR (Lic. Javier Prieto) y el de Concanaco (Lic. Arturo Gonzalez) consideraron que las comisiones que cobran las Afores en México deberían ser homologadas con los estándares internacionales, la iniciativa privada y el Gobierno deberían consensar un techo financiero para las comisiones.

Los legisladores del PRI, PAN y PRD así como el Secretario de de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados (Samuel Aguilar) y el Lic. Luis Ríco Samaniego, Senador Priista, propusieron reformas para establecer topes a las comisiones que cobran las Afores. El Diputado perredista Cuauhtemoc Montero (presidente de la Comisión de Seguridad Social) propuso la creación de una Afore con

comisiones más bajas operada por el mismo Estado, para que con esto se obligue a las otras Afores a disminuir los costos por administración de las cuentas individuales de los trabajadores.

En las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro que aprobó el Senado y que posibilita a las Afores a invertir hasta un 10% del ahorro de los trabajadores en el mercado internacional para el año 2003 se da la postura de los principales partidos políticos de la siguiente manera⁷⁷:

A favor: 73 Senadores del PAN y PRI

En contra: 16 PRD, 1 Convergencia

Abstenciones: 3

El respaldo ideológico de la propuesta oficial

En su período como Director del IMSS, Genaro Borrego propuso que el gobierno federal debería aportar más recursos económicos a esta institución para sanear su estado financiero por medio de los ingresos fiscales, llamados impuestos generales; reiteraba que resultaba impostergable el cambio para el IMSS⁷⁸, que se debería incluir un nuevo esquema de pensiones más justo, financieramente sustentable, garantizado y regulado por el Estado, que fomentara el ahorro nacional, para conservar el principio de redistribución y garantizar una pensión mínima, insistió en la no-privatización y la preservación de los principios básicos de la seguridad social tales como la universalidad, la justicia, la equidad, la redistribución del ingreso

Todos los actores políticos estuvieron de acuerdo en que resultaba inevitable un cambio al régimen de seguridad social. Al analizar algunos documentos y declaraciones en la prensa que realizaron distintos actores políticos, posterior a la presentación del diagnóstico, que comprende el período de abril de 1995 y hasta la aprobación de la iniciativa de la Nueva Ley del Seguro Social en la Cámara de Diputados; en dicho

⁷⁷ Reforma, "Autorizan invertir 10% Afores en el extranjero", Negocios, 9 de octubre del 2002, pág. 1-A
⁷⁸ La Jornada, "Más fondos al IMSS vía impuestos, pide Borrego", El País, viernes 28 de julio de 1995, pag. 20

documento podemos entrever la postura del gobierno federal sustentando la postura oficial frente al problema y su alternativa de solución. La estrategia del gobierno consistió en realizar una "consulta a la sociedad" y hacer responsables de la reforma a los actores involucrados, esto con la finalidad de lograr obtener el respaldo ideológico-político y contrarrestar de esta manera a los actores opuestos a esta alternativa.

Posteriormente a la presentación del diagnóstico I.M.S.S., los distintos actores políticos perfilaron su postura, por un lado frente a la definición del problema de la inviabilidad financiera y a la inequidad (estructura) del sistema de pensiones.

En diversas ocasiones⁷⁹ se han rendido declaraciones sobre la no privatización del IMSS, se ha insistido en que el instituto no se privatiza⁸⁰, por lo que el Estado mexicano continúa siendo el principal responsable de la seguridad social, no se contempla el aumento de cuotas obrero-patronales en la solución de la problemática del financiamiento de dicha institución; al dar a conocer el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual; anunció también que la iniciativa privada invertirla en la seguridad social.

Esta postura tiene básicamente los siguientes ejes:

La desarticulación del sistema integral de protección social; la supresión del principio de solidaridad mediante la individualización de las obligaciones y derechos, la vinculación más estrecha entre la aportación y los servicios-beneficios recibidos, la administración privada de las pensiones.

3.6. Implementación

La política pública en el momento en que se hecha a andar desata oportunidades y expectativas, diversos intereses de individuos y grupos entran en juego, se asignan cargas de trabajo y responsabilidades a las instancias o dependencias encargadas de la

⁷⁹ La Jornada, " No se venderá la Seguridad Social ni el IMSS, dice Genaro Borrego". Sábado 29 de abril, 1995, pag. 15

⁸⁰ Derbez del Pino, Op. Cit., pag 13

implementación, así como las funciones en torno a la consecución de objetivos, es entonces cuando la implementación se vuelve un proceso muy complejo.

En el nuevo sistema de pensiones, el Estado redefine totalmente su papel dentro del desarrollo de la seguridad social, por un lado asume los costos fiscales de transición al pasar de un sistema público a un sistema privado de pensiones. También con recursos fiscales asumirá las previsibles fallas del mercado al garantizar una pensión mínima al trabajador que sus recursos ahorrados a través de su vida laboral (mínimo 24 años de acuerdo a la N.L.S.S.) no sean suficientes para gozar de una pensión vitalicia a una pensión de retiros programados.

El Estado por medio de la CONSAR, disminuirá su participación a una regulación prudencial en el régimen de pensiones. Mientras el papel del IMSS será sólo limitativo a la recaudación de las cuotas obrero- patronales y estatales.

Aún cuando en la N.L.S.S. y la Ley del SAR se le conceda al Estado una participación decisiva en la vigilancia de el sistema Afores – Siefores, este tendrá una conducción flexible para amoldarse a los vaivenes económicos.

Con las consideraciones anteriores, la responsabilidad constitucional del Estado (ART. 123 constitucional fracción XXI)⁸¹ de garantizar en un marco de régimen público y solidario en derecho de los trabajadores mexicanos a la seguridad social, se delega a agentes privados.

La N.L.S.S. faculta al IMSS para la realización de la Seguridad Social; y en los Arts. 3,4, y 5 del mismo ordenamiento señalan que la realización de la Seguridad Social estará a cargo de entidades públicas, que la Seguridad Social tiene carácter de servicio público descentralizado denominado IMSS.

El Instituto tendrá la tarea de emisión, cobranza y control de las aportaciones del seguro de RCV; además de fungir como pagador de las pensiones actuales con fondos federales, en cuanto a la CONSAR, se le consideraron amplias facultades. Esta entidad



es un órgano administrativo desconcentrado de la S:H:C:P., que tiene a su cargo la colaboración, coordinación, regulación supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

También tiene facultades para regular mediante disposiciones de carácter general la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones, a emitir disposiciones en cuanto a la constitución, organización y funcionamiento, operaciones y participación de las entidades que intervienen en los sistemas de ahorro; supervisar a las participantes del sistema, inclusive imponer multas y sanciones; tramitar reclamaciones de trabajadores y patrones contra instituciones de crédito y administradoras, de acuerdo al procedimiento de conciliación y arbitraje prevista en la Ley del SAR.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (**CONSAR**)

Es el órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional y propia en los términos de la Ley del SAR.

La CONSAR debe garantizar que los Sistemas de Ahorro para el Retiro operen con eficiencia además de vigilar que se cumplan los requisitos para el registro de un plan de pensiones privado o derivados de contratación colectiva.

Facultades de la CONSAR:

- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones o permisos de las Administradoras de Fondos para el retiro (AFORES). Y a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).
- Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de las Instituciones de Crédito y Administradoras.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alco, México 1998, pág. 127

- Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la Ley del SAR.
- La Comisión llevará a cabo la inspección de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro de acuerdo a un programa anual de visitas de inspección, que será aprobado por el presidente de la Comisión en el mes de diciembre del año inmediato anterior.
- En dicho programa deberá definirse la forma y términos en que será ejecutado, así como el calendario de actividades para su cumplimiento.
- Si de la visita de supervisión resultara que alguna de las operaciones o actividades de las AFORES no se apega a lo dispuesto por la Ley, la CONSAR podrá realizar una "Intervención Administrativa o Gerencial", misma que se realiza mediante un interventor-gerente, el cual tendrá las facultades que correspondan al área intervenida para su corrección.

La CONSAR cuenta con tres órganos de Gobierno⁸²:

- Junta de Gobierno
- Secretario de Hacienda y Crédito Público.- estará a cargo de presidir la junta de gobierno.
- Presidente de la Comisión.- dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales.
- Presidencia
- Comité Consultivo y de Vigilancia

Las facultades o funciones de estos tres órganos son:

Junta de Gobierno:

- Otorga, modifica o revoca autorizaciones a las AFORES y SIEFORES.
- Ordena la intervención administrativa o gerencial de las AFORES y SIEFORES.
- Aprueba la estructura y organización de la CONSAR.

Presidencia:

- Representa legalmente a la CONSAR
- Dirige la administración de la CONSAR

⁸² Manual del Agente Promotor, Op. Cit. Pág. 71

- Establece nombramientos y remociones
- Elabora un informe anual de las actividades desarrolladas por la Comisión ante la SHCP
- Supervisa la participación del SAR
- Formula el presupuesto anual

Comité Consultivo y de Vigilancia

- Conoce sobre la administración de cuentas individuales, transmisión de recursos e información para su supervisión.
- Prevenir conflictos de interés y prácticas monopólicas que perjudiquen a los trabajadores.
- Presentar un informe anual de actividades a la Junta de Gobierno de la Comisión.

CONSAR.-sus atribuciones son principalmente reglamentarias: regula la elaboración de disposiciones generales sobre organización; construcción y funcionamiento de los participantes en el sistema entre otras, es dejarlas al arbitrio de una autoridad administrativa; en un futuro deberá considerársele al Congreso, como lo señala la Constitución.

Como se mencionó anteriormente los órganos de gobierno de la CONSAR son la junta de gobierno, la Presidencia y el Comité consultivo y de Vigilancia. Dentro de éstos órganos tendrá amplia presencia la SHCP, inclusive para nombrar al presidente de la CONSAR, incluyendo el nombramiento De los representantes obreros en la Junta de Gobierno. También confluirán en este mismo Órgano como vocales el Gobernador del Banco de México, el subsecretario de la SHCP, el Director del IMSS, el Director del ISSSTE, el presidente de la CNBV entre otros.

En relación a las AFORES y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro (SIEFORES) tienen entre sus objetivos exclusivos obtener adecuada rentabilidad y Seguridad en las inversiones de los fondos de pensiones.

La población económicamente activa como grupo objetivo de la Política pública

Uno de los factores más importantes en el proceso de la implementación es el comportamiento o participación del grupo objetivo al que se dirige la policy pública.

Al principio fue a los trabajadores afiliados al régimen del IMSS a quienes estaba dirigido el Nuevo sistema de pensiones, la nueva legislación los obliga prácticamente a su participación en el mismo. En los artículos de la NLSS, del IMSS que va del 174 al 200 se regulan las obligaciones y derechos que cada trabajador tiene dentro del sistema; con las reformas y adiciones a la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (9 de octubre del 2002) se amplía la cobertura y abre la posibilidad para que cualquier persona, sin importar su fuente y nivel de ingreso, tenga una cuenta en alguna Afore y destine esos recursos para financiarse una pensión.⁸³

Todos los trabajadores están registrados en una cuenta individual abierta para el momento de su retiro y está administrada por alguna Afore. Uno de los factores que inciden en la desconfianza del nuevo sistema de pensiones, radica en la naturaleza misma del sistema, ya que los fondos están destinados a la inversión en el mercado de valores, como instrumentos de deuda, por lo que no se garantiza un rendimiento exclusivo, se pueden suponer pérdidas o ganancias en relación a las fluctuaciones del mercado, pero el factor medular por lo que un trabajador se puede decidir en elegir la AFORE que manejará su cuenta de ahorro es el cobro de comisiones por parte de éstas.

Factores no normativos que influyen en el proceso de implementación.

El papel e impacto de los medios masivos de comunicación (TV, radio, prensa) han servido de instrumento para influir en la opinión pública, en este caso como apoyo en la implementación del nuevo sistema de pensiones por parte de los participantes del mismo, tanto de las entidades gubernamentales encargadas de la implementación como de los representantes de las afores; también han servido como instrumentos para sondear las respuestas de los trabajadores, no se debe descartar que también pueden ser medios para expresar opiniones contrarias al nuevo sistema, incluso los propios medios influyen

⁸³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Principales reformas y Adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 9 de Octubre del 2002. Pág. 1

en el comportamiento de los trabajadores para que éstos se afilien o no a alguna de ellas, cada tipo de comunicación incide en forma diferente en la sociedad.⁸⁴

En la medida en que cada trabajador conozca más los mecanismos del nuevo sistema de pensiones, tendrá más elementos que le permitan elegir prudentemente.

3.7. Evaluación: Comportamiento de las AFORES

Competencia de las AFORES.

Las causas por las que el gobierno autorizó varias AFORES fueron para generar competencia y recursos financieros , ya que consideraba que ésta sería la mejor manera de ofrecer un servicio de calidad y con una disminución en los precios.

Pero en realidad el servicio que se presta posee varias deficiencias y no se ve una clara y transparente justicia social de las administradoras de fondos para el retiro, su función es operar las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y responsabilizarse de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.

Al trabajador cotizante en el IMSS, se le abre un menú de varias empresas privadas y autorizadas -12 AFORES- que tratan de convencerlo en que cada una de ellas es la mejor administradora de sus ahorros y la que le garantiza los mejores rendimientos y servicios.

A solo año y medio de haberse iniciado ya la competencia, varias AFORES estuvieron obligadas a reducir las comisiones que plantearon originalmente.

Debido a que el sistema es nuevo en México y todavía no hay muchos antecedentes en cuanto al servicio que prestan y el cuidado en invertir los ahorros, el factor medular para que un trabajador pueda elegir entre las diversas opciones que ofrecen las AFORES, se

⁸⁴ Tesis: El Nuevo Sistema de Pensiones del IMSS, Un análisis de Policy Pública. Presentado por Miguel Angel Morelos Perez, ENEP Acatlán UNAM. Septiembre de 1997, pág 50



encuentra en el porcentaje que cobran por comisión, es decir, las cantidades que toman de los ahorros de los trabajadores cada AFORE.

Esto, aunado al servicio, el cuidado y el conocimiento con respecto a la inversión de los recursos para futuras pensiones, es otro factor importante para decidir si es conveniente o no elegir y mantener los ahorros en una AFORE.

Las comisiones más importantes de las que se debe tener mayor conciencia y cuidado, son las que se cobran:

SOBRE FLUJO: Es decir, sobre el salario con que cotiza el trabajador en el IMSS (el salario diario base de cotización). A diferencia de Chile que en promedio son del 3%, en México esas comisiones varían entre el 1 y 2%, siendo en promedio del 1.5%.

SOBRE SALDO: Se calcula sobre la cantidad que resulta después de que la AFORE le aumenta los intereses ganados y las demás aportaciones (como las que hace el trabajador voluntarias).

Esta comisión porcentualmente es menor a la que se cobra sobre flujos, pero recordemos que es sobre un cantidad cada vez mayor.

SOBRE RENDIMIENTO REAL: Es decir, sobre el rendimiento que resulta de restar el fondo incrementado en un mes debido a las tasas de interés y a otras ganancias menos el porcentaje que creció la tasa de inflación en ese mismo mes. Entonces, si no hay ganancias por arriba de la tasa de inflación, la AFORE no cobra nada por rendimientos reales; que hasta cierto punto podríamos decir que beneficia al trabajador por no cobrarle comisiones de fondo sobre rendimiento real.

Generalmente los trabajadores que analizan las cifras al momento de la afiliación y en los traspasos de sus cuentas individuales, son los que tienen mayores ingresos y nivel educativo⁸⁵.

⁸⁵ El Economista. "Las AFORES, los traspasos y las comercializadoras". Martes 13 de agosto 2002. Pag. 18



Una situación que resulta en detrimento de los trabajadores es que existen comercializadoras que al poseer información sobre un número importante de cuentas, hacen negocio con algunas AFORES, al conocer de antemano el rumbo que generan los cambios y a sabiendas que la CONSAR no las puede controlar; la falta de medidas e instrumentos de control (por ejemplo sistemas electrónicos de supervisión), no le permiten detectar actos de corrupción (números de seguridad falsos, inscripciones masivas de trabajadores de ciertas empresas o industrias en una AFORE o entradas en conjunto de grupos afiliados que fueron dados de alta en el IMSS en un mismo día).

Los trabajadores confían su dinero a la Afore, ésta lo invierte para obtener rendimientos, beneficiándose por poseer el dinero y además le cobra comisión por administrarlo, la administración de las pensiones son un factor social que se orienta al futuro de muchos trabajadores. El riesgo es otra variable en la inversión de los fondos de ahorro de los trabajadores, éste se encuentra en función de la oferta y la demanda de los activos en los mercados financieros.

A pesar de lo anterior, es importante dejar claro que los patrones y sindicatos pueden recomendar Afores, pero no pueden legalmente obligar a los trabajadores a decidirse por una.

Se debe tener en cuenta que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), de acuerdo al artículo 3º. de la Ley de los Sistemas para el Retiro, es el organismo encargado de otorgar, supervisar, cancelar y multar en determinado momento a las Afores y Siefores, cuando no cumplan con la normatividad a que están sujetas⁸⁶.

3.7.1. La Administradora de Fondos para el Retiro Siglo XXI

El 26 de febrero de 1997 quedaron formalmente constituidas las empresas AFORE XXI, Sociedad Anónima de Capital Variable y SIEFORE XXI, S. A. de C.V.

Un día después, la CONSAR les otorgó la autorización para iniciar operaciones.

⁸⁶ Ley del SAR, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1999. México, págs. 5



AFORE XXI se crea a partir de la idea de que el IMSS ha protegido la seguridad social y ha sido el pilar del sistema de pensiones y jubilaciones en México; sin embargo en la realidad se observa que entre el antiguo sistema de pensiones y AFORE XXI, existe una gran distancia que no beneficia a los sectores de la población trabajadora más desprotegida.

AFORE XXI está formado por la conjunción de capital público (IMSS) y privado (Prudential International Investments), se establece un equilibrio entre las ventajas tecnológicas y la experiencia financiera entre dichos socios, mismas que no compaginan con el compromiso social del estado mexicano y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo de los trabajadores.

A partir del 1º. de marzo del 2002.

La responsabilidad de los accionistas está limitada a sus aportaciones de capital en la Afore: Instituto Mexicano del Seguro Social 50%, Prudential International Investments Corporation, subsidiaria de Prudential Financial, Inc., 48.81%; DMO México, S. de R.L. de C.V., 1.19%.

SIEFORE XXI REAL.

A través de la Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro, SIEFORE XXI REAL, la AFORE XXI cuenta con medios que no permiten ofrecer una adecuada rentabilidad a los trabajadores a través de la inversión en los mercados financieros de los recursos provenientes de las aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de las aportaciones voluntarias de los trabajadores, de la cuota social pagada por el estado y de los recursos propios de la Afore; ya que está obligada a mantenerlos como lo establece la ley de los S.A.R.⁸⁷

SIEFORE XXI REAL opera exclusivamente con valores y documentos a cargo del gobierno federal y aquellos que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, dando con ello una desestabilidad e inseguridad a los

⁸⁷ Véase, para ampliar más este tema, el Artículo 28 de la Ley de los S.A.R.

rendimientos que genera en cuentas individuales de los trabajadores y a los socios de AFORE XXI.

Por tanto, las acciones emitidas por las SIFORES que opera AFORE XXI son calificadas a baja escala de acuerdo a las normas emitidas por la CONSAR.

Las variables que determinan la cuantía del fondo individual en el largo plazo fundamentalmente son el salario y su incremento, se deben tomar en cuenta las diferencias salariales que se establecen por zonas en la república mexicana, la cuota social estatal, la aportación voluntaria, la tasa de rendimiento del fondo, el nivel de comisiones que se cobra por manejo de cuenta, la densidad de aportes y el número de semanas cotizadas.

Estas variables presentan dificultades para su estimación en el largo plazo debido a que dependen del comportamiento del ciclo económico, la única variable definida en este esquema es la cuota social estatal y también puede determinarse un cierto nivel de comisiones, pero la incertidumbre del modelo se presenta con las variables que difícilmente pueden ser calculadas para períodos tan largos, como la evolución de los salarios, en consecuencia, la densidad de los aportes, la tasa de rendimiento y el porcentaje que se cobra por los conceptos de las comisiones son las variables que en última instancia determinarán la cuantía de la pensión.

El riesgo en el Nuevo Sistema de pensiones, consiste en que la inversión de un porcentaje de los fondos previsionales se hará sobre instrumentos o activos en los mercados financieros tanto nacionales como en el extranjero, en donde los precios se determinan por el comportamiento de la oferta y la demanda, el tipo de rendimiento sobre la inversión de los recursos previsionales dependerá de estos movimientos, de manera que el comportamiento positivo o negativo que se pueda registrar sobre el fondo de la cuenta del ahorrador, dependerá del de interés producto de la inversión.

Cada AFORE cobra una comisión por proporcionar los servicios de administración de las cuentas individuales de cada trabajador afiliado.

De acuerdo a la CONSAR, las 12 AFORES cobran distinta comisión calculándose ésta principalmente sobre flujos y saldos.

AFORE XXI, Allianz Dresdner, Banorte Generali, Principal, Profuturo GNP, Santander Mexicano, Tepeyac y Zurich cobran comisión sobre flujo y una sobre saldo, esta última como porcentaje anual.

Banamex, Bancomer, e ING son Afores que cobran una sola comisión sobre flujos; y Afore Inbursa es la única cuya comisión es sobre el rendimiento real obtenido en su Siefore, algunas Afores otorgan descuentos a los trabajadores, dependiendo de los años que estén afiliados a las administradoras.

Durante 1999 subieron su comisión por saldo las Afores Bancrecer Dresdner, Garante y Profuturo GNP. En tanto que las Afores Principal, Banorte, Tepeyac y Zurich incrementaron su comisión por flujo. En el año 2000 Afore Zurich y Afore Principal subieron su comisión por flujo, la primera de 1.45% a 1.65% además de eliminar sus descuentos por antigüedad, y la segunda de 1.35% al 1.60%. Promedio de la comisión equivalente sobre flujo a 25 años en diciembre de 1998: 1.67%, Promedio de la comisión equivalente sobre flujo a 25 años en abril de 2000: 1.93 Vigente a partir del 1º de julio de 2000. Afore XXI aplica una comisión de 1.45% sobre flujo de cuotas recibidas y por saldo del 0.20% anual sobre el valor de los activos administrados. No aplica comisión por ningún otro servicio⁸⁸.

Gráfica 3

Fondos de los trabajadores acumulados por Afores		
	Millones de pesos	Participación
Banamex	103,586	23.70%
Bancomer	95,650	21.80%
Profuturo GNP	42,633	9.70%
Santander Mexicano	38,874	9.10%
ING	37,390	8.50%
Inbursa	31,931	7.30%
XXI	27,374	6.30%
Banorte Generali	24,653	5.80%
Allianz Dresdner	15,475	3.50%
Principal	10,538	2.40%
Tepeyac	4,867	1.10%
Zurich	3,817	0.90%
Total	437,788	100.00%

⁸⁸ Reforma, "Lideran en recursos", Negocios, Reforma/Redacción, 13 agosto 2002, pág. 1-A

Saldo Estimado del Ahorro para el Retiro con la Estructura de Comisiones Vigente (Datos estadísticos emitidos por la CONSAR el viernes 11 de octubre de 2002).

Fuente: Reforma, "Lideran en recursos", Negocios, Reforma/Redacción, 13 agosto 2002, pág.1-A

Gráfica 4

CINCO AÑOS		QUINCE AÑOS		VEINTICINCO AÑOS	
AFORE		AFORE		AFORE	
Inbursa	45,247	Banamex	112,701	Banamex	225,988
XXI	43,997	ING	112,094	ING	223,203
Banamex	43,882	Bancomer	111,753	Bancomer	222,350
ING	43,882	XXI	111,157	Principal	221,365
Bancomer	43,855	Principal	111,110	XXI	218,418
Tepeyac	43,772	Tepeyac	110,701	Tepeyac	218,098
Principal	43,629	Banorte Generali	109,753	Banorte Generali	214,501
Banorte Generali	43,486	Inbursa	108,861	Allianz Dresdner	208,778
Allianz Dresdner	43,265	Allianz Dresdner	107,736	Inbursa	197,304
Profuturo GNP	42,537	Profuturo GNP	103,182	Profuturo GNP	195,266
Santander Mexicano	42,202	Santander Mexicano	100,541	Santander Mexicano	186,483

Saldo proyectado de la subcuenta de retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez con las comisiones vigentes de cada AFORE.

Supuestos: Tasa de rentabilidad de 5% anual en términos reales, periodos de cotización de 5, 15 y 25 años, un nivel de ingreso igual a tres veces el salario mínimo, un saldo inicial de \$ 20,488.8, crecimiento real del salario de 0% y 5 años cumplidos de permanencia.

Fuente: Reforma, "Lideran en recursos", Negocios, Reforma/Redacción, 13 agosto 2002, pág.1-A

Se debe recordar que al existir varias AFORES, el trabajador tiene la posibilidad de escoger dónde poner a trabajar sus ahorros, lo cual implica nuevas responsabilidades y riesgos.

Administración foránea del Sistema de Pensiones

De doce Afores que existen en México, once pertenecen a grupos foráneos, durante el 2001 algunas Afores renovaron propietario, por fusión o venta de la misma, como

Garante, la firma Dresdner Pensión Fund Holding adquirió el 51% del capital social de la AFORE Bancrecer Dresdner y al poseer el 95% del total, su denominación cambió a AFORE Allianz Dresdner, La corporación holandesa ING Insurance International adquirió la AFORE Bitol que opera bajo la denominación ING Afore.

En cuanto a fusiones, está en proceso la de AFORE Garante con la AFORE Banamex, al adquirir el grupo financiero Banamex Accival la primera; Principal Financial Group adquirió la AFORE Zurich y en julio del 2002 compró la compañía de rentas vitalicias operadas por AIG México Seguros Interamericana. En el sector asegurador, los cambios son trascendentales por la venta tanto de empresas pequeñas y medianas, hasta las más grandes compañías como Seguros Monterrey a la empresa estadounidense New York Life, Seguros Comercial América fue comprada por la holandesa ING, también se desincorporó la paraestatal Aseguradora Hidalgo Metropolitan Life, originaria de los E.U.

Gráfica 5

Inversión Foránea en Afores		
Afore	País	Trabajadores registrados
Allianz Dresdner	Alemania	1,277,234
Banamex *	Estados Unidos	4,992,317
B. B. V. - Bancomer	España	4,136,904
Banorte Generali	Holanda y Bélgica	2,504,928
Infursa	Estados Unidos	1,550,979
ING	Holanda	2,724,149
Principal	Estados Unidos	1,383,714
Profuturo GNP	México	2,848,011
Santander Mexicano	España	3,230,946
Tepeyac	España	943,037
Siglo XXI	Estados Unidos	1,646,562
Zurich	Estados Unidos	805,553

* En proceso de fusión con Garante

Fuente: El Economista, Las Afores, los traspasos y las comercializadoras, 13 de agosto del 2002, pág.18

Los recursos de 26.6 millones de trabajadores inscritos en las Afores suman actualmente 409 mil millones de pesos.

Saldo de los recursos de los trabajadores en las Afores (millones de pesos):

Administrados por INFONAVIT: 37 %

Administrados por las Afores: 63 %

Suma: \$ 408,959 (Feb 2001)

De esta cifra, las Afores administran el 53 % y lo invierten principalmente en valores del gobierno⁸⁹.

Gráfica 6



Los recursos de 26.60 millones de trabajadores inscritos en las Afores suman actualmente 409 mil millones de pesos, en valores privados y bancarios están invertidos el 12%, pero se observa una tendencia a la alza⁹⁰.

Fuente: Revista, Trabajo y Democracia hoy, No.66.México,pag.22

En las primeras declaraciones sobre el nuevo sistema de pensiones para el retiro, el exdirector del IMSS; Ricardo García Sainz argumentó que los recursos que serán entregados a las Afores en 25 años serán equivalentes al 60 % del PIB⁹¹. y que serían los grupos financieros con mayor presencia, en la administración de los fondos para el retiro, en este caso extranjeros, quienes concentrarían esos valores constituyendo un problema que rebasaría los límites de la seguridad social para entrar a la de seguridad nacional.

⁸⁹ Revista, Trabajo y Democracia hoy, No.66.México,pag.22

⁹⁰ Idem.

Conclusiones

Una parte importante en la implementación de la política pública en el sistema de pensiones fue la controversia suscitada por la participación de capital externo en las Afores, los debates esgrimidos en contra argumentaban que si desde un principio las razones que llevaban a reformar este sistema se encontraba el de fomentar el ahorro interno y dar viabilidad financiera al antiguo sistema de pensiones, porqué aceptar la participación directa o indirecta de instituciones financieras extranjeras, cuyas prioridades de canalización del ahorro no están en el país.

De acuerdo a estimaciones de la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), con cifras a mayo del 2002, la diferencia que puede llegar a haber entre la comisión más barata y más cara de las Afores es de 111 % para un plazo de 25 años.

Debido a la falta de uniformidad en el cobro de comisiones, se ha sugerido el cobro sobre activos de las cuentas individuales y su homologación en porcentaje.

⁹¹ Diario, *Corre la Voz*, "Entrevista con el exdirector del IMSS Ricardo García Salas", México 30 abril 1997, pág. 2

Conclusiones

En lo fundamental, con cargo a un "Diagnóstico" preparado por la Dirección General del IMSS, la redacción de la Nueva Ley del Seguro Social le dió un giro a los viejos sistemas de pensiones. Lo característico del nuevo sistema de pensiones es la individualización de las cuentas siguiendo el modelo anticipado desde el año de 1992 con el Sistema de Ahorro para el Retiro (julio y diciembre de 1992 y 20 de julio de 1993), es una clara imitación de la fórmula chilena (1982) que rompió con el principio de solidaridad.

La reforma en el sistema de pensiones bajo el enfoque de políticas públicas ha tenido las siguientes características:

- Son un claro ejemplo de formalización jurídica de política pública que se da mediante las reformas a la Ley del Seguro Social establecida en 1973.
- Su orientación va dirigida a toda la población económicamente activa con posibilidades de integrarse al nuevo sistema de pensiones mediante la apertura de una cuenta individual, independientemente de la existencia de una relación laboral como lo establecen las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 9 de Octubre del 2002.

En la implementación de este programa se describen los diferentes actos que se ejecutan tomados como la mejor opción entre lo activo y lo pasivo (reformas a la Ley del Seguro Social y Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), la información surge de la evaluación del sistema de pensiones en las que se involucran juicios de valor, la implementación de esta política está lejos todavía de conseguir niveles satisfactorios para la población objetivo debido a que el marco jurídico que las regula no posee una estructura determinada que compense los principios sobre seguridad social que dejan atrás los preceptos neoliberales.

Los viejos principios sobre seguridad social quedan relegadas ante las necesidades de ahorro nacional, se ha liberado a los empresarios de cargas onerosas y se han puesto a su disposición mecanismos financieros de alta utilidad, los recursos se destinarán a la integración de capitales de supuesto rendimiento individual, cobrables a muy largo plazo y bajo la incertidumbre acerca de su verdadera eficacia.

El principio sobre seguridad social más afectado es, sin duda, el de solidaridad. La vieja fórmula sobre la responsabilidad social: todos contribuimos a las necesidades de todos, desaparece para individualizar de manera total las cuentas sin que a partir del nuevo sistema se puedan apoyar mutuamente.

La afirmación, a veces hecha, de que esa solidaridad subsiste a través de la responsabilidad estatal de garantizar las pensiones mínimas no se puede considerar como la verdadera solidaridad social.

La igualdad, un intento difícil de conseguir siempre, pero que al menos en teoría se trataba de mantener en la seguridad social, hoy desaparece en el marco de la individualización de las prestaciones en dinero.

El principio de universalidad: la pretensión de dar servicios a todos, también sufre con las reformas que, por lo menos, paralizan la tendencia a una expansión que se manifestaba en la seguridad y en la solidaridad sociales. Hoy las prestaciones sociales se contraen.

La integralidad intentaría, como hemos dicho antes, lograr una protección absoluta frente a cualquier contingencia: el viejo concepto de que la seguridad social debe proteger de la cuna a la muerte aunque en rigor, sería desde antes de la cuna y hasta después de la muerte. Hoy, en la medida en que los servicios se privatizan y, por lo mismo, dejan de ser sociales, el campo de la seguridad social se reduce al mínimo con el riesgo cierto de llegar a desaparecer, envuelto en compromisos individualizados ajenos a su esencia.

También se afecta el principio de la unidad de gestión que sin haberse alcanzado nunca de manera total, al menos en México donde cualquier intento tropezaría con el obstáculo

singular de que los sistemas del IMSS, ISSSTE e ISSFAM son incompatibles entre sí, hoy se pulveriza con la aparición de las AFORES, de las que se derivan las SIEFORES, y la nueva institución que las regula conocida como CONSAR.

Se debe tomar en cuenta que en mayor o menor medida, la posición de los actores involucrados se debe a posturas políticas y de intereses, mas que ideológicas como lo fue el caso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la legitimación de la puesta en marcha se debe en parte a la influencia y la dimensión que se le da al problema mediante los medios de comunicación a favor de las reformas al sistema de pensiones y la desinformación sobre el funcionamiento y viabilidad del mismo, es por esta razón que no se manifestaron movimientos sociales masivos en contra de la misma.

La creación de AFORE XXI fue impulsada por voluntad de los representantes del sector empresarial (como se sostiene ante el H. Congreso de la Unión) y no por el sector obrero, de ahí que no sea una entidad que surja de acuerdo a necesidades sociales.

La AFORE XXI se caracteriza por ofrecer una orientación social disfrazada con la finalidad de convencer a los trabajadores para que inviertan sus recursos en la misma, no representa una filosofía netamente social, pues hasta en los momentos de crisis, el IMSS ha continuado en cierta medida atendiendo a los trabajadores y es la institución de seguridad social más grande de América Latina.

El grupo laboral (promotores) con que trabaja AFORE XXI, están disponibles en las instalaciones del IMSS (no son temporales). Toda orientación que ofrecen los promotores de cualquier AFORE, siempre será parcial o "maquillada" sobre cómo se maneja administrativamente una AFORE con el objetivo de que a los miles de trabajadores no se les facilite entender a simple conocimiento de una administradora de fondos para el retiro.

En la AFORE XXI, las utilidades que corresponden al IMSS como socio, no son canalizadas a los rubros de seguridad social que más lo necesitan: enfermedades y maternidad, hospitales, medicinas, guarderías, etc., todas las AFORES como es notorio, utilizan gran cantidad de recursos en publicidad, porque tienen que administrar el cobro de comisiones de la cuenta individual de los trabajadores para recuperar sus finanzas y

de esta manera seguir cobrando intereses al ahorrador, mismas que ponen en riesgo la economía de la propia cuenta del trabajador, así mismo, proponen ofertas de servicios innecesarios o superfluos que llevan por lo general a costos excesivos.

Con esa constitución, la AFORE XXI no brinda mayor seguridad que las demás al momento de invertir los recursos de sus afiliados, es decir, no es una AFORE que maneje hoy día con mayor confiabilidad los fondos de sus afiliados, con rendimientos atractivos y competitivos por manejar un equilibrio de rentabilidad y seguridad.

La experiencia de 56 años que brinda el IMSS a los trabajadores y donde directamente se les debe otorgar a éstos asistencia social, es fuente de responsabilidad como accionista de garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo de los trabajadores.

Se puede decir entonces, que la AFORE XXI no es una AFORE "social", no solo por su origen, sino porque no tiene características propias que testimonien su vocación de servicio y solidaridad con los trabajadores.

En síntesis, las AFORES no son un esfuerzo para empezar a formar ahorro a largo plazo. En Chile, han dado resultado debido a que se crearon las condiciones de estabilidad que llevaron a millones de trabajadores a sentir y pensar que realmente sus ahorros estarían garantizados para el futuro.

En México, la pérdida del poder adquisitivo de la clase trabajadora relacionado estrechamente a las inflaciones y las devaluaciones principalmente de los últimos 25 años, han generado una lógica cultura del no ahorro, en la mayoría de los trabajadores mexicanos.

En nuestro país, los pocos ahorros que existen de los ciudadanos se encuentran a largo plazo; ejemplo de estos son los datos dados a conocer por la Asociación de Banqueros

de México: "Un 73% a 1 año de plazo, un 26% de 3 a 6 meses y solo 1% a plazos de 28 días."⁹²

Las AFORES, manejadas desde un principio con un criterio financiero y profesional de competencia, y una clara reglamentación, posiblemente hubieran reducido las posibilidades de fraudes y engaños, pudiendo convertirse, en un determinado momento, en un detonador del ahorro interno, y hacer que la sociedad, por medio de sus organizaciones, se interesara en el futuro del país y vigilar de esta manera, y con mayor detenimiento, la orientación de las políticas públicas sobre seguridad social que pudiera llevar a cabo el gobierno.

Situación debida fundamentalmente, a la falta de confianza de los ahorristas hacia los gobernantes, a las instituciones y a la incertidumbre sobre lo que sucederá a mediano y largo plazo en México.

Es debido a las instituciones de carácter privado (Afores) y su orientación de libre mercado en el manejo de las cuentas individuales, que la evaluación de su comportamiento se puede realizar de manera aproximada mediante análisis matemáticos y económicos para poder determinar la viabilidad por periodos cortos, de todas y cada una de ellas.

Sin cambios en las políticas públicas de orientación neoliberal es imposible lograr un desarrollo justo y sustentable. Mientras nuestros vínculos con el mundo sigan gravitando en torno a tratados de libre comercio y de inversiones y a convenios de índole financiera cuyo contenido comprometa al país al tutelaje y condicionamiento por parte de instituciones financieras internacionales y de grandes potencias, sobre las políticas económicas y sociales internas, nuestro país se verá sometido a los programas de ajuste estructural en perjuicio de nuestra autodeterminación política, económica y, sobre todo, en materia de seguridad social.

⁹² Datos publicados en el financiero, 6 de marzo de 1997.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis.- "EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS" Editorial Miguel Angel Porrúa, 1992, México,
- Aguilar Villanueva, Luis.- "LA HECHURA DE LAS POLITICAS", Editorial Miguel Angel Porrúa, 2ª. Edición 1996, México, 434 p.p.
- Aguilar Villanueva, Luis.- "PROBLEMAS PUBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO", Editorial Miguel Angel Porrúa, 2ª. Edición 1996, México, 284 p.p.
- Aguilar Villanueva, Luis.- "LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS ", Editorial Miguel Angel Porrúa, 3ª. Edición 2000. México, 472 pp.
- Araujo Aguilar, Jose.- "AFORES: GUIA BASICA"; Editorial Mc Graw Hill, México, 1997 137 p.p.
- Amezcua Ornelas, Norahenid.- "GUIA PRACTICA DE LA AFORE Y EL NUEVO S.A.R."; Editorial SICCO 1ª. Edición 1997. México, D.F. 71 p.p.
- Amezcua Ornelas, Norahenid.- "LAS AFORES PASO A PASO", Editorial SICCO. 3ª. Edición 1997. México, 301 p.p.
- González Gómez, Francisco, "HISTORIA DE MEXICO 2", Textos universitarios, Ediciones Quinto Sol, 10ª. Reimpresión 2002, México, 218 p.p.
- Jean Jaques Rosseau, "EL CONTRATO SOCIAL", Ediciones Quinto Sol, 1ª. Edición 1987, México, 155 p.p.
- MartinezVivot, Julio, "ELEMENTOS DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL » Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996.

- Miranda Valenzuela Patricio y Noriega Granados Juan.- “ENTENDIENDO LAS AFORES”, Editorial SICCO. 1ª. Edición 1997. México, 122 p.p.
- Pazos Luis.- “MI DINERO Y LAS AFORES”; Editorial Diana. 4ª. Impresión, mayo de 1997. México, 155 p.p.
- Solls de Alba Ana, Márquez Enrique y Ortega Max,(coordinadores) “ EL ULTIMO GOBIERNO DEL P.R.L. BALANCE ZEDILLISTA”. Editorial Itaca. 1ª. Edición 2000.
- Ruiz Moreno, Angel Guillermo.- “LAS AFORE. EL NUEVO SISTEMA DE AHORRO Y PENSIONES”, Editorial Porrúa . 1ª. Edición 1997. México, 148 p.p. México.

LEGISLACION CONSULTADA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Editorial ALCO, S.A. México 1998, 166 pp.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995; 197 p.p. (Incluye la exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social enviada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a la H. Cámara de Diputados el 8 de noviembre de 1995).
- LEY DEL SEGURO SOCIAL VERSIÓN ILUSTRADA, Editada por la Coordinación de Comunicación Social del I.M.S.S., Noviembre de 1994. México, 155 pp.
- “ LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 23 de mayo de 1996, 41 pp.



- "REGLAMENTO DE LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 1996, 20 p.p.
- "REGLAMENTOS DEL I.M.S.S. QUE REGULAN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997", publicados en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de junio de 1997; 80 pp.
- "REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL", compilación elaborada por el centro Interamericano de Seguridad Social en febrero de 1997. 380 P.p.

HEMEROGRAFIA

- Bailleres Helguera, Enrique; Notas del Diplomado Nacional: "POLITICAS PUBLICAS, GERENCIA Y GOBIERNO LOCAL, MODULO DOS, EL ENFOQUE DE LOS ASUNTOS PUBLICOS", Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. México, 2002.
- Notas del Seminario Taller de Titulación: "POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO", Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP Acatlan, 2002
- "NUEVO SISTEMA DE PENSIONES" (Nueva Ley) Trípticos informativos elaborados por la Coordinación General de Prestaciones Económicas y por la Coordinación General de comunicación Social del IMSS en julio de 1997.
- "EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES", un material de resumen y dividido en varios apartados, distribuido de manera gratuita mediante folletos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), desde el 1º de julio de 1997.

- "AFORE XXI, A LO SEGURO", Nueve folletos explicativos acerca de LOS SERVICIOS Y FUNCIONES DE ESTA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO, distribuidos en forma gratuita dentro de las sucursales de ésta empresa privada y diseñados en forma de trípticos, a partir de enero de 1999.
- "HACIA LA ADMINISTRACION DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL", Folleto emitido por la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente del I.M.S.S., México, 42 p.p.
- "PARTE DE TI", Organó de comunicación para los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, No.25, Diciembre de 1995, México
- "LA SEGURIDAD EN CHILE", Serie de Monografías # 1 del CIESS, Chile Santiago, 1992
- REVISTA PROCESO, "Con las AFORES las pensiones serán de menor cuantía que en el sistema actual", Ricardo García Sainz entrevistado por Carlos Acosta Córdova y Miguel Cabildo; Número 1053, del 5 de enero de 1997. pags. 10,11,13 y 14.
- REVISTA VERTIGO, "El IMSS enfermo pero no desahuciado", Santiago Levy, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, entrevistado por Derbez del Pino; Num.73, 11 de agosto del 2002, págs. 12 y 13.
- Tesis: "Programa I.M.S.S.-Solidaridad: una Definición de Política Pública en el marco neoliberal mexicano", presentada por Adriana Torres Martínez, ENEP Acatlán, UNAM, 1997.
- Tesis: "El Nuevo Sistema de Pensiones del IMSS, un análisis de Política Pública", presentada por Miguel Angel Morelos Perez, ENEP Acatlán, UNAM, 1997
- DIARIO LA JORNADA, "La privatización del IMSS no es la opción para fortalecerlo", Genaro Borrego 29-de marzo de-1995.



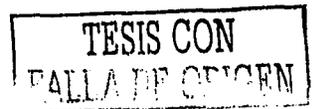
- DIARIO LA JORNADA, "La industria de las Administradoras de fondos para el retiro en Chile", viernes 31 de julio de 1996, pág.10
- DIARIO REFORMA, columna "EMPRESA" por Alberto Barranco Chavarría, Días 1,2 y 3 de febrero de 1999.
- DIARIO REFORMA, "Financiarán generaciones futuras a las actuales, perciben frágil gasto social"; por Verónica Galán, 9 de octubre del 2002, pág. 22-A
- DIARIO EL FINANCIERO; "Suplemento Mensual de AFORES Y SIEFORES" "APORTA". Año I Núm. 4, 25 de julio de 1997; 12 p.p.
- DIARIO EL FINANCIERO, Secc. Negocios, miércoles de junio de 1997, pág.16
- DIARIO EL FINANCIERO; "Serios problemas financieros en el IMSS, preven especialistas", por Leonor Flores; 6 de julio de 1998, pág. 56.
- DIARIO REFORMA, "Prevén reforma a IMSS e ISSSTE", por Verónica Galán, 9 de octubre del 2002, Negocios pág.1
- DIARIO EL UNIVERSAL, "Jubilación, un derecho, no una obligación", por José Dávalos; 19 de abril de 1997, pág. 6.
- DIARIO EL ECONOMISTA, "Controlan extranjeros mercado de AFORES", por María Teresa Izquierdo; 13 de agosto del 2002, pág.7.
- DIARIO EL ECONOMISTA, "Las AFORES, los traspasos y las comercializadoras", por Carlos Velázquez Mayoral, 13 de agosto del 2002, pág. 18.
- DIARIO EL ECONOMISTA, "Fracasarán fondos de pensiones gubernamentales", por Gily Fisler, jueves 23 de mayo de 1993, pág. 33

DOCUMENTOS OFICIALES

- "MANUAL DEL AGENTE PROMOTOR", carpeta de información elaborada por la Dirección Comercial de AFORE BANAMEX, así como por la Gerencia de Capacitación; Julio 2002, 516 p.p.
-
- IMSS 35 años, Reconocimiento del Hospital General centro Médico " La Raza", Lic. Ricardo García Sáinz, Director general.
- "Catálogo de Trámites en Unidades Administrativas y Hospitalarias", Jefatura de Servicios de Atención y Orientación al Derechohabiente, IMSS, México, 1997.

INTERNET

- Marín Zamora, Carlos; "EL NEOLIBERALISMO", Revista Acta Académica, Universidad Autónoma de Centroamérica, No.22, págs. 69-71, mayo 1998; <http://www.vaca.ac.cr/acta/1998may/cmarinz>.
- www.patagon.com.mx/contenidos
- S.H.C.P., PRINCIPALES REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO; Oficina de relación con Inversionistas, 9 de octubre de 2002. e-mail: rsanchez*shcp.gob.mx



GLOSARIO

1.- ADMINISTRADORA DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO (AFORE).

Es la encargada de individualizar y administrar los recursos de las cuentas individuales para el retiro de cada trabajador. Cada AFORE debe contar para su constitución y funcionamiento, con la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

- A. La S.H.C.P. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público); y el Código Fiscal de la Federación, dan el debido cumplimiento y obligaciones de los patrones en el pago de Cuotas al IMSS.
- B. La CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). Es una autoridad que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es la encargada de autorizar, regular y vigilar a las AFORES y SIEFORES. Por lo que conocerá de cualquier reclamo de trabajadores a patrones contra éstas empresas.
- C. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (C.N.S.y F.). Es la encargada para inspeccionar y normar el manejo de los recursos por las aseguradoras. Ante esta entidad deberán presentar los trabajadores sus inconformidades contra las empresas aseguradoras encargadas de otorgar las pensiones correspondientes deslindando de esta responsabilidad al IMSS. Esta comisión depende de la Secretaría de Hacienda y es precisamente la encargada de vigilar e inspeccionar a las empresas de seguros.
- D. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (J.F.C.A). Es la encargada de actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones; y como junta de conciliación y arbitraje, cuando se trate de conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario.

2.- AGENTE PROMOTOR.

Persona física que trabaja para las AFORES y cuenta con la autorización de la CONSAR para realizar actividades de registro de cuentas individuales, comercialización, promoción y atención de solicitudes de traspasos, todo ello en nombre y por cuenta de la AFORE.

105

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.- APORTACIONES VOLUNTARIAS.

El trabajador podrá ahorrar todo lo que desee (y pueda) a su cuenta individual de las AFORES. Lo podrá retirar voluntariamente (si así lo desea) cada seis meses o en el periodo menor que establezca la AFORE.

4.- ASEGURADO.

Es la persona inscrita en el IMSS que cotiza y/o por la que se cotiza.

5.- ASEGURADORA.

Institución que se obliga a pagar al asegurado o al beneficiario legal de este a partir de un contrato de indemnización, en caso de que ocurra algún perjuicio a la persona que se asegura.

Dicha indemnización es de capitalización, por lo que la aseguradora otorga al asegurado un determinado capital a cambio de su cuota (Seguro de Vida=Seguro de Supervivencia).

Derecho del trabajador a elegir aseguradora será derecho exclusivo del trabajador; hecha la elección por el trabajador, la AFORE contratará a nombre de éste la pensión para él y sus familiares para el caso de su fallecimiento, y les transferirán sus recursos ante la empresa aseguradora elegida.

6.- BASE DE DATOS NACIONAL SAR.

Es la empresa que controla toda la información derivada del SAR. Registra todos los movimientos de los trabajadores: registro ante AFORE, traspaso hacia otra AFORE, depósitos en su favor, beneficiarios seleccionados, etcétera. Por tanto, el trabajador podrá solicitar ante ésta entidad, constancia sobre hechos de su interés para algún trámite, juicio, etc.

7.- BENEFICIARIOS.

La persona que recibe la protección de un seguro cuando sucede el evento que dicho seguro prevé.

La persona o personas normalmente familiares del trabajador, tendrán derecho a reclamar y recibir los fondos del SAR del trabajador fallecido.

Designación de beneficiarios. El trabajador, al escoger su AFORE y firmar la solicitud de registro para que tal AFORE le maneje su cuenta individual del SAR, deberá designar a sus beneficiarios, los cuales no serán de libre elección, sino deberá respetar el siguiente orden:

Primero. Su esposa(o); hijos menores de 16 años; mayores de 16 años y hasta 25 años si estudian, e hijos incapacitados.

Segundo. Concubina(o), solo si no tiene esposa(o).

Tercero. Solo a falta de las personas señaladas antes (esposa o concubina e hijos), el trabajador podrá designar como beneficiario cualquier persona.

8.- CONTRATO DE ADMINISTRACION DE LA CUENTA INDIVIDUAL.

La solicitud de registro tendrá incluido el texto del contrato para que la AFORE se encargue de manejar la cuenta individual del trabajador. Hay que leer detenidamente toda la solicitud de registro antes de la firma.

9.- CUENTA INDIVIDUAL.

Cuenta que se abre en una AFORE (Administradora de Fondos para el Retiro) para depositar y administrar su Ahorro para el Retiro.

* SUBCUENTA DE APORTACIONES VOLUNTARIAS.

Cuota total diaria sobre el salario base de cotización (A decisión del asegurado se abrirá esta subcuenta). Esta Cuenta Individual de Retiro (C.I.R.), será propiedad única del trabajador y se personalizará con su Número de Seguridad Social (Número de Afiliación al I.M.S.S.); y el patrón le entregará cada bimestre a cada trabajador (o al Sindicato que lo represente) una relación de su cuota individual.

10.- INTEGRACION DE LOS FONDOS O AHORRO DEL TRABAJADOR.

Los recursos que le administre la AFORE al trabajador se integrarán con:

- a) Los recursos del anterior SAR (hasta el 30 de junio de 1997) que se depositaron y se administraron en los bancos.

107

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) Los recursos del nuevo SAR (a partir del 1° de julio de 1997) que se integran con lo explicado en la C.I.R.

Además de la aportación patronal al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el patrón seguirá cubriendo el 5% sobre el salario integrado por concepto de INFONAVIT, que no se depositará en las AFORES, pero también no entrará al mundo del riesgo a las SIEFORES; las AFORES únicamente llevarán el registro contable de las aportaciones del INFONAVIT.

- c) Las aportaciones voluntarias que el trabajador pueda realizar. Estas aportaciones las podrá retirar el trabajador por lo menos cada seis meses.

11.- COMISIONES.

Cantidad que cobra la AFORE por proporcionar algún servicio a sus aforesados.

Comisiones que la AFORE podrá cobrar son:

- a) Por la administración de la cuenta individual, no podrá cobrarse al trabajador por este concepto una cuota fija (\$20, \$60, etcétera), sino un porcentaje (1%, 2%, etcétera); pues sería injusto que se cobrara una misma cantidad respecto de aportaciones o inversiones de montos dispares.
- b) Por estados de cuenta adicionales (aparte del que la AFORE debe enviar cada año en forma gratuita al domicilio del trabajador), por consultas, por reposición de documentos, pago de retiros programados (cuando el trabajador no opta por una pensión vitalicia sino por retirar sus ahorros en cierto lapso según sus ahorros en cierto lapso según su esperanza de vida), o por depósitos y/o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario.

La fijación de las comisiones las fijará cada AFORE, obviamente debiendo someterlas a la aprobación de la CONSAR, y finalmente deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Y finalmente el alza de las comisiones, es una hipótesis donde los trabajadores podrán cambiar de AFORE (si así lo desean).

12.- DERECHOHABIENTES DEL I.M.S.S.

108

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Son el asegurado(a), esposa(o), concubina(o), hijos menores de 16 años, hasta los 25 si estudian o están incapacitados, a falta de los anteriores los padres del asegurado que dependan y vivan con él; es decir, en general la totalidad de las personas protegidas por el I.M.S.S.

13.- MONTO CONSTITUTIVO.

Es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una Institución de Seguros (Aseguradora).

El Comité de Procedimiento para el Cálculo del Monto Constitutivo, será la entidad colegiada que establezca los lineamientos generales para el cálculo de los montos constitutivos (precio o prima) de las diversas pensiones (riesgo de trabajo, pensiones de invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez y por muerte no profesional del asegurado).

La integración de este comité es compuesto por: Tres representantes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (uno de ellos será el presidente); dos de la S.H.C.P; dos del I.M.S.S, dos del I.S.S.S.T.E, y dos de la CONSAR.

14.- RIESGO, RENTABILIDAD Y COMISIONES.

Para que el trabajador resuelva en definitiva cual es la AFORE que más le conviene, debe tomar en cuenta tres elementos; riesgo, rentabilidad y comisiones; es decir, la mejor AFORE será la que ofrezca menor riesgo de pérdida de los ahorros, **esto es lo prioritario**, ya que es preferible que el trabajador no gane o gane pocos intereses, a que no este seguro que sus fondos se sigan conservado para su futura pensión. La AFORE que ofrezca mayores tasas de interés, la posibilidad de ganar más, será la más deseable en ese aspecto; pero sin olvidar nunca que ante una ganancia mayor a costa de un alto riesgo, será mejor renunciar a una alta rentabilidad y optar por una inversión de bajo riesgo.

15.- PENSION.

Es la renta vitalicia o el retiro programado, es la cantidad mensual que recibe el asegurado al final de su vida de trabajo, cuando cumple los requisitos legales o sus beneficiarios cuando él fallezca.

109

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Pensión garantizada**

Es la que ofrece el gobierno al asegurado cuando éste reúne los requisitos para pensionarse y su saldo acumulado de ahorro para el retiro no es suficiente para contratar una pensión de cuando menos un salario mínimo general para el D.F., que será actualizado para otorgar esta pensión.

16.- RENDIMIENTO.

Ganancia que produce una inversión o negocio, el cual usualmente se expresa como porcentaje anual sobre la cantidad invertida.

Es el posible beneficio, utilidad o interés que pueden obtener los ahorros invertidos por la AFORE (más precisamente por la SIEFORE); es decir, en lugar de utilidad puede derivarse una pérdida.

- **Rendimiento fijo**

Las ganancias que son conocidas y pactadas desde el inicio de la operación, comúnmente se les llama inversión de renta fija.

- **Rendimiento Variable**

No es posible conocerlas desde el inicio de la operación, generalmente se realizan comprando acciones o proyectos de compañías privadas, por lo tanto, su rendimiento está sujeto a precio de la acción en el mercado, de qué tan exitosos resulten los proyectos de tales empresas.

17.- RENTA VITALICIA.

Es el contrato por el cual la AFORE a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual, se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.

18.- RETIRO PROGRAMADO.

Es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

19.- SALARIO BASE DE COTIZACION.

110

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es el salario que el patrón le paga al trabajador por sus servicios, integrándolo a la cuota diaria (por su profesión), a las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, vacaciones, aguinaldo y comisiones (el salario a cotizar se dio a partir del 1° de julio de 1997).

A continuación se ofrece un esquema a cerca de cómo se da el salario de cotización mínimo y máximo en los diferentes ramos de seguro.

1

RAMOS DE SEGURO	MINIMO A COTIZAR	MAXIMO A COTIZAR
R.T. RIESGOS DE TRABAJO	UN SALARIO MINIMO D.F.	VEINTICINCO SALARIOS MINIMOS D.F.
E. y. M. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	UN SALARIO MINIMO D.F.	VEINTICINCO SALARIOS MINIMOS D.F.
I.V. INVALIDEZ Y VIDA	UN SALARIO MINIMO D.F.	QUINCE SALARIOS MINIMOS D.F.
R.C.V. RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ	UN SALARIO MINIMO D.F.	QUINCE SALARIOS MINIMOS D.F.
G y P.S. GUARDERIAS y PRESTACIONES SOCIALES	UN SALARIO MINIMO D.F.	VEINTICINCO SALARIOS MINIMOS D.F.

¹ Diario el Financiero, "Boom del ahorro voluntario en el sistema de pensiones", por Isidro Barbosa, lunes 18 de mayo de 1998. Pág. 13.

111

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cada año, el Seguro de Invalidez y Vida, así como el de Retiro, Cesantía y Vejez, irá incrementando su tope máximo a otro salario mínimo más. Ejemplo: 1° de julio de 1998, 16 veces el salario mínimo vigente en el D.F; el 1° de julio de 1999 17 veces, y así sucesivamente, hasta el año 2007 con 24 veces el salario mínimo.

20.- SEMANA DE COTIZACION.

Son periodos de espera pagados a través de cuotas al I.M.S.S; o bien aquellas semanas amparadas por incapacidad médica para el trabajo sólo para pensión de invalidez o pensión garantizada.

21.- SEGURO DE SOBREVIVENCIA.

Es aquel que se contrata por las aseguradoras o por los pensionados por riesgo de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez.

Se constituye por los recursos de la suma asegurada que el I.M.S.S. entregue a la aseguradora elegida por el asegurado o pensionado.

22.- SOBREPIMA.

Incremento en la prima de un seguro.

23.- SOLICITUD DE REGISTRO.

Se compone de tres aspectos esenciales: riesgo, rentabilidad y comisiones (habrá otros como la situación geográfica de la AFORE, calidad de los servicios , etcétera).

El trabajador procederá a firmar la solicitud de registro, forma que le será facilitada por el agente promotor.

24.- SUMA ASEGURADA.

Es la cantidad de dinero que resulta al restarle al monto constitutivo del seguro de sobrevivencia o al monto constitutivo de la renta vitalicia a la cuenta individual del asegurado que preste servicios a varios patrones, tomando en cuenta la suma de los salarios percibidos en los distintos empleos, cuando ésta sea menor al límite superior establecido a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el D.F; los patrones

112

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

abrán separadamente los aportes a que estén obligados con base en el salario que cada uno de ellos pague al asegurado.

25.- TRASPASO DE RECURSOS A LA AFORE.

La entidad receptora los deposita en el Banco de México. Más precisamente las cuotas del I.M.S.S, se depositan en la llamada cuenta concentradora que el Banco de México abrió a este instituto; los del INFONAVIT están en una cuenta especial que también les abrió dicho banco.

De ahí las cuotas I.M.S.S, pasarán a la AFORE mediante la intermediación de otras dos entidades: La Base de Datos Nacional SAR (coordinando el traspaso), y Las Instituciones de Crédito Liquidadoras, como responsables de recibir del Banco de México las cuotas y aportaciones para entregarlos a la AFORE seleccionada por el trabajador. Luego los patrones no tienen intervención alguna en la colocación de las cuotas en cada una de las AFORES seleccionadas, en su caso, es voluntario por cada uno de sus trabajadores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN