



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES: DIAGNÓSTICO DE LOS CASOS
DEL ISSSTE Y EL IMSS”.

TESINA DE LICENCIATURA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ECONOMÍA.

PRESENTA:

MEJIA MUÑIZ, RODOLFO ALEJANDRO

ASESOR DE LA TESINA:

LEON ISLAS, OSCAR

México D,F, Octubre 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

En los momentos en que el reino de lo humano me parece condenado a la pesadez, pienso que debería volar como Perseo a otro espacio. No hablo de fugas al sueño o a lo irracional. Quiero decir que he de cambiar mi enfoque, he de mirar el mundo con otra óptica, otra lógica, otros métodos de conocimiento y verificación. - Italo Calvino

**EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES: DIAGNÓSTICO DE LOS CASOS
DEL ISSSTE Y EL IMSS.
I N D I C E**

	Pág.
Introducción	I
Capítulo I: Sistemas de pensiones en México	
1.1 Antecedentes de las pensiones en México	1
1.1.1 Problemas en los sistemas de pensiones	4
1.1.2 Sistema de reparto	4
1.1.3 Sistema de capitalización individual	4
1.1.4 La reforma de 1995	5
1.2 Tipos de pensiones	5
1.3 Los planes públicos de pensiones	7
1.3.1 Funcionamiento	8
1.3.2 Efectos de la economía	9
1.4 Los planes ocupacionales	10
1.4.1 Funcionamiento	10
1.4.2 Efectos de la economía	11
1.5 Los planes de ahorro obligatorio	12
1.5.1 Funcionamiento	13
1.5.2 Efectos de la economía	14
1.5.3 Modelo chileno	15
1.5.4 Modelo español	18
1.5.5 Comparación de los modelos chileno y español, con el modelo mexicano	19
1.6 El ahorro	21
1.6.1 Formas de ahorro	22
1.6.2 El futuro de cada tipo de ahorro	23
1.7 La reforma de los sistemas de previsión social en México, 1982-2002	23
1.7.1 Bases institucionales de la reforma	24
1.7.2 Entornos económico, político y social de las reformas	25
1.7.2.1 Entorno económico: las tres sacudidas	25
1.7.2.2 Entorno político: la transición prolongada	27
1.7.2.3 Entorno social: pobreza y desigualdad crecientes	28
1.7.3 La reforma de la seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	29
1.7.4 El Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en la era de las reformas (ISSSTE).	33
1.8 La Seguridad social en el mundo	35
1.8.1 Elementos básicos del entorno mundial	35
1.8.2 La Seguridad social en el mundo	37
1.8.2.1 Los sistemas de previsión social	39
1.8.3 La seguridad social en México	40
Capítulo II: Marco institucional y jurídico de las pensiones en México	
2.1 Generalidades	45
2.2 Constitución Política	45
2.3 Ley del IMSS	47
2.4 Afiliación	50
2.5 Recaudación de cuotas y aportaciones	53

2.6 Seguros de invalidez y vida y riesgos de trabajo	54
2.6.1 Seguros de invalidez y vida	54
2.6.2 Seguros de riesgos de trabajo	55
2.7 Inversión de los recursos en las cuentas individuales	57
2.8 Modificaciones a la Ley del Seguro Social	57
2.9 Ley del ISSSTE	59
2.10 Cobertura	62
2.10.2 Financiamiento	63
2.10.3 Elegibilidad	64
2.10.4 Beneficios	65
2.10.5 Garantía de pensión mínima	65
2.10.6 Sistema de ahorro voluntario	66
2.10.7 Evaluación del programa	66
2.10.7.1 Factores demográficos	66
2.10.7.2 Adelgazamiento del sector público	66
2.11 Ley del ISSFAM	69
2.12 Ley del sistema de ahorro para el retiro	70
2.13 Marco institucional del IMSS y del ISSSTE	70
2.13.1 El IMSS	70
2.13.2 El ISSSTE	73
2.14 Costo del sistema actual y del sistema nuevo	74
2.15 El costo fiscal de la reforma	75
2.16 El marco regulador del nuevo sistema de pensiones	79
2.17 Beneficios del nuevo sistema	81
2.18 Eficiencia en el mercado laboral	87
2.19 El ahorro	87
2.20 El mercado de capitales	88

Capítulo III: El sistema privado de pensiones: Administradoras de fondos para el retiro (AFORES)	
3.1 Funcionamiento de las pensiones	90
3.2 El sistema de ahorro para el retiro	93
3.3 Problemática actual	95
3.4 El problema del ahorro	98
3.4.1 Inversión de los recursos en las cuentas individuales	98
3.4.2 Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada	98
3.5 El nuevo sistema de pensiones: AFORES	99
3.5.1 Entorno de la reforma	99
3.5.2 El nuevo sistema	103
3.5.3 AFORES	103
3.5.4 Constitución de la AFORES	104
3.5.5 Funciones de las AFORES	106
3.6 SIEFORES	106
3.6.1 Funciones de las SIEFORES	107
3.7 Funcionamiento del nuevo sistema	107
3.8 Reglas de los fondos de pensiones	109
3.9 Planes personales del retiro	112
3.9.1 Planes privados de retiro, opción para el trabajador	113
Capítulo IV: La nueva Ley del ISSSTE	
4.1 El nuevo régimen del ISSSTE.	115
4.2 Diferencias en la ley del ISSSTE 1983-2007	118

4.3 Conclusiones	142
Bibliografía	146

INTRODUCCION

Los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.

En México, existen diversos sistemas de pensiones: públicos y privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por sistemas de seguridad social a nivel federal y estatal. Los planes ocupacionales son ofrecidos por algunas empresas públicas y privadas a sus trabajadores, y los personales son aquellos en que los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de algún intermediario financiero.

Existe una gran variedad de planes de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración. Los principales planes, en términos de la población cubierta son los administrados por sistemas de seguridad social a nivel federal. Se trata, en primer lugar, del de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con una cobertura de 14.84 millones de trabajadores y el de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con una cobertura de 1.9 millones de trabajadores.

La Ley del Seguro Social fue reformada en diciembre de 1995, entre otras razones, para cambiar el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al IMSS, que operaba con un sistema de reparto, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

La nueva ley entró en vigor el primero de julio de 1997. La razón del cambio se debió, principalmente, a la inviabilidad financiera del sistema anterior, pero también se consideraron los posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros.

Desafortunadamente, la reforma fue incompleta. No se adecuaron los sistemas de pensiones estatales ni del ISSSTE. Estos planes están generalmente estructurados como de beneficio definido y presentan desde un punto de vista actuarial, importantes desequilibrios entre el valor presente de los ingresos y el de los beneficios. Es decir, al igual que el sistema anterior del IMSS, no son financieramente viables.

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

Por otro lado, debe analizarse con detalle la viabilidad financiera de otros programas públicos como son: el sistema de pensiones de las fuerzas armadas, administrado por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) que cubre 259,152 trabajadores y el sistema de pensiones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa que

tiene su propio sistema de seguridad social para 135,000 trabajadores.¹ Cabe señalar que los trabajadores de PEMEX, desde un punto de vista estrictamente jurídico, deberían estar afiliados al IMSS.

Asimismo, se deben revisar los planes ocupacionales que, de manera adicional a la seguridad social, ofrecen a sus trabajadores diversas entidades públicas, como los del IMSS, la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Banca de desarrollo entre otros. Estos planes presentan también importantes déficits actuariales que, eventualmente, podrían convertirse en deuda del gobierno federal en caso de que éste asuma los quebrantos.

Por lo anterior, la sustentabilidad de la política fiscal debe considerar el creciente endeudamiento del Estado proveniente de los contratos sociales existentes y dentro de éstos, de manera particular, el proveniente de los planes de pensiones con garantía pública explícita o implícita.

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

En los seguros de invalidez y vida en el de riesgos del trabajo se cobran primas por parte del IMSS, que de acuerdo con los estándares internacionales resultan altas, por lo que en caso de reducirse podrían disminuir el impuesto al factor trabajo o canalizarse más recursos a las cuentas individuales, lo que aumentaría la acumulación de recursos en los fondos de pensiones y reduciría el costo fiscal. Se estima que la reducción de la prima de los seguros de invalidez y vida como resultado de una operación basada en un modelo diferente sería equivalente al 20 por ciento.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) tiene un papel fundamental debido a la importancia de la aportación a la subcuenta de vivienda. La aportación de 5% del salario base de cotización representa 28.3 % de las contribuciones totales para un trabajador de un salario mínimo y 34.8 para el trabajador promedio.

La rentabilidad real de la subcuenta de vivienda ha sido igual a 0.5% en promedio anual desde el inicio del sistema, en tanto que la de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que administran las afores ha sido igual a 8.99% para el mismo periodo. Esto representa una acumulación menor en los fondos de pensiones de 3,011.4 millones al año en promedio. De continuar esta situación, las pensiones para un trabajador promedio serán 31.27% menores al cabo de 25 años y el costo fiscal en valor presente 5.44 % del PIB superior para el mismo periodo, respecto a lo que se obtendría de pagar el infonavit a los trabajadores un rendimiento similar al que obtienen las afores. Actualmente, los fondos de pensiones que administran las afores crecen en 50,000 millones de pesos al año, de los cuales 45,500 millones provienen de

¹ Datos tomados de Ernesto Zedillo, *II Informe de Gobierno*, 1996.

aportaciones y 4,500 millones de rendimientos. En caso de que la subcuenta de vivienda fuese administrada por estas instituciones, el crecimiento sería de 93,120 millones.

Para comprender la importancia de la medida, puede señalarse que los fondos administrados por afores y aseguradores especializadas representaban al primer trimestre del año 2000, 27.6% de la deuda pública doméstica y 10.62% de la deuda pública interna más la deuda contingente proveniente de los programas de rescate de la banca. De mantenerse el equilibrio en las finanzas públicas, estos representarían al cabo de 5.5 años el 100% de la deuda pública interna o al cabo de 11, considerando además a la deuda del rescate bancario. De sumarse los fondos de vivienda, en sólo 2 años llegarían al 100%, o en 6 años considerando el rescate bancario.

Del mismo modo, se deben realizar adecuaciones al marco normativo que delimita el campo de acción de las Afores, a efecto de que se obtenga la mayor rentabilidad en los fondos para ciertos niveles de riesgo. De cambiarse el marco normativo basado en límites discrecionales a uno con base en reglas prudenciales, la rentabilidad de los fondos para el mismo nivel de riesgo podría aumentar entre 55 y 75 puntos base, lo que se traduciría al cabo de 25 años en pensiones mayores entre 10.8 y 15.1 por ciento y en una reducción de 7.95 a 11.04 por ciento en el costo fiscal por cada trabajador que gana un salario mínimo.²

En cuanto a las aseguradoras de rentas vitalicias, debe revisarse su regulación con base en la experiencia de los últimos tres años. Particularmente se deben revisar las bases demográficas, la tasa de interés real técnica y el recargo de dos por ciento para desviaciones en siniestralidad que se utilizan para establecer el precio de las rentas vitalicias. Lo anterior podría aumentar las pensiones de los trabajadores, reducir el costo de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo, además de disminuir el costo fiscal.

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

Por otro lado, como resultado de las garantías implícitas a los asegurados por parte del Estado en caso de que una aseguradora presente problemas de solvencia, y de la responsabilidad limitada de los accionistas por los riesgos que asumen, se debe analizar la posible existencia de problemas de riesgo moral que pueden traer como consecuencia pasivos contingentes al gobierno federal y por lo tanto a los contribuyentes.

En esta tesis se presentan recomendaciones para llevar a cabo las reformas adicionales a los sistemas de pensiones de nuestro país, a fin de garantizar a los trabajadores afiliados el pago de los beneficios al momento del retiro o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento. Además, las reformas pendientes, en caso de llevarse a cabo, contribuirán de manera significativa a la sustentabilidad fiscal, a ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, a un mayor financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda, al desarrollo del sistema financiero nacional y al crecimiento económico.

² Solís Soberón, F.; *Descripción del sistema de ahorro para el retiro*, Documento de trabajo núm. 3, Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), septiembre de 1995.

En la sesión del 15 de marzo pasado se presentó y aprobó el 22 de marzo en la Cámara de Diputados una iniciativa que expide la Ley del ISSSTE y abroga la actual Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983. De igual forma (*fast track*) el 28 de marzo se aprobó en el Senado en medio de protestas afuera del recinto y en todo el país. Esta Ley suscrita por legisladores del PRI, PAN, PVEM y PANAL, culmina un proceso iniciado en 2001 en que el gobierno federal (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) da cumplimiento a una de las principales recomendaciones del Banco Mundial: crear un sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del estado basado en la administración privada de cuentas individuales.

Es una Nueva Ley que modifica la seguridad social, los seguros, prestaciones y servicios, y el fondo a la vivienda, que serán privatizados vía convenios o subrogación con empresas privadas, con el fin de eficientizar y administrar los recursos. Cambia el sistema solidario e intergeneracional de pensiones, por un sistema de Cuentas Individuales (CI), que será administrado por el PENSIONISSSTE o por una Administradora de Fondo de Retiro (Afore). En tanto, los trabajadores quedan a expensas del capital financiero extranjero que se caracteriza por el cobro de altas comisiones, falta de transparencia y rapacidad de las ganancias. Trasladando a los trabajadores los costos vía incremento de cuotas.

Los derechos de los trabajadores respecto a su situación laboral, al no generar plazas definitivas y estar bajo honorarios por contrato o lista de raya, profundizando la inestabilidad en el empleo y el trabajo precario.

Mejía Muñiz, Alejandro

Capítulo 1: Sistema de pensiones en México

1.1 Antecedentes de las pensiones en México

Ante el nacimiento de la previsión social, surgen también nuevos esquemas de seguridad social, tal es el caso de las pensiones sociales que surgen para cubrir a los trabajadores ante la presencia de diversas contingencias, como es el caso de enfermedad, vejez, incapacidad, fallecimiento, etc., dichas pensiones brindan a las personas de rentas o ingresos que sustituyan aquellos salarios que percibían cuando se encontraban laborando, para esto se han propuesto leyes y reformas a la seguridad social con el fin de dar un marco normativo y de reglas que se deben cumplir en beneficio del trabajador o la persona que reciba dicha pensión.

Es pertinente definir lo que es una pensión, José Ayala nos dice que: “la pensión es un termino utilizado generalmente para indicar la forma en que se recibe el ingreso de la jubilación”.¹ Las personas acumulan una pensión durante su vida de trabajadores a través de algún mecanismo de ahorro para el retiro, es decir, es un pago otorgado hacia el trabajador que ha concluido su vida productiva, por lo que este pago puede adoptar dos modalidades: renta vitalicia por toda la vida del asegurado así como de retiros programados (entrega fraccionaria de los fondos de la cuenta individual hasta su agotamiento).

De la misma manera José Araujo en su libro *Afores guía básica* nos menciona que una pensión es la: “cantidad otorgada en concepto de alimentos o dinero que a ella tienen derecho de acuerdo con la legislación relativa.”² La legislación relativa puede referirse, para el caso de México a la ley del trabajo, la ley del IMSS y en general al marco institucional que se analiza a mayor detalle en el siguiente capítulo.

Desde el surgimiento de la seguridad en México se estipuló en el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, todo el apartado relativo a la seguridad social, dentro de este artículo en la fracción XXXIX, se consideraba “El establecimiento de cajas de seguros populares”,³ esta reforma a la ley dio origen a la creación de una institución capaz de administrar las pensiones de los trabajadores del Estado, principalmente, dicha institución se conoció con el nombre de Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que se creó el 12 de Agosto de 1925, regida por una ley con el mismo nombre. La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, tenía como objetivo el proporcionar a los trabajadores públicos del Estado, una jubilación digna así como de protección durante la vejez, otros beneficios que brindaba era el de proporcionar prestamos a corto plazo e hipotecarios.

Las funciones de la Dirección de Pensiones eran:

1. Convertir a las pensiones de los trabajadores del Estado en universales, obligatorias y equitativas.

¹ Ayala Espino, José; *Economía Pública. Diccionario Moderno*, FE, UNAM, México, 1997, p.323.

² Araujo Aguilar, José; *AFORES. Guía básica*, Mc Graw Hill, México, 1997, Glosario.

³ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*

2. Se crea la administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio Estado y las aportaciones de los trabajadores durante el tiempo que prestaran sus servicios en las oficinas del Estado.

Las pensiones que se otorgaban por vejez, inhabilitación, muerte o por retiro eran a la edad de 35 años después de 15 años de servicios, como se muestra a continuación en el siguiente cuadro, en muchos de los casos se jubilaban a los 70 años de edad con 1.5% de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos por el número mínimo de servicios.

Como se observa en el cuadro 1, las pensiones que brindaba la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, sentaron las bases en muchos de sus aspectos para la extensión y creación de nuevas instituciones (IMSS-ISSSTE), que brindarían mejores prestaciones y servicios, así como la creación de nuevos mecanismos que pudieran facilitar el pago de las pensiones, sin embargo también tenía muchos factores en contra, como es el caso de los años de retiro obligatorio (64-70 años), retiro voluntario (60 años), inhabilitación (10 años), ya que esto crea a largo plazo menos empleo, menos capacidad productiva y en consecuencia una mayor carga para el gobierno ya que el gasto que se destina es muy bajo y no satisface las necesidades de los trabajadores, además de que este problema se incrementará para las futuras generaciones ya que se necesitarán nuevos mecanismos económicos para un adecuado desarrollo en materia de pensiones.

Cuadro 1: Características de los beneficios de la Dirección de Pensiones

Pensiones	Préstamos	Primas de financiamiento	Cálculo de las pensiones
Retiro obligatorio: 65 años de edad y 70 forzoso.	Hipotecarios para la adquisición de construcción de vivienda.	Funcionarios: en relación a la edad, 3% sobre 1 sueldo a los 18 años y hasta 9.9% a los 55 años.	1.5% del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos por el número de años de servicio.
Retiro potestativo o voluntario: 60 años de edad.	Con garantía de prenda o fianza para inversión.	Gobierno federal: subvención fija durante los 3 primeros años.	Para deudos de funcionarios: 50% de la pensión.
Inhabilitación: 10 años de servicio.	Construcción de casas para funcionarios.		Para deudas de pensionistas: 70% si fallece el pensionista.
Para deudos de funcionarios o pensionistas.	Compra de departamentos para arrendados.		

Fuente: <www.issste.gob.mx>.

Con la creación del IMSS (1943), se crean también otras opciones de pensiones, principalmente para los trabajadores del sector privado y trabajadores individuales, ya no solo para los trabajadores del Estado, que quisieron afiliarse a dicha institución, dicho programa de pensiones se conoce con el nombre de seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), que se sigue aplicando aun teniendo el

nuevo sistema de pensión ampliando la cobertura contra los riesgos de trabajo, fue un gran paso el sistema de pensiones puesto que no solo se cubre a una parte de la población del Estado sino a la parte de la población que se encontraba trabajando.

Para 1947, la Dirección de Pensiones era ya un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ampliándose con esto mejores beneficios brindados al trabajador en cuestión de seguridad, por tanto se amplía los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, la edad para recibir las pensiones se reduce a 55 años y con un mínimo de 15 años de servicio.

Cuadro 2: Características de los beneficios de la Dirección de Pensiones (1947)

Pensiones	Devolución de descuento	Prestamos	Primas de financiamiento	Cálculo de pensiones
-Por vejez: 55 años y 15 de servicio -Inhabilitación física o intelectual, Causa ajena: 15 años de servicio. - Inhabilitación en servicio: no importa los años laborados. -Deudo de trabajadores o pensionistas.	-Trabajador que se separa el servicio. -Familiares cuando el trabajador fallece sin tener derecho a pensión.	- Hipotecarios para adquisición de terreno. - Quirografarios (corto plazo) - Compra o construcción de casas para ser vendida.	- A cargo de trabajador: descuento de 5.5% para fondo de pensión. - A cargo de Gobierno: 5.5% de los sueldos de los trabajadores igual a la suma de los descuentos hechos a los mismos.	Vejez: promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores aplicándose 40% para 15 años de servicios y 100% para 30 años.

Fuente: <www.issste.gob.mx>.

Los logros que se obtuvieron dentro del sistema de pensiones, no han sido del todo favorables para los pensionados puesto que el aparato burocrático que engloba el sistema ha dado origen a muchas trabas de pagos que se realizan a estos. El sistema público de pensiones, en el cuál se encontraba operando el esquema de reparto o reparto simple, se refiere a aquellas pensiones que son pagadas a través de las contribuciones tanto del Estado como de los trabajadores activos, o también pueden ser a través de la fórmula de prima media escalonada, donde las contribuciones, permitían la constitución de reservas parciales para el pago de obligaciones futuras...⁴

⁴ Ulloa Padilla, Odilia, “Nueva Ley del Seguro Social: la reforma provisional del fin de siglo”, *el Cotidiano*, núm. 78, UAM Xochimilco, México, septiembre de 1997, p. 350.

1.1.1 Problemas en los Sistemas de Pensiones

1.1.1.2 Sistema de Reparto

El sistema de reparto, al ser un sistema de pensión en el cual las contribuciones para su financiamiento, son a través de las aportaciones de los trabajadores y del Estado o empleador, el monto de cada contribución al sistema eran hechas por los primeros trabajadores que ingresaron al sistema, ocasionando que existieran menores prestaciones y beneficios que recibieran cuando terminaba su ciclo laboral, ya que al existir menor población de trabajadores en edad de jubilarse, el sistema podía sostenerse financieramente, pues recibe aportaciones sin tener que desembolsar para el pago de estas, ya que los impuestos a la nómina son mayores que los gastos. Cuando la población derechohabiente en edad de jubilación se incrementó, aumento la crisis del sistema, siendo mayores los gastos que los ingresos en el largo plazo.

En 1958, Samuelson demostró que dentro de un sistema de reparto maduro, el rendimiento de los fondos que se aportan a la seguridad social es igual a la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de la productividad de los trabajadores.⁵

Es decir, que mientras existan más jóvenes en el sistema y produzcan más, aportarán más a este y de los adultos en edad de retiro obtendrán su financiamiento de las aportaciones que realice la población joven, lo cual será benéfico para el crecimiento del sistema.

Así, el esquema de reparto entró en crisis por la disminución que se ha dado en las tasas de natalidad que provoco que se incremente la población adulta con una esperanza de vida mucho mayor. Esto provoca que exista menor crecimiento de la productividad de los salarios, aunado a la inestabilidad del país que se presento durante los años ochenta, limitando la capacidad económica en cada sector y que ha provocado bajos rendimientos en el sistema de ahorro, así como la falta de ahorro, originando que se buscaran nuevas alternativas a las reformas de seguridad social, dando paso al sistema de capitalización individual.

1.1.1.3 Sistema de capitalización individual.

El principal problema que se presenta en el sistema de capitalización individual, es la deuda que se presenta en el anterior sistema que es el de reparto, y que se transfirió al nuevo sistema, por lo que, la deuda la tiene que pagar el gobierno, a parte de la pensión mínima que se otorga a las pensiones como prevención, otro de los problemas que es similar al anterior sistema, es el envejecimiento de la población derechohabiente y la baja natalidad que se presenta no solo en México sino también en la mayor parte de los países, principalmente de primer mundo, este problema persistirá en la mayor parte de los sistemas que se propongan.

⁵ Samuelson, Paul; *Economía*, McGraw-Hill Interamericana, México, 2004, p. 526.

El sistema de cuentas de capitalización individual, no es redistributiva por lo que el gobierno otorga a cada trabajador una pensión mínima, como medida preventiva que cubrirá la falta de ahorro que éste no haya podido incrementar o lograr por alguna razón. La falta de políticas que logren estabilizar el mercado financiero, es otro de los problemas que se presentan en el sistema, ya que dichas cuentas son administradas por Afores (Administradoras de fondos para el retiro) que a través de las Siefores (Sociedades de inversión especializadas en fondo para el retiro), se invierten en determinadas cantidades de dinero para incrementar el ahorro de las cuentas y contribuir al crecimiento de algunas industrias o empresas, por tal razón al no existir grados de credibilidad, la inestabilidad económica se incrementa con la fuga de capitales extranjeros así como las repercusiones que esto conlleva.

1.1.1.4 Reforma de 1995

A partir de 1995, se dan en México, un conjunto de reestructuraciones económicas y sociales, dentro del marco de reformas a la ley del Seguro Social, con el fin de retomar el modelo chileno, como marco de referencia para extender el modelo mexicano a un sistema más eficiente y con menor carga en el gasto del gobierno, dando paso a la apertura e introducción de nuevas instituciones financieras privadas. Las reformas antes de esta promulgación desde sus orígenes se enmarcaron en la transición de un sistema de protección social general, que contemplará con legislaciones nacionales, estatales y una asistencia social.

El 22 de diciembre de 1995, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la nueva Ley del Seguro Social que reforma al IMSS, el cual abandona su antiguo modelo de seguro, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), e introduce las cuentas de capitalización individual y con él, la introducción de las AFORES y SIEFORES, las cuales dan la posibilidad al trabajador de tener una cuenta de ahorro propia en la que se incluya la cuenta del SAR, las contribuciones del trabajador puede aportar voluntariamente cantidades a su cuenta o bien puede invertir en las SIEFORES para poder incrementar su cuenta y así tener mayor ahorro cuando se retire.

Dentro de la ley las fracciones importantes para el presente análisis son: I,IV,VIXII,XV del artículo 251, que habla de las atribuciones de administrar seguros de riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, seguros adicionales y servicios de beneficio colectivo: realizar todo acto jurídico necesario para cumplir con sus fines y administraciones; establecer clínicas, hospitales, etcétera, recaudar y cobrar cuotas de los seguros y percibir otros recursos, así como actos de autoridad para determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados por la ley.

1.2 Tipos de Pensiones

Comenzaremos este apartado con la definición de pensiones que son como su nombre lo indica una prestación o renta social otorgada por una institución pública o privada, mediante la asignación de una cantidad de dinero mensual o anual a un trabajador o a su familia, por un servicio prestado anteriormente. El sistema de pensiones tiene como principal objetivo, dar un ingreso o renta a los trabajadores que se encuentran cotizando en determinada empresa privada o que trabajan en alguna dependencia del Estado y que

se encuentra cotizando en diferentes institutos tanto IMSS ó ISSSTE, que al llegar un determinado tiempo en el cual ya hayan cumplido su ciclo laboral reciban dicho seguro para que cubra sus necesidades básicas o los proteja ante alguna contingencia que podría ocurrir ya sea estando aún laborando, por muerte, incapacidad total o parcial, jubilación, etcétera, la cual, ocasionaría una desestabilización en su vida, para esto surgen las pensiones sociales.

Después del surgimiento de la seguridad social, el sistema de pensiones surgió algunos cambios, con el fin de ampliar y mejorar las pensiones a otras áreas, además de que se ha tratado de mejorar la situación de pago con el fin de incrementar el nivel económico de dichas pensiones. Así en un principio surgieron formulas mutualistas o de seguro colectivo, que tenían como finalidad cubrir las necesidades de renta de cada trabajador que laboraba en industrias, posteriormente, dentro de los seguros sociales, se fueron ampliando las coberturas de seguridad de acuerdo a las necesidades de los trabajadores empleados de dichas industrias, los seguros fueron:

- Seguro de vejez
- Seguro de fallecimiento: en caso de muerte del asegurado las condiciones del seguro tiene severos cambios, ya que en muchos de los casos, no es el asegurado en vida quien puede determinar o seleccionar la aseguradora sino la empresa donde se encuentre laborando.
- Seguro de invalidez.

Posteriormente se han ampliado a seguros por accidentes. Con los seguros mutualistas se dio al paso al desarrollo de nuevos modelos de pensiones que contribuyeron al mejoramiento de éstas, y que abrieron nuevas opciones para que cada trabajador pueda cubrir sus necesidades ante las contingencias que se pueden presentar en un futuro.

Esto ha brindado las bases para el mejoramiento de los sistemas de pensiones y por tanto de que los trabajadores tengan una administración más eficiente y la facilidad de elegir que institución le ofrece mejores servicios y prestaciones.

De esta manera, han surgido diversos tipos de pensiones, que de acuerdo a su cotización pueden cubrir ciertas contingencias como vejez, invalidez, fallecimiento y muerte, por lo que dichos modelos fueron:

1. **El sistema de corte continental o Bismarckiano:** el cual se basa en la protección que hace cada individuo durante su vida laboral a través de una cotización o una aportación voluntaria o fijada dentro de su salario que en un futuro se puede cobrar.
2. **El sistema de corte universal o Beveredgiano:** este sistema configura las pensiones de tal manera que la protección sea uniforme, con independencia de que se exija o no alguna aportación de parte del trabajador.
3. **Modelo profesional:** este se aplica solo a trabajadores manuales, industriales y de servicios, el cual brinda una renta a los beneficiarios cuando les ocurre alguna contingencia que les impida seguir percibiendo los ingresos que tenían por su trabajo. Así pues los beneficiarios tienen que hacer una aportación o cotización que al presentarse la contingencia se condiciona la pensión de acuerdo a las semanas ya cotizadas.
4. **Modelo asistencial:** este modelo no esta limitado, ya que es de corte universal, dicha pensión no sustituye al salario que percibía puesto que en la mayoría de

los casos es muy baja y esta condicionada de acuerdo al periodo de pertenencia al sistema o residencia en el Estado correspondiente.

5. **Esquema de reparto:** este sistema establece en un principio que el trabajador recibirá determinada pensión al retirarse y haber cumplido su ciclo laboral, este sistema se financia mediante las aportaciones de los trabajadores activos así como la participación del Estado o empleador, con el que se pagan las pensiones de cada jubilado.
6. **Esquema de cuentas de capitalización individual:** este sistema establece que el trabajador por ley podrá realizar de manera voluntaria las aportaciones a su cuenta de ahorro para el retiro, este ahorro a su vez es invertido para obtener un rendimiento para que cuando el trabajador cumpla con su ciclo laboral, el capital y los intereses obtenidos acumulados, financien su pensión.⁶

A partir de la revisión de estos modelos podemos mencionar que han existido, en México los siguientes tipos de pensiones que son:

- **Pensión de solidaridad regresiva:** es la pensión de viudez que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social a la viuda joven, sin hijos de un asegurado o pensionado que al morir éste, recibe por un tiempo de 5 años.
- **Pensión definitiva:** la que corresponde al estado de invalidez del trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social que se estima de manera permanente.
- **Pensión mínima garantizada:** la que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social equitativamente a un salario mínimo general del Distrito Federal correspondiente a la fecha a la del valor del 1° de Julio de 1997.
- **Pensión temporal:** seguro de invalidez, por períodos renovables al asegurado en caso de existir la posibilidad de recuperación para el trabajo, o por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del sueldo y la enfermedad persista.
- **Pensión vitalicia:** Es una pensión por derecho que adquiere o recibe un trabajador cuando este queda imposibilitado para seguir laborando. En caso de fallecimiento se otorgará a sus familiares o beneficiarios.
- **Pensión de reparto:** el trabajador recibirá determinada pensión al retirarse y haber cumplido su ciclo laboral.
- **Pensión de capitalización de cuentas individuales:** el trabajador por ley podrá realizar de manera voluntaria las aportaciones a una cuenta de ahorro para el retiro.

1.3 Los planes públicos de pensiones

Los planes públicos de pensiones obligatorios, administrados por el sector público, con beneficios definidos, que funcionan principalmente con el sistema de reparto y están respaldados por la facultad del gobierno de cobrar impuestos para financiarlos ofrecen la posibilidad única en su genero de redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres y vitalicios y hacia generaciones más pobres como grupo. La cobertura de estos sistemas va desde prácticamente el 100% en los países industriales hasta alrededor del 50% en los países de ingreso mediano y entre 10 y 20 % en los países de ingreso bajo.

⁶ Coloquio perspectivas de la seguridad social en México y América Latina, ISSSTE, México 2002.

Esta es una gran ventaja que tiene este sistema respecto a los otros financiamientos para lograr la seguridad en la vejez.

Estos planes han mejorado el bienestar de las primeras generaciones de ancianos en muchos países, pero su potencial redistributivo a veces se ha usado para beneficiar a los ricos más bien que a los pobres o para ayudar a una generación en detrimento de otra, aún cuando esto no se justifique por razones de equidad.

Los países en desarrollo crearon los planes públicos de pensiones en una etapa de desarrollo económico y demográfico mucho más temprana que los países desarrollados; eran más pobres cuando iniciaron sus planes, tenía una población más joven y estaban en condiciones inferiores en lo que respecta a cobrar impuestos y administrar programas públicos complejos.

Así, cuando Alemania en 1889 y Estados Unidos en 1935 instituyeron su primer plan nacional de pensiones, más del 8% de su población tenía más de 60 años. En cambio, varios países en desarrollo establecieron esos programas cuando solo el 4% de su población tenía más de 60 años y la mayoría vivía en zonas rurales.⁷

1.3.1 Funcionamiento

Estos planes funcionan básicamente con ingresos corrientes provenientes de un impuesto sobre la nómina y paga un beneficio definido, pero los planes tienen numerosas modalidades. Algunos países acumulan grandes reservas, otras usan ingresos generales, el beneficio definido puede cambiar con frecuencia y ser uniforme o estar supeditado a la necesidad o vinculación con los ingresos.

Los planes de reparto “puros” son escasos en el mundo real, pues la mayoría de éstos acumulan un superávit en sus primeros años, pero a medida que los sistemas maduran y la población avanza en edad sus reservas desaparecen y los planes pasan de superávit a déficit. El superávit inicial es una ilusión, ya que solo neutraliza en parte la deuda jubilaria implícita que se está formando y el déficit posterior significa que parte de esa deuda se está cubriendo con ingresos impositivos (o de bonos) más amplios.

Por ejemplo hoy en día muchos países en desarrollo gastan más en pensiones que lo que gastaban países industriales cuando éstos se encontraban en una etapa semejante de desarrollo.

Los planes públicos de pensiones usan para el beneficio definido una fórmula que promete una pensión específica a cada jubilado, contienen también disposiciones relativas a incapacidad y beneficios pagaderos a los sobrevivientes. Su característica más importante es que, en teoría, los beneficios definidos reducen el riesgo de la incertidumbre económica en la vejez, el riesgo se traspa a los trabajadores más jóvenes los cuales resisten, mejor los cambios inesperados.

Esta falta de riesgo es algo ilusoria, pues la mayoría de los gobiernos cambian los beneficios prometidos muchas veces durante la edad del trabajador. Otra característica de esta fórmula es que cortan la vinculación entre los beneficios y las otras partes ya

⁷ Banco Mundial, *Informe anual 2001*, p. 121.

que, por ejemplo, en las rentas vitalicias que venden las compañías privadas de seguros hace que los beneficios definidos dependan de los aportes conforme a principios actuariales y de mercado, pero las fórmulas que se utilizan en estos planes públicos casi nunca lo hacen.

1.3.2 Efectos en la economía

A medida que la población de los países envejece, el plan público absorbe una mayor proporción de recursos como porcentaje del PIB de los países y en consecuencia de sus ingresos tributarios debido a que se utilizan esos recursos para financiar el pago precisamente hacia la población que envejece. Ello influye considerablemente en el trabajo y su productividad, en la acumulación y asignación del capital, en la capacidad del gobierno de financiar bienes y servicios públicos y, por consiguiente, en el crecimiento de la economía.

Por otra parte un plan público financiado con un impuesto sobre la nómina ofrece incentivos a los empleadores para contratar menos obreros, a los trabajadores cubiertos para jubilarse anticipadamente. Por consiguiente, puede reducir el número de trabajadores capacitados y la productividad del trabajo, efectos que quizás sean mayores en los países en desarrollo que en los industriales.

Si los beneficios dependieran verdaderamente de los aportes y se valoraran tanto como éstos, el impuesto sobre la nómina se consideraría como un precio, y no un impuesto por lo que causaría menos distorsiones en el mercado laboral. Esta fue en parte la razón por la cuál la mayoría de los países optaron por lo planes de seguro social participatorios.

En contraste, el método de los beneficios definidos pagados con ingresos corrientes rompe este vínculo entre aportes y beneficios, pues los beneficios de algunos son menores que sus aportes y otros pueden obtener los beneficios aún cuando no aporten nada, por lo tanto, los trabajadores que deben pagar el impuesto quizás traten de eludirlo reduciendo la oferta de mano de obra y/o trasladarse al sector informal, y los empleadores por su parte, que deben pagar el impuesto quizá reduzcan su demanda de mano de obra.

En los países en desarrollo la edad legal para jubilarse en estos planes es típicamente de 60 años para hombres y 55 para mujeres, frente a 65 para hombres y mujeres en la mayoría de los países de ingreso alto. Una explicación perceptible es la menor esperanza de vida, pero el hecho de que los trabajadores cubiertos tienen un ingreso más alto y viven un número de años superior al promedio sugiere otra explicación: las disposiciones relativas a la jubilación anticipada se deben a la influencia de grupos políticos (grupos de interés) que las usan como un medio disimulado de beneficiarse con los planes públicos de pensiones.

El hecho de que en muchos países en desarrollo la persona media vive más años después de la jubilación que en los países industriales somete los planes públicos de pensiones a una gran presión, lo cual está en consonancia con esa explicación.

En muchos países la edad de jubilación efectiva es aún más baja que la edad de jubilación legal debido a que los planes públicos ofrecen múltiples oportunidades para

la jubilación anticipada pero ninguna recompensa, y a menudo sanciones, para la jubilación tardía.

En síntesis, los planes públicos son, con mucho, los de mayor envergadura y los más comunes de los sistemas formales. Estos operan en los países de la OCDE y en Europa Oriental, así como en la mayoría de países latinoamericanos. Son obligatorios, redistributivos, ofrecen beneficios definidos que se financian principalmente con ingresos corrientes y son de administración.

1.4. Los planes de pensiones ocupacionales

En la mayoría de los países los primeros sistemas de pensiones fueron ocupacionales públicos. Los estableció el gobierno para sus empleados militares y civiles,⁸ y en algunos países de bajo ingreso hasta ahora éstos son los únicos grupos cubiertos; en los países de ingreso mediano y alto, los empleados del sector público han mantenido sus beneficios excedentes pero el concepto de las pensiones vinculadas con el empleo gradualmente se ha ampliado en dos sentidos: los gobiernos han establecido planes de administración pública para cubrir a todos los trabajadores del sector formal y muchos empleadores privados han establecido planes suplementarios.

A diferencia de los planes públicos de pensiones o de los planes de ahorro obligatorio, los planes ocupacionales están auspiciados por los empleadores, por lo general voluntariamente o como resultado de la negociación colectiva. Sus grandes ventajas son que pueden ser establecidos con una intervención escasa del gobierno y un costo administrativo relativamente bajo, y que es improbable que los aportes a esos planes se vayan a considerar como un impuesto y la gente trate de evadirlos. No obstante su cobertura desapareja, no siempre se tienen mismos los beneficios, debido a que éstos difieren considerablemente de un empleado a otro y a menudo no se pueden transferir.

Está última característica es lo que distingue a este tipo de plan del anterior y plantea cuestiones relativas a la eficiencia y la equidad.

Por lo que respecta a los países en desarrollo y en transición, el avance hacia los planes ocupacionales se encuentra en sus primeras etapas. En la mayoría de los casos los planes auspiciados por lo empleadores cubren a los empleados del sector público y la cobertura de los trabajadores del sector privado ha aumentado en países como Brasil, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Zimbabwe. Estos y otros países deben decidir si adoptarán políticas que fomenten, limiten y reglamenten la propagación de estos planes como mecanismo para cumplir las funciones de ahorro o de uniformación del consumo de los sistemas de seguridad económica en la vejez.

1.4.1 Funcionamiento

Los planes de pensiones ocupacionales, están auspiciados por un solo empleador o varios, pueden ser de beneficio o aporte definido y estar financiados parcialmente o en su totalidad y sus repercusiones económicas varían según esas características.

⁸ Por ejemplo, uno de los primeros planes de este género fue el que estableció Estados Unidos en 1776, por medio del cual se pagó la mitad del salario por el resto de su vida a los soldados que quedaron lisiados durante la guerra de independencia con Inglaterra (Banco Mundial, *op. cit.*, p. 190).

Estos planes pueden ser de toda una industria o de solo una compañía, los planes que abarcan toda una industria, facilitan la transferencia de los beneficios, los sistemas que abarcan una sola compañía predominan en los países angloamericanos, y en sectores como el de la construcción.

En los países en desarrollo los planes ocupacionales suelen ser de un solo empleador, y cubren a los funcionarios públicos y a los empleados de las empresas de servicios, de las instituciones financieras, de las empresas grandes, etcétera, por su parte el costo administrativo y de comercialización de los planes de ambos tipos en general es bajo, pues se puede agregar a los sistemas de nómina existente.

Los planes de beneficio definido pueden estar financiados o funcionar con el sistema de reparto, estos últimos son autoadministrados, en tanto que los primeros a menudo están administrados por compañías de seguros de vida, especialmente en el caso de los empleados pequeños. Los planes que cubren a los funcionarios públicos y personal militar generalmente efectúan sus pagos con ingresos corrientes, los planes sin reglamentar de los países en desarrollo son una gran parte del tipo no financiado.

Por lo que respecta a los planes de aporte definido, el trabajador, el empleador o ambos efectúan aportes, y los trabajadores que se jubilan reciben una suma alzada o una anualidad, cuyo monto depende de las partes más la renta de las inversiones. Por lo tanto los planes, de aporte definido están totalmente financiados por definición y son fáciles de incorporar a un plan nacional de ahorro obligatorio. Los planes:

- A menudo están administrados por compañías de seguros de vida u otras instituciones financieras, a veces los trabajadores pueden escoger la forma en que se invertirán sus aportes, pero en lo general sólo pueden hacerlo entre bonos, acciones y fondos comunes de inversiones especificados por el empleador.
- Tienen relativamente pocas restricciones en cuanto a derechos adquiridos y traspaso, sobre todo cuando los planes están financiados principalmente con aportes de los trabajadores, en otras palabras, el riesgo de la pérdida de solvencia del empleador y de la pérdida de los beneficios por cambio de empleo son menores que en los planes de beneficio definido; los trabajadores también se benefician con la diversificación pero asumen el riesgo de la inversión restante. Si el capital acumulado resulta insuficiente para proveer la pensión que el trabajador esperaba, el empleador no tiene ninguna responsabilidad al respecto.

1.4.2 Efectos en la economía

La mayoría de los países de la OCDE tienen actualmente leyes que exigen que los planes de pensiones ocupacionales están totalmente financiados, los planes de este tipo contribuyen a incrementar el ahorro a largo plazo, a menos que las familias reduzcan su ahorro personal o se endeuden para contrarrestar el ahorro de mayor cuantía de la pensión.

Además de incrementar el ahorro total a largo plazo, concentran el ahorro en un pequeño número de instituciones inversionistas. En los países en desarrollo y en transición, la acumulación de capital de los planes ocupacionales es mucho menor, tanto porque su cobertura es mucho menos amplia como porque suelen estar en gran parte sin

financiar, como los planes de los países de la OCDE en sus primeros años. A medida que los planes ocupacionales se difundan en estos países, quizá lleguen a constituir un mecanismo de acumulación de capital, en caso de que requieran financiamiento.

En los planes de beneficio definido, los empleadores que los auspician escogen al administrador de las inversiones y asumen los riesgos de éstas, pues en caso de haber un déficit tienen que cubrirlo, por lo tanto, cuando toman sus decisiones evalúan tanto el rendimiento como el riesgo.

Los planes ocupacionales de aporte definido en los cuales los empleadores escogen al administrador de las inversiones (o limitan las opciones de los trabajadores al respecto) pero el riesgo de las inversiones recae en los trabajadores creando un problema potencial para las instituciones que pueden distorsionar las decisiones sobre la asignación del capital.

En ocasiones los empleadores quizás deseen compensar los riesgos y el rendimiento en forma distinta de lo que preferirían los trabajadores. O bien encomiendan la administración de las inversiones a instituciones financieras que absorban el costo administrativo de la firma en vez de maximizar la rentabilidad neta del fondo de pensiones.

En general, los planes ocupacionales, sean de beneficio definido o de aporte definido, tienen mayor libertad para efectuar sus inversiones que los sistemas de administración pública, y más incentivos para maximizar el rendimiento a un nivel de riesgo determinado, como mecanismo para asignar productivamente el ahorro de largo plazo, usando las tasas de rentabilidad como indicador.

En resumen, los planes ocupacionales también existen en muchos países y cubren alrededor de 40% de la fuerza de trabajo de los países de la OCDE, pero la proporción es mucho menor en los países en desarrollo ya que cubren principalmente a los funcionarios públicos, los empleados de las empresas públicas y de instituciones financieras nacionales y multinacionales.

Son patrocinados por los empleadores, generalmente son voluntarios pero en algunos países han pasado a ser obligatorios, tienen algunos efectos distributivos basados en los objetivos del empleador, pueden ser beneficios definidos o de aportaciones definidas, y en los países industrializados están financiados en gran parte, mientras que en los países en desarrollo no tienen financiamiento o lo tienen solo en parte. Los planes del sector privado son de administración privada, en tanto que los planes de los empleados públicos, que son muy comunes, son de administración pública.

1.5 Los planes de ahorro obligatorio

Una manera de reemplazar los ingresos en la vejez es ahorrar cuando se es joven, cosa que se ha hecho voluntariamente en todos los países y en todas las épocas, aunque en distintos grados y con instrumentos diferentes. En los países en desarrollo este ahorro a menudo formaba parte del sistema informal de apoyo y consistía en inversiones en tierras e hijos principalmente.

En los países desarrollados es más probable que intervengan los activos financieros y las políticas de los gobiernos. Para fomentar el ahorro a largo plazo los gobiernos han creado condiciones económicas y políticas estables así como un marco legal para los bancos y otras instituciones financieras.

En los últimos años varios países han establecido el ahorro obligatorio para la jubilación, con el objeto de resolver el problema de los individuos con poca visión de ahorro cuando son jóvenes y se convierten en una carga para la sociedad cuando llegan a viejos. Además estos sistemas a veces contienen disposiciones que aumentan la fiabilidad de las instituciones de ahorro, y en muchos países la falta de estas disposiciones es otra razón por la cual la gente no ahorra.

Durante los últimos 40 años varios países han comenzado a experimentar con los planes personales de ahorro obligatorio. Dichos planes constituirían no sólo una alternativa del ahorro voluntario sino también una opción con respecto a los sistemas públicos de pagos con ingresos corrientes y beneficios vinculados con los ingresos que se habrían exigido sino hubieran adoptado algún otro sistema obligatorio.

1.5.1 Funcionamiento

La modalidad básica es la siguiente: la persona hace depósitos en una cuenta personal, y el beneficio que recibe en la vejez queda determinado por el monto de los depósitos más el interés que devengue la inversión de esos fondos. Por lo tanto, estos sistemas son planes totalmente financiados, de aporte definido, que no están patrocinados ni diferenciados por un empleador.

Es decir que en estos planes de ahorro obligatorio, los beneficios de los trabajadores dependen en último término de los aportes de éstos, de la renta que produzcan los ingresos invertidos y del número de años de vida que se prevean. Los resultados de estos sistemas dependen no solo de si los fondos están administrados por el sector público o por el sector privado, sino también de que los recursos sean administrados y canalizados correctamente.

Con la existencia de estos planes la pensión del trabajador se financia con los fondos que se acumulan en la cuenta de ahorro antes de la jubilación y el monto de éstos depende de la tasa de aporte, de la tasa de aumento de la remuneración, de la tasa de interés y del número de años de trabajo y de jubilación.

La tasa de aporte necesaria aumenta cuando se eleva el porcentaje del salario que se desea reemplazar, cuando el periodo de jubilación aumenta con relación con el periodo de trabajo (coeficiente de pasividad) y cuando la tasa de rentabilidad disminuye en relación con la tasa de aumento de la remuneración real.

La tasa de aporte necesaria es más alta en los planes que efectúan malas inversiones, tienen costos administrativos altos, indizan las pensiones según los precios o los salarios, o permiten que los saldos acumulados se usen para fines como vivienda, educación o atención a la salud. Cuando las tasas de rentabilidad son altas debido a la escasez de capital, los planes de ahorro obligatorio permiten reemplazar un porcentaje alto del salario y al mismo tiempo dejan recursos disponibles para inversión y crecimiento.

Hasta 1994, Chile era el único país que había remplazado totalmente su pilar público de pagos con ingresos corrientes por un sistema de ahorro obligatorio, el cual estaba administrado por el sector privado, en forma competitiva. El sistema chileno que funciona desde 1981, se conoce como el sistema de la AFP (Administradoras del Fondo de Pensiones), por las compañías privadas autorizadas para administrarlo. Por razones semejantes, otros países latinoamericanos, como Argentina, Perú, Colombia y México, están remplazando o complementando sus planes públicos de pensiones con planes competitivos de ahorro obligado.

1.5.2 Efectos en la economía

En estos planes, los trabajadores asumen los riesgos de sus fondos de retiro relacionados con las inversiones, los años de vida y la inflación. La pensión será menor si el resultado de las inversiones es malo, y si la gente vive más años de los que esperaba quizá sus ahorros se agoten antes de su fallecimiento.

Algunos sistemas requieren que los trabajadores compren un renta vitalicia cuando se jubilan para asegurarse contra la longevidad inesperada. El riesgo de las inversiones es particularmente alto cuando los activos acumulados se usan para comprar estas rentas y la tasa de interés de mercado en el momento en que se las compra es crítica.

Es importante que los sistemas incluyan algún método de distribución de riesgo a través del tiempo. En lo que se refiere al riesgo de la inflación, una cuestión importante es la de si se debe exigir o no la compra de rentas vitalicias indizadas, si es el caso, éstas deben estar indizadas según los precios o los salarios. En estos sistemas cada trabajador paga el costo de su propia indización en forma de beneficios iniciales más bajos o tasas de aporte más altas, por oposición a los sistemas de reparto, en los cuales este riesgo se asigna a los trabajadores a fin de proteger a los jubilados.

Por otra parte, los planes de ahorro obligatorio han sido criticados porque no protegen a los trabajadores de salario bajo, ni a trabajadores con carreras interrumpidas, muchos de las cuales son mujeres que pasan un parte de su vida haciendo trabajos domésticos. Otra crítica es que quizá eviten la pobreza en la vejez entre los trabajadores de ingreso mediano y alto, pero no entre los de ingreso bajo, y que posiblemente nunca acumulen recursos suficientes en sus cuentas de pensiones para mantenerse en la vejez.

Una tercera crítica es que las primeras generaciones de jubilados no están protegidas por esos planes, porque a fin de acumular un capital suficiente para pagar las pensiones se necesitan muchos años. Asimismo, las pensiones son susceptibles de bajar hasta un nivel inferior al de subsistencia debido a la inflación o a una rentabilidad de las inversiones inesperadamente baja.

Por todas las razones anteriores, los planes de ahorro obligatorios van a incrementar en un número considerable de ancianos en la pobreza.

Sintetizando, los planes de ahorro personal por lo general son voluntarios, pero en varios países han pasado a ser obligatorios, son de contribución definida, normalmente no son distributivos, pueden ser de administración pública (Malasia, Singapur) o de administración privada y reglamentados por el gobierno (Chile).

En el siguiente cuadro, se explican a manera de resumen las principales características de los diferentes sistemas de pensiones tratados en este apartado.

Cuadro 3
Tipos de Pensiones

Características	Planes públicos	Planes ocupacionales	De ahorro personal
Voluntarios u obligatorios.	Obligatorios	Voluntarios u obligatorios.	Voluntarios u obligatorios.
Redistribución.	Si	Si	Escasa
Beneficios vinculados estrechamente con las contribuciones.	No	Mixtos	Si
Beneficios definidos o contribuciones definidas	Beneficios definidos	Mixtos	Si
Tipo de riesgo	Político	Cambios de empleo, insolvencia de la compañía.	Inversión
Pagos con ingresos corrientes o totalmente financiados.	Pago con ingresos corrientes	Mixtos	Totalmente financiado
Administrados por el sector público o el privado.	Público	Privado	Público o privado
Ejemplos	Países de la OCDE, Europa oriental, América Latina.	Australia, Brasil, Francia, Países Bajos, Sudáfrica, Suiza.	Obligatorio: Chile, Malasia y Singapur. Voluntario: Estados Unidos y Reino Unido.

Fuente: <www.ciss.org.mx>.

En los siguientes apartados se presentan el modelo chileno como pionero a las reformas a la seguridad social, posteriormente el modelo español y finalmente se presenta una comparación con el modelo mexicano

1.5.3 Modelo chileno⁹

En 1973 en Chile, se dictó una ley que obligó a cotizar a todos los trabajadores por parte de la dictadura que existía en ese año para la previsión social en relación de dependencias, lo cual trajo consigo el traslado de las actividades y servicios sociales del sector público al privado, con el fin de quitarle la presión al gasto del gobierno para lo cual se impulsaron políticas de ajuste y estabilización, esto llevo a que la privatización abarcara desde la seguridad social, salud, educación, vivienda, previsión, entre otras.

⁹ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones; *Sistema chileno de pensiones*, Noriega Limusa, México, 2004, p. 150.

En 1981, en Chile se da una reforma al sistema de pensiones, los sistemas pensionales tradicionales fracasaron, ello ocurrió en parte debido a gruesos errores de los diseños que se elaboraron, pero sobre todo debido a los incentivos políticos que se generaron, por lo que los nuevos sistemas de pensiones que se pusieron en práctica, definiendo los derechos de propiedad utilizando mecanismos de mercado para el suministro de servicios y seguros en cuanto sea posible.

Específicamente, estos sistemas buscan descomponer los distintos aspectos de la inseguridad individual, para cubrirla con mecanismos especializados.

El sistema chileno fue parte del antiguo sistema provisional, fundado en 1942 pero reformado en 1952 con el fin de adecuarlo a las tendencias modernas de la época, sin embargo fracasó en su objetivo básico que era otorgar seguridad a los trabajadores, el sistema trata de que las tasas de retorno que obtienen las contribuciones y por ende los beneficios sean variables y seguros. La privatización se dio en todo el sistema social, pero principalmente en la seguridad social, puesto que se introdujo un nuevo sistema de pensiones en el cual se creó el sistema de la administración de fondos de pensiones (AFP), por tanto los trabajadores jubilados (pasivos) quedaron a cargo del gobierno y los trabajadores cotizantes (activos), fueron trasladados al nuevo sistema, en cuanto a salud se instala el sistema de Institutos de Salud Provisional (ISAPRES) que se constituye o queda compuesta por:

1. **Sistemas públicos (FONASA):** el cual se compone por niveles primarios (consultorios generales tanto para la población urbana como rural); niveles secundarios (se compone por consultorios privados y de especialidad, también existen consultorios de poca eficiencia) y niveles terciarios (son de baja cobertura y alta complejidad, con hospitales especializados).
2. **Sistemas privados (ISAPRES):** se compone por 36 institutos privados.
3. Existe un tercer instituto en salud que es el de las fuerzas armadas que también tiene carácter público.

El gobierno chileno trató de ofrecer con este sistema un apoyo a los pobres, ancianos, inválidos, viudas y huérfanos, de igual manera seguros colectivos de desempleo masivo en las recesiones, etcétera. Actuando como asegurador de riesgos individuales, garantizador de riesgos colectivos tales como el desempleo masivo y sostenedor de los pobres de todo tipo, para esto tuvo que elevar los impuestos en forma general, especialmente los impuestos al trabajo formal en relación de dependencias.

Se crearon dos instituciones (cajas) para los nuevos trabajadores cotizantes, una para obreros y otra para empleados, los primeros podrían jubilarse solo por edad (65 años), mientras que los segundos podrían hacerlo con una antigüedad de solo 35 años (por ejemplo, $21+35=56$).

Esto trajo como consecuencia una mayor inseguridad económica, ya que si el trabajador no lograba ascender en la escala social hasta el grado de “empleado”, no solo debía conformarse con menores remuneraciones sino que no lograba reducir su edad de jubilación desde 65 a 56 años. Con el tiempo, surgieron un sinnúmero de regímenes especiales al interior de estas grandes cajas, que servían a grupos específicos.

En el sistema antiguo, la inflación era una importante fuente de incertidumbre, en el nuevo sistema ese problema había desaparecido, en primer lugar, el monto inicial de las

pensiones se determina en base al saldo de la cuenta individual, que a su vez depende de la magnitud de todos los salarios impuestos en el pasado y de las tasas de retorno obtenidas en cada uno de los años anteriores.

El nuevo sistema AFP, se financia a través de la capitalización individual, lo cual brinda la posibilidad de escoger entre el nuevo sistema (de reparto con el 26% de la población económicamente activa) y el privado (AFP, con el 54% de la población económicamente activa), aun con esta posibilidad de escoger que se les brindo a los trabajadores en un principio, actualmente ya no se les da la opción de escoger, puesto que la mayoría de la población chilena se encuentra ya en el nuevo sistema y los nuevos trabajadores ya entran automáticamente, mientras que el gobierno cubre parte de los dos sistemas, puesto que esta pagando el sistema antiguo así como las trasferencias del nuevo sistema, lo cual ocasiona a fin de cuentas mayor gasto y dista del objetivo que se tenía al proponer el nuevo sistema de liberar carga al gasto y reducir el déficit, que con el paso de los años ha tendido al incremento y a medida que el nuevo sistema no funcione, el gobierno chileno tendrá la obligación de proporcionar una ayuda a los trabajadores para que sigan percibiendo una pensión básica.

Tenemos por tanto que los beneficios que propone el nuevo sistema son:

- ❖ **Pensión por edad:** el cual incrementa y homóloga la edad en todo el sistema de 60 a 65 años.
- ❖ **Reconocimiento de aportes en el sistema antiguo:** se da un bono de reconocimiento ajustado, los intereses que se ganan son sin techo, y el Estado tiene que pagar al nuevo sistema por el traslado.
- ❖ **Pensión mínima:** el Estado solo paga una diferencia para el nuevo sistema.
- ❖ **Invalidez y muerte:** el nuevo sistema AFP, tiene la obligación de proporcionar un seguro o bien contratarlo con otra compañía (cobra comisión) para brindarle al trabajador una prima en caso de que se presente alguna de estas contingencias.
- ❖ **Ajuste:** se brindan unidades constantes de medición del valor de unidades de fomento, como el de las UDI'S en el caso mexicano.

Respecto a las pensiones ya concedidas, existen dos modalidades de pensión: las pensiones de renta vitalicia, que se ajustan mensualmente por la inflación; las pensiones de retiro programado, se recalculan anualmente en base a la rentabilidad efectiva obtenida por los fondos, mientras que al interior del año son ajustadas mensualmente por la inflación.

En el sistema antiguo, una segunda fuente importante de inseguridad era la politización de la legislación, mientras que en el nuevo AFP, se observa la drástica disminución en el nivel de politización, o bien, se observa un alto grado de aislamiento de las pensiones respecto al sistema político. El sistema de pensiones funciona como un piloto automático, en base a formulas y decisiones de los afiliados y administradores individuales, sin necesidad de una nueva legislación.

El nuevo sistema presenta algunas limitaciones en cuanto a la seguridad, destacando que no se garantizan beneficios, sino que define las cotizaciones y se deja que los beneficios se adapten a la rentabilidad obtenida a las cotizaciones. Otro de los aspectos fundamentales de la seguridad del trabajador, que no esta enteramente cubierta en el sistema chileno, es el riesgo de sobrevivencia, es decir, el riesgo de vivir más años de lo

que es posible financiar con los recursos disponibles, puesto que se le otorga la opción de elegir entre el retiro programado y una renta vitalicia.

Un segundo mecanismo incluye un seguro de longevidad, mientras que el primero no lo hace, sin embargo, la garantía de pensión mínima pone un piso a la pensión en el caso del retiro programado, puesto que cerca de la mitad de los nuevos pensionados eligen la opción del retiro programado en la actualidad, es decir no están cubiertos por un seguro de sobrevivencia. El modelo chileno se puede ver si proporciona muchos aspectos fundamentales para un buen sistema de seguridad, sin embargo la situación económica no da la seguridad adecuada para que los trabajadores puedan obtener beneficios cuando se retiren, sin embargo la privatización de todo el sector social no es adecuado aunque exista la participación mínima del Estado, puesto que la mayor parte de la población esta en situación crítica y en largo plazo no hay señales de mejoría.

1.5.4 Modelo Español

El sistema español, tiene una estructura más simple en cuanto a los servicios y prestaciones que brinda a los trabajadores, se dio una reestructuración financiera en 1989, hacia un modelo privado y con aportaciones del gobierno a través de la ley de presupuesto que consiste en cotizaciones sociales, mediante las cuales los trabajadores están obligados a través de aportaciones para la adquisición de un seguro, se cual fuere la situación, a parte de los empresarios que emplean a dicho trabajador.

La seguridad social del sistema español, surge con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, como una organización financiera destinada a proteger a sus beneficiarios de alguna contingencia que se presente, el sistema se conforma por dos regímenes que son:

1. Régimen general: el cual protege a los trabajadores de tipo agrario, cuentas propias o autónomas, minería del carbón, empleados del hogar y trabajadores del mar.
2. Régimen especial: trabajadores de temporada, de medio tiempo, marinos, empleados públicos, agricultores y autoempleados.

Las prestaciones que se brindan son:

- ⌘ Asistencia sanitaria
- ⌘ Incapacidad temporal
- ⌘ Riesgo durante el embarazo
- ⌘ Maternidad
- ⌘ Incapacidad permanente
- ⌘ Lesiones permanente no invalidables
- ⌘ Jubilación
- ⌘ Muerte y supervivencia, que abarca:

- a) Auxilio por defunción
- b) Pensión por viudez
- c) Pensión por orfandad
- d) Pensión a favor de familiares
- e) Subsidio a favor de familiares

f) Indemnización especial.

ℵ Prestaciones familiares:

- a) Prestación económica por hijo a cargo
- b) Prestación económica por nacimiento de tercer o sucesivo hijo
- c) Prestación económica por parto múltiple

ℵ Prestación por desempleo INM (Prestación por desempleo inmediatamente)

ℵ Servicios sociales IMSERSO (Prestación por Servicios Sociales)

ℵ Prestación del seguro obligatorio de vejez e invalidez SOVI (Seguro obligatorio de vejez e invalidez):

- a) Vejez SOVI
- b) Invalidez
- c) Viudez

ℵ Prestaciones del seguro social

En cuanto al servicio de pensiones que brinda el sistema español, tenemos que son de las dos principales y en las cuales están englobadas todas las pensiones, éstas son: las pensiones contributivas, son prestaciones económicas que cuentan con una duración indefinida, que esta compuesta por las aportaciones del trabajador y de los empresarios o bien de trabajadores por cuenta propia, se incluyen en esta jubilación (ordinaria, anticipada/ no anticipada mutualista), incapacidad permanente, fallecimiento, vejez e invalidez (en el seguro obligatorio); la pensiones no contributivas, son prestaciones en la que se reconocen a los ciudadanos en situación de necesidad protegible, además de que carezca de recursos y no haya cotizado en el sistema.

El aparato que se encarga de controlar y administrar las pensiones es el Instituto de Seguridad Nacional de la Seguridad Social, sin embargo los pagos que se realizan son a través de entidades financieras (banca, cajas de ahorro y cajas rurales, etcétera.), no se realizan por cargo de nómina como en el caso de México y Chile.

El sistema español, también incluye una serie de apartados en referencia a la seguridad de los extranjeros, para su protección y los servicios que se les brinda en un determinado país, además de que existen convenios con diversos países, en el caso de México, para atender y proteger a los españoles que no residen en su país de origen.

1.5.5 Comparación de los modelos: chileno y español, con el modelo mexicano

El sistema o modelo mexicano ha tenido muchas transformaciones desde su creación, pasando del sistema de reparto al sistema de cuenta de capitalización individual, la principal reestructuración que se dio y que tomó de base al sistema chileno fue en 1995, el cual trajo muchas opiniones en contra y a favor debido a su viabilidad; el retomar al sistema chileno como base de dicha reestructuración, no fue en su totalidad pero si en algunos de los aspectos, como es el caso de la administración de las pensiones y la entrada del sector privado a la seguridad social.

Las modificaciones comienzan con la instalación del sistema de ahorro para el retiro, para las dos instituciones principales en México, que abandonan el sistema de reparto para pasar a un sistema de capitalización individual, en el cual los institutos brindan a sus trabajadores la posibilidad de abrir una cuenta para que a través de la administración de una administradora de fondos privados puedan obtener mayores beneficios en su retiro, se añaden también cuentas para vivienda como una prestación a la cual todos los trabajadores tienen derecho.

Dicho sistema, como se mencionó se instauró en las dos principales instituciones de salud (IMSS e ISSSTE), sin embargo al darse una mejor reestructuración al sistema en 1997, se extiende la apertura de las AFORES dentro de los sistemas, así como mayores reformas a la ley del IMSS, principalmente, puesto que el ISSSTE siguió con el sistema del SAR, eso no quiere decir que no funcione, la extensión del sistema ha tratado de beneficiar a los trabajadores puesto que se brinda a través de estas diferentes comisiones en las cuales tienen la posibilidad de elegir cual le conviene y le brinda mayores rendimientos, a parte de que los trabajadores pueden aportar dinero a su cuenta con el fin de incrementar los ahorros, o bien pueden invertir a través de una SIEFORE y así poder desarrollar de manera indirecta alguna empresa o industria y poder aumentar la producción.

Con la reforma al seguro todos los trabajadores asegurados principalmente del IMSS, comienzan a cotizar en el nuevo sistema, los trabajadores pasivos, es decir, los pensionados son cubiertos por el Estado en el sistema antiguo, los trabajadores activos tienen la opción de escoger las contribuciones del antiguo régimen o las aportaciones al nuevo sistema y los nuevos trabajadores deben entrar obligatoriamente al nuevo sistema y con la posibilidad de elegir la AFORE que así convenga.

Tal como sucede en el sistema chileno, los beneficios que brinda el mexicano son:

1. **Pensión por edad:** se mantiene a los 65 años para ambos sexos, igual que el chileno y el español.
2. **Reconocimiento de aportes en el sistema antiguo:** en este caso no existe un bono que se le de al pensionado, puesto que por eso se le da la opción de recibir las pensiones del antiguo sistema o las contribuciones del nuevo.
3. **Pensión mínima:** en este caso si existe, en el antiguo sistema y se da la diferencia en el nuevo sistema por Estado.
4. **Invalidez y muerte:** en este caso se mantiene también en el nuevo sistema, no como en el chileno donde se tiene que contratar una compañía de seguros para que cubra la contingencia.
5. **Ajuste:** los ajustes se dan en este caso a través del índice nacional de precios al consumidor, en el caso del IMSS y del salario del Distrito Federal en el caso del ISSSTE.

Las diferencias que existen entre los tres sistemas, en este caso es la privatización de la seguridad social, en menor grado tanto en el español como en el mexicano, sin embargo se predice que se pretende extender a la privatización de la salud, en este caso es muy importante recordar que en el caso mexicano la mayor parte de la población se encuentra en extrema pobreza, y que no solo no puede cotizar en dichos institutos sino que se tiene que conformar con el servicio de salud que le brinda el Estado que en su mayoría es de mala calidad, sobre todo en clínicas estatales.

Ahora bien al privatizar el sector salud, traería beneficios para la disminución de gastos del gobierno, pero por otro lado como se esta observando en el caso chileno dichos gastos se han incrementado, y están llegando a mayores déficit, que con cualquier perturbación económica puede ocasionar el quiebre de la mayor parte de las administradoras de fondos, dejando en el desamparo a miles de trabajadores que cotizan en ellas.

Como se puede ver en el caso del sistema español, este contiene en sus sistemas muchos beneficios que sin embargo no se aplican ni al mexicano ni al chileno como es el caso de los beneficios a los extranjeros. En México se encuentran desprotegidos y no se cuenta con una legislación sólida capaz de realizar convenios en beneficio a dichos emigrantes ni mucho menos el gobierno es capaz de hacer contribuciones para que se les brinde servicio social, otra de las prestaciones y seguros que se brindan en España son los seguros de escolaridad, aunque en México exista una ayuda mientras se esta estudiando, sin embargo al dejar de ser estudiante o al término de estos ya no se brinda una ayuda.

Otro aspecto que los tres sistemas tienen es que los trabajadores por cuenta propia pueden integrarse al sistema, abriendo independientemente una cuenta en la cual pueden hacer aportaciones voluntarias y cotizar de manera para recibir todos los servicios que se presten.

Los tres sistemas son importantes y brindan ayudas a las posibilidades que se les presente y dan facilidades para que los trabajadores puedan incrementar su pensión y así obtener mejores rendimientos en la edad de retiro, si bien se puede pensar en la posibilidad de privatización del sistema social, como el caso chileno, pero en México no se cuenta con una estabilización económica capaz de retener y fomentar a que se incrementen los capitales, además de que exista un conocimiento por parte de los trabajadores de cuales son los beneficios que le da cada una de las instituciones y tengan seguridad de que se van a obtener mayores rendimientos con una posible pérdida, en lo personal creo que en México existe un grave problema de credibilidad que no se ha podido resolver, puesto que no se cuenta con mucha de la información para que los individuos tengan la capacidad de elegir y puedan invertir o puedan creer que existen mayores beneficios para una pensión digna.

1.6 El ahorro

De acuerdo con José Araujo: “el ahorro es una manifestación natural que el hombre ha tenido en toda la historia, expresada por el instinto de conservación pensando en el futuro, pero con los pies bien puestos en el presente; el ahorro nace, por así decirlo, con el hombre mismo y los hizo evolucionar cuando esta previsión dejó de ser instintiva para convertirse en acción voluntaria, en ese preciso momento cambió la historia de la humanidad. Este ahorro de acción voluntaria es el dinero sobrante después de haber restado de los ingresos de una persona (física o moral) sus egresos, medido en la misma fecha teniendo en cuenta que ese excedente está reservado a posibles necesidades futuras”.¹⁰

¹⁰ Araujo Aguilar, José, *op.cit.*, p. 250.

Por otra parte, uno de los modelos para analizar los determinantes del ahorro se basa en la teoría del ciclo de vida de F. Modigliani el cual establece la forma en que los individuos buscan optimizar su consumo, dada su riqueza esperada, en el curso de su vida: ahorran durante el período en que trabajan para financiar su consumo futuro llegado el momento del retiro.¹¹

En este modelo la atención se concentra en los motivos de ahorro, retiro, y se soslayan los de previsión y herencia.

Por tanto la estructura demográfica es uno de los elementos determinantes del ahorro: mientras mayor sea la relación de los que trabajan con respecto de los inactivos (niños y viejos), más alto será el ahorro.

En lo que se refiere al efecto del ahorro sobre los sistemas de pensiones Kurczyn señala que parece obvio que la creación de un sistema de capitalización donde se crea una reserva que se ahorra para financiar las futuras jubilaciones aumenta el ahorro de las personas y por tanto el nacional.¹² Empero, el problema es que el nuevo ahorro puede estar sustituyendo al que ya existía. Así desde el punto de vista del individuo, las fuentes principales de ahorro para hacer frente al retiro y que pueden sustituirse total o parcialmente entre sí son:

- ❖ Una parte del ahorro en activos financieros.
- ❖ Una parte del ahorro informal (tandas, préstamos personales, joyas, etcétera.)
- ❖ Una parte del ahorro que constituye la compra de una vivienda, y
- ❖ Los fondos de pensión.¹³

1.6.1 Formas de ahorro

De manera general existen tres:

- i. Ahorro doméstico: es simplemente guardar el dinero en casa.
- ii. Ahorro bancario: depositar los excedentes en el banco o institución financiera de que se trate (ahorro voluntario).
- iii. Ahorro institucional: dinero que puede ser descontado del cobro quincenal de la persona (frecuentemente es ahorro obligatorio).

¹¹ Aunque no es propósito de ilustrar a mayor detalle este modelo, se hace mención debido a su amplio manejo en el ahorro y su estrecha relación con las pensiones veáse Kurczyn Bañuelos, Sergio; “*Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos*”, *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 9, septiembre de 1996, pp. 54.

¹² *Ibid.*, p. 746.

¹³ Kurczyn, (*op. cit.*), establece que en Estados Unidos es donde se ha trabajado más sobre el efecto en el ahorro de los sistemas públicos de reparto y los de capitalización con contribución definida (M. Feldstein, en el primer caso y S. Venti y D. Wise en el segundo), en el caso de México, según el autor, no se conocen estudios que relacionen el sistema de pensiones con la tasa de ahorro. Sólo en un trabajo de M. Feldstein (*Public Policies to Increase the Private Saving Rate in México*, mimeo., 1995, p. 5) se afirma que el sistema de reparto mexicano ha reducido el ahorro nacional al desestimular el ahorro privado sin haber creado uno público. Sin embargo se trata de una simple extrapolación de sus estudios sobre el sistema estadounidense.

Una cuestión interesante es que el prestar dinero a otra persona no se considera un ahorro ya que éste carece de un depósito oficial o legal y además existe una posibilidad (por mínima que sea) de no recuperarlo. Si el préstamo se hace esperando altos réditos y se sabe que hay riesgo, se está hablando no de un ahorro sino de una inversión.

En lo que respecta a ventajas y desventajas de las formas de ahorro descritas anteriormente se pueden observar en el siguiente esquema:

Tipo de Ahorro	Ventajas	Desventajas
Doméstico	El dinero siempre está al alcance de la persona.	No se ganan intereses. Existe un alto grado de pérdida, parcial o total.
Bancario	Se ganan intereses. El dinero se encuentra asegurado de cierta forma.	El banco exige montos mínimos y no hay muchas alternativas para el pequeño ahorrador.
Institucional	Se ganan intereses. El dinero se encuentra asegurado de cierta forma. Es posible encontrar mejores alternativas de interés. Se adquiere disciplina de ahorro.	No se observa el dinero en mucho tiempo. Se depende de otras personas para obtener información. Si la persona no está acostumbrada al ahorro será un duro inicio.

Fuente: Araujo Aguilar, José, *AFORES, Guía básica*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 4.

1.6.2 El futuro de cada tipo de ahorro

El análisis de cada opción se aprecia de la siguiente manera:

Tipo de Ahorro	Futuro	Seguridad
Doméstico	Muy corto, se puede decir que, no tiene mucho futuro.	No hay
Bancario	Depende en gran medida de las aportaciones fuertes y constantes que se realicen.	Si hay
Institucional	Se construye el futuro de la persona quincena a quincena; se reciben intereses sin importar cuán pequeñas sean las aportaciones de la persona (deben ser constantes).	Si hay

Fuente: Araujo Aguilar, José, *AFORES, Guía básica*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 5.

1.7 La reforma de los sistemas de previsión social en México, 1982-2002

El periodo 1982-1999 en México al igual que varios países de América Latina, ha sido testigo de reformas profundas en el tamaño, alcance y funciones de los sistemas de salud y seguridad social enmarcadas en transformaciones económicas fundamentales. La paradoja es que en los momentos en que se ha afirmado la capacidad del mercado de suplir las funciones del Estado en casi todos los ámbitos, la distribución del poder adquisitivo en la región se ha sesgado al grado de que las reformas de los sistemas de

salud han tenido que orientarse hacia instrumentos novedosos para lograr una mayor cobertura y protección, empero en un contexto de pobreza social y fiscal crítico.

1.7.1 Bases institucionales de la reforma

Las reformas al sector de salud mexicano se llevaron a cabo bajo condiciones institucionales provenientes de una situación histórica que vale la pena recordar brevemente: primero, la fragmentación interna del sector salud, asociada con fuertes inequidades, y que, ha resistido, hasta la fecha todos los intentos de integración interna real bajo un liderazgo unido y efectivo. Esto ha sido la consecuencia de las peculiaridades de una construcción histórica del Estado de bienestar que se basó en un proceso de incorporación por etapas de diversos grupos ocupacionales a los beneficios de la seguridad social, que fue interrumpido antes de incluir a todos.

En segundo lugar, al interior de cada componente del sector, existen rigideces y vicios internos heredados, como la cobertura desigual entre áreas urbanas y rurales, la escasez de mecanismos de referencia entre niveles de atención, o las insuficientes capacidades de gestión en diferentes niveles de la jerarquía federal-local. Por último y como corolario de lo primero, es necesario recordar, que en México, la Secretaría Salud tiene una posición institucional relativamente débil frente a la enorme fuerza fiscalmente autónoma de los sistemas de seguridad social apoyados históricamente en el sindicalismo. Por estas razones, no puede hablarse, en el caso de México de una reforma de salud, sino de varias, cada una referente a una institución (o conjunto de instituciones en el caso del sector privado) determinada, y al sector de la población que le corresponde. Por tanto a continuación hablaremos de cuatro reformas distintas, una ya consumada, la del sistema de pensiones del IMSS, la otra todavía en proceso, la de los servicios de salud del IMSS, la tercera por llegar, del ISSSTE, y la última de la propia Secretaría de Salud.

En primera instancia convendría preguntarse ¿qué tanto han sido las reformas de la salud y la seguridad social en México reflejo de los modelos propuestos por las agencias internacionales? Con base en las semejanzas claras entre los modelos propuestos por estas agencias y los efectivamente adoptados, los opositores han afirmado a priori *que todo viene del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, o inclusive del Fondo Monetario Internacional*. En cambio, los proponentes de las reformas las han presentado como si fueran hijas legítimas de su sola imaginación e inspiración. Es posible afirmar que ningún país adopta un modelo de reforma propuesto desde afuera sin modificación alguna, y que todos los procesos de instrumentación transforman los principios adoptados a tal grado que a veces es difícil reconocer el modelo. Además las agencias internacionales en cuestión no son tan poderosas para imponer su voluntad en forma coercitiva.

Parece más razonable establecer como postulado que las instituciones en cuestión han tenido, y tienen una gran influencia, pero que ésta siempre es mediatizada por estructuras de poder e intereses nacionales que la adoptan, aunque no siempre con las consecuencias previstas por ellos. De esta manera, las reformas de la salud y seguridad social se ven como partes integrantes de una dinámica social y política compleja, en la que los sucesos no pueden considerarse como lineamientos de las intenciones de los reformadores, o de las decisiones de planificación.

1.7.2 Entornos económico, político y social de las reformas

Entre 1980 y 1999, México atravesó por grandes sacudidas financieras, acompañadas de transformaciones económicas tan profundas como traumáticas. Este proceso se vio asociado con la desagregación paulatina de los pilares institucionales de su estabilidad política legendaria, y con el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Estas transformaciones son de gran importancia para las reformas del sector salud.

Por un lado, las crisis repetidas han significado el deterioro de las bases financieras y sistemas de relaciones humanas en los sistemas de salud y seguridad social, y, por otro, los vientos nuevos que empezaron a soplar desde la década pasada en la política económica transformaron la noción de salud pública y seguridad social que se habían creado y fortalecido desde la revolución.

1.7.3 Entorno económico: las tres sacudidas

Más allá de diversas interpretaciones, en 1982 se desató la primera crisis cuando el precio internacional del petróleo bajo bruscamente, y México tuvo que declarar moratoria de los intereses de su deuda. Durante ese año, los bancos internacionales suspendieron sus préstamos a México, y el país debió pagar 13,300 millones de dólares anuales por servicio de la deuda, que representaban 47.5% de sus exportaciones. El crecimiento económico cayó de 8 puntos a -0.5 y la inflación llegó a 60%. La deuda del sector público alcanzó 18% del PIB y la externa de 87,600 millones de dólares, se incrementó 61% con respecto a los dos años anteriores.¹⁴

Durante el periodo 1982-1988, las inversiones públicas y las privadas cayeron 15%,¹⁵ esta situación afectó el gasto social que pasó de 179 a 79 dólares per cápita entre 1982 y 1986.¹⁶

El gasto en salud, que en comparación con otros países de América Latina nunca había sido muy alto, bajó de 0.4% del PIB en 1980 a 0.1% en 1983, luego volvió a su nivel anterior en 1986.¹⁷ Durante ese periodo, las instituciones de salud en México sufrieron una baja muy considerable en el nivel real de los salarios y un grave deterioro en el equipamiento.

Desde principios del sexenio 1988-1994, la inflación se abatió. En abril de 1988, el Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico (PECE), firmado con la empresa privada en 1987 para controlar la inflación, se consolidó como instrumento permanente, y como canal del nuevo protagonismo de las cúpulas empresariales en la política económica. En consecuencia, volvieron los capitales “golondrinos”, aprovechando la estabilidad monetaria y las altas tasas de interés (entre 45% y 75%). No obstante, la situación económica distaba mucho de ser favorable. La deuda externa había subido a 107 millones de dólares y la capacidad de ahorro interno era casi nula. La estrategia económica del presidente se concentró en reorientar la economía hacia el exterior, y generar ahorros presupuestarios.

¹⁴ Urquidí L., Víctor ; *México en la globalización: condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable*, FCE, México, 1988, p.2 36.

¹⁵ Hernández Laos, E., “La pobreza en México”, *Comercio Exterior*, vol.42, núm 4, abril de 1992, pp. 54

¹⁶ Brachet de Márquez, Viviane; *Elementos para investigar la capacidad estatal político-administrativa en materia de salud pública*, COLMEX, México, 2002, p. 226.

¹⁷ CEPAL-ONU, *Informe Anual*, 1991.

Para lo primero, renegoció los términos de la deuda externa y entró en negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio de América Latina (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá que se firmaría a finales de 1993. Para lo segundo, vendió empresas paraestatales y reprivatizó los bancos que se habían nacionalizado en 1982. A pesar de las medidas tomadas, la economía empezó a estancarse a partir de fines de 1993 y a lo largo de 1994. Abrir las fronteras había llevado a una explosión de importaciones (a pesar de las severas medidas deflacionarias en cuanto a niveles de salarios) que las exportaciones no lograban contrarrestar. Por otra parte, la modernización del aparato productivo implicaba ofrecer condiciones adecuadas de crédito, pero las altas tasas de interés destinadas a estabilizar la moneda y atraer los capitales extranjeros obstaculizaban ese proceso. Muchas empresas abandonaron su actividad fabril, convirtiéndose en importadoras de equipos extranjeros. Otras tuvieron que cerrar sus puertas, lo cuál incrementó el desempleo. Se esperaba restablecer el equilibrio con la puesta en vigor del TLCAN, resultado que por varias razones no se produjo. El 1 de enero estalló la rebelión zapatista en Chiapas, ese hecho intimidó a los inversionistas. El miedo a la desestabilización de país se incrementó con el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia por el PRI, en marzo de 1994.

A pesar de la victoria del PRI en las elecciones de 1994, la brecha entre las entradas y salidas de capital siguió ensanchándose. Apenas tres semanas después de la toma de posesión del presidente Zedillo, el anuncio de un incremento en la banda de flotación del peso precipitó un pánico financiero. Para enero, el déficit de la balanza de pagos había subido a 8% del PIB, y las reservas en dólares bajado a 3.5 millones.

Esta segunda gran sacudida financiera levó al gobierno de México a solicitar un rescate a las instituciones financieras internacionales y anunciar un nuevo programa de emergencia, llamado “Unidad para Superar la Emergencia Económica”.

Finalmente, tras varios cambios un total de 50 mil millones fueron prometidos para superar la situación y acabar con el “efecto tequila” que amenazaba al sistema financiero global. A partir de 1992, las tasas de interés habían bajado, y los bancos otorgado una gran cantidad de crédito. Con la crisis financiera de 1994-1995, la cartera vencida de estos aumentó vertiginosamente, y también las bancarrotas de las empresas, con los consiguientes despidos masivos de personal.

La tercera sacudida financiera fue la quiebra en 1998 del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) lejos de ser inducida por condiciones sistemáticas como las anteriores, fue autoinducida por el mismo sistema bancario. La factura del quebranto esta actualmente estimada en 66.63 mil millones de dólares. Aunque los efectos del FOBAPROA aun no se han estimado con exactitud.

Estos hechos económicos dibujan un contexto en el que las reformas de la salud y seguridad social pueden interpretarse a la vez como reacciones a las consecuencias de las coyunturas de austeridad fiscal provocadas por las repetidas recesiones, y como intentos de superarlas en el futuro, como en el caso de la reforma del sistema de pensiones. Por tanto, la necesidad imperante de una mayor eficiencia en el sector es una consecuencia tanto de los repetidos accidentes fiscales que han recortado severamente sus recursos como de los problemas inherentes a los sistemas de seguridad social.

1.7.4 Entorno político: la transición “prolongada”¹⁸

Algunos analistas identifican el principio de la transición democrática mexicana en el gran conflicto universitario en 1968. Esta fecha es un antecedente importante en el creciente proceso de pluralidad política en México; sin embargo, no puede compararse con el verdadero estallido de movimientos populares, creación de organizaciones no gubernamentales y aparición y fortalecimiento de partidos de oposición que surgieron en los años ochenta, y que han ido creciendo desde entonces. Estas transformaciones han tenido un gran efecto en la forma en que se hace política en México, en términos generales, política de salud y seguridad social en particular.

El periodo de 1982 a 1988 se caracterizó por una transformación rápida de los rasgos más salientes de la política mexicana; un retroceso de los actores viejos y surgimiento de los interlocutores nuevos. Durante el último año del gobierno del presidente López Portillo y los primeros de Miguel de la Madrid, surgieron las llamadas coordinadoras, organizaciones de enlace de acciones de varios movimientos populares, particularmente la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano y Popular (CONAMUP). Los movimientos populares se fortalecieron con el recrudecimiento de la crisis, y a partir de octubre de 1985 se concentraron las demandas de apoyo a los damnificados del terremoto de septiembre.

A lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid, la oposición partidaria creció, para culminar con el estallido de oposición electoral del verano de 1988. En el año anterior, había surgido un nuevo protagonista de centro-izquierda, el llamado Frente Democrático Nacional (FDN), que reunía a varios del ala reformista del mismo PRI y varios partidos de izquierda, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas. El éxito temporal obtenido por este nuevo actor político (30% de los votos, según cómputos oficiales) y su consolidación como organización de oposición con representación parlamentaria y social, convirtieron a 1988 en un hito de la evolución democrática mexicana.

El gobierno salinista lanzó dos programas clave en su sexenio: la apertura arancelaria y Pronasol, este como presunto correctivo social de dicha apertura. Ahí es donde se insertó en el discurso oficial de la separación entre población sujeta de beneficencia pública (más eficiente por ser focalizada) y los demás, sujetos de procesos de mercado.

Conceptualmente, sin embargo, “los pobres” seguían representados por la población por debajo de cierta línea de la pobreza, pero abarcando una alta proporción de la población, desde 40% a 60%, según las bases de estimaciones. Dentro de ésta se situaba la población extremadamente pobre, la sujeta a programas focalizados de intervención de nutrición, salud, etcétera.

A finales de 1994, la rebelión zapatista, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y el “efecto tequila” echaron abajo en pocos meses el edificio complejo de estas estrategias políticas, arrastrando al país a una nueva recesión. Sin embargo las elecciones, legislativas de 1991 fueron ganadas por el PRI.

¹⁸ Este apartado está basado en el capítulo V de Brachet Márquez, *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*. Colmex, México, 1996.

No sería hasta las elecciones intermedias de 1997, cuando la hegemonía del PRI sería nuevamente retada, llevando a un Congreso dividido entre los tres principales partidos, con el PRI liderando, pero habiendo perdido la mayoría absoluta.

El proceso político de 1994 a 1999 mostró pocos cambios espectaculares exceptuando la adopción por el PRI de un proceso electoral interno para la candidatura a la presidencia. Por un lado, ha tomado gran importancia el proceso político de los estados de la república, que con la descentralización administrativa y fiscal, y con las mejores garantías de transparencia en las elecciones, ha empezado a dinamizarse. A la vez, se ha ido descubriendo cada vez más la fragmentación política en dichos estados, exacerbada por el multipartidismo, fenómeno que había quedado moderado por los anteriores mecanismos corporativos de agregación de los intereses. Por otro lado, las dificultades para lograr una salida política al conflicto en Chiapas han retrasado el avance de la transición democrática, en el sentido bloquear las negociaciones entre partidos sobre asuntos relacionados con el conflicto.

1.7.5 Entorno social: pobreza y desigualdad crecientes

Son bastante conocidos en México y América Latina, los efectos sociales de los programas de ajuste y reestructuración del aparato productivo. Las diferencias estriban en si se consideran estos efectos como duraderos o sólo temporales, mientras se van adecuando y adaptando los sistemas productivos como los mercados de trabajo. Según esta perspectiva, las políticas sociales, entre ellas las de salud, se abocan a aportar los correctivos necesarios a los efectos negativos temporales provocados por estas transformaciones entre los grupos que, por una variedad de razones, permanecen en la pobreza.

Los efectos de las crisis económicas han sido mediatizados por las estrategias adoptadas por los hogares para defenderse contra las pérdidas en salarios reales, la inflación y el desempleo. Por ejemplo, fue sorprendentemente para los especialistas durante los primeros años de la crisis de los ochenta que se haya incrementado relativamente poco la desigualdad del ingreso en México, y que a pesar de una tendencia descendente en los salarios, se hayan incrementado los ingresos¹⁹. La respuesta a este enigma es que durante estos años los hogares se movilizaron para compensar con fuerza de trabajo adicional la baja en el empleo y en los salarios. Esto último significó un aumento en la proporción de la PEA en el mercado informal, que pasó de 1.1% en 1982 a 19.4% en 1990, acercándose a 30% para 1999.²⁰ En dicho mercado se concentra la fuerza de trabajo femenil e infantil y las remuneraciones más bajas.

Durante todo ese periodo los niveles de pobreza se han modificado. Boltvinik y Hernández Laos,²¹ han realizado cálculos basados en la relación entre ingresos percibidos por los hogares y capacidad de compra de la canasta de necesidades y

¹⁹ Cortés Fernando y Rosa María Rubalcava Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: la distribución del ingreso familiar en México, Jornadas No. 120, El Colegio de México, 1991, 186 páginas.

²⁰ Comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro, *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*, CONSAR, México, 1991, 1995 y 1999.

²¹ Boltvinik, Julio; Hernández Laos; *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI*, México, 1999.

satisfactores esenciales (CNSE).²² En estos términos, la población pobre en México descendió de 63.3% a 22.7% entre 1963 y 1981. Dentro de la población pobre, el porcentaje de satisfacción de las necesidades básicas, después de aumentar entre 1960 y 1981, volvió a disminuirse a partir de 1982. Para completar este panorama anotamos el número de salarios mínimos para adquirir la canasta básica que pasó de 2.2 en 1970 a 1.7 en 1980, para volver a subir a 4 en 1988 y 6.5 en 1996. Esta caída se debe, en parte, al hecho de que dicho salario mínimo perdió su poder adquisitivo durante todo el periodo considerado.²³

Los indicadores mencionados no permiten afirmar que los fenómenos de la pobreza y la desigualdad en México estén encaminados a disminuir sustancialmente durante los próximos años. Tampoco existen evidencias de que los programas de combate a la pobreza llevados a cabo durante el sexenio salinista o el actual (el programa PROGRESA, que sustituye a Pronasol) hayan logrado una disminución del fenómeno.²⁴ Esto indica que la tarea que incumbe al Estado de sostener niveles mínimos de vida entre los pobres será fiscal y administrativamente problemática. Una gran pregunta que sería conveniente realizar a la investigación social a futuro es examinar en qué medida las descentralizaciones política, fiscal y administrativa llevadas a cabo durante los últimos 15 años, han afectado las posibilidades de cumplir esa función, de suma importancia tanto para el bienestar de la población como para la paz social y la transición democrática.

1.7.6 La reforma de la seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social

La seguridad social en México se divide entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943, que abarca a todas las actividades productivas de carácter privado, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado en 1959, que abarca a los empleados del sector público (principalmente los maestros), el programa de seguridad social que corresponde a los empleados de Petróleos Mexicanos, y el que cubre a las fuerzas armadas. Para 1997, año que entró en vigencia la nueva Ley del Seguro Social que privatiza e individualiza el sistema de pensiones, la seguridad social en conjunto cubría 54.9% de la población, en comparación con 46% en 1980 y 52.6% en 1988, con 37.1% cubierto por el IMSS, 8.6% por el ISSSTE y el 3.9% por los demás sistemas.²⁵

Cuando se fundó el IMSS en 1943, no había ninguna infraestructura preexistente de servicios médicos, ni tampoco había fondos públicos disponibles para construirla. La creación del IMSS había correspondido a un momento político particularmente

²² Esta medida fue creada a fines de los años setenta por el programa Coplamar, incluye una canasta de satisfactores que va más allá de los exclusivamente nutritivos que algunas agencias han propuesto; por ejemplo, los transportes, la ropa o los gastos escolares. Es, por tanto, una medida más realista que las utilizadas por dichas agencias internacionales. Para una discusión crítica véase Julio Boltvinik; *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI- Colmex-IISUNAM, 1994 y Boltvinik y Hernández Laos, *op.cit.*

²³ Según las estimaciones de la Wharton School, el salario medio percibido en 1999 es aproximadamente equivalente a tres salarios mínimos, o sea la mitad de la cantidad necesaria para comprar una CNSE.

²⁴ Esto se debe, en gran parte, al hecho de que una proporción mayoritaria de Pronasol se abocaba a construir infraestructura (carreteras, puentes, calles), mientras que el actual se circunscribe a la pobreza extrema.

²⁵ INEGI *Anuario Estadístico*, 1997.

vulnerable para el régimen posrevolucionario²⁶ por lo que las consideraciones financieras de mediano y largo plazos tenían poca prioridad. El fondo de pensiones correspondiente a los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, que creó la misma institución, fue la única fuente de financiamiento para construir el complejo médico-hospitalario del que hoy se enorgullece el país. Esto puede considerarse un primer obstáculo a la solvencia del fondo (compartido con la mayoría de fondos de jubilación del mundo). Sin embargo, el problema no estriba en que las instalaciones se hayan financiado con el superávit del fondo de pensiones, sino que ese gasto no se haya tratado como una inversión sujeta al pago de intereses o de dichas instalaciones.

Una segunda fuente de debilidad prácticamente fundacional fue el nivel extremadamente bajo de las cotizaciones para el SIVCM (de 6% entre patrón y trabajadores) que rigió hasta 1990, y del seguro de enfermedades y maternidad (SEM) de 12.5%, que jamás llegó a ser autofinanciable. En este caso también, el fondo de pensiones fue el paliativo que permitió mantener bajo el nivel de cotización. Finalmente el fondo de pensiones estuvo debilitado por el muy corto periodo de 500 semanas (aproximadamente 9.5 años) requerido para tener derecho a la jubilación.

Lo anterior explica por que la solvencia del Fondo de Pensiones del Seguro Social haya sido tan inmediata y profundamente afectada por la primera de las tres grandes crisis que azotaron al país a partir de 1982. Al no haber prácticamente ninguna reserva, funcionaba como un sistema de transferencia directa entre trabajadores y jubilados. Por tanto, al incrementarse la tasa de desocupación disminuyó automáticamente la capacidad de pago de las pensiones. Por añadidura, la misma maduración del sistema empezó a significar, a partir de los años ochenta, que la relación con el incremento de aportaciones e incremento de beneficiarios se fuera deteriorando. Mientras que la tasa anual de crecimiento esperada de los pensionados era del orden del 5%, la de los nuevos aportantes no rebasaba el 3 por ciento.²⁷

Asimismo, la relación entre activos y pasivos que había sido de 1 a 20 en 1960, había bajado a 1 a 11 en 1983, y 1 a 7 para 1987.²⁸

En los ochenta el sistema se veía presionado por el desequilibrio entre alzas en el costo de las prestaciones y bajas en el nivel de aportaciones, como por el aumento paulatino del número de jubilados en relación con el de los trabajadores activos. En los años ochenta, también empezó a aumentar dramáticamente la evasión y la subdeclaración patronales. Igualmente fruto de las grandes dificultades atravesadas por los empresarios durante ese periodo de alta inflación y desplome del mercado interno. De hecho, el sistema se había convertido en un inmenso juego en el que la mayoría de los jugadores se comportaba como free riders (libre de riesgo), reduciendo a lo máximo la capacidad del sistema de repartir en forma redistributiva: entre 1980 y 1988, las prestaciones de jubilación en el IMSS cayeron 60%, por lo que el 85% de las personas representaba sólo el 35% del salario mínimo, en un momento en que dicho salario mínimo apenas alcanzaba para comprar 30% de la canasta básica.

²⁶ Branchet-Márquez, Viviane; *op. cit.*, cap. 2.

²⁷ IMSS, *Anuario de 1995*.

²⁸ Bertranou, Julián F., *La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro*, El Colegio de México, México, 1995.

Para cerrar la brecha, se incrementó la aportación patronal, al mismo tiempo que se redujo la estatal. En 1986 se decretó la baja de la participación del gobierno de 12.5% a 5% y el alza de la cuota patronal al 95%. En los ochenta, siendo la era por excelencia de los movimientos de reivindicaciones, las protestas del movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados no se hizo esperar. Para responder a sus demandas, se fijó en 1989 el mínimo de pensiones en 70% del salario mínimo que seguía muy bajo en plena época de inflación. Posteriormente una reforma de la Ley del Seguro Social establecería la pensión mínima en 80% del salario mínimo, y elevaría la cotización a 7.6% y posteriormente a 8.5% del salario el de SIVCM.

A partir de 1990 se puso en marcha un proyecto de reforma del IMSS que fue debatido en sus distintas versiones durante meses tras puertas cerradas entre los promotores gubernamentales (principalmente la Secretaría de Hacienda y el Banco de México), los empleadores (compañías de seguros, Coparmex), y los sindicatos quedando el movimiento de jubilados al margen de las negociaciones, pero con cierta presencia. La importancia del proyecto, para el gobierno, ya no residía exclusivamente en la problemática del IMSS, sino en la generación de ahorro interno, considerada como remedio indispensable tras años de fuga de capitales. A mediados de 1991, el gobierno presentó al Congreso del Trabajo (CT) un proyecto que contemplaba la creación de un sistema complementario de cotizaciones individuales que sería captado por los bancos, y la privatización gradual del SIVCM. La respuesta obrera fue no a la privatización y sí al seguro complementario lo que no cambió el *status quo*.

Dada la proximidad de las elecciones parlamentarias de 1991 y presidenciales de 1994 en las que el apoyo obrero sería fundamental, el gobierno cedió. De allí nació el Sistema de Ahorro para el retiro (SAR), una reforma parcial aprobada oficialmente el 24 de febrero de 1992, y que se extendió al día siguiente al ISSSTE. El SAR representa 2% de la nómina, y esta enteramente pagado por los empleadores y depositada en cuentas individuales en los bancos escogidos por cada empresa. La ley especifica un rendimiento mínimo del 2% real, y permite retiros parciales en caso de cesantía.

Habría que esperar el siguiente periodo presidencial que de nuevo se planteara la transformación del siguiente sistema de pensiones del IMSS de un sistema de reparto público a uno privado de capitalización. En un principio no puede afirmarse que la reforma fuera una respuesta directa a un momento de crisis económica, dado que empezó a conformar la agenda gubernamental a principios de 1994, desde temprano en la campaña electoral del entonces candidato a la presidencia por el PRI, Ernesto Zedillo. Sin embargo, no cabe duda que la reforma planteada era parte de una estrategia de conjunto para sacar al país del marasmo económico en el que se encontraba en esa época. Con un sistema de capitalización, se pensaba lograr una mayor autonomía con respecto a las inversiones externas de corto plazo (los llamados capitales “golondrinos”), y se crearía un instrumento de captación del ahorro nacional confiable, a ser canalizado por los bancos nuevamente privatizados. Entre tanto había surgido la crisis financiera de diciembre de 1994, la cuál reforzó estos imperativos y abrió un nuevo periodo de extrema austeridad presupuestaria tras el gigantesco rescate internacional, cerrando todas las posibilidades de paliar el déficit creciente del SIVCM con los métodos habituales de incrementar la deuda externa. Para entonces, la reforma del IMSS se había vuelto necesidad financiera imperante.

La propuesta de ley fue precedida oficialmente de un diagnóstico publicado en marzo de 1995, en ese documento se exponían las dificultades financieras del sistema de jubilación, afirmando que “en el sistema actual, ni siquiera cotizando al tope máximo durante 40 años se logra financiar un fondo suficiente para financiar la pensión mínima de un asegurado casado”.²⁹ En realidad, las operaciones, diagnóstico y reforma fueron casi simultáneas, pudiéndose presentar el texto de la nueva Ley del Seguro Social (NLSS) en la Cámara de Diputados en septiembre de 1995, escasos seis meses tras la publicación del diagnóstico. Contrariamente a lo que había sucedido con la propuesta del SAR, el Congreso del Trabajo ya no se opuso, convirtiéndose inclusive en el defensor más convencido de la propuesta gubernamental. Sería inútil aquí entrar en el detalle de los cambios que se negociaron.³⁰ Una gran parte de estos eran intentos de reducir algunos derechos que se toparon con suficiente oposición para que el gobierno cediera. El debate más álgido, fue sobre los artículos 89 y 213, de reversión de cuotas y de subrogación de servicios, respectivamente, mismos que abrían la posibilidad de integrar empresas privadas a los servicios de salud del IMSS. De hecho, la fuerte movilización del SNTSS en contra del proyecto se centró en estos artículos.³¹

El segundo tema de gran controversia fue sobre quien manejaría las cuotas obrero-patronales. La iniciativa gubernamental dejaba fuera al IMSS del cobro, administración o distribución de las cuotas, entregando estas funciones a la iniciativa privada. Al fin se aceptó que el IMSS se encargará del cobro de las cuotas obrero-patronales y estatales del seguro del retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pero que depositaría dichas cuotas en las respectivas cuentas individuales que los cotizantes tendrían en las Administradoras para el retiro (Afores).

Lo que quedó, una vez asentado el polvo de las protestas y de los regateos, fue un sistema de pensiones que prioriza el principio de capitalización pero conserva algunos rasgos de un sistema de reparto. La Nueva Ley (NLSS) consta de seis seguros: 1. Riesgos de trabajo; 2. Enfermedades y maternidad; 3. Invalidez y vida; 4. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; 5. Guarderías y prestaciones sociales; y 6. Gastos médicos para pensionados (artículo 11, NLSS). Esto sustituye la estructura anterior que constaba de: 1. Enfermedades y maternidad; 2. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (que incluía los gastos médicos para pensionados); 3. Riesgos de trabajo; 4. Guarderías; y 5. Sistema de ahorro para retiro. En el primer año de su operación, se calcula que los fondos de retiro se sumarían a unos 30 mil millones de pesos, o casi el 2% del PIB, y que para el 2010 constituirían 25% del PIB.³²

En resumen desde la perspectiva de los trabajadores afiliados al IMSS, el nuevo sistema tiene claras ventajas con respecto del anterior, como una menor tasa de cotización en relación con el patrón y el gobierno, la posibilidad de optar por el sistema derogado durante la transición, la garantía de una pensión mínima dentro del tiempo requerido de cotización, y la flexibilidad de la ley que permite completar años faltantes con la afiliación voluntaria, o retirar fondos en momentos de desempleo. A la vez las

²⁹ IMSS, *Informe Anual* 1995.

³⁰ Y que se analizan con todo detalle en Sáenz Garza, Miguel Ángel; *La jornada*, México, 1996.

³¹ No todas las excepciones a la NLSS fueron discutidas en el Congreso. Queda acordado fuera del ámbito parlamentario que por contratos colectivos, los trabajadores afiliados al SNTSS que siempre se habían beneficiado (también por contratos colectivos) de condiciones de retiro mejores que las de los trabajadores.

³² Estos pronósticos se basan en la hipótesis de creación sostenida de empleo en el futuro, misma que no todos los economistas sostienen.

perspectivas de estos cotizantes de obtener algo más que la pensión mínima no son halagadoras en el contexto económico actual, aún con un tiempo de cotización casi tres veces mayor. El consenso, tanto entre los optimistas como los pesimistas, es que el éxito o fracaso del sistema inaugurado en 1996 dependerá de si la evolución futura de la economía permite el crecimiento y la ampliación de la oferta de empleos, así como la recuperación de los salarios con respecto de los precios. Si, por el contrario, los salarios permanecen bajos y el empleo escaso o inestable, las aportaciones a las cuentas individuales seguirán siendo demasiado modestas para generar un sistema de jubilación autosostenible. Para el gobierno, la reforma todavía puede ser precaria ya que las finanzas públicas se encuentran todavía más presionadas, simultáneamente por el alto costo (posiblemente más de lo previsto) de la transición, por el rescate bancario de 1998 (tampoco previsto en 1996), y por el alto costo del rescate internacional de 1995.³³

1.7.7 El ISSSTE en la era de las reformas

Creado en 1959, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) abarca a los empleados del sector público federal (exceptuando las Fuerzas Armadas y los empleados de Petróleos Mexicanos, quienes tienen programas de seguridad social propios), y algunos estatales y municipales.³⁴ Su población de derechohabientes, de 10.1 millones de personas para 2001, representaba en ese momento aproximadamente 16% de la población amparada por la seguridad social en México. Aunque la fundación del ISSSTE es posterior a la del IMSS, en realidad la seguridad social para el sector público ya contaba desde 1925 con un programa de pensiones, pero carecía de servicios de salud, por lo que siguió las huellas del Seguro Social, a partir de su fundación, en la construcción de una infraestructura de servicios médicos basada en el superávit del fondo de pensiones.

A diferencia del IMSS, el ISSSTE atravesó menos transformaciones en los años noventa pero a la vez empezó con una base actuarial más sólida, con tiempos de cotización más largos y más continuos que el sector privado, y con mecanismos de reparto más flexibles, por lo que su crisis ha estallado cinco años tras la del IMSS. Dos elementos sostienen esta tesis: primero, la cuotas, aunque no siempre más elevadas que el sector privado, se extienden sobre tiempos de cotización más largos, y en principio no son sujetas al problema de la subdeclaración, por lo que reflejan realmente el nivel de remuneraciones pagadas a los empleados. En segundo lugar, los empleados públicos tienen a su disposición tres modalidades distintas de obtener una pensión: por jubilación, por edad y tiempo de servicio, y por cesantía y edad avanzada. Para jubilarse no existe edad límite sino un tiempo de servicios mínimo de treinta años para los hombres y 28 para las mujeres. Al cumplir tiempos, el empleado o la empleada reciben, según la ley actualmente vigente, 100% del promedio del salario base del último año de cotización.³⁵ El retiro por edad y tiempo de servicio estipula una edad mínima de 55 años y tiempo de cotización de 50% a 95% de su salario promedio del último año de cotización, según el número de años cotizados. La pensión por vejez y cesantía en edad avanzada requiere de un mínimo de diez años de cotización, 60 años de edad, dando derecho a un porcentaje del salario promedio de 40% a 50%, según la edad. Finalmente, un retiro por invalidez corresponde a 15 años de cotización, pero sin edad límite, y de

³³ Para una discusión sobre las dificultades de generar ahorro económico véase Cerda, Luis; "México: La reforma al sistema de pensiones", *Gaceta de economía*, ITAM, núm. 4, pp. 28, 1997.

³⁴ Por ley para los empleados federales, y por convenio para los estatales y municipales.

³⁵ Por ley para los empleados federales y, por convenio para los estados estatales y municipales.

derecho a la misma pensión que el retiro por concepto de tiempo de servicios. Existe también un mecanismo de “indemnización global” para sus trabajadores que se retiran sin derecho a pensión, recibiendo el monto de sus cotizaciones, más de 45 a 90 días de sueldo si trabajaron entre cinco y nueve años, respectivamente.³⁶

En breve, en términos del discurso reformador de los gobiernos de Zedillo y Fox, respectivamente, el sistema de retiro del ISSSTE parece haber tenido, alguno de los procedimientos que se adoptaron en el IMSS por la vía de la reforma; por ejemplo, un largo tiempo de cotización y mecanismo para retirar las sumas ahorradas antes de tener derecho a pensión. No obstante, no ha dejado de sufrir serias escases de recursos, al igual que los demás sistemas de seguridad social en etapa de maduración, lo cual ha puesto en peligro su solvencia. Para 1990, cuando empezó el debate sobre el SAR, la relación entre pensiones y trabajadores activos había pasado de 1 a 20 en 1980 (el nivel más bajo desde la fundación del Instituto) a 1/10. Para 1993 esta relación había bajado a 1/8.4 (Salinas de Gortari, 1995),³⁷ y a 1/7.7 en 1995. La cifra para 1998 es de 1/7. Por otra parte, el ISSSTE ha dejado de tener reservas actuariales desde 1993,³⁸ por lo que tiene que pagar las pensiones directamente de las cotizaciones de los trabajadores activos. Estos pagos correspondieron al 32.7% del presupuesto de la institución en 1995, 37.57% en 1997 44.79% en 1998, según reportes de la prensa, y 80.4% en 2002 en comparación con 34.7% para el IMSS.³⁹ A la vez, los montos de las pensiones han estado sumamente bajos, debido a la erosión sufrida en términos reales por los salarios del sector público desde la crisis de los años ochenta.⁴⁰ Para 1998, un costo de 11 221.4 millones de pesos para 337 800 pensionados nos indica un promedio de 3 321 pesos anuales per cápita, cantidad muy inferior al salario mínimo. No obstante, la carga fiscal no deja de ser alta para la institución, sobre todo el alargamiento fuerte en la esperanza de vida sumado al hecho de que el ISSSTE tiene pensionados muy jóvenes, debido a la posibilidad de retiro a los treinta años de servicio.

El pago de las cotizaciones en el ISSSTE esta compartido entra las entidades estatales y los empleados. Los seguros de retiro (jubilación edad avanzada y cesantía, tiempo de servicio) son cubiertos con 7% de la nómina (3.5% para el cotizante y 3.5% para el Estado), a lo que se agrega 0.25% de riesgos de trabajo cubiertos íntegramente por el Estado, para dar un total de 7.25%. Esto representa una cantidad menor que en la NLSS, pero se debe recordar que el tiempo de cotización aún sigue siendo más largo que en el IMSS.⁴¹ A estos cargos se agregan los gastos por concepto de préstamo a corto plazo del 1% de la nómina (compartidos por partes iguales entre Estado y trabajadores), 1% para servicios sociales (0.5 para trabajadores y 0.5 para el Estado), y 1.75% para gastos administrativos (1% Estado; 0.75 trabajadores).⁴² En resumen las cotizaciones por concepto de retiro y gasto social sólo sumaban 11% de la nómina en vísperas de la

³⁶ Aunque la ley no la menciona, existe una regla tope de la pensión, de jubilación fijado en diez salarios mínimos (actualmente 900 dólares mensuales), lo cual implica un fuerte reparto de los salarios altos hacia los más bajos, así como un incentivo para los primeros para dejar de cotizar en el momento que el tiempo de servicio alcanza dicho tope.

³⁷ Salinas de Gortari, *Informe anual del ISSSTE*, 1995.

³⁸ Martínez Gabriel; “La economía informal y la seguridad social”, *El economista mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México, octubre/diciembre de 1997.

³⁹ *La Jornada*, México, 25 de marzo de 2002.

⁴⁰ Por ejemplo, la caída salarial de los maestros del Distrito Federal era en 1995 de 80.7% con relación a 1981, Martínez, Gabriel, *op.cit.*

⁴¹ 310 semanas más que el IMSS, o casi seis años.

⁴² Estos préstamos son discrecionales, aunque se comparten entre todos los cotizantes.

reforma de 1993, en comparación con 13.5% en el sector obrero privado. Se incluye 5% del Infonavit existente desde 1972.

Al adoptar la reforma del SAR en 1993, después de la negativa por parte de los sindicatos de individualizar completamente las cuentas, el ISSSTE mejoró sustancialmente su situación con el aporte adicional de 2% del SAR, y de 5% del fondo de vivienda, llegando a un total de 17% de la nómina para sus asegurados.

Esto representa una situación muy parecida a las cifras posreforma obtenidas para el IMSS, pero sin haberse desechado el sistema de reparto, y sin los altos costos de comisiones de las Afores y de las aseguradoras. Finalmente, la cobertura correspondiente a medicina preventiva, enfermedad, maternidad y rehabilitación quedó sin cambios en 9.5% de la nómina (6.75% del Estado vs 2.75% del trabajador), lo cual representa una situación estancada frente a costos crecientes que se refleja en grandes dificultades para mantener niveles satisfactorios de calidad, al igual que otros componentes del sector salud que han operado con los mismos límites presupuestales crecientes.

Es importante destacar que estos resultados se han obtenido sin un aporte adicional del Estado, como en el caso del sector privado. No obstante, al igual que en el caso del Seguro Social, mucho depende del nivel de los salarios y de las posibilidades de creación de empleo, que a su vez dependen del crecimiento de la economía mexicana. La crisis del sistema que se debate a partir de la pasada década, más que a deficiencias en el sistema de jubilación se debe a los cambios en la estructura de edades, al alargamiento de la esperanza de vida de los jubilados, y sobre todo, el achicamiento de la planta trabajadora y el estancamiento en términos reales de los salarios en el gobierno. Es importante anotar que ninguno de estos problemas puede solucionarse por medio de una reforma como la del IMSS, sobre todo tomando en cuenta que ésta significaría un aporte adicional del Estado para cubrir el costo de transición. Por tanto, llevar a cabo una privatización del sistema de jubilación como la efectuada en el IMSS sólo puede perjudicar a los trabajadores, dado que al igual que los trabajadores del sector público tendrían que pagar 25% de sus depósitos a las Afores, sin tener garantía alguna de ganancias mínimas como las que ofrece el sistema del SAR.

1.8 La Seguridad social en el mundo

1.8.1 Elementos básicos del entorno mundial

El proceso de globalización que vive el mundo actual, como consecuencia del desarrollo tecnológico acelerado, del progreso de las comunicaciones, la expansión de la información, la creciente movilidad humana, el aumento del comercio mundial y de las corrientes de capital, abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo de la economía mundial. Particularmente en los países desarrollados.

Esta transformación y globalización del mundo actual ha aumentado la interdependencia de los países y generado fuertes cambios en la estructura y organización social y económica, tanto en el ámbito mundial como al interior de cada país. Dentro de estos cambios, dos aspectos parecen tener especial relevancia para el desarrollo social y la seguridad social: los cambios en la naturaleza y funciones del Estado y las

transformaciones en la organización de la producción y del trabajo y su incidencia en la certidumbre legal.

La globalización y el rápido desarrollo tecnológico han provocado cambios importantes en la estructura productiva y en la organización del trabajo, lo cual al aumentar la movilidad laboral ofrece nuevas oportunidades de trabajo, pero a la vez provocan fuertes incertidumbres. Se ha dado un crecimiento del empleo a jornada parcial, del empleo informal y de otras modalidades atípicas de empleo, que de manera creciente marginan del mercado laboral a amplios grupos sociales, especialmente a los jóvenes, a las mujeres y a los grupos menos o no calificados, transformándolos prácticamente en excluidos del desarrollo económico global.

De otro lado, en el marco de la creciente asociación de países en bloques, asociaciones o uniones económicas, el antiguo Estado de bienestar es desplazado por un nuevo tipo de estado llamado Estado neoliberal, el cual, en aras del equilibrio macroeconómico y fiscal, busca deshacerse de muchas de sus funciones tradicionales, especialmente las vinculadas con el desarrollo social. Así la incertidumbre de una sociedad abierta y globalizada se agudiza por la prolongada crisis recesiva y la inestabilidad laboral, y en particular, por el debilitamiento y creciente desaparición de la certidumbre que representaba el Estado de bienestar⁴³ llevo a que la política social, en muchos casos, se instrumentara con mecanismos centralistas, burocratizados y, en no pocas ocasiones, clientelares o francamente partidistas.

No obstante, tanto el inusitado crecimiento de la pobreza y desigualdad social como el incremento de la incertidumbre y de los nuevos riesgos sociales, provocados por el deterioro del ambiente, por las modificaciones en los sistemas de producción, los desarrollos tecnológicos, la falta de una cultura ecológica y la ausencia de políticas de desarrollo sustentable amplias y efectivas, plantean la necesidad urgente de revisar, en los ámbitos mundial y nacional, la importancia de las funciones y responsabilidades sociales del Estado. De otro lado, el proceso de cambio y ajuste de la economía mundial ha estado acompañado de un aumento de la concentración de la riqueza y los recursos naturales, un aumento inusitado de la pobreza, el crecimiento del desempleo, el elevado deterioro del ambiente y la desintegración social.

A manera de ejemplo de lo anterior se puede mencionar que si bien la riqueza mundial total se multiplicó por siete en los últimos cincuenta años y el comercio internacional ha aumentado de manera significativa, la esperanza de vida, la alfabetización, la educación primaria, el acceso a la salud básica, así como se ha reducido la mortalidad infantil, en la mayoría de los países, incluyendo los países en desarrollo; hacia finales de la década de los años noventa más de 1 000 millones de personas en el mundo viven en pobreza extrema y la mayoría de ellos padecen hambre y más de 120 millones de personas, en diferentes partes del mundo, están oficialmente desempleados.

⁴³ Giddens sostiene que el llamado Estado de bienestar es, esencialmente, un sistema de gestión de riesgo. En efecto, puede sostenerse que el Estado social fue diseñado para proteger a los ciudadanos contra peligros y percances, tanto de la propia vida, como del sistema social, tales como la enfermedad, la incapacidad, la maternidad, el desempleo, los accidentes de trabajo, la vejez y la muerte. Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid, 2000, p. 36.

Las transformaciones globales de la economía mundial también han modificado profundamente los parámetros del desarrollo y la seguridad social en todos los países. Lo anterior, sumado a la profundización de la brecha entre países desarrollados, podría reducir los efectos de la globalización, especialmente en los países pobres o en vías de desarrollo, a la simple reducción de las distancias y tiempos y a la ampliación de las desigualdades e inequidades sociales y económicas, entre personas y países.

1.8.2 La seguridad social en el mundo

La seguridad social en el mundo es una de las funciones más importantes que caracterizan al Estado benefactor en las sociedades modernas. En este sentido, su papel ha sido fundamental para mantener o redistribuir el ingreso, así como para combatir la pobreza por medio de la transferencia de beneficios, ya sea monetarios o en especie, a los grupos de la población en general. A principios del siglo XXI, en un mundo donde ocurren cambios significativos en la economía y en el mercado laboral, debido al proceso de globalización, la protección del bienestar del ser humano también se ha modificado, debiendo adaptarse a los distintos procesos y realidades que surgen en este nuevo entorno. Sin embargo, en tanto la seguridad social tenga como punto de partida derechos derivados de la dignidad humana y en tanto ésta sea temporal y que de ella dimanen todos los derechos personales y sociales, el Estado tiene que reconocerlos, promoverlos, garantizarlos de forma tal que el principio de solidaridad asegure la consecución del bien común, así como el bienestar social de todos sus ciudadanos.

Benjamín González Roaro, director anterior del ISSSTE señala que la seguridad social es la herramienta mediante la cual los individuos aseguran el derecho fundamental a la salud, al trabajo, a la vivienda y a una vejez digna.⁴⁴ La agudización de las contradicciones de la globalización y de los graves problemas sociales generados por la profundización de la brecha entre países desarrollados y países pobres, el dramático incremento de las desigualdades sociales, el inusitado aumento de la pobreza, la creciente marginación social y la incertidumbre social generada por el desempleo, ha obligado a la comunidad internacional a reconocer la necesidad urgente de resolver estos graves problemas sociales que afectan a todos los países, especialmente a los menos desarrollados y más pobres.

En esta perspectiva, la llamada “Cumbre Mundial de Copenhague para el Desarrollo Social”, convocada por la ONU en 1995, reconoce que no se puede lograr un desarrollo económico sostenible al margen de un desarrollo social y que la equidad social es una demanda creciente de la sociedad, nacional y mundial.

Lo anterior hace evidente la importancia que deberá tener el desarrollo social, prácticamente todos los países del mundo, incluido por supuesto México, asumieron el compromiso urgente y sostenido “de promover el desarrollo social en todo el mundo para que todos los hombres y mujeres, particularmente los más pobres, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitan vivir de manera satisfactoria y digna y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad”.⁴⁵

⁴⁴ González Roaro, Benjamín; *La seguridad social en el mundo*, Siglo XXI, México, 2003.

⁴⁵ ONU: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, marzo de 1995, pp. 5-6.

Esta visión del desarrollo social rebasa el enfoque economicista del mismo y asume que el desarrollo social es inseparable del entorno cultural, económico, político, ecológico y espiritual en que tiene lugar. El desarrollo social está también claramente vinculado con la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua, la cooperación, el pleno respeto de los valores religiosos, éticos y culturales de cada persona y de cada país y con la estabilidad y la seguridad a nivel nacional e internacional.⁴⁶ En el marco de esta visión del desarrollo social, la llamada “Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social” ratificada por la ONU en 1995, propone los lineamientos generales y las políticas y acciones concretas para fomentar el desarrollo social, en el entorno mundial actual, se puede resumir en los siguientes:

1. Crear un entorno económico, político, social, jurídico que permita y asegure el logro del desarrollo social en los ámbitos nacional y mundial, esto es, se asume el compromiso de aplicar políticas nacionales que promuevan la igualdad social, la equidad económica, la libertad política, el cumplimiento de la ley y la participación de la sociedad civil.
2. Formular políticas y estrategias nacionales orientadas a reducir de manera importante la pobreza general en el lapso más breve posible, a reducir las desigualdades y erradicar la pobreza absoluta para una fecha que será fijada por cada país atendiendo su propio contexto; esto es, las medidas concretas deberán orientarse a superar o reducir las causas estructurales de la pobreza y atender las necesidades básicas de toda la población de un país, dentro de las cuales destacan la seguridad alimentaria, los servicios de atención a la salud, la impartición de educación, vivienda adecuada, agua potable y oportunidades de participación en la vida social.
3. Otorgar un espacio preponderante a las estrategias y políticas orientadas a la creación de empleo, reducción de desempleo y promoción de empleo apropiado y suficientemente remunerado, prestando especial atención a los problemas de desempleo y subempleo estructural de los jóvenes y las mujeres, con pleno respeto de los derechos de los trabajadores.
4. Promover la integración social, fomentando sociedades estables, seguras y justas, basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la justicia, la seguridad y la participación.
5. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y alentar la igualdad social y de género.
6. Lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad y a la atención primaria de la salud;
7. Velar porque los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la reducción de la pobreza, la generación de empleo productivo y la promoción de la integración social.
8. Elevar de manera significativa y utilizar con mayor eficacia los recursos destinados al desarrollo social con el propósito de lograr los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*, p. 33.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.12-29.

En el marco de las políticas de reducción y erradicación de la pobreza, se otorga un papel preponderante a la política de seguridad social, la cual deberá orientarse principalmente a garantizar el acceso universal a los servicios sociales básicos, especialmente alimentación y salud; proteger de la pobreza a la población desempleada, enferma, discapacitada o en edad avanzada; ampliar los programas de protección básica a toda la población y los programas de seguro social; proporcionar seguridad social al mayor número de personas; diseñar programas de protección y apoyo social para ayudar a las personas a lograr la autosuficiencia económica; mejorar la calidad, eficiencia y transparencia de los programas de protección social, entre otros objetivos.

Por tanto, el objetivo del desarrollo social, exige hoy día, el esfuerzo y la cooperación de la social civil, los gobiernos locales y nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones financieras internacionales y la comunidad internacional.

1.8.2.1 Los sistemas de previsión social

Los sistemas de previsión social (SPS), conformados básicamente por diferentes esquemas de jubilación, pensiones, atención médica, enfrentan hoy día una difícil situación, previéndose que podrían experimentar una coyuntura crítica en el futuro próximo, con efectos significativos en sus finanzas públicas, y en genera, en el bienestar de sus poblaciones.

La problemática de los SPS deriva en esencia, de los cambios que se registran en las estructuras demográficas y laborales de las naciones, de manera que cada vez más se observa una insuficiencia de recursos de gobiernos para cubrir las pensiones, jubilaciones y los requerimientos de salud de la gente. Las modificaciones demográficas que se manifiestan, particularmente en las economías desarrolladas, se vinculan al envejecimiento de la población ante los avances tecnológicos que han aumentado la esperanza de vida de los individuos, y por la declinación de las tasas de natalidad que son menores a las de mortalidad y por lo tanto, “la substitución de la fuerza de trabajo que sale del mercado no tiene lugar en el nivele que las economías lo requieren”.⁴⁸

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) las tendencias del incremento de la esperanza de vida, el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo y la caída de la fecundidad en el mundo desarrollado hacen prever que dentro de 50 años habrían dos trabajadores activos por uno inactivo en las naciones industrializadas, de ahí que para mantener su equilibrio económico, político y social tendrán que flexibilizar su política migratoria, la que no será fácil manejar en un entorno global y de ascendente xenofobia.

El caso más notorio de las tendencias demográficas anotadas que se ha registrado, por lo menos en las últimas dos décadas, es el de Japón, donde las mujeres viven en promedio 85 años y los hombres 75 años, con edad media de su población de 41 años, la más elevada del mundo, estimándose una progresiva disminución de sus habitantes, de alrededor de 130 millones en el presente a 92 millones en 2050, con edad mediana que sube a 53 años en este último año; en este lapso la fuerza de trabajo nipona pasaría de 79 millones a sólo 49 millones.

⁴⁸ Opalin, León, *El Financiero*, México, p. 32.

Igualmente, la unión europea (UE), con población de 379.6 millones al 1 de enero de 2003, mostrará una preocupante disminución que “estaría lejos de ser enfrentada por sus gobiernos”⁴⁹ de aquí que esa región deberá abrir sus puertas a alrededor de 160 millones de inmigrantes en los próximos cinco lustros; ello implicaría ajustes importantes en las estrategias migratorias y laborales de la UE, que podrían ser explosivas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) considera conveniente un aumento en la edad de jubilación y ante el inevitable recorte de pensiones el desarrollo de sistemas contributivos privados. En línea con lo anterior, en Alemania un grupo de expertos propuso en agosto aumentar durante el periodo 2011-2035 la vida laboral de 65 a 67 años y paralelamente incrementar en las cuotas de los jubilados el seguro para la vejez a fin de contribuir a que se frene el encarecimiento de las contribuciones sociales.

En este marco los SPS en México no escapan a la problemática que se registra en el mundo, agravada por la escasa capacidad de ahorro de la población económicamente activa local, ya que más de la mitad de la misma sólo percibe ingresos de hasta dos salarios mínimos. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado ha advertido que ante la carga económica que representan los jubilados y pensionados por un monto total que supera la deuda pública (27.5 por ciento del PIB), y dado que no existen reservas suficientes para enfrentarla, se puede desatar un proceso de desestabilización; por ello se plantea una urgente necesidad de llevar una profunda reforma conforme a las pautas que se están marcando en el ámbito internacional.

1.8.3 La seguridad social en México

En el entorno mundial actual de la globalización, del crecimiento de la desigualdad e inequidad social y económica y atendiendo al compromiso asumido por nuestro país con el objetivo de la promoción del desarrollo social, se plantea la necesidad de revisar la política social, en particular la relativa a la seguridad social, que es el aspecto central de esta discusión, contemplando la posibilidad de que el sistema de seguridad social debe también modificarse, debe adecuarse a las nuevas condiciones.

La seguridad social en México ha tenido como propósito fundamental atender las necesidades básicas y proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y riesgos que de manera natural se presentan a lo largo de la vida de las personas: necesidades alimentarias básicas, salud, vivienda de carácter social, educación básica, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, el retiro, la muerte, etcétera.⁵⁰

Puede afirmarse con certeza que el sistema de seguridad social instaurado en nuestro país, ha sido de los elementos más importantes para promover el desarrollo de la nación, al tiempo que ha representado una extraordinaria fórmula para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza y las desigualdades y para redistribuir la riqueza.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ El concepto, el desarrollo y los alcances de la seguridad social en México están tratados con mayor amplitud en Narro Robles, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, colección Una Visión de la Modernización de México, FCE, México, 1993.

La instrumentación y ampliación de diversos programas de desarrollo social como Solidaridad, Procampo, Desayunos Escolares, Tortibonos y más recientes Progresá, Liconsa, Oportunidades, Vamos México y los diversos subsidios otorgados a los productos de consumo popular y a los servicios básicos, en el marco del Estado de bienestar o Estado populista, parecen confirmar lo anterior.

No obstante la falta de continuidad de estas estrategias y el manejo sexenal, político, centralizado, burocratizado y a veces partidista que se hizo de estos programas, la agudización actual de las desigualdades e inequidades sociales en nuestro país, provocada tanto por la estrategia de ajuste y reestructuración económica como por los impactos internos de la apertura y la globalización de la economía mexicana, plantea la necesidad de fortalecer y ampliar estas medidas.

Basta recordar que en México el ingreso ha continuado concentrándose.⁵¹ Mientras que en 1984 el 30% de las familias obtenían 63.7% del ingreso, en 1998 ese índice se había elevado a 65.6%. En cambio, en 1984, 30% de las familias más pobres sólo obtenían 3.8% del ingreso; porcentaje que, para 1998, bajó a 3.6%. Otro ejemplo lo constituyen las diferencias en la esperanza de vida al nacimiento que se presentan entre las entidades federativas más desarrolladas y las más atrasadas, que aun cuando han disminuido al paso del tiempo, todavía alcanzan poco más de cuatro años; o los enormes contrastes en la salud de los habitantes de los municipios con más altos índices de marginación y aquellos con los más bajos. Por todo ello, las necesarias adecuaciones del Estado y la economía a los imperativos de un mundo globalizado, no debieran ser a costa de la naturaleza eminentemente solidaria del Estado mexicano en materia de política social. Las reformas que éste puede seguir experimentando, no podrán obviar la problemática, caracterizada por el crecimiento de la desigualdad social.

En este ámbito externo como interno, es claro que el sistema de seguridad social deberá experimentar nuevas modificaciones que aseguren su factibilidad y funcionamiento adecuado. Seguramente en los años venideros atestigüaremos para venir delimitando los linderos entre lo público y privado; entre lo social y lo individual; entre lo federal, lo estatal y lo local; entre los costos y los beneficios. No obstante, no debe perderse de vista que el propósito central de nuestro sistema de seguridad social, en el marco de los lineamientos de la ONU, consiste en ofrecer garantías, al individuo y a la sociedad, acotar y erradicar la pobreza, disminuir las desigualdades e inequidades sociales y económicas, reducir la incertidumbre en el futuro, mejorar las posibilidades y capacidades de la población, y en general preservar la dignidad humana.

La seguridad social no puede apartarse del principio de solidaridad para atender los problemas colectivos. Este principio debe sostenerse, aún cuando al mismo tiempo se continúen los esfuerzos por solucionar el gran problema de la viabilidad financiera del sistema, y por cumplir con la exigencia de adecuarlo a las nuevas realidades sociales, productivas, tecnológicas, neoeconómicas, demográficas e inclusive familiares. A manera de ejemplo, sobre la pertinencia de plantear cambios de fondo en las reglas de cobertura de la seguridad social, baste decir que la esperanza de vida en 1945, cuando se inicia realmente la estructuración de seguridad social, era de 43.9 años en promedio y ahora es de 75.3 años. Esto significa que 55 después, la gente tiene la expectativa de vivir 31 años más, lo cual necesariamente tiene implicaciones financieras y

⁵¹ Según datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares de INEGI.

organizativas, tanto para la atención de su salud, como para cubrir las jubilaciones de los trabajadores, entre otros muchos asuntos. El problema del “envejecimiento” de la población, aunado a la transición epidemiológica y sus consecuencias, es de la mayor trascendencia. En virtud de ello, debemos pensar en opciones para que siga existiendo la solidaridad social con los más desprotegidos.

Las nuevas condiciones de la sociedad mexicana exigen que el sistema de seguridad sea ajustado y, sobre todo, fortalecido. En el marco de los lineamientos mundiales propuestos para la seguridad social, y del compromiso asumido por nuestro país con los mismos, los cambios más importantes del sistema de seguridad social en México, particularmente en el ámbito de la atención a la salud, deberían considerar los siguientes aspectos centrales.

En primer lugar, se considera pertinente redoblar aún más los esfuerzos para lograr una mayor coordinación entre los programas y servicios de salud que ofrecen las diversas instituciones del país, de tal forma que se pueda consolidar un vigoroso y eficiente Sistema Nacional de Salud, completamente descentralizado, con cobertura universal y que elimine la duplicación de esfuerzos, servicios y de costos.

En segundo término, es conveniente que se siga avanzando y profundización en la correcta diferenciación entre las fuentes de financiamiento y el funcionamiento apropiado de la administración y la provisión de los servicios. Un sistema renovado debe evitar la cobertura y la contribución duplicadas, al tiempo que debe incrementar su competitividad y mejorar los niveles de calidad de los servicios que se presten. Tengamos presente que casi la mitad de la población que no ésta cubierta por las instituciones de seguridad nacional, contribuye al sostenimiento del sistema por la vía fiscal y que la aportación no es para nada intrascendente.

En tercer lugar, para ofrecer una atención integral, continua, individual y colectiva, es necesario regionalizar los servicios de salud y, de nueva cuenta, evitar duplicaciones innecesarias y utilizar de mejor manera la capacidad instalada disponible. Ello implicaría, entre otras acciones, ajustar la infraestructura actual para adecuarla a la escala y a las necesidades de cada región: reorganizar y fortalecer la medicina familiar; reorganizar los servicios del segundo nivel de flexibilización y mejorar el funcionamiento de los hospitales y dotarlos de mayor capacidad resolutive; regionalizar el tercer nivel de atención, de conformidad con la problemática que debe existir entre las acciones preventivas y las curativas.

Un cuarto apartado consiste en diseñar y poner en marcha acciones que permitan incentivar y promover la competitividad, como mecanismo para estimular la calidad de los servicios. Considerando que es un elemental servicio democrático reconocer la diversidad de las capacidades y la libertad de elección, se debería introducir esquemas de remuneración diferenciada para el personal médico, con base en la elección de los usuarios debe ser balanceado con mayor libertad de los médicos para organizar su trabajo. El exceso de regulación de la actividad de la actividad médica favorece su burocratización, limita las potencialidades de la profesión y debilita sustancialmente la relación médico-paciente.

En quinto lugar, resulta ineludible consolidar y avanzar en el proceso de descentralización de los servicios de salud. Aquí tenemos que conciliar situaciones

aparentemente antagónicas, y encontrar el equilibrio que permita estimular el involucramiento de los gobiernos estatales, al tiempo que se asegure, sin menoscabo de su soberanía, que no se dificulte en ninguna manera el funcionamiento del sistema nacional de salud.

Un sistema coordinado por la federación, territorialmente organizado con subsistemas de salud local y regional, donde los municipios y las comunidades participen activamente. La descentralización debe ser profundizada a través de un proceso de desconcertación de la toma de la toma de decisiones. Los órganos de operación cotidiana, particularmente las regiones, jurisdicciones y los hospitales, deberían tener facultades para tomar, en un marco regulatorio general, las decisiones locales que consideren más adecuadas.

Dados los resultados de la descentralización de los servicios para la población abierta, las instituciones de seguridad social deben avanzar en el proceso de descentralización de sus servicios. Este es el caso, particularmente, del programa IMSS-Solidaridad, que debe descentralizarse en los 17 estados donde desde hace más de doce años se detuvo el proceso.

La existencia de numerosos sistemas y programas de seguridad social que funcionan en nuestro país de manera independiente y con frecuencia duplicando los servicios, es una cuestión sobre la cual deben tomarse decisiones pronto.

Por otra parte, resulta indispensable reconocer un problema que, como en muchos otros campos de la vida social, se nos presenta en la seguridad social: la heterogeneidad de la cobertura. Es cierto que más de la mitad de la población cuenta con los servicios de las instituciones, también lo es que hay estados como Nuevo León o Coahuila en donde más del 75% de sus habitantes disponen de los servicios; pero también es verdad y parte de nuestra realidad, que en Chiapas o Oaxaca sólo cerca del 20% de la población esta cubierta. Es imperativo cerrar las brechas existentes.

Otro tema que no puede evadirse es el referente a las modificaciones jurídicas que deben considerarse. Entre otros asuntos sobre los que debe decidirse están: la edad de jubilación, la pertinencia de incluir a distintos grupos sociales que hoy no tienen cobertura obligatoria, las reformas fiscales y legales pueden impulsar el empleo y la cobertura obligatoria, las reformas fiscales y legales que pueden impulsar el empleo y la cobertura de la seguridad social, así como las medidas jurídicas que deben instrumentarse para garantizar la capacitación de los trabajadores, la disminución de los riesgos de trabajo, el uso adecuado de las tecnologías y el cuidado del impacto ambiental en el desarrollo de nuestra planta productiva. Destaca la necesidad de buscar que la operación de los programas de salud incida con otros programas importantes en la salud de la población, particularmente la educación, la alimentación, la dotación de agua potable y de drenaje, entre otros.

Los asuntos de la salud pública, como los de otros campos de la vida social, no pueden prescindir, como acertadamente sostiene Amartya Sen,⁵² de la puesta en práctica de

⁵² Véase Sen, Amartya, *La salud en el desarrollo, Informando & reformando*, Boletín trimestral del Núcleo de Acopio, Análisis y Difusión de Información sobre iniciativas de Reforma, BID, INSP, OMS, FMS, julio-septiembre de 2000, núm. 5, pp. 2-3.

programas de apoyo social que pueden lograr mejorías en los niveles de vida y de salud de una población, aun cuando no exista un crecimiento acelerado de su economía.

En efecto, el mejoramiento de los niveles de salud de la población no es un asunto que se resulta únicamente con recursos financieros o por efecto directo e instantáneo del progreso económico. La relación de la salud con el desarrollo es más compleja, es una relación bidireccional ya que se refuerzan o se condicionan mutuamente. Niveles inadecuados de salud son un freno al desarrollo, y éste, por sí solo, no garantiza la existencia de mejores niveles de salud en la población.

Por otro lado, si bien es cierto que la presencia de mayores niveles de ingreso tiene efectos positivos en los niveles, en las condiciones y en la calidad de vida, ello no puede llevarnos a sostener que los problemas de la salud puedan resolverse con el único expediente del aumento del ingreso individual. Algunos estudios demuestran⁵³ que el efecto positivo del ingreso sobre los niveles de salud depende, también, de que se sostenga o se incremente el gasto público específicamente destinado a la salud y a la educación.

Esto nos permite ratificar que una sociedad como la nuestra, resulta imprescindible la acción social del Estado. Se requiere de una actividad política social y del gasto público, orientado a combatir la pobreza, reducir las desigualdades y promover la seguridad social. Esta función que está reñida con la existencia de un Estado eficiente, comprometido incluso con la calidad, la pertinencia y el manejo transparente de los recursos.

A manera de resumen se puede dejar establecido que:

- ♣ El desarrollo social y la seguridad social es la condición central para lograr un desarrollo económico sustentable y duradero, tanto nivel nacional como internacional. En esto radica hoy en día la importancia de la misma.
- ♣ La seguridad social deberá orientarse a reducir y erradicar la pobreza extrema, disminuir las desigualdades e inequidades sociales y fomentar la integración social.
- ♣ En nuestro país es urgente fortalecer, ampliar y dar continuidad a los programas y estrategias públicas de seguridad social y enfatizar el carácter prioritario y estratégico de las mismas.
- ♣ Se debe avanzar en la reforma integral de nuestras instituciones de seguridad social. Esta reforma debe ser a fondo y las acciones que se instrumenten deben ser concertadas y tener gradualidad que asegure las mejores posibilidades de éxito en la tarea.
- ♣ La consolidación de nuestro sistema de seguridad social en el actual contexto de apertura y globalización, requiere la existencia de instituciones públicas, eficientes, de calidad y transparentes, capaces de responder a las demandas crecientes de seguridad social de la sociedad mexicana actual y futura.

⁵³ *Ibid.*, p.4.

Mejía Muñiz, Alejandro

Capítulo II: Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones

2.1 Generalidades

En México existen varios sistemas de pensiones federales y estatales que diversas instituciones administran; pero por la dimensión de su cobertura destacan los que están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que en 1995 tenía 10.9 millones de afiliados, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que en la misma fecha contaba con 2.2 millones de afiliados; en conjunto sumaban 35.5% de la PEA (población económicamente activa).

Estos sistemas son de contribuciones definidas y deberían funcionar como fondos de capitalización colectiva. Pero han funcionado como un sistema de reparto, en el que los beneficios indizados al salario mínimo dependen del salario del trabajador al final de su vida colectiva y de los años de contribución, lo que le garantiza una pensión mínima.

En mayo de 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que funcionaba con cuentas individuales cuyos fondos se entregaban al trabajador, cuando se pensionaba por parte del IMSS; y funcionó hasta diciembre de 1995, año en que se reformó el sistema y se aprobó la nueva Ley del Seguro Social (LSS) que norma el sistema de pensiones del IMSS y entró en vigor en julio de 1997. El principal motivo de esto fue solucionar la inviabilidad financiera del sistema anterior, originada principalmente, por el desequilibrio entre las contribuciones y los beneficios, el cual se agravó, por las transformaciones demográficas del país, que se ha reflejado en mayor esperanza de vida a la edad de retiro, así como la evolución a la baja experimentada por el empleo y los salarios reales, resultado de un nuevo entorno económico.

La reforma se orienta a mejorar la asignación de recursos de la economía al canalizar el ahorro de los trabajadores a la inversión productiva que aliente la acumulación de capital. Para contar con la normatividad necesaria para el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones, se aprobó en 1996 la iniciativa de Ley de los sistemas de ahorro para el retiro (LSAR), y en 1997 la nueva Ley del Seguro Social (LSS).

El marco institucional y jurídico es muy importante en la economía pues brinda confianza y seguridad a los agentes para realizar diversos tipos de transacciones. Así las instituciones encargadas de ofrecer los diversos tipos de pensiones en México tienen su principio en la Constitución, la cual establece las normas y procedimientos bajo los cuales, éstos organismos proveen los servicios como se describen a continuación.

2.2 Constitución Política

Leonardo Lomelí establece que: “la aprobación en 1917 de la Constitución Federal vigente, representa el inicio de la edificación en México del sistema de seguridad social al reconocer los derechos sociales de los trabajadores y recomendar el establecimiento de instituciones que ofrezcan seguridad social.”¹

¹ Lomelí Venegas, Leonardo; *La economía de la seguridad social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, 1997, p.82.

Se señala la creación del sistema legal e institucional para la convivencia y el orden en la sociedad mexicana. Es decir, se establecen las reglas de cómo la seguridad social se ofrece a los trabajadores a través del IMSS, ISSSTE, etcétera.

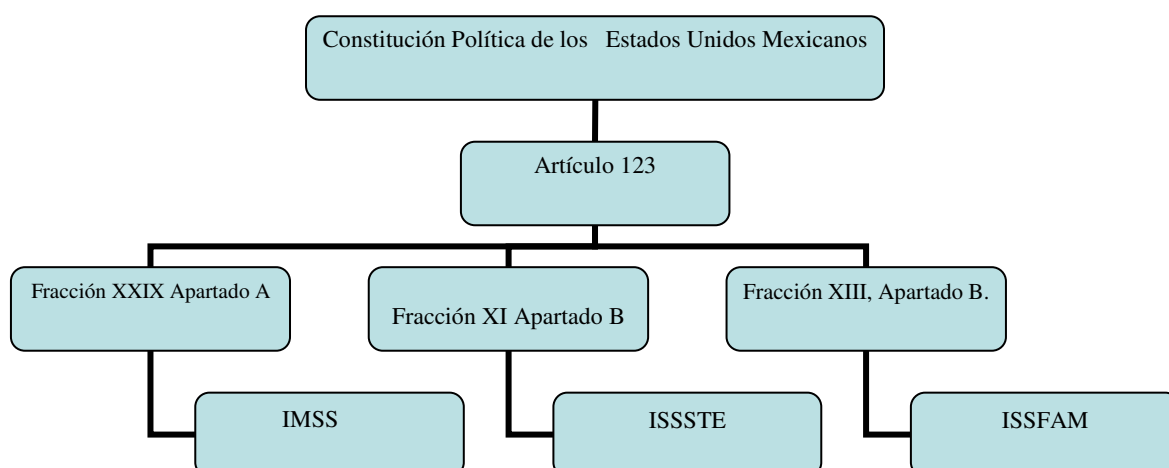
Para el caso de las pensiones, el marco institucional en que se basan reside en el artículo 123 constitucional, fracción XXIX del Apartado A, el cual establece:

XXIX. “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio y guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”²

En este artículo se vislumbra el derecho a los diversos tipos de pensiones que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En referencia a los servicios que ofrece el Instituto de Seguridad y Servicios a los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tienen su fundamento en el apartado B, fracción XI del artículo 123 en el que la seguridad social se brinda al trabajador conforme a una serie de bases mínimas entre ellas incluidas, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

Por lo que respecta al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) tiene a su base en la fracción XIII del Apartado B correspondiente al artículo 123 de la Constitución estableciendo que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, además de que el Estado proporciona a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado.

Lo anterior puede apreciarse esquemáticamente de la siguiente manera:



² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Trillas, México, 1995.

Como se observa, resulta importante destacar que la Constitución Política es la institución (formal)³ suprema que rige, *strictu sensu* el sistema de pensiones en el país pues de ella se derivan las leyes que norman al IMSS, ISSSTE y al ISSFAM respectivamente.⁴

2.3 Ley del Seguro Social (LSS)

En 1943 se publica la Ley del Seguro Social y en 1944 inicia operaciones el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del apartado A del artículo 123 de la Constitución. El instituto ofrece los siguientes seguros y prestaciones: enfermedades y maternidad, retiro por cesantía en edad avanzada o vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo, gastos médicos para jubilados y servicios de guardería.

En diciembre de 1995 se promulgó una nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el primero de julio de 1997, modificó de manera sustancial la operación de los diferentes seguros y particularmente los relacionados a las pensiones. El IMSS en el 2004 contaba con 14,839,262 afiliados de 752,204 empresas, y hay 1,814,483 pensionados.

La reforma no presentó cambio alguno para los trabajadores que se pensionaron antes del primero de julio de 1997. Además, con el propósito de respetar los derechos adquiridos de los trabajadores que cotizaban al sistema hasta esa fecha, denominados trabajadores en transición entre sistemas, se les permitió optar al momento del retiro entre los beneficios del sistema anterior y los de la nueva ley, es decir, lo que les resulte más conveniente.⁵ Los trabajadores que ingresaron al mercado laboral a partir de que entró en vigor la nueva ley, estarán asegurados de acuerdo al nuevo plan de pensiones.

El sistema de pensiones vigente a partir de 1997 es de pilares múltiples: un pilar básico de beneficio definido a través de una pensión mínima garantizada y administración pública, un pilar complementario de contribuciones definidas obligatorias y administración privada y un pilar voluntario de contribuciones definidas y administración privada. Todos los trabajadores afiliados al IMSS deben contar con una cuenta constituida por tres subcuentas: retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, vivienda (RCV) y aportaciones voluntarias. En el cuadro 4 se muestran las contribuciones mensuales de los trabajadores, los patrones y el gobierno a cada una de las subcuentas, mismas que se depositan cada dos meses.⁶

³ Existen diversos tipos de instituciones de acuerdo a su formalización de la ley. Desde esta perspectiva las instituciones pueden ser formales o informales. Las primeras son las reglas escritas en las leyes o reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política.

⁴ Para los fines de la presente investigación y también que tienen tanto el IMSS como el ISSSTE en la actualidad, se hará un breve análisis del ISSFAM respectivamente, abocándose al IMSS y al ISSSTE pues es donde se encuentran las reformas.

⁵ Cabe señalar que los trabajadores en transición pueden ejercer los derechos de conformidad con la Ley del Seguro Social anterior. En la ley anterior se requerían menos semanas de cotización para tener derecho a una pensión por retiro por cesantía en edad avanzada o vejez.

⁶ De acuerdo a la LSS el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

Cuadro 4

Cuotas y aportaciones a cada subcuenta 1997

Seguro	Trabajador	Patrón	Estado	Total	Base	Límite
Retiro		2.000%		2.000%	SBC	25 SMGDF
Cesantía en edad avanzada y vejez	1.125%	3.150%	0.225%	4.500%	SBC	17 SMGDF
Cuota social (Estado)¹			5.500%	5.500%	SMGDF	
Vivienda		5.000%		5.000%	SBC	17 SMGDF

¹ Al 1° de julio de 1997

Fuente: Ley del Seguro Social

Como puede apreciarse, la denominada cuota social se estableció en 1997 igual a 5.5% por ciento del salario mínimo general en el Distrito Federal (SMGDF), y de ahí en adelante se actualiza trimestralmente de acuerdo con las variaciones observadas en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Actualmente la cuota asciende a \$2.15449 diarios y se deposita en todas las cuentas que reciben bimestralmente las cuotas obrero-patronales, considerando los días efectivamente trabajados.

La importancia de esta cuota dentro de las aportaciones totales varía de acuerdo con el nivel de ingreso del trabajador. Para un trabajador que gana un salario mínimo, las aportaciones obligatorias a la cuenta individual equivalen a 17.68% de su salario.

Con el propósito de dimensionar a la cuota social por nivel de salario, en la tabla 2 se muestra la distribución de salarios de los trabajadores afiliados al IMSS. El trabajador típico (moda de la distribución) gana entre 2 y 3 veces el salario mínimo. Para un trabajador que gana dos veces el salario mínimo las contribuciones totales ascienden a 14.34% de su salario base de cotización (2.84% de la cuota social), y para el que gana tres veces el salario mínimo a 13.39% (1.89% la cuota social).

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

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

En la etapa de desacumulación y en caso de retiro por vejez o cesantía en edad avanzada participan con elección del trabajador las afores ofreciendo retiros programados y aseguradoras especializadas y en caso de retiro por vejez o cesantía en edad avanzada participan con elección del trabajador las afores ofreciendo retiros programados y aseguradoras especializadas en rentas vitalicias. En caso de invalidez o muerte, el trabajador o sus beneficiarios deben comprar una renta vitalicia a la aseguradora especializada de su elección. Actualmente hay 13 afores, 13 siefores y 14 aseguradoras especializadas en rentas vitalicias.

Para regular y supervisar el funcionamiento del sistema, en mayo de 1996 se publicó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR). En esta Ley se dotó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) de amplias atribuciones, entre las que destacan las siguientes: emitir la regulación a la que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro; otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las administradoras y siefores; realizar la supervisión de los participantes en el sistema e imponer multas y sanciones.

Cuadro 5
Distribución de asegurados permanentes por nivel de salario base de cotización al 31 de diciembre de 1999 (porcentajes)

Salarios mínimos	Asegurados	Distribución	Acumulados
1	1.892.694	16.22	16.22
2	3.967.628	34.00	50.22
3	2.129.196	18.25	68.46
4	1.112.290	9.53	77.99
5	664.513	5.69	83.69
6	422.693	3.62	87.31
7	281.308	2.41	89.72
8	204.197	1.75	91.47
9	155.825	1.34	92.81
10	121.720	1.04	93.85
11	96.606	0.83	94.68
12	77.019	0.66	95.34
13	66.142	0.57	95.90
14	55.065	0.47	96.38
15	46.304	0.40	96.77
16	40.326	0.35	97.12
17	34.776	0.30	97.42
18	29.467	0.25	97.67
19	24.754	0.21	97.88
20	22.137	0.19	98.07
21	18.860	0.16	98.23
22	20.564	0.18	98.41
23	14.131	0.12	98.53
24	13.373	0.11	98.64
25	158.257	1.36	100
Total	11.669.845	100	

Fuente: <www.imss.gob.mx>.

Cabe señalar que la regulación y supervisión de las aseguradoras de rentas vitalicias es responsabilidad de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). A continuación se describe de manera general el funcionamiento del sistema.

2.3.3 Afiliación

Es obligación de todos los patrones afiliarse a sus trabajadores al IMSS, para lo cual deben acudir a alguna delegación del instituto y proporcionar información general del trabajador y su familia. El IMSS otorga a cada trabajador un número de seguridad social mediante el cual el patrón realiza los pagos y el trabajador y sus beneficiarios pueden solicitar los beneficios de los diferentes seguros que ofrece el instituto.

Con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento del sistema se creó la Base de Datos Nacionales del SAR (BDNSAR), que es administrada por una empresa concesionada por el gobierno federal denominada Procesar.⁷ Esta empresa es propiedad de las afores e instituciones de crédito que participan en el proceso de recaudación. Todos los procesos operativos se manejan de manera centralizada a través de una empresa, la cual cobra comisiones a los participantes por los servicios que presta.

La afiliación a una afore se realiza a través de agentes promotores registrados en Consar. Una vez que un trabajador elige una afore, la información sobre el registro debe ser enviada a Procesar con el propósito de que ésta verifique que el trabajador esté afiliado al IMSS y que no se encuentre afiliado en otra administradora, así que la afore elegida no rebase la cuota de mercado establecida.

En la LSAR se establece que durante los primeros cuatro años del sistema ninguna administradora podrá tener más de 17% del mercado y a partir del quinto año no más del 20 por ciento. El tamaño de mercado se determina con base en el número de cuentas, el cual se estima mediante las proyecciones de generación de empleo y aquellos otros factores que afecten la estimación del número de trabajadores afiliados al IMSS, tanto activos (que contribuyen cotidianamente) como inactivos.⁸ Esta medida fue adoptada por la creencia de algunos legisladores de que la concentración de mercado conduce necesariamente a prácticas monopólicas absolutas o relativas.

Cabe señalar que la LSAR establece un periodo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social en julio de 1997 para que los trabajadores elijan afore. Si un trabajador no elige administradora sus contribuciones se depositan en una cuenta concentradora y los recursos se canalizan como créditos directos al gobierno federal. Actualmente, las afores autorizadas llevan los registros contables de los trabajadores en la cuenta concentradora. En julio del año 2001 la Consar asignó a los trabajadores de la cuenta concentradora entre las diferentes administradoras.

⁷ La ley prevé la posibilidad de que existan varias empresas operadoras.

⁸ Un trabajador puede ser considerado inactivo al dejar de contribuir al sistema, lo cual puede deberse a las siguientes razones: retiro voluntario de la fuerza de trabajo, desempleo, cambió a trabajador independiente o cambio al apartado B o a un gobierno estatal.

Para el mes de junio del año 2003 se habían afiliado a alguna de las afores 16,830,131 trabajadores y había en la cuenta concentradora 5892,858. El tamaño potencial del mercado estimado por el IMSS para el año 2000 es de 21,172,442 trabajadores, por lo que la cuota máxima de mercado asciende a 3,599,315 pesos.

Cuadro 6
Afiliados por Afore el año 2002

Afore	Trabajadores Registrados	Participación de mercado %
Bancomer	2,636,026	16.1
Santander Mexicano	2,294,093	14.0
Profuturo GNP	2,049,270	12.5
Banamex Aegon	2,010,110	12.3
Garante	1,771,231	10.8
Bitel	1,665,381	10.2
Sólida Banorte Generali	1,451,444	8.9
Bancrecer Dresner	634,240	3.9
XXI	516,074	3.2
Principal	487,125	3.0
Inbursa	382,193	2.3
Tepeyac	276,360	1.7
Zurcí	206,584	1.3
Total	16,380,131	100

Fuente: <www.imss.gob.mx>.

Las afores están autorizadas a cobrar comisiones a los trabajadores por los servicios que prestan. Estas comisiones pueden establecerse sobre las cuotas obrero-patronales a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sobre el valor de los activos administrados o una combinación de ambos. Sólo se permiten cobros de comisiones como cuota fija por los servicios que se establecen en el reglamento de la LSAR, por ejemplo, por expedición de estados adicionales.

Como puede apreciarse en la cuadro 7, solo dos Afore cobran comisiones exclusivamente sobre el flujo de aportaciones y solo una cobra exclusivamente sobre el saldo, con la modalidad de que lo hace sobre el rendimiento real. Las ocho restantes cobran tanto sobre el flujo como por el saldo.

Cuadro 7
Estructura de Comisiones

Afore	Sobre Flujo del SBC¹	Sobre Saldo²	Sobre rendimiento real
Bancomer	1.70	-	-
Bancomer	1.68	-	-
Banamex Aegon	1.60	0.50	-
Bital	1.68	-	-
Garante	1.63	0.50	-
Inbursa	-	-	33.00
Principal	1.35	0.75	-
Profuturo GNP	1.67	0.70	-
Santander Mexicano	1.70	1.00	-
Sólida Banorte Generali	1.45	1.00	-
Tepeyac	1.60	0.15	-
XXI	1.50	0.20	-
Zurcí	1.65	0.50	-

¹SCB: Salario Base de Cálculo. Monto que se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación patronal y estatal de retiro por cesantía en edad avanzada y vejez (sin cuota social).

²Porcentaje anual.

Fuente:< www.consar.gob.mx>.

Debido a la dificultad que representa para un trabajador establecer con base en el cuadro anterior cuál administradora es la que cobra menos, la Consar pública un cuadro de comisiones equivalentes ya sea en términos de comisiones sobre flujo o sobre saldo. En el cuadro 8 se presentan las comisiones equivalentes sobre saldo.⁹

El cálculo de las comisiones equivalentes supone misma rentabilidad de las siefores para determinado horizonte de tiempo, por lo que se presentan dos escenarios: para 5 y 25 años. Como puede observarse, la comisión equivalente promedio sobre saldo es igual a 4.96% para un plazo de 5 años y de 2.19% para 25 años.

⁹ Los supuestos para la elaboración del cuadro son los siguientes: rentabilidad anual real de 5%, nivel de ingreso igual a 3 veces el SMGDF y tasa de crecimiento real del salario igual a cero.

Cuadro 8
Comisiones equivalentes sobre su saldo, 2002

Afore	5 años	25 años
Inbursa	3.15	3.15
Santander Mexicano	6.01	2.93
Profuturo GNP	5.61	2.58
Sólida Banorte Genrali	5.21	2.39
Zurcí	5.28	2.33
Garante	5.27	2.26
Bancrecer Dresdner	5.13	2.07
Principal	4.83	1.87
Tepeyac	4.81	1.87
Bancomer	4.85	1.80
XXI	4.47	1.79
Bital	4.90	1.76
Banamex Aeon	4.93	1.67
Promedio	4.96	2.19

Fuente: <www.consar.gob.mx>.

La reducción en el tiempo se debe a que todas las afores excepto Inbursa cobran comisiones sobre flujo, y en plazos cortos de tiempo los rendimientos no compensan la reducción inicial de las aportaciones a la cuenta individual. Sin embargo, conforme pasa el tiempo, la rentabilidad de los depósitos compensan la disminución inicial en el flujo de aportaciones y crecen los saldos por lo que el cobro de comisiones por saldo es cada vez mayor. Por esta razón con los supuestos señalados, Inbursa es la más barata en el corto plazo y la más cara en el largo plazo.

2.3.4 Recaudación de cuotas y aportaciones¹⁰

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

El instituto, con la participación del Infonavit y la Consar así como de otras autoridades, decidió sustituir su sistema de recaudación a partir de la entrada en vigor de la nueva LSS en julio de 1997. EL cambio obedeció a la necesidad de que los patrones pagarán no sólo en tiempo y en monto suficiente, sino también para que proporcionaran la información por trabajador que permitiera la individualización de las cuotas y aportaciones, elemento esencial en un sistema de contribuciones directas.

En el proceso de recaudación participan todas las empresas que por ley deben de pagar al IMSS la cuotas obrero-patronales, los institutos de seguridad social para el apartado A, instituciones de crédito que tienen un convenio para prestar servicios de ventanilla receptora con los institutos de seguridad social (12 con más de 6000 sucursales bancarias), el Banco de México y la Consar. Una descripción detallada del proceso va

¹⁰ Para una explicación más detallada de los procesos operativos del sistema de pensiones, ver Lederman, Daniel; *Los sistemas de información en los sistemas de pensiones*, mimeo, México, 2000.

más allá del objetivo de este documento, por lo que a continuación solamente se describe de manera general.

Las empresas con más de cuatro empleados deben pagar en alguna de las instituciones de crédito autorizadas utilizando un software que valida la calidad de la información, misma que se verifica en la ventanilla receptora. Las empresas con cuatro o menos pueden pagar utilizando el software o mediante una liquidación que el IMSS les envía periódicamente. Los pagos se realizan por bimestre vencidos de acuerdo al calendario establecido por el instituto.

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

Actualmente se depositan en promedio cada bimestre 6,644.4 millones de pesos a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y 5,385.5 millones a la subcuenta de vivienda. El porcentaje de conciliación asciende a 99.8 por ciento.

2.6 Seguros de invalidez, vida y de riesgos de trabajo

El IMSS ofrece de manera obligatoria, a todos los trabajadores, seguros para cubrir los riesgos de invalidez o muerte durante la etapa de acumulación. Existen dos clases: el de invalidez y vida, y el de riesgos de trabajo.

2.6.1 Seguro de invalidez y vida

Este seguro protege al trabajador y su familia en caso de que se invalide o muera en algún lugar distinto al centro de trabajo. La prima que se cobra por este seguro asciende a 2.5% del salario base de cotización. Corresponde a los trabajadores pagar el 25% de la prima, a los patrones el 70 % y al gobierno el 5 por ciento.

Para tener derecho a los beneficios de este seguro, se requiere que el trabajador haya cotizado al sistema al menos 150 semanas. Se considera que un trabajador se invalida cuando está imposibilitado mediante otro trabajador, a una remuneración superior al 50 por ciento respecto a la percibida durante el último año como resultado de una enfermedad o accidente no profesional.

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

Los beneficios por fallecimiento y los supuestos para tener derecho a los mismos por los familiares del trabajador se presenta en la cuadro 9 Cabe señalar que en caso de que el monto total de la pensión a otorgar a los beneficiarios exceda a las que le hubiera correspondido al trabajador por invalidez, esta se reduce proporcionalmente.

Cuadro 9
Beneficios y condiciones del seguro de invalidez y vida.

Beneficiario	Beneficio	Condición
Esposa o concubina	90% de la pensión de invalidez.	La pensión se pagará en forma vitalicia, pudiendo interrumpirse en el caso de que la viuda contrajera matrimonio o entrara en concubinato. En este caso se le otorgará un finiquito equivalente a tres anualidades de la pensión que disfrutaba.
Esposo o concubino	90% de la pensión de invalidez.	Depender económicamente de la trabajadora, asegurada o pensionada por invalidez. El periodo de pago y el finiquito es igual que el caso anterior.
Hijos	Orfandad de sólo uno de los padres: 20% de la pensión de invalidez. Ambos padres: 30% de la pensión de invalidez.	Ser menor de 16 años, o hasta los 25 años si se encuentra estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Al término del derecho a pensión se otorgará un finiquito equivalente a tres meses de la pensión que disfrutaba.
Padres	20% de la pensión por invalidez.	Que no existan viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión.

Fuente: <www.imss.gob.org>.

Como se menciono anteriormente, en caso de que un trabajador se invalide o muera, éste o sus beneficiarios deben escoger una aseguradora de rentas vitalicias para recibir de ésta la pensión, misma que no puede ser menor a la definida en la LSS. Una vez realizada la elección no se puede cambiar de aseguradora.

2.6.2 Seguro de riesgos de trabajo.

Este seguro cubre los riesgos derivados del ejercicio profesional o con motivo del trabajo que pueden traer como consecuencia al trabajador incapacidad temporal, permanente parcial, permanente total, o la muerte. El grado de la incapacidad se establece conforme a la Ley Federal del Trabajo.

La prima de este seguro es pagada al IMSS exclusivamente por los patrones. Esta prima se establece como un porcentaje del salario base del trabajador de acuerdo a las características de la empresa y a la siniestralidad que se haya presentado en la misma. Si una empresa se inscribe por primera vez al padrón del IMSS, la cuota se establece conforme a la clasificación de peligrosidad de la actividad empresarial establecida en un reglamento del IMSS, como se indica en el cuadro 10.

Cuadro 10
Cuotas patronales para el seguro de riesgos de trabajo

Clase	Cuota (% sobre SBC)
Clase I: riesgo ordinario de vida	0.54355
Clase II: riesgo bajo	1.13065
Clase III: riesgo medio	2.59840
Clase IV: riesgo alto	4.65325
Clase V: riesgo máximo	7.58875

Fuente: Ley del seguro social

Para aquellas empresas que han cotizado con anterioridad, la prima se establece de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$[(S/365) + V (I+D)] * [F/N]+M$$

Donde:

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

F= 2.9 que es el factor prima;

N= número de trabajadores promedio expuestos al riesgo;

S= total de días subsidiados a causa de incapacidad temporal;

I= suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes, parciales y totales, divididos entre 100;

D= número de defunciones;

M= 0.0025 que es la prima mínima de riesgo.

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

La pensión por incapacidad es igual al 70% del salario en caso de accidente, o el promedio del salario de las últimas 52 semanas en caso de enfermedad. Además, se otorga un aguinaldo anual equivalente a 15 días de la pensión mensual.

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

se pagará en sustitución de la pensión una indemnización global igual a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido.

En caso de fallecimiento del trabajador, el IMSS otorga 60 días de salario mínimo en el Distrito Federal al que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral. Además, los beneficiarios tienen derecho a pensión de viudez, orfandad y ascendientes, según corresponda.

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

2.7 Inversión de los recursos en las cuentas individuales

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

2.8 Modificaciones a la Ley del Seguro Social

Los patrones del país propusieron antes de que se llevase a cabo la reforma al menos tres acciones para salvar al IMSS de la quiebra: revisar los parámetros de edad y antigüedad laboral; registrar a los trabajadores del organismo en una cuenta individual en las Afores, y elevar el porcentaje de las aportaciones de los mismos a su fondo de pensiones. A su vez, los empresarios contribuirían con no dejar de pagar sus cuotas al IMSS, según Felipe Briceño, gerente jurídico encargado de la Comisión de Seguridad de la Coparmex.

Otra medida que ayudaría a solucionar esa problemática sería la ampliación de la base de recaudación del IMSS. Pero ese incremento no se daría mediante aumentos en la cuota empresarial sino del registro de patrones. Entre los grandes errores según Briceño que ha cometido el instituto está el “apoyarse” en los contribuyentes (patrones) cautivos y pensar que la única vía de solución a sus problemas financieros es elevándoles las cuotas.

Por su parte las autoridades del IMSS no se han puesto a reflexionar o “sacar los números” de cuántas empresas han cerrado sus puertas o no declaran a sus trabajadores o no se dan de alta en el Instituto. “Hay una gran fuga de patrones”. Principalmente las compañías de nueva creación tratan de evadir su registro en el organismo. Entre las propuestas presentadas por los empresarios, a la que más se ha resistido el sindicato es al establecimiento de un esquema de pensiones a base de cuentas individuales, argumentando que con ello se pretende privatizar el IMSS.

El régimen de jubilaciones y pensiones se basa en un sistema solidario, donde todos sus trabajadores aportan a un solo fondo, y el Instituto puede disponer de los recursos sin que haya un control. Otra propuesta insistente de los patrones es extender la vida laboral de los trabajadores del organismo hasta los 65 años de edad, según los empresarios, para que dichos trabajadores acepten esta proposición el Instituto debe ofrecerles un

incremento salarial de hasta el 60%, con esa fórmula, el IMSS reduciría sus pasivos laborales que le genera el sistema de pensiones.

La reforma de los artículos de la ley del Seguro Social fue aprobada por la mayoría de los diputados, ni los bloqueos a los accesos del Palacio Legislativo de San Lázaro, ni los encendidos discursos impidieron la modificación a los siguientes artículos:

Artículo 277D. El Consejo Técnico solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicio, así como el aumento de la recaudación, siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto para dicha creación, sustitución o contratación de plazas, y aquellos indispensables para cubrir el costo anual y sus repercusiones. Independientemente de lo anterior, para crear, sustituir o contratar plazas se deberán depositar en el fondo a que se refiere en el artículo 286K de esta ley, los recursos necesarios para cubrir los costos futuros derivados del régimen de jubilaciones y pensiones (RJP), a fin de que en todo momento se encuentre plenamente financiado.

Artículo 286K. El instituto administrará y manejará, conforme a los lineamientos que emita el Consejo Técnico, un fondo que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, con objeto de disponer de los recursos necesarios en el momento de la jubilación de sus trabajadores. El Consejo Técnico aprobará las reglas del referido fondo a propuesta del director general, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda. El manejo del fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la administración pública federal aplica en la materia.

El fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del instituto, estableciendo dentro de él una cuenta especial para el RJP de los trabajadores del instituto. Los recursos que se afecten en dicho fondo y cuenta especial sólo podrán disponerse para los fines establecidos en este artículo.

El instituto, en su carácter de patrón, no podrá destinar a este fondo, para el financiamiento de la cuenta especial del RJP, recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones y trabajadores establecidos en la Ley del Seguro Social. Tampoco podrán destinar recursos para dicho fin, de las contribuciones, cuotas y aportaciones que, conforme a la Ley del Seguro Social, son a cargo del gobierno federal; ni de las reservas a que se refiere el artículo 280 de esta ley o de los productos financieros que de ellas se obtengan.

Artículos Transitorios. Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los trabajadores, jubilados y pensionados del instituto ostentan cualquiera de esas condiciones hasta antes de la vigencia del presente decreto, seguirán gozando de los beneficios otorgados por el RJP, y contribuyendo a dicho régimen en los términos y condiciones practicadas hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto, sin perjuicio de las modalidades que llegasen a acordar las partes. Para ello, el instituto aportará las cantidades que correspondan, contenidas en su respectivo presupuesto, en los términos 276K de la Ley del Seguro Social, con cargo a las cuotas, contribuciones y aportaciones que, conforme a dicho ordenamiento, debe recaudar y recibir.

Tercero. Para dar debido cumplimiento al artículo 277D de este decreto, el Instituto elaborará los estudios actuariales correspondientes y los comunicará a la representación de los trabajadores. Asimismo, deberá comunicar los resultados de esos estudios al Congreso de la Unión en el informe a que se refiere el artículo 273 de la Ley del Seguro Social.

2.9 Ley del ISSSTE

El Sistema de Seguridad Social para los trabajadores al Servicio del Estado tiene su origen en la reforma constitucional del año de 1959 al artículo 123, con la incorporación del apartado B. La Ley del ISSSTE norma el funcionamiento del instituto encargado de ofrecer los siguientes seguros: salud, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez y muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global y riesgos de trabajo. Además, ofrece a los trabajadores afiliados servicios turísticos y culturales.

El instituto tenía aproximadamente 1.9 millones de trabajadores en el 2002 que cotizaban al sistema de pensiones y 0.3 millones de pensionados y jubilados. Por consiguiente hay 7 trabajadores activos por pensionado.

El sistema de pensiones del ISSSTE es un sistema de beneficio definido. Opera como un sistema de reparto y todos los servicios son provistos a los trabajadores exclusivamente por el Instituto.

El financiamiento de los seguros que proporciona el ISSSTE proviene de cuotas que pagan los trabajadores y el gobierno federal como patrón en función del sueldo básico del trabajador. Los trabajadores contribuyen con una cuota de 3.5 por ciento y las dependencias y entidades públicas con 3.5% del sueldo básico.

En la cuadro 11 se muestran los beneficios que ofrece el sistema y los requisitos para tener derecho a ellos. Cabe señalar que existe una garantía de pensión mínima para quienes reúnan los requisitos de edad y semanas cotizadas, igual a un salario mínimo general del Distrito Federal, actualizado anualmente por las variaciones en éste.

Es importante señalar que la cobertura de invalidez y muerte inicia hasta que los trabajadores tengan más de 15 años de contribuir al sistema. Sin embargo, los trabajadores están cubiertos por una aseguradora propiedad del gobierno federal, Aseguradora Metlife, que ofrece seguros de invalidez y vida a las dependencias y entidades públicas para sus trabajadores, Las dependencias están obligadas a contratar esos seguros con esa aseguradora por un decreto expedido en el año de 1975. La cobertura para los servidores públicos es de 40 meses de salario mínimo y la prima es igual a 1.80% del salario.

En 1992, se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para los trabajadores del apartado B, el cual es un sistema de cuentas individuales con dos subcuentas: una de retiro y una de vivienda. En la primera se deposita una cuota patronal del 2% del salario y en la vivienda del 5%. La recaudación, administración (registros contables y envío de estado de cuenta) y pago de beneficios se realiza por instituciones de crédito autorizadas, mismas que son seleccionadas por cada dependencia y entidad pública. La

comisión que cobran las instituciones de crédito es igual a 0.57% anual sobre el saldo acumulado.¹¹

Los recursos de la subcuenta de retiro por cesantía en edad avanzada y vejez, vivienda (RCV) son canalizados como créditos directos al gobierno federal, el cual debe pagar una tasa real mayor o igual a 2% después de comisiones. Los recursos de la subcuenta de vivienda son canalizados al Fondo para la Vivienda de los trabajadores afiliados al ISSSTE (FOVISSSTE), el cual los utiliza para financiar la adquisición y construcción de vivienda. Este fondo debe pagar a los ahorradores una tasa de interés de acuerdo a su remanente de operación. En el cuadro 11 se muestra la rentabilidad que han pagado las cuentas y en la Gráfica 1, la evolución de los saldos en las subcuentas.

Cuadro 11
Beneficios y elegibilidad del programa ISSSTE

Tipo de Cobertura	Requisitos	Beneficios
Invalidez	15 años de servicio (750 semanas).	De acuerdo a la tabla del Art.63 de la ley dependiendo de la antigüedad.
Vejez, jubilación o retiro	30 años de servicio (1500 semanas)	100% del promedio del sueldo básico del último año, con un máximo de 10 SMGM.
Cesantía en edad avanzada	60 años de edad con 10 años de servicio.	Porcentaje promedio del sueldo básico del último año, que va del 40% hasta el 50% con máximo de 10 SMGM.
Retiro por edad y tiempo de servicios	55 años de edad con 15 años de servicio	Es igual a la pensión por jubilación reducida hasta en 50% por los años de antigüedad que falten para completar 30.
Muerte (ocurrida por causas ajenas al trabajo)	15 años de servicio (750 semanas) o 60 años de edad y 10 años de servicio (500 semanas)	100% de la pensión hubiese correspondido al asegurado en caso de jubilación, para viuda e hijos, sin exceder el 100% del promedio del sueldo básico del último año.
Indemnización global (por separación del servicio sin tener derecho a pensión)	Ninguno	Monto total de las cuotas con que hubiese contribuido si tiene de 1 a 4 años de servicios, más de 45 días adicionales del último sueldo básico si tiene de 5 a 9 años, o bien más de 90 días de sueldo si tiene de 10 a 14 años de servicio.

Fuente: <www.issste.gob.mx>.

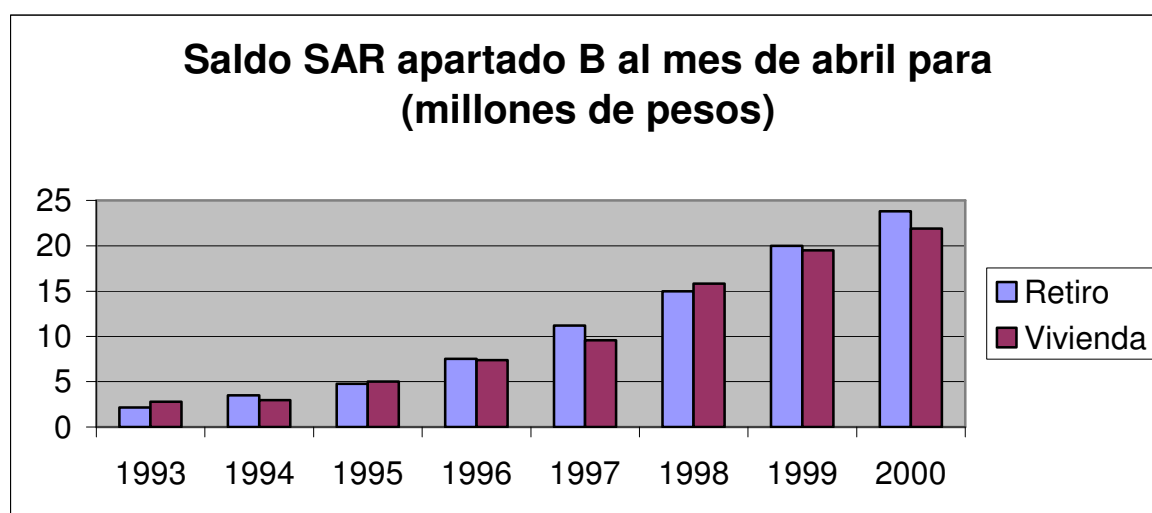
¹¹ Para una descripción detallada del Sistema para el Retiro, ver Solís Soberón, Fernando; *Descripción del sistema ahorro para el retiro*, Documento de Trabajo, Consar, septiembre, 1995.

Cuadro 12
Rentabilidad real de las subcuentas (porcentajes)

	Retiro	Vivienda
1997	3.80	-16.46
1998	3.80	-14.34
1999	5.50	-9.96
2000	5.50	-6.63
Promedio	4.65	-11.895

Fuente: SHCP, Consar, FOVISSSTE.

Gráfica 1



Fuente: Villagómez, Alejandro, *Reformando el sistema de pensiones del ISSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, septiembre, 2002.

Los recursos acumulados en las cuentas individuales son entregados en una sola exhibición al trabajador al retirarse del mercado laboral, o a sus beneficiarios en caso de muerte. Durante la vida activa del trabajador pueden realizarse retiros parciales de las subcuentas; en la de retiro por desempleo y en la de vivienda en caso de que el trabajador obtenga un crédito por parte del FOVISSSTE.

En la cuadro 13 se muestran las tasas de reemplazo que otorga el sistema para las diferentes clases de pensiones. Como puede apreciarse, con sólo diez años de contribuir ya se tiene derecho a una pensión mínima garantizada que va del 40 al 50 por ciento del salario.

Cuadro 13
Tasas de reemplazo

Tipo de pensión	Requisitos	Tasa de reemplazo
Vejez	Hombres 30 años de servicio. Mujeres 28 años de servicio.	100% del último salario correspondiente
Retiro por edad y tiempo de servicio	Al menos 55 años de edad.	15 años ¹ 50% 25 años 75% 30 años 100%
Cesantía en edad avanzada	60 años de edad y 10 años de servicio.	60 años 40% 61 años 42% 62 años 44% 63 años 46% 64 años 48% 65 años 50%

¹ De 15 a 25 años se le agrega 2.5% por año, de los 25 a los 30 años se le agrega 5% anual.

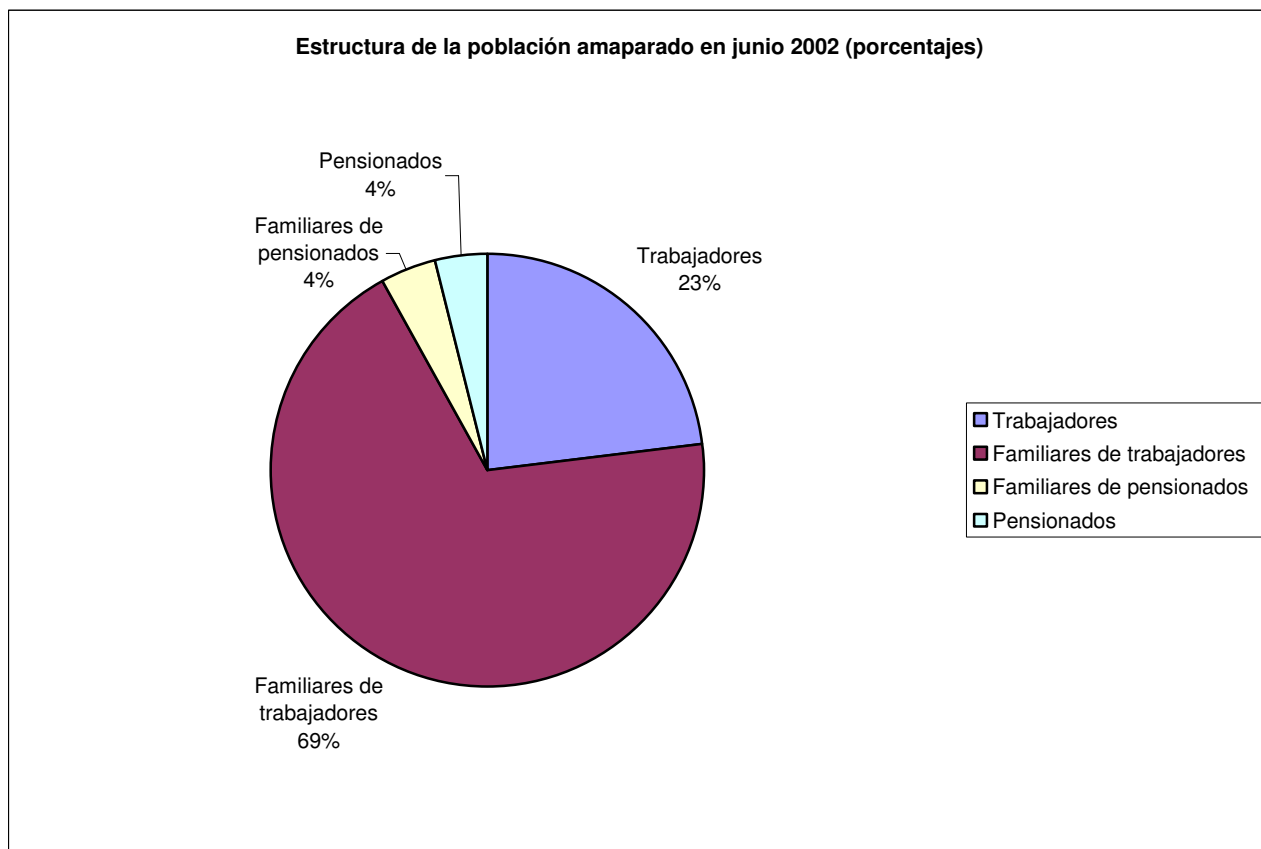
Fuente: Ley del ISSSTE.

Como puede deducirse, los beneficios que proporciona el ISSSTE son bastante más generosos que los del IMSS. Por ejemplo, un trabajador afiliado al IMSS que gane durante 30 años 3 veces el salario mínimo, sólo obtendría una tasa de reemplazo igual al 100% si la tasa de rendimiento real de su cuenta fuese mayor o igual a 9% promedio anual y solamente obtendría en su caso los recursos del SAR vigente hasta 1997 .

2.10 Cobertura

En junio del año 2002 el instituto tenía una población cubierta de 10,255,048 derechohabientes, de los cuales solo 23.1% correspondía a trabajadores directos y 4.2% a pensionados. El 69.1% lo constituían familiares de trabajadores en activo mientras que el restante 3.6% correspondía a familiares de pensionados, como se observa en la siguiente gráfica. El conjunto de trabajadores directos afiliados a este programa representa poco más del 6% de la PEA.

Gráfica 2



Fuente: Villagómez, Alejandro, *Reformando el sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, septiembre de 2002.

La estructura actual de la población amparada al ISSSTE refleja un comportamiento tendencial en donde desataca una disminución sistemática de los trabajadores en activo, debido a que en los primeros años de la década de los años noventa se aplicó una ambiciosa política de desincorporación mediante la privatización de paraestatales, así como una reestructuración general del sector público. Como contraparte se observa un aumento tendencial en la participación de pensionados y familiares.

2.10.2 Financiamiento

El financiamiento de este programa se realiza en forma conjunta por aportaciones de los trabajadores y del Estado en su calidad de empleador o patrón, y comprende el régimen obligatorio y voluntario. El pago de las aportaciones se efectúa sobre el sueldo básico (SBC), hasta por una cantidad que no rebase 10 veces el salario mínimo general. Cada trabajador tiene una cuota fija del 8%, mientras que las dependencias y entidades públicas cubren el 17.5% del SBC del trabajador. En el cuadro 14 se detalla la manera en como se distribuyen esas cuotas entre los fondos para los diversos servicios. Para el caso concreto del seguro de pensiones, la contribución total es de 7% del SBC, dividida en partes iguales entre el trabajador y el Estado.

Cuadro 14
Distribución de la cuota obligatoria del trabajador y Estado

Concepto	Trabajador	Estado (porcentajes)	Total
Medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad.	2.75	6.75	9.5
Préstamos a corto y mediano plazo.	0.5	0.5	1
Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público.	0.5	0.5	1
Pago de las pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales y para cubrir los servicios culturales y sociales.	3.5	3.5	7
Fondo de vivienda.	-	5	5
Seguro de riesgo de trabajo	-	0.25	0.25
Gastos generales de administración	0.75	1.25	2
Total	8	17.75	25.75

Fuente: Ley del ISSSTE.

2.10.3 Elegibilidad

Los requisitos para obtener los beneficios dependen del tipo de seguro. A continuación se mencionan de manera breve estos requisitos:

Pensión por jubilación: Tener 30 años o más de servicio e igual tiempo de cotización al Instituto, no importando la edad para el otorgamiento de esta pensión. Sin embargo, para las trabajadoras el requerimiento es de 28 años.

Pensión por edad y tiempo de servicio: tener 55 años de edad, 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotizar. Los años de servicio se contarán considerando uno solo de los empleos, aún cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios.

Pensión por invalidez: se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo, si realizaron contribuciones de cuando menos durante 15 años.

Pensión por muerte: se aplica por causa de muerte por causas ajenas al servicio y se otorga a la viuda, concubina, hijos y ascendientes. Se requiere haber cotizado al menos 15 años, independientemente de su edad, o 10 años al Instituto.

Pensión por cesantía en edad avanzada: se otorga al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado un mínimo de 10 años al Instituto.

Indemnización global: este beneficio se otorga a aquellos trabajadores que se separen definitivamente de su trabajo y que no tenga derecho a ninguna de las pensiones anteriores.

2.10.4 Beneficios

Debe señalarse que el programa de pensiones del ISSSTE corresponde a uno de los beneficios definidos, además de funcionar en la práctica como un esquema de reparto. Para calcular las cantidades correspondientes a cada una de las pensiones se toma en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado el año anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento. Los beneficios estipulados por la Ley, son los siguientes:

Pensión de jubilación: corresponde a una cantidad equivalente a 100% del promedio del sueldo básico disfrutado en el año anterior a la fecha de jubilación. Existe un tope de 10 veces el Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal.

Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios: se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla del artículo 63 de la Ley. Esta tabla concede el 50% del sueldo mencionado en el párrafo anterior a los asegurados que tengan un mínimo de 55 años de edad y 15 de servicios y aumenta en 2.5% hasta los 25 años de servicios en que se otorga el 75% y de ahí en adelante el incremento es de 5% hasta llegar a 95% con 29 años de servicio.

Pensión por invalidez: se calcula de acuerdo a la misma tabla del artículo 63.

Pensión por muerte: en este caso los familiares derechohabientes del trabajador, en el orden determinado por la propia ley, tienen derecho a un beneficio equivalente a 100% del que hubiese correspondido al trabajador, sin rebasar 100% del sueldo regulador, referido en la pensión por jubilación.

Pensión por cesantía en edad avanzada: se calcula aplicando al sueldo regulador la tabla contenida en el artículo 83 de la Ley, por ejemplo, con 60 años de edad el porcentaje aplicado es de 40% el cual aumenta hasta 50% con 65 o más años de edad.

Indemnización global: es igual al monto total de las cuotas con que hubiese contribuido, si tuviese de 1 a 4 años de servicio. Si el trabajador tiene de 5 a 9 años de cotización, se le otorga además 45 días de su último sueldo básico. Si tiene de 10 a 14 años de cotización, se le otorgan sus cuotas más de 90 días de su último sueldo básico. Finalmente, si el trabajador muere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios, el importe de la indemnización global que le corresponda.

2.10.5 Garantía de pensión mínima

Existe una garantía de pensión mínima a quienes reúnan los requisitos de edad y semanas cotizadas, equivalentes a un salario mínimo general del D.F al momento de iniciar su vigencia la Ley, actualizado por el Índice Nacional de Precios y Cotizaciones a la fecha que se otorgue la pensión.

2.10.6 Sistema de Ahorro para el Retiro

El sistema de ahorro para el retiro fue creado en mayo de 1992, como un sistema obligatorio de contribuciones definidas y capitalización total, complementario a los programas ofrecidos por el IMSS y el ISSSTE. El sistema esta basado en cuentas individuales, compuestas por dos sub-cuentas. Estos saldos representan actualmente 0.74% y 0.54% del PIB, respectivamente.

Subcuenta de retiro: los recursos de esta subcuenta son administrados por las Administradoras de Cuenta (ADC), las cuales se entregan al Banco de México, a más tardar el cuarto día hábil bancario después de haberlos recibido. El Banco de México a su vez, canaliza dichos recursos al gobierno federal a través de créditos directos, los cuales devengarán un interes no inferior a 2 % anual. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio diario mensual, ajustado con el INPC del mes inmediato anterior.

Subcuenta de vivienda: los recursos de esta subcuenta son transferidos al Fondo de Vivienda (FOVISSSTE). En este caso, este fondo pagará intereses en función de su operación.

2.10.7 Evaluación del Programa

En este apartado se presenta una evaluación de las condiciones actuales del programa de pensiones del ISSSTE, y destacamos los principales elementos por los cuales es recomendable una modificación de su actual esquema.

2.10.7.1 Factores Demográficos

Los cambios en las tendencias demográficas en nuestro país, y que constituyeron un elemento que justificó la reforma al programa de pensiones del IMSS, también afectan necesariamente a cualquier otro programa público de pensiones de reparto, en este caso el del ISSSTE. La tasa de crecimiento de la población, que entre 1970 y 1990 fue, en promedio anual, del 3.7%, ha disminuido a 1.6% para la década de los años noventa como consecuencia de una menor tasa de fertilidad. Por otro lado los avances en salud y calidad de vida han contribuido a aumentar la esperanza de vida de la población, siendo actualmente de aproximadamente 74 años para hombres y 76 para las mujeres. En conjunto estos elementos han ido modificando la estructura de la pirámide poblacional, que aún esta dominada por la población joven, pero que muestra una creciente participación de la población mayor de 65 años. En conjunto estos elementos, han ido modificando la estructura de la pirámide poblacional, que aunque aún esta dominada por la población joven, muestran una creciente participación de la población mayor de 65 años. En 1995, este último grupo representó el 4.2% de la población total, y se estima que en el año 2030 representará más de 10 por ciento.

2.10.7.2 Adelgazamiento del sector público

Un segundo factor que afecta en particular al programa del ISSSTE, se vincula a los cambios que ha venido enfrentando el sector público en nuestro país en la última década, acorde con el objetivo de reestructurarlo y que ha significado un importante proceso de adelgazamiento mediante la desincorporación y privatización de diversas

entidades, así como una baja en la ocupación de la burocracia federal. En particular, este elemento significa una menor tasa de incorporación de trabajadores jóvenes y contribuyentes al sistema ISSSTE, mientras que la participación de los trabajadores de mayor edad, y en particular, los jubilados, irá aumentando.

Cuadro 15
Población amparada a escala nacional por el ISSSTE
serie histórica y estructura porcentual, 1981-2002^a
(Miles de personas)

Año	Total	Trabajadores	%	Familiares de trabajadores	%	Pensionados	%	Familiares de pensionados	%
1981	5,319	5,319	28.8	3,654	68.7	71	1.3	63	1.2
1982	5,468	5,468	29.0	3,745	68.5	74	1.4	65	1.2
1983	5,611	5,611	29.4	3,813	68.0	78	1.4	69	1.2
1984	6,080	6,080	30.1	4,088	67.2	110	1.8	55	0.9
1985	6,448	6,448	28.8	4,402	68.3	121	1.9	67	1.0
1986	6,957	6,957	28.8	4,743	68.2	136	2.0	74	1.1
1987	7,357	7,357	28.5	5,003	68.0	139	1.9	120	1.6
1988	7,415	7,415	28.3	5,006	67.5	167	2.3	144	1.9
1989	7,845	7,845	26.7	5,398	68.8	187	2.4	162	2.1
1990	8,302	8,302	24.2	5,910	71.2	204	2.5	176	2.1
1991	8,507	8,507	23.7	6,079	71.5	218	2.6	191	2.2
1992	8,643	8,643	23.7	6,162	71.3	233	2.7	201	2.3
1993	8,919	8,919	23.6	6,346	71.2	250	2.8	215	2.4
1994	9,102	9,102	23.6	6,452	70.9	268	2.9	231	2.5
1995	9,246	9,246	23.6	6,541	70.7	282	3.0	243	2.6
1996	9,312	9,312	23.5	6,565	70.5	300	3.2	258	2.8
1997	9,472	9,472	23.4	6,659	70.3	318	3.4	274	2.9
1998	9,724	9,724	23.4	6,821	70.1	338	3.5	291	3.0
1999	9,897	9,897	23.3	6,910	69.8	367	3.7	316	3.2
2000	10,066	10,066	23.2	7,010	69.6	386	3.8	333	3.3
2001	10,237	10,237	23.1	7,102	69.4	411	4.0	354	3.5
2002*	10,255	10,255	23.1	7,090	69.1	429	4.2	370	3.6

^a. Información hasta junio de 2002.

Fuente: *Anuario Estadístico del ISSSTE, varios años.*

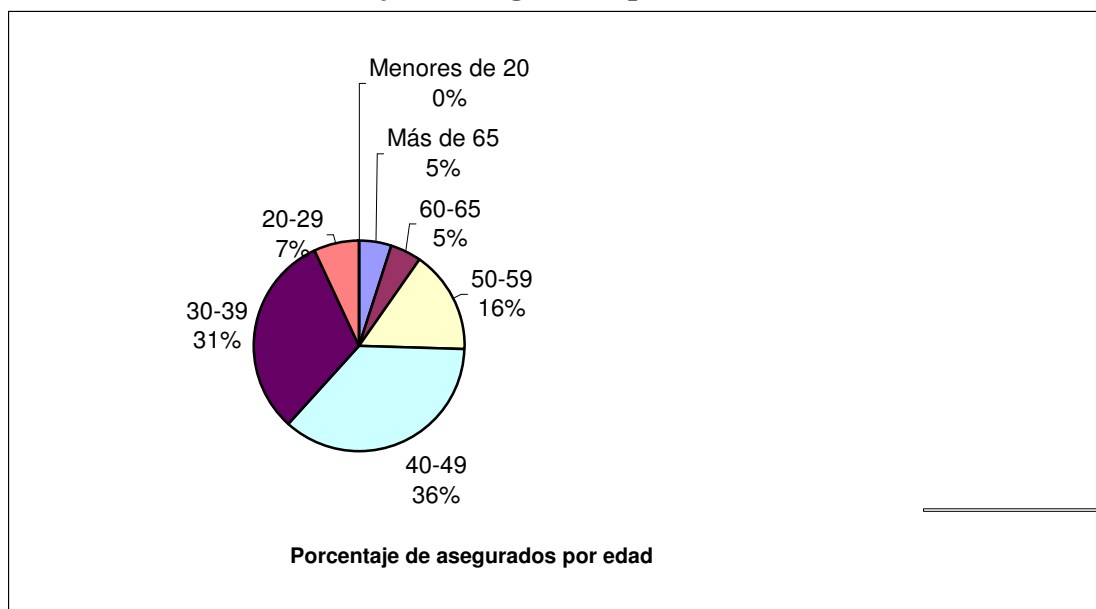
En conjunto, tanto los cambios demográficos como el efecto por el adelgazamiento del sector público han afectado la estructura y la evolución de afiliados al sistema, como se observa en el cuadro anterior. Por ejemplo, entre 1988 y 1992, no sólo no aumentó el número de trabajadores activos al Instituto, sino que decreció en 2.5% en ese lapso, mientras que el número de pensionados aumentó en 39.8%. Entre 1988 y 2002, el número de trabajadores activos aumentó en 12.8%, mientras que el número de pensionados lo hizo en 156.7% en ese mismo lapso. Esta sustancial divergencia en las tasas de crecimiento de ambos grupos de trabajadores, que resulta incluso mayor que en el caso del IMSS, ha conducido a que la relación de activos pensionados, que hace 10 años era de aproximadamente 9, haya disminuido a 4.9 activos por pensionado en el 2002. Hay que notar que entre 1996 y 2002, la tasa promedio anual de crecimiento de

los trabajadores activos ha sido menor a 1.5%, mientras que la tasa correspondiente para los pensionados supera 6% anual.

Es de esperarse que esta tendencia se mantenga en el futuro. Por un lado, inciden los cambios demográficos ya mencionados, mientras que por el otro, es poco probable que se registre un aumento importante en la planta laboral del sector público, acorde con las políticas recientes de redefinir el papel del Estado, reduciendo su participación en el sector productivo, así como racionalizando su planta laboral ante la necesidad de mantener finanzas públicas sanas. Aún más, del total de plazas del sector público, aproximadamente 50% corresponden al magisterio y en el mediano plazo, es previsible que esta fuerza laboral no sólo crezca, sino que disminuya en la medida que las necesidades de educación, en particular a nivel primaria, empiecen a disminuir debido a la prácticamente total cobertura que ya se tiene en la actualidad, así como a la reducción en la tasa de crecimiento de la población infantil. En consecuencia, las presiones que se van generando por una disminución en la población contribuyente y un aumento en la población en edad de retiro resultan mayores en el programa del ISSSTE que en el del IMSS, cuando fue reformado.

Dos aspectos adicionales agravan esta situación. El primero se refiere a la edad promedio de los trabajadores afiliados al ISSSTE, estimada en aproximadamente 43.8 años, que es mayor comparada con los afiliados al IMSS. En la siguiente gráfica se observa que más del 60% de los afiliados son mayores de 40 años.

Gráfica 3
Porcentajes de asegurados por edad, al 2002.

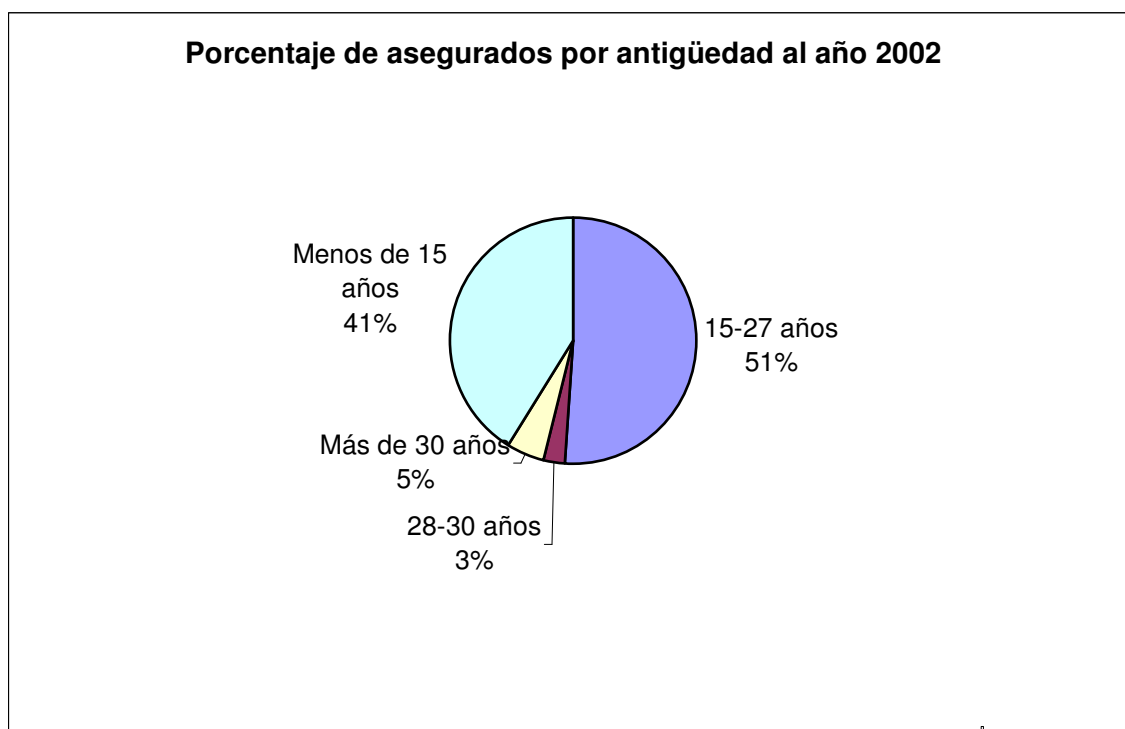


Fuente: Villagómez, Alejandro, *Reformando el sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, septiembre, 2002.

En segundo lugar, se observa una fuerte concentración de afiliados próximos a pensionarse debido a que cubren sus requisitos de años de servicio, como se observa en la siguiente gráfica. Casi 60% de los afiliados tiene ya al menos 15 años de servicio. Más aún, cerca de 80 mil trabajadores tienen entre 28 y 30 años de servicio por lo que

pueden jubilarse durante los próximos tres años. Esta cifra representa aproximadamente 35% de la nómina actual de pensionados y jubilados de este programa.

Gráfica 4



Fuente: Villagómez, Alejandro, *Reformando al sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, septiembre, 2002.

2.11 Ley ISSFAM¹²

Aparece promulgada en 1976 por Luis Echeverría Álvarez, es un organismo descentralizado que concentra aportaciones de los miembros del Ejército y la marina. Conformados por 229,152 elementos: 176,024 miembros del ejército y 53,128 de la Secretaría de Marina, las fuerzas armadas de México tienen además un seguro de vida, fondo de trabajo y crédito a la vivienda que se otorga a partir de las aportaciones gubernamentales.

A diferencia de los esquemas bipartitas para los trabajadores del Estado y tripartitas para los afiliados al IMSS, el gobierno federal es el único contribuyente al fondo de retiro y vivienda del sector militar.

De acuerdo al texto de la Ley del ISSFAM, los recursos para la vida en retiro de los miembros de la milicia en México se encuentran exentos de impuestos (artículo 30). Además, las cuotas a este organismo provienen de una aportación de 10% por parte del gobierno “sobre haberes” militares, es decir, se calculan respecto a sus ingresos mensuales, los cuales varían de manera notable en virtud de los grados oficiales, las condecoraciones y situaciones especiales en el campo de batalla.

¹² Villegas, Claudia; “De privilegios”, en *El Economista*, México, 18 de Marzo de 1997, p.17.

Por otra parte su personalidad jurídica y patrimonio independiente permite al ISSFAM otorgar prestaciones, administrar los servicios de seguridad social básica y distribuir los recursos de la vivienda para los miembros en activo del Ejército y Fuerza Aérea y Armada.

Así, también opera un sistema de financiamiento autónomo para los miembros de las fuerzas armadas, con un régimen de inversión vigilado por la SHCP y la CNBV. Los recursos de los militares se invierten en papel gubernamental y, por lo tanto, forman parte de la deuda del Estado.

Con el fin de complementar todo el marco normativo necesario para la operación del nuevo sistema de pensiones, en abril de 1996, se aprobó la iniciativa de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) para posteriormente salir publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DO), el 23 de mayo de dicho año.

2.12 Ley del sistema de ahorro para el retiro

Esta ley aparece decretada en el DO el 23 de mayo de 1996, y entró en funcionamiento un día después. Tiene como objetivo principal establecer mecanismos de regulación y supervisión, así como para la constitución, organización y funcionamiento de los participantes previstos en la misma ley (artículo 1º).¹³

Asimismo, amplía y fortalece notablemente las atribuciones de la CONSAR, como órgano, administrativo y desconcentrado de la SHCP, encargado de llevar a cabo la coordinación, regulación y supervisión de dichos sistemas. Ello permitirá proteger los intereses de los trabajadores, cuidar el saludable desempeño de las nuevas instituciones financieras y, en general, el adecuado financiamiento de los sistemas (artículo 2).

Cabe señalar que también aparece el reglamento de la Ley del SAR el 10 de octubre de 1996. Este reglamento confirma la esencia del nuevo sistema de pensiones.¹⁴

Ley	Publicación	Vigencia
• LSS	21 de diciembre de 1995	01 de julio de 1997
• LSAR	23 de mayo de 1996	24 de mayo de 1996
• Reglamento de la LSAR	10 de octubre de 1996	11 de octubre de 1996

Fuente: Morita Cancino, José Manuel, *El ABC de las afores*, El Fiscal, México, 1997, p 4.

2.13 Marco organizacional del IMSS y del ISSSTE

A continuación se describe como están constituidos organizacionalmente el IMSS y el ISSSTE con el propósito de conocer grandes rasgos su estructura interna.

2.13.1 El IMSS

¹³ Amescua Ornelas, Norahenid; *Las Afores paso a paso*, SICCO, México, 1997, p.139.

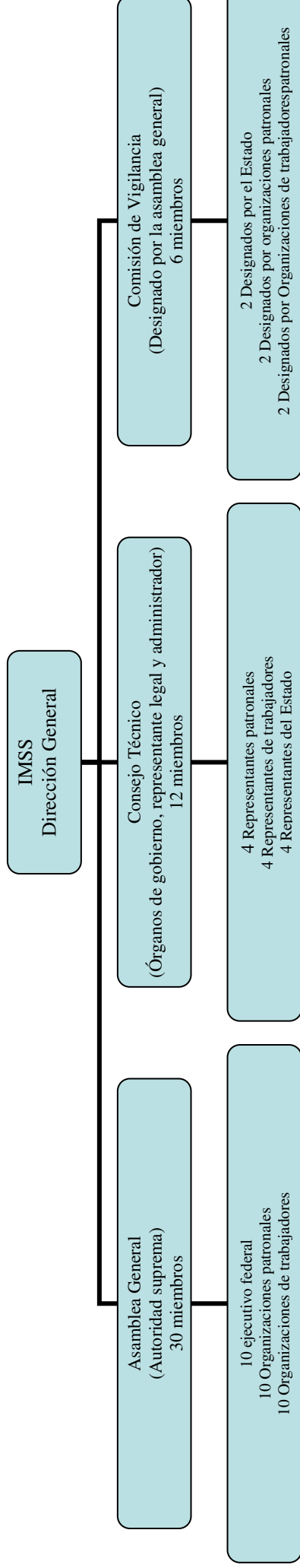
¹⁴ *Ibidem*, p.87.

El organismo de seguridad social más importante del país es el IMSS,¹⁵ este es un organismo público descentralizado con patrimonio y capacidad jurídico propios, en cuyos órganos de gobierno participan representantes de los sectores obrero, empresarial y del Estado. Las máximas instancias del Instituto son la Asamblea General y el Consejo Técnico; la primera se integra por 10 representantes de cada sector y le corresponde conocer anualmente del estado de resultados de la institución y de sus balances actuariales.

El Consejo Técnico está integrado por 12 consejeros, cuatro de cada sector, el Secretario de Salud y el Director General son consejeros permanentes por parte de la Estado y este último actúa además como el Presidente del Consejo. El Consejo Técnico decide sobre las inversiones y otras operaciones financieras del organismo, establece o suprime delegaciones o subdelegaciones, discute y aprueba los presupuestos, expide los reglamentos y nombra al secretario general, a los subdirectores y a los delegados del Instituto.

¹⁵ Lomelí, *op. cit.*, p., 108.

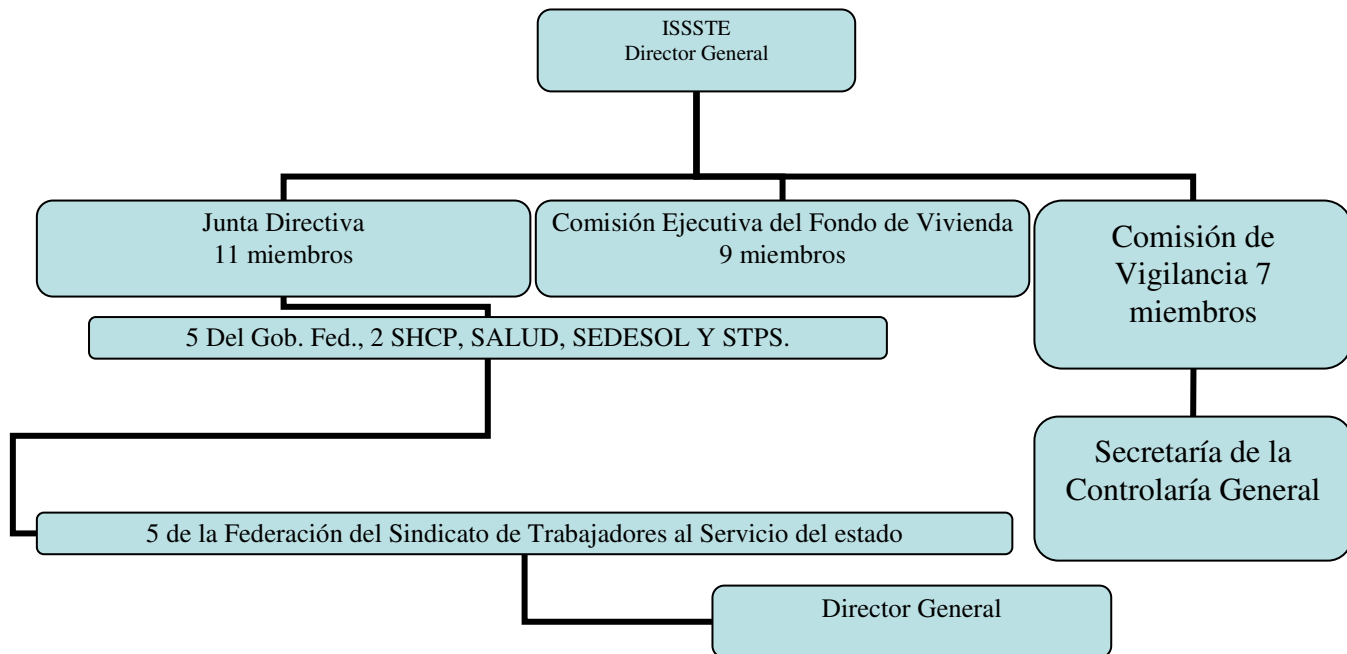
Órganos de Gobierno del IMSS
Artículo 251 al 269, Nueva Ley del IMSS



2.13.2 El ISSSTE

En esta institución sus órganos son bipartitas. El gobierno de la república está representado en la Junta Directiva del ISSSTE por los secretarios de Hacienda, de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Previsión Social; por un representante más, designado por el Secretario de Hacienda y por el Director General de la institución que a su vez es designado por el Presidente de la República.

A la junta directiva le corresponde aprobar el presupuesto y los estados financieros del instituto, así como los programas operativos anuales de conformidad con la Ley de Planeación. La junta también está facultada para expedir y modificar el Estatuto Orgánico, crear o suprimir delegaciones y autorizar al director general a establecer convenios con los gobiernos de los estados y municipios para efectos de incorporar sus trabajadores y sus familias a las prestaciones y servicios del Instituto.



Se ha presentado el marco legal e institucional bajo el cual se rige el sistema de pensiones mexicano, en el cual destaca que la Constitución es la institución formal rectora del sistema de seguridad social en el país.

De aquí se desprenden las leyes de seguridad social respectivas que guían propiamente al sistema en cuanto a su funcionamiento, características, limitaciones a lo largo del presente siglo, que como ya se presentó, arranca formalmente el sistema.

2.14 El costo del sistema actual y del sistema nuevo

Un tema de gran relevancia en la determinación de los efectos en el largo plazo y del éxito de una reforma al sistema de pensiones, que incluye un cambio de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, es la transición. Este proceso tiene importantes efectos fiscales y de redistribución del ingreso que podrían tener implicaciones en el largo plazo que afecten a la realización de las metas de la reforma. Recientemente, diferentes autores han analizado extensamente estos efectos en varias experiencias de reforma.¹⁶

Una de las consecuencias de la sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización es que el gobierno se enfrenta al problema de pagar las pensiones de los pensionados actuales y de cumplir con los derechos de los trabajadores que han contribuido al antiguo sistema público de pensiones. Esta situación implica gastos que deberían ser financiados a través de impuestos más altos, una reducción en otros gastos públicos o la emisión de deuda nueva, ya que las aportaciones están dirigidas ahora hacia las nuevas cuentas individuales. La magnitud de estas obligaciones podría tener un efecto fiscal importante en la redistribución del ingreso entre las generaciones actuales y las futuras (intergeneracionales) y entre pobres y ricos (intrageneracional).

Básicamente, se pueden distinguir dos maneras de financiar este déficit. Por una parte, el gobierno puede emitir deuda nueva para canjear la antigua deuda implícita del sistema de reparto por deuda explícita nueva. El financiamiento a través de deuda implica que, en el corto plazo, el ahorro nacional, el acervo de capital y la distribución intergeneracional del bienestar social se verán afectados sólo marginalmente en magnitudes que dependen de las ganancias netas de eficiencia en las reformas. Por otra parte, el déficit puede ser financiado mediante el aumento de los impuestos o mediante la reducción del gasto público. Una transición completamente financiada con impuestos es equivalente a combinar una reforma en las pensiones con una política fiscal restrictiva, y por consiguiente, hay una transferencia de recursos de las generaciones actuales a las futuras que fomentan mayor ahorro y la formación de capital, y que elevará los niveles de salario e ingresos per cápita del futuro.

¹⁶ Véanse, Arrau, P; Ahorro privado en México 1980-1990, Economía mexicana nueva época, CIDE, México 1990; Arrau, P., y Schmidt Hebbel; *Macroeconomic and intergeneracional welfare effects of a transition from pay-as-you-go to fully funded pension systems*, Banco Mundial, 1993, PRP.; Valés Prieto, Salvador; *The economics of pension: principles policies, and internacional experience*, Cambridge University Press 1997; Schmidt Hebbel, Klaus; *Colombia's pension reform: fiscal and macroeconomic implications*, Banco Mundial, Octubre 1994, mimeografiado; y Corsetti, Giancarlo y Schmidt-Hebbel; *Pension reform and growth, in the economics of pension: principles, policie and internacional experience*, Cambridge University Press, 1995, analizan el caso de una economía representativa y las experiencias chilena y colombiana. Estos trabajos se basan en un modelo desarrollado por Auerbach y Kotlikoff. Las características principales de este modelo son las siguientes. Maximización de la función de utilidad intertemporal por hogar, ninguna restricción al préstamo y el ahorro voluntario es mayor que el ahorro obligatorio. Los hogares de una cohorte dada son idénticos entre sí. No existe incertidumbre y la economía es cerrada. El suministro de la fuerza de trabajo es inelástico y el equilibrio en el mercado permite el pleno empleo continuo.

Es posible tener cualquier combinación de ambas opciones. El resultado neto dependerá de la mezcla específica de instrumentos para financiar la transición.¹⁷

En estas reformas, la magnitud de la deuda y su impacto fiscal son diferentes según el grado de madurez del antiguo sistema de pensiones, el tamaño de los sectores formal e informal, la cantidad de beneficios y su relación con las aportaciones, y el desempeño de variables macroeconómicas como la tasa de interés y el crecimiento de los salarios y la producción.

2.15 El costo fiscal de la reforma

Una reforma de seguridad social que implica una transición desde un sistema de pensiones de reparto hacia un sistema de pensiones de cuenta individual tiene importantes implicaciones fiscales. Al momento de proponer la reforma al sistema de pensiones, un punto que pasó desapercibido para la mayor parte de los legisladores fue el relativo a la deuda de la seguridad social que implicaba el cambio de sistema. Se habló en cambio del peligro que representaría para las finanzas públicas posponer la reforma, ya que los ingresos corrientes del IMSS provenientes de las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empresarios comenzarán a ser inferiores a los pagos que el Instituto tendrá que realizar a los trabajadores pensionados y el déficit tendería a crecer año con año, con cargo al presupuesto general del gobierno.

Este escenario es sustancialmente cierto: los cambios demográficos y el mercado laboral han modificado significativamente los escenarios optimistas que tuvieron en mente quienes realizaron los cálculos actuariales que sirvieron de base para la creación del IMSS: en el sector formal la economía no ha crecido con suficiente regularidad en el último cuarto de siglo como para absorber a toda la población que ha demandado trabajo, por lo que los asegurados no se han incrementado en los últimos 15 años al ritmo que lo habían hecho durante los primeros 40 años del Seguro Social.

Paralelamente, se ha operado un crecimiento en el número de pensionados y en el porcentaje que representan con relación al número de trabajadores en activo que cotizan. Esto se debe no solo al ensanchamiento natural de la pirámide demográfica, sino al incremento de la esperanza de vida de la población que ocasiona que las personas retiradas vivan en promedio cada vez más años, de tal forma que los pensionados no sólo son cada día más, sino que viven más y demandan pensiones y la atención de los servicios de salud por un periodo mayor, con el consiguiente efecto en la estructura de costos de los organismos de seguridad social para los trabajadores.

Un argumento adicional a favor de la reforma y que adquiere gran relevancia en el caso de los países latinoamericanos, es el deterioro en los niveles de vida de la población pensionada a causa de los fenómenos inflacionarios. Cuando las personas se rezagan con relación al incremento en los precios, en unos 40 años puede deteriorarse significativamente el nivel de vida de los trabajadores jubilados, de por sí uno de los

¹⁷ Chile eligió el caso intermedio, como lo explican Arrau y Schmidt Hebbel (*op.cit.*): El gobierno diferenció entre dos componentes de su deuda de pensiones: la parte debida a los pensionados actuales del sistema de reparto (déficit operacional) y la parte debida a las aportaciones en el pasado al sistema antiguo realizadas por los trabajadores activos actualmente (pagados con bonos de reconocimiento): La deuda fue utilizada para pagar los bonos de reconocimiento vencidos y los impuestos fueron utilizados para pagar el déficit operacional.

sectores socialmente más vulnerables. Si no se garantiza un sistema que ofrezca a los pensionados una protección efectiva contra la inflación, el deterioro en sus niveles de vida será difícilmente reversible por parte de un Estado sometido a múltiples restricciones fiscales. Esa es la experiencia de los pensionados mexicanos durante la crisis de los años ochenta y a pesar de los esfuerzos realizados durante la década pasada por incrementar las pensiones, están muy lejos aún del poder adquisitivo que tuvieron en promedio antes de la crisis de 1982.

Resulta evidente entonces que el anterior sistema de pensiones estaba destinado a ser deficitario y cada vez en proporciones mayores y que no garantizaba un ingreso suficiente para mantener el nivel de los trabajadores una vez retirados. Había varias opciones para reformarlo, que iban desde ajustar el sistema de reparto elevando las edades mínimas de jubilación e incrementando las contribuciones a la seguridad social, hasta la adopción de un nuevo sistema basado en el esquema de capitalización individual. Había también opciones mixtas que combinaban la persistencia del sistema de reparto con un sistema de capitalización individual complementario. Ese era el caso de la propuesta original del SAR: un pilar adicional que complementaría el ingreso de los trabajadores en el momento en que pasará el retiro.

La decisión entre las distintas opciones era difícil, ya que requería ponderar la seguridad que ofrecería cada uno de los trabajadores y los costos de la transición. Por tanto, es preciso preguntarnos cuáles son los costos de la reforma por la que finalmente se inclinó México y cuáles son sus implicaciones fiscales, para posteriormente pasar al problema de la seguridad que ofrece el nuevo sistema para el futuro de los trabajadores que ya cotizan en él.

A simple vista parece sencillo evaluar la decisión tomada, ya que en su formulación más sencilla se reduce a una comparación de los costos con los beneficios para determinar cuáles son más altos. El problema es que resulta difícil estimar los costos y los beneficios, no sólo porque se trata de grandes agregados, sino porque su estimación involucra a variables que a su vez son muy difíciles de estimar la tasa de crecimiento de la economía, la tasa de crecimiento de la población, la tasa de crecimiento del empleo formal, la esperanza de vida y la tasa de interés real. La dificultad es evidente, se trata de algunas de las principales variables macroeconómicas y no existe un solo país en el mundo que pueda predecir su futuro económico para los próximos cincuenta años, un horizonte temporal razonable para evaluar una reforma de este tipo.

Al evaluar los costos se debe tener presente que si no existían reservas o bien éstas eran claramente insuficientes, el costo de la transición lo tiene que sufragar el Estado con cargo al presupuesto general. Esto requiere de un importante esfuerzo fiscal que se traduzca en un superávit primario que se mantenga durante varios años. En el caso de Chile, el gobierno de Augusto Pinochet había acumulado durante varios años un importante superávit fiscal cuando decidió iniciar la reforma y se comprometió a mantenerlo. Esto implica una restricción adicional sobre las finanzas públicas: mantener el superávit primario necesario para ir financiando la transición supone contener el crecimiento del gasto en otros rubros, particularmente la inversión pública y el resto del gasto social, que son los dos componentes del presupuesto más fáciles de ajustar, sobre todo si el gasto corriente es alto. La precisión sobre los programas de gasto del gobierno puede ser aún mayor si se parte de una situación inicial de baja recaudación en relación con el Producto Interno Bruto, como es el caso de México. Esto implica que un gasto

público relativamente bajo deberá soportar el peso, proporcionalmente mayor dada la capacidad económica del sector público, de los desembolsos para capitalizar el nuevo sistema de pensiones y pagar las pensiones del sistema anterior.

¿De qué tamaño sería el costo de la transición? ¿Hace poco no se habían realizado ejercicios para tratar de determinarlo? En la actualidad se dispone de algunos que intentan ilustrar cuál sería el comportamiento probable de las erogaciones que el gobierno deberá realizar dentro de los próximos años para financiar la transición. Fernando Solís Soberón, entonces presidente de la Consar, y Alejandro Villagómez,¹⁸ realizaron en 1997 un cálculo con dos escenarios diferentes de crecimiento de la economía mexicana que se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro 16
Una estimación del costo fiscal de la reforma al sistema de pensiones en 1997

Costo fiscal sin reforma			Costo fiscal con reforma (con una tasa de interés real de 3.5%)	
Año	Bajo crecimiento ¹	Alto crecimiento	Bajo crecimiento	Alto crecimiento
1997	1.61	1.55	0.77	0.77
2022	5.43	3.58	3.05	3.39
2047	14.01	6.29	2.62	2.72

Fuente: Solís Soberón, Fernando y Villagomez Amescua, F. Alejandro; *Las pensiones en México*. México, CIDE, 1997. 52 páginas.

¹Bajo crecimiento del PIB igual al 3% anual, alto crecimiento igual al 5% anual.

Es preciso señalar varios aspectos importantes del cálculo anterior. En primer lugar, los supuestos que incorporó el modelo con el que fueron realizadas estas estimaciones incluyen entre otros:

1. La fuerza laboral asegurada crecerá de acuerdo con las proyecciones estimadas con el IMSS.
2. Los supuestos sobre las variables que intervienen en el modelo satisfacen las condiciones del Estado estacionario de Ardo, en donde el crecimiento del producto es igual al crecimiento real de los salarios más el crecimiento de la fuerza laboral, lo que supone una tasa de crecimiento tecnológico neutral. Si la tasa de crecimiento tecnológico no es neutral, los resultados cambian ya que si los salarios crecen a una tasa mayor que el producto y las pensiones de los trabajadores que se jubilaron bajo el sistema anterior están indizadas al salario mínimo, el desembolso por parte del gobierno será mayor.
3. Ser parte del supuesto de que bajo el nuevo sistema el Estado tendrá que intervenir más allá de las aportaciones gubernamentales establecidas por la nueva Ley del Seguro Social. Por tanto, se excluye la posibilidad de que se presenten pérdidas en la administración de los fondos que obliguen al gobierno a intervenir para garantizar la pensión mínima prevista por la Ley del SAR para un número considerable de trabajadores afectados.

¹⁸ Solís Soberón, Fernando y Villagómez Amezcu, Alejandro; *Las pensiones en México*. México, CIDE, 1997. 52 páginas.

En virtud de lo anterior, era muy probable que el costo de la transición estuviera subestimado, como lo prueba el hecho de que durante el período que va de 1997 a 1999 las erogaciones anuales del gobierno fueron superiores a lo previsto, alcanzando 1.2% del PIB en 1998 y alrededor de 1.5% para 2001. Por otro lado, el costo para las finanzas públicas es mayor en términos relativos si lo relacionamos con los bajos niveles de recaudación del país que en 1996 ascendieron a 15.4% del PIB, incluyendo los ingresos fiscales que aporta PEMEX.¹⁹ Como punto de comparación cabe señalar que cuando Chile inició su propia reforma en 1980 contaba con una recaudación de 26.3% del PIB.²⁰ Si la recaudación no aumenta en los próximos años no sólo en términos absolutos, sino con relación al producto, el peso de la transición sobre las finanzas públicas será mayor y podrá afectar otros rubros del gasto público y particularmente el gasto social y el gasto en inversión.

Por consiguiente, el costo de la transición, que tenderá a aumentar durante los próximos cuarenta años para posteriormente comenzar a disminuir, representará una restricción adicional para la expansión del gasto público en otros sectores prioritarios. Uno de esos sectores es el de la salud, ya que por décadas el crecimiento de la infraestructura hospitalaria y el costo de los servicios médicos especializados se pudieron cubrir con el superávit del seguro para el retiro. En ese sentido, es posible considerar lo que va a gastar el gobierno en la transición al nuevo sistema de pensiones como el pago de una deuda acumulada con los trabajadores por haber invertido sus contribuciones en compensar el déficit del seguro médico, pero esos gastos ahora los tendrá que asumir directamente el gobierno federal, por lo que la reforma al sistema de pensiones esta íntimamente ligada con la reforma al sistema de salud.

Es preciso señalar, que si se cumple con el supuesto fundamental de que no habrá pérdidas severas en los fondos de pensiones que lleven al gobierno a garantizar una pensión mínima para un alto número de trabajadores en el futuro, el costo de la transición al nuevo sistema será considerablemente inferior al que se hubiera generado de mantener sin reformas el sistema anterior. Para garantizar que así será es importante contar con un sistema eficiente de regulación de las Afores. En caso de cumplirse este supuesto, el costo fiscal de la reforma tenderá a disminuir paulatinamente en la medida que se reduzca el número de pensionados en el sistema anterior, pero las contribuciones gubernamentales seguirán siendo significativas, porque así lo requiere la expansión del sistema y porque así lo establece la Ley del Seguro Social.

Un cálculo que fue elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de BBVA Bancomer en febrero de 2001 y que es a todas luces el más realista de los que se han realizado hasta la fecha. Tiene además la virtud de considerar tanto el costo de la transición del sistema de reparto al sistema de capitalización individual en el IMSS, como el costo fiscal que puede representar el deterioro financiero del ISSSTE. Según este cálculo, el costo de la transición llegará 2% del PIB en 2011, superará 3% en 2020 y alcanzará un máximo de 5%, entre 2038 y 2041, periodo después del cual comenzará a descender lentamente. Por su parte, las obligaciones gubernamentales frente a los jubilados del ISSSTE, que en la actualidad están cerca del 0.7% del PIB, alcanzarán 2% hasta 20288, pero seguirán creciendo hasta alcanzar 5% del PIB en 2050. En resumen,

¹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Informe sobre México* 1998, p. 50.

²⁰ Meter Diamond y Salvador Vladés Prieto, "Social Security Reforms", en Bosworth, Barry p., Rudiger Dornbusch y Raúl Labán, *the Chilean Economy: policy lessons and challenges*, Washington, Brookings Institution, 1994, p. 274.

las contribuciones gubernamentales para los pensionados del IMSS y del ISSSTE superarán 9% del PIB hacia 2045 y a partir de ese año no disminuirán significativamente, pues aunque se reduzcan para el caso de los pensionados del IMSS, aumentarán para los del ISSSTE.²¹ Por si fuera poco, las actuales autoridades del IMSS han reconocido que las contribuciones gubernamentales establecidas por la Ley del Seguro Social aprobada en 1995 y vigente desde 1997 son insuficientes, de tal forma que si no se revisan se corre el riesgo de aumentar los pasivos contingentes del gobierno federal en 920 mil millones durante los próximos 11 años.²²

En consecuencia, salta a la vista que la subestimación de los costos fiscales de la reforma del IMSS y los problemas financieros que enfrenta el ISSSTE obligarán al Estado mexicano a revisar los mecanismos y los montos del financiamiento público a estos organismos en el corto plazo, pues si se deja crecer el problema aumentarán los costos y riesgos en forma exponencial, sin contar con los desafíos que representa para la regulación estatal el nuevo sistema de cuentas individuales.

2.16 El marco regulador del nuevo sistema de pensiones

Resulta evidente que la magnitud de los recursos involucrados en las cuentas de ahorro para el retiro, aunada a la importancia que tiene la adecuada administración de estos fondos para asegurar una vejez tranquila para millones de trabajadores y sus familiares dependientes, plantea un importante problema de regulación para el gobierno. El diseño de un esquema de regulación adecuado no sólo requiere tomar en cuenta las distintas áreas en las que será necesaria la supervisión de las actividades que realizan las compañías administradoras de los fondos, sino incorporar constantemente la experiencia acumulada en su manejo.

El problema al que se enfrenta la regulación de los fondos para el retiro es particularmente complejo, porque una regulación insuficiente puede provocar quebrantos patrimoniales severos para los cuentahabientes, pero una regulación excesiva puede inhibir el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y alternativas de inversión, lo que finalmente ocasionará que el rendimiento de los fondos sea inferior al potencial. Existen en particular dos temas complicados para la regulación de los fondos de pensiones: en primer lugar, la estructura de costos de las empresas que los administran, que está relacionada directamente con los montos de las comisiones; en segundo lugar, tenemos la supervisión de las inversiones, que incluye la autorización del tipo de instrumentos reales en los que pueden invertir las Afores.

El problema de los costos de las empresas especializadas en la administración de los fondos de retiro y las comisiones que cobran ha sido probablemente el más estudiado, debido a que la experiencia chilena implicó constantes intervenciones de autoridades reguladoras para tratar de limitar los gastos en publicidad, cuyo elevado monto incidía considerablemente en las comisiones que cobraban las Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas. Hasta ahora, limitar los gastos de promoción ha demostrado ser una buena estrategia, ya que en los casos que se les ha dado libertad a las administradoras de fondos de formar sus propios esquemas de comisiones, se ha impulsado una sana

²¹ “Reducción de pasivos gubernamentales”, México, Estudios Económicos BBVA Bancomer, febrero de 2001 (Serie Propuestas núm. 13), pp. 6 y 9.

²² *El Financiero*, México 2 de octubre de 2002.

competencia entre las mismas que tiende a reducir en el largo plazo los costos de administración.²³

Hasta el tercer trimestre de 1999 los documentos gubernamentales con vencimiento a largo plazo ocupaban un lugar predominante en la composición de la cartera de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). Alrededor del 80% de las inversiones de las Siefores se había canalizado a la compra de instrumentos de deuda pública que van desde los tradicionales CETES hasta otros documentos, como los Bondes de dos años y Udibonos de cinco años. Según la Secretaría de Hacienda los instrumentos del gobierno en los que han invertido las Afores promedian en la actualidad un vencimiento de 445 días, lo que permite concluir que la mayor parte de los fondos se encuentran invertidos en documentos con vencimientos superiores a un año. Las inversiones de los fondos de retiro han superado los plazos promedio de vencimiento del mercado de deuda y se han beneficiado de las condiciones que han prevalecido en los últimos años en ese mercado.

Debido a las tasas de interés altas que pagaron los instrumentos gubernamentales desde 1998 y hasta el año 2000, los fondos de pensiones generaron en este período altos intereses, lo que permitió combinar altos rendimientos con inversiones seguras. Sin embargo, el descenso de las tasas de interés de los papeles gubernamentales ha reabierto el debate sobre la posibilidad de ampliar el tipo de instrumentos financieros en los que se permite invertir a las Siefores, porque el predominio de los papeles gubernamentales sobre las posibilidades de inversión privada es abrumador. El problema más importante que plantea esta posibilidad es que las autoridades reguladoras puedan cumplir eficientemente con su obligación de actualizar constantemente la lista de instrumentos y posibilidades de inversión permitidas a las Siefores sin inhibir el desarrollo de nuevas opciones de inversión en el mercado privado, que combinen márgenes aceptables de seguridad con la posibilidad de obtener altos rendimientos y canalizar recursos a inversiones productivas de largo plazo.

La máxima autoridad reguladora del nuevo sistema de pensiones es la Consar, a la que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro concede amplias facultades para expedir y vigilar el cumplimiento de las reglas de operación. La Consar puede emitir las reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones y entablar procesos judiciales. La comisión cuenta con autoridad plena para supervisar a las Afores y Siefores y en caso de descubrir irregularidades en sus operaciones está facultada para revocar la autorización de cualquier Afore y Siefore.²⁴ Sin embargo, es preciso señalar la falta de mecanismos de control para supervisar la operación de la propia Consar, que concentra demasiadas funciones. Incluso en sus propios órganos de gobierno se aprecia un importante retroceso en relación con la composición tripartita y equilibrada de los órganos del IMSS y el Infonavit, ya que la Junta de Gobierno de la Comisión está integrada exclusivamente por funcionarios públicos y a pesar de que en los Comités Técnico, Consultivo y de Vigilancia están representadas las organizaciones obreras y patronales. Juntas estas dos partes cuentan con el mismo número de votos que los funcionarios que participan en estas instancias, lo que redundará en una sobrerrepresentación del gobierno federal y en particular, del sector hacendario y financiero de la administración pública.

²³ *El financiero*, México, 27 de septiembre de 1999 con información de la Consar.

²⁴ *Gaceta de Economía*, año 4, Abril 1997, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1997, p. 81.

2.17 Los beneficiarios del nuevo sistema

Los trabajadores que ya se encuentran cotizando dentro del nuevo sistema tendrán básicamente dos opciones cuando se retiren y reciban el importe acumulado en sus subcuentas de retiro y de vivienda: podrán optar por un sistema de pagos escalonados o bien adquirir una renta vitalicia en alguna compañía de seguros. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas, pero existen costos de transacción altos asociados con problemas de información que hacen difícil la elección. Existe también la posibilidad de invertir esos recursos en un negocio personal, pero cabe suponer que la mayor parte de los trabajadores preferirá un esquema que les ofrezca certidumbre sobre su nivel de ingresos futuro.

El trabajador optará por la renta vitalicia, si, para empezar, la tasa de rendimiento implícita que le ofrezca la aseguradora con la que contratará este servicio es mayor a la que se le ofrece el sistema financiero si él invierte directamente el monto acumulado de sus subcuentas del SAR. Ese monto es función directa del nivel del salario de trabajador respecto al mínimo, de los años de cotización y de las tasas de interés.

También influye directamente en el nivel de los fondos acumulados, que el trabajador no haya obtenido ningún tipo de crédito para la vivienda y que por lo mismo disponga también del total de los recursos capitalizados de su subcuenta de vivienda y que tampoco haya realizado retiros parciales de sus subcuentas.

Además las condiciones anteriores, que previsiblemente se cumplirán en la mayoría de los casos habría que señalar que los cálculos realizados por la Consar para ilustrar la pensión complementaria que puede llegar a representar el SAR y su efecto sobre el ahorro agregado se basa en otros supuestos menos realistas; por ejemplo, que la industria aseguradora es perfectamente competitiva: que el trabajador retirado posee información perfecta sobre los rendimientos futuros que ofrecen ambas opciones (suma alzada y renta vitalicia) y, por consiguiente, tiene previsión perfecta sobre la evolución de la economía, que la tasa de interés real es constante en el tiempo y que el costo de la renta vitalicia está en función de la tasa de interés en la distribución de probabilidades conjunta de supervivencia del cuentahabiente y sus beneficiarios.²⁵ Lo que tenemos en realidad es un mercado de rentas vitalicias al interior de la industria aseguradora prácticamente inexistente, que comenzará a crecer y a madurar el próximo siglo.

Las compañías aseguradoras también enfrentan dos grandes riesgos asociados con el mercado de rentas vitalicias. El primero tiene que ver con la evolución de las tasas de interés, que pueden llegar a diferir significativamente de la tasa de interés utilizada para efectuar los cálculos a partir de los cuales se definió la renta ofrecida en el contrato inicial. Si la variación es grande, puede ocasionar problemas a las compañías de seguros para cumplir lo pactado. El segundo tipo de riesgos tiene que ver con las expectativas de vida, ya que a pesar de los cálculos estadísticos, resulta difícil prever el periodo de vida de los jubilados: un mal cálculo sobre la longevidad de los clientes que adquieren una renta vitalicia, puede poner en serios problemas a las compañías, por lo que la tabla de expectativas de vida en la que se considera tanto las características propias de los

²⁵ Solís Soberón, Fernando, *El Sistema de ahorro para el retiro y la Reforma a la Ley del Seguro Social*, Seminario Internacional de Seguridad Social en el siglo XXI, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, 1996, pp.11-12.

distintos grupos ocupacionales como los factores de riesgo individuales, deben ser ajustados constantemente.²⁶

En síntesis, la reforma del IMSS y la necesaria reforma del ISSSTE supondrán un importante esfuerzo para las finanzas públicas mexicanas durante la primera mitad del siglo. La privatización del antiguo régimen en el sistema de pensiones del IMSS no resultó la panacea que se prometió en 1995, por lo que surgió la necesidad de una nueva reforma mencionada anteriormente.

A continuación efectúa una simulación numérica utilizando un modelo actuarial que calcula cómo, en distintas circunstancias, los ingresos anuales de las pensiones, los gastos y las obligaciones del programa de pensiones del programa de pensiones IVCM-IMSS son afectados por la reforma. Este modelo se basa en una estructura de equilibrio parcial que considera como dadas las variables macroeconómicas relevantes. No obstante, para nuestro objetivo, es un instrumento útil que permite trabajar de manera sencilla y mayor desagregación, comparado con un modelo de simulación de equilibrio general al estilo Auerbach y Kotlikoff.²⁷

El modelo se estima para dos componentes del costo fiscal de la transición: los pensionados actuales y los de la transición. Llamamos a la suma de estos componentes el “déficit total de la transición”. En ambos casos, consideramos a las pensiones pagadas por vejez, cesantía en edad avanzada y por el seguro de invalidez y vida. Las simulaciones incluyen el caso en que hay reforma y el caso en que no hay reforma. Los cálculos se realizan utilizando como supuestos diferentes desempeños de las principales variables macroeconómicas. Presentamos un caso que llamamos “costo fiscal total”, que incluye los costos permanente y de transición de la reforma.

Como se explica a continuación, el costo permanente de la reforma es una consecuencia de las características particulares del nuevo sistema. Las variables macroeconómicas básicas que afectan a los resultados son la tasa de interés real y las tasas de crecimiento de la producción, los salarios y el número de afiliados.

Caso 1. El costo de la transición

Se estimó el déficit fiscal que se deriva del cumplimiento de los derechos de los pensionados actuales y de transición, el cual incluye pensiones pagadas a viudas, huérfanos y otros familiares.²⁸ Se realizaron las simulaciones de dos escenarios para el periodo 1997-2047: uno de bajo crecimiento económico y otro que supone mejores condiciones económicas (véase el siguiente cuadro). Para cada caso, se asumen tres distintas tasas de interés. Se debe recordar que, en el sistema nuevo, los trabajadores de transición tienen la opción en el momento de su retiro de elegir entre la pensión otorgada por el sistema antiguo o el nuevo. La decisión estará determinada por el ahorro

²⁶ Diamond, Meter y Valdéz Prieto, Salvador, *op. Cit.*p. 293.

²⁷ Auerbach, A.J. y L.J. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Mass, Cambridge University Press, 1987

²⁸ Las simulaciones presentadas fueron hechas por Solís y Villagómez; *Las pensiones en México*, México: CIDE, 1997. 52p.utilizando información disponible al público y puede variar de las realizadas por otros, dependiendo de los supuestos demográficos y macroeconómicos. En particular, no consideraron los cambios en la distribución de la edad; los cálculos de costo fiscal los incluyen las pensiones por compensación al trabajador, comisiones pagadas por los trabajadores ni los saldos acumulados del SAR antes de la reforma.

individual acumulado, que depende del periodo de contribución, la tasa de interés real y el crecimiento real de los salarios. En las simulaciones se supone que la fuerza laboral cubierta por el nuevo sistema crecerá de acuerdo con las proyecciones demográficas del IMSS (1995).²⁹ Los supuestos con respecto a estas variables satisfacen la condición de que en estado estacionario, el crecimiento de la producción real es igual al crecimiento del salario real más el crecimiento de la fuerza laboral (tasa neutra de progreso técnico al estilo Harrod).³⁰ En todas las simulaciones también se asume que el saldo de la subcuenta de vivienda se acumula con una tasa de interés real de cero y que no hay retiros de la cuenta individual durante el periodo de aportación.

Escenario de alto crecimiento: El cuadro 17 muestra, como un porcentaje del PIB, la estimación del déficit total de la transición derivado de la reforma al sistema pensiones, en un escenario de crecimiento alto. Se presenta sólo el primer año, el último año, y el año en el que el déficit alcanza su máximo en el periodo de simulación.

Cuadro 17
Supuestos básicos del modelo actuarial

Escenario	Crecimiento real de la producción	Crecimiento real del salario	Tasa de interés real del retiro	Tasa de interés real vivienda
Alto crecimiento	5%	2.8%	3.5%	0%
			6%	
			8%	
Bajo crecimiento	3%	0.8%	3.5%	0%
			6%	
			8%	

Fuente: Carlos Sales Sarrapy, Fernando Solís y Alejandro Villagómez; *Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*, México, CIDE, 1997.

Si se supone un tasa de interés de 3.5% el déficit total de la transición se eleva de 0.48% del PIB en 1997 a un máximo de 2.59% del PIB en 2035, descendiendo a 1.87% del PIB en 2047. Si la tasa de interés es de 6% el costo máximo de la transición es de 2.29% del PIB en 2035 y desciende a 1.76% del PIB en 2047. Por último, si la tasa de interés es equivalente a 8%, el costo máximo de la transición es de 1.99% del PIB en 2031 y desciende a 1.47% del PIB en 2047.

El déficit de los pensionados actuales representa la mayor parte del déficit total en 1997 y disminuye continuamente después de ese año. Este déficit no está afectado por la tasa de interés, pero depende del número de pensionados actuales e incluye a sus viudas y a otros familiares, así como el aumento en el salario mínimo.

La presencia de viudas y otros familiares explica la razón por la que el déficit de operación se prolonga, durante un periodo de tiempo largo. El déficit derivado de los

²⁹ El IMSS supone una tasa de crecimiento de afiliados de 2.3% en 1997, 2.9% en 1998 y 2.2% después de ese año.

³⁰ Debe notarse que en el caso de que la tasa de progreso técnico no sea neutral, los resultados cambiarán. En particular, si w (salario) L (trabajo) wL crece a una tasa mayor que la producción, el costo será mayor porque las pensiones en el antiguo sistema, que son una opción para los trabajadores de transición, están indexadas de acuerdo con el salario mínimo.

trabajadores de transición depende de la tasa de interés, mientras más alta sea la tasa de interés, mayores serán los fondos acumulados en las cuentas individuales y menor será el número de trabajadores que elijan el sistema antiguo. Por último, ambos componentes de este déficit total de transición están afectados por el crecimiento real del salario ya que los beneficios dependen de esta variable.

Cuadro 18
Déficit total de la transición
Escenario de alto crecimiento (% del PIB)

Tasa de interés real	Año	Pensionados actuales	Trabajadores de la transición	Total
3.5%	1997	0.45%	0.03%	0.48%
	Máximo (2035)	0.03%	2.56%	2.59%
	2047	0.01%	1.86%	1.87%
6.0%	1997	0.45%	0.03%	0.48%
	Máximo (2035)	0.03%	2.26%	2.29%
	2047	0.01%	1.75%	1.76%
8.0%	1997	0.45%	0.03%	0.48%
	Máxima(2031)	0.04%	1.95%	1.99%
	2047	0.01%	1.46%	1.47%

Fuente: Carlos Sales Sarrapy, Fernando Solís y Alejandro Villagómez; *Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*, México, CIDE, 1997.

Escenario de bajo crecimiento. Si se supone una tasa de interés de 3.5%, el déficit total de la transición se eleva de 0.48% del PIB en 1997 a un máximo de 2.30% del PIB en 2033 y desciende a 1.79% del PIB en 2047. Si la tasa de interés es 6%, el costo máximo de transición es de 1.96% del PIB en 2030 y desciende a 1.41% del PIB en 2047. Por último, si la tasa de interés es equivalente a 8%, el costo máximo de transición es de 1.68% del PIB en 2027 y desciende a 1.04% del PIB en 2047 (véase el cuadro 18).

Cuadro 19
Déficit total de la transición
Escenario de bajo crecimiento (% del PIB)

Tasa de interés real	Año	Pensionados actuales	Trabajadores de transición	Total
3.5%	1997	0.45%	0.03%	0.48%
	Máximo(2033)	0.03%	2.27%	2.30%
	2047	0.01%	1.78%	1.79%
6.0%	1997	0.45%	0.03%	0.48%
	Máximo(2030)	0.05%	1.91%	1.96%
	2047	0.01%	1.40%	1.41%
8.0%	1997	0.45%	0.03%	0.48%
	Máximo(2027)	0.06%	1.62%	1.68%
	2047	0.01%	1.03%	1.04%

Fuente: Carlos Sales Sarrapy, Fernando Solís y Alejandro Villagómez; *Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*, México, CIDE, 1997.

Comparación del costo de la transición

Para tener una idea sobre la importancia del costo total de la transición acumulado en términos del PIB en valor presente en relación con otros países de América Latina que han efectuado reformas similares. Para que los cálculos sean comprobables con otros estudios, utilizando una tasa de interés de 5%, igual al crecimiento de la producción. En este escenario, el costo total de la transición para los próximos 50 años se estima en 82.6% del PIB. Si se compara esta cantidad con los casos chileno y colombiano, resulta que el costo acumulado de la transición mexicana es más bajo. Schmidt Hebbel,³¹ utilizando supuestos para estos dos países, estima un costo acumulado relativo al PIB de 86.5% en Colombia y de 126% en Chile. La diferencia entre estas cantidades puede ser explicada, en particular al respecto al caso chileno, debido a la menor madurez del sistema de pensiones mexicano, a su estructura de población más joven y a que el sistema cubre a una población menor.

Caso 2. Costo total

Esta simulación incluye los costos de transición más los costos fiscales que son permanentes siempre y cuando el nuevo plan esté en vigor. El nuevo sistema de pensiones implica tres gastos públicos adicionales: la pensión mínima garantizada, la “cuota social” y la participación del gobierno en la contribución global para el retiro y el seguro de invalidez y vida.

Como se muestra en el cuadro 19, en caso de crecimiento alto, el costo total se incrementa de 0.77% del PIB en 1997 en 2031, y desciende a 2.02% del PIB cuando se considera una tasa de interés real de 8%. Para las tasas de interés media baja, el costo total máximo relativo al PIB es equivalente a 2.96% y 3.39% en 2035 y 2036%, respectivamente. El costo total desciende a 2.46% y 2.72% del PIB en 2047, respectivamente.

Cuadro 20
Costo total de la reforma
Escenario de alto crecimiento (% del PIB)

Tasa de interés real	Año	Déficit total de la transición	Pensiones nuevas ²	Otros ¹	Total
3.5%	1997	0.48%	0.00%	0.29%	0.77%
	Máximo(2036)	2.57%	0.67%	0.15%	3.39%
	2047	1.87%	0.75%	0.11%	2.72%
6.0%	1997	0.48%	0.00%	0.29%	0.77%
	Máximo(2035)	2.29%	0.54%	0.13%	2.96%
	2047	1.76%	0.59%	0.11%	2.46%
8.0%	1997	0.48%	0.00%	0.29%	0.77%
	Máximo(2031)	1.99%	0.40%	0.14%	2.53%
	2047	1.47%	0.44%	0.11%	2.02%

Fuente: Carlos Sales Sarrapy, Fernando Solís y Alejandro Villagómez; *Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*, México, CIDE, 1997.

³¹ Schmidt Hebbel

¹ Incluye la “cuota social” y las aportaciones del gobierno para el retiro y para el seguro por invalidez y vida.

² Incluye el pago de beneficios correspondientes al seguro por invalidez y vida.

En el escenario de crecimiento bajo, como se muestra en el cuadro 20, el costo total se eleva de 0.77% del PIB en 1997 a 2.16% del PIB en 2026 y desciende a 1.46% del PIB con la tasa de interés alta. Para las tasas de interés media y baja, el costo total máximo relativo al PIB es equivalente a 2.54 y 3.95 en 2030, respectivamente. El costo total desciende a 1.98% y 2.62% del PIB en 2047, respectivamente.

Cuadro 21
Costo total de la reforma
Escenario de bajo crecimiento (% del PIB)

Tasa de interés real	Año	Déficit total de la transición	Pensiones nuevas ²	Otros ¹	Total
3.5%	1997	0.48%	0.00%	0.29%	0.77%
	Máximo(2035)	2.29%	0.65%	0.11%	3.05%
	2047	1.79%	0.75%	0.06%	2.62%
6.0%	1997	0.48%	0.00%	0.29%	0.77%
	Máximo(2030)	1.96%	0.46%	0.12%	2.54%
	2047	1.41%	0.49%	0.08%	1.96%
8.0%	1997	0.48%	0.00%	0.29%	0.77%
	Máximo(2026)	1.67%	0.35%	0.14%	2.16%
	2047	1.04%	0.34%	0.08%	1.46%

Fuente: Carlos Sales Sarrapy, Fernando Solís y Alejandro Villagómez; *Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*, México, CIDE, 1997.

¹ Incluye la “cuota social” y las aportaciones del gobierno para el retiro y para el seguro por invalidez y vida.

² Incluye el pago de beneficios correspondientes al seguro por invalidez y vida.

Caso 3. Sin reforma

Este tiene como supuesto que no hay reforma y que el programa IVCM-IMSS continuará indefinidamente. El cuadro 21 informa los resultados de la simulación en los escenarios de crecimiento alto y bajo con los mismos supuestos demográficos de los ejercicios anteriores. No se presentan las simulaciones para cada tasa de interés, porque esta variable no afecta directamente a los resultados. Dado el bajo nivel de actual de las reservas del IVCM-IMSS, el efecto de la tasa de interés en la simulación es significativamente.

El costo fiscal de la reforma, suponiendo un crecimiento alto, suponiendo un crecimiento alto, se eleva de 1.55% del PIB en 1997 a 3.58% del PIB en 2022 y a 6.29% del PIB en 2047. Si suponemos un crecimiento bajo, estos valores son mucho mayores; 5.43% y 14.01% del PIB, respectivamente. Si se comparan estos resultados con los valores obtenidos para el costo fiscal completo en el caso de la reforma, es claro que el costo de no reformar el sistema de pensiones actual será mucho mayor en el futuro.

Cuadro 22
Costo fiscal sin la reforma (% del PIB)

Año	Alto crecimiento	Bajo Crecimiento
1997	1.55%	1.61%
2022	3.58%	5.43%
2047	6.29%	14.01%

Fuente: Carlos Sales Sarrapy, Fernando Solís y Alejandro Villagómez; *Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*, México, CIDE, 1997.

4. Implicaciones macroeconómicas de la reforma

La reforma al sistema de pensiones en México puede tener efectos importantes sobre la dinámica del mercado laboral, la tasas de ahorro interno y el desarrollo del mercado de capitales, el crecimiento de las inversiones y la producción. Estos elementos llevarán a un mejoramiento general de la eficiencia económica y aumentarán la probabilidad de que la economía mexicana pueda entrar en un periodo de crecimiento sustentable.

2.18 Eficiencia en el mercado laboral

A pesar de que la reforma al sistema de pensiones no incluye una reducción en la proporción de salarios antes de impuestos y después de impuestos, sí implica un beneficio sustancial comparado con el sistema actual de reparto. La reforma al sistema de pensiones hace que el sistema funcione más como un plan de beneficios obligatorio que como un impuesto puro, ya que los beneficios se relacionan más cercanamente con las aportaciones. Por consiguiente, reduce las distorsiones en el mercado laboral.³²

Por otra parte, la pensión mínima garantizada puede tener efectos negativos sobre la eficiencia del mercado laboral. Conforme se incrementen las tasas de interés y la producción, el número de individuos de bajos ingresos descenderá y se reducirá la exposición del gobierno al costo fiscal generado por la pensión mínima garantizada. Sin embargo, en el margen, la pensión mínima disuade a trabajadores de realizar actividades productivas en el sector formal, ya que los trabajadores con derecho recibir dicho beneficio tendrán menor incentivo para ofrecer trabajo adicional, puesto que las contribuciones futuras no implicarán un ingreso mayor en el retiro.

2.19 El ahorro

Varios estudios han realizado la transición de un sistema de reparto a un plan de capitalización y su efecto sobre el ahorro, tanto en una economía representativa como en países específicos, basado en el modelo Auerbach y Kotlikoff .³³

La mayoría de estos trabajos analizan el costo de la transición y las alternativas para financiarla, las cuales, se simplifican en dos: financiada por vía impuestos y por deuda.

³² Véase L. Summers; *Speculative Dynamics, Review of Economic Studies*, 1991, 529-546

³³ Véase la nota al pie núm.69, donde se explican sus características específicas.

Las simulaciones teóricas de reformas financiadas por impuestos rinden aumentos en las tasas de ahorro estacionarias de 3 a 5 por ciento del PIB.³⁴ En el caso de Colombia se ha estimado que una reforma financiada por impuestos puede aumentar la tasa de ahorro estacionaria en un 2.4% del PIB. En las transiciones financiadas por deuda, la economía representativa obtiene una reducción del producto de largo plazo de alrededor de 1 a 4 puntos porcentuales del PIB,³⁵ mientras que el ahorro de estado estacionario disminuye ligeramente.

Estos autores también han explorado la posibilidad de consumidores con restricciones de liquidez en una transición a un sistema de capitalización.³⁶ En este caso, el nuevo plan obliga a los individuos a una solución de esquina, donde sus ahorros personales se elevan a un nivel más alto al deseado originalmente. El resultado de estos ejercicios es un cálculo estimado de crecimiento en el largo plazo del PIB hasta de 16% en una economía cerrada representativa y de 4 a 14 por ciento en el caso colombiano.³⁷ La reforma mexicana limita la capacidad total de endeudamiento individual, ya que los trabajadores no pueden utilizar sus saldos acumulados como garantía para otras operaciones.

Se espera que en México la transición se financie parcialmente con deuda, pero hasta el momento en que se escribe esta tesis, el gobierno no ha anunciado la manera como se financiará.

2.20 Mercados de capital

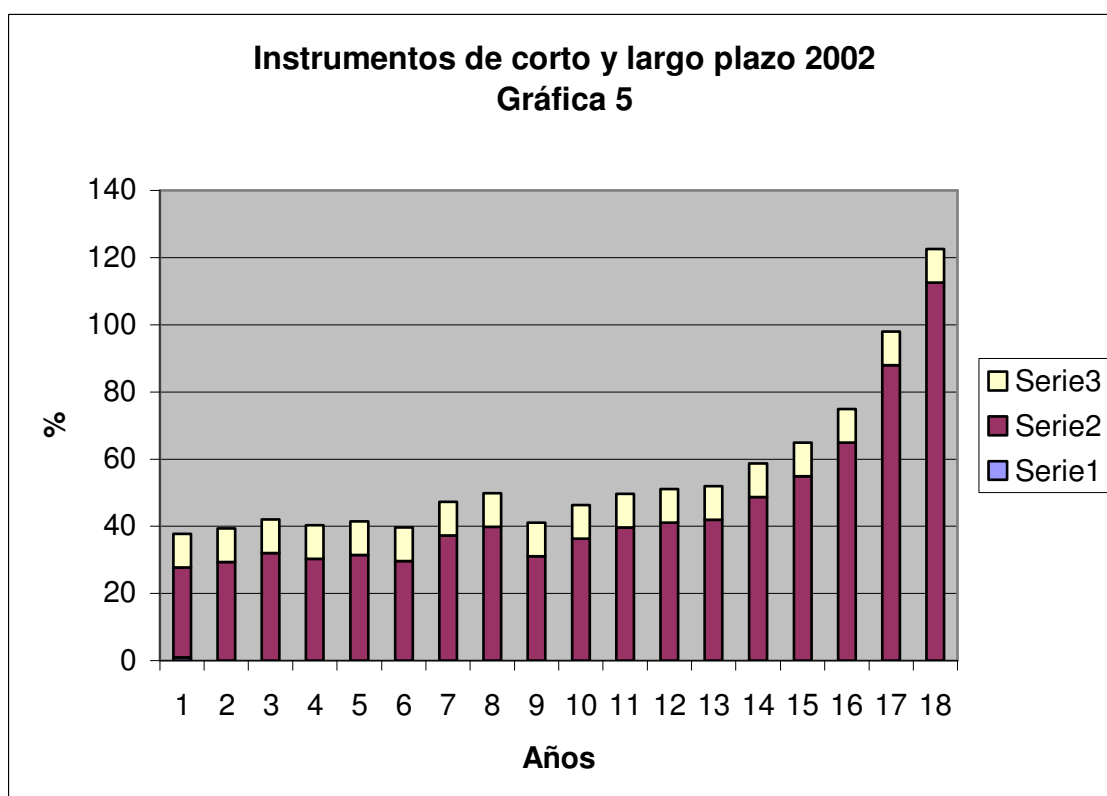
La reforma al sistema de pensiones producirá un importante incremento en la disponibilidad de recursos financieros de largo plazo para la economía. Esto promoverá una mayor especialización financiera y la creación de nuevos instrumentos, en particular los relacionados con inversiones en el largo plazo.

³⁴ Arrau, P., y Schmidt Hebbel; *Macroeconomic and intergenerational welfare effects of a transition from pay-as-you-go to fully funded pension systems*, Banco Mundial, 1993, PRP.; Valés Prieto, Salvador; *The economics of pension: principles policies, and internacional experience*, Cambridge University Press.

³⁵ Arrau, P., y Schmidt Hebbel; op. Cit.; Valés Prieto, Salvador; op. Cit.; .Este resultado se basa en los cambios futuros en los impuestos supuestos por los autores Solís y Villagómes.

³⁶ Villagómez Amescua, Alejandro; *Los determinantes del ahorro en México: una reseña de la investigación empírica*, documento de trabajo, CIDE 1993, encontró datos empíricos importantes para apoyar la hipótesis de los consumidores con restricciones de liquidez en el caso de México.

³⁷ Valés Prieto, Salvador; *The economics of pension: principles policies, and internacional experience*, Cambridge University Press; Schmidt-Hebbel: *La Reforma Pensional Colombiana: Efectos Fiscales y Macroeconómicos*. Bolsa de Bogotá , Colombia, 1995.



Como puede verse en la figura 5, el ahorro financiero total se encuentra concentrado en su mayor parte en instrumentos de corto plazo. Los instrumentos de largo plazo representan sólo el 21.7% del ahorro financiero total y 11.9% del PIB. Con la reforma al sistema de pensiones, los instrumentos de largo plazo podrán alcanzar 21.9% del PIB en el año 2000 y alrededor de 45% del PIB en 2010.

El valor de capitalización de la Bolsa Mexicana de Valores en 1995 fue equivalente a 44% del PIB. Si consideramos los saldos acumulados de las cuentas individuales de retiro estimadas en la sección de ahorro, y suponemos que las Afores inviertan sus recursos como un fondo de pensiones típico en los Estados Unidos (60% de acciones ordinarias y 40% en deuda), podríamos esperar la participación total de los fondos de retiro en la Bolsa de Valores será de alrededor de 1.9% del total de 1.9% del total durante el primer año y, después de 15 años, podría alcanzar alrededor de 15% del PIB.

La disponibilidad de estos recursos promoverá mayor profundidad financiera y la inversión de largo plazo. Estos beneficios podrían tener un efecto importante sobre las otras decisiones de inversión y crecimiento.

Capítulo III: El sistema de pensiones vía AFORES

3.1 Funcionamiento de las pensiones

En este capítulo se aborda principalmente el funcionamiento del sistema de pensiones previo a la reforma de 1997, en el cual la seguridad social de México es provista por dos grupos principales de instituciones: el IMSS y el ISSSTE. El primero proporciona servicios a los trabajadores del sector privado mientras que el ISSSTE y el FOVISSSTE hacen lo propio en el sector público.¹ Desde 1994, el IMSS ha administrado, entre otras cosas, el ramo de seguro de Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM): El programa de pensiones administrado por el IMSS se diseñó desde sus inicios como un fondo colectivo financiado con las aportaciones de los trabajadores, los patrones y el Estado.

Así a manera de dar a conocer una idea general, acerca de las prestaciones que brindan tanto el IMSS como el ISSSTE, se observa que a lo largo del periodo en lo que se refiere a las prestaciones económicas otorgadas, en cuanto a los pensionados, el IMSS es el que otorga esta prestación a mayor número de éstos siendo en 1990, 1174 (miles de personas) contra 204 (miles de personas) que cubre el ISSSTE, mientras que en 1996 la proporción no cambió: 1063 y 300 (miles de personas) respectivamente lo que representa una proporción de 5 a 1.

El nuevo sistema de pensiones vigente en nuestro país a partir de 1997. Es un plan de contribuciones definidas con garantía de pensión mínima, basado en un esquema de capitalización obligatorio para todos los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

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

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

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

¹ Sales Surray, Carlos, *et al.*, "La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, ITAM, núm. 4, 1997, p. 12.

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

El sistema de competencia entre las AFOREs, busca generar las condiciones de eficiencia para que los trabajadores accedan a estas mejores tasas de rendimiento neto. Se asume que las empresas a través de la movilidad de los trabajadores tendrán incentivos a competir en precios y rendimientos para ganar la preferencia de los trabajadores.

En términos generales el sistema de pensiones es un sistema estatal de reparto de beneficios definidos. Como ya se mencionó, la mayor parte de éste es operado por el IMSS y el ISSSTE respectivamente. Los superávits han sido usados para inversiones y para cubrir los déficits de otros seguros del IMSS. Sus principales características son:²

Cobertura: El programa cubre a todos aquellos trabajadores registrados del sector privado o a aquellos trabajadores que voluntariamente hayan escogido cotizar al sistema, así como a sus familias. En noviembre de 1995 el número total de afiliados al IMSS era de 10.9 millones. Aunque esta cantidad representaba solamente el 29.6% de la Población Económicamente Activa (PEA), se estimó que era cerca del 80% de la fuerza laboral en el sector formal.³ La razón de trabajadores contribuyentes por pensionado para el IMSS ha descendido de 67 trabajadores por pensionado en 1950 a cerca de 8 en 1994 y en 4 en 2004.

Aportaciones: Este plan es financiado con aportaciones hechas por el patrón (70%), el trabajador (25%) y el gobierno (5%). La aportación total para 1996 representa 8.5% del salario base de cotización (SBC).

A este respecto es importante considerar la evolución que ha tenido el seguro IVCN ya que las aportaciones han variado dependiendo del período que se trate, mientras que en el período 1944-1965 el trabajador no aportaba nada, en los noventa tiene una participación importante incluso más que el gobierno.

El artículo 27 de la LSS establece cómo se integra el salario base de cotización para determinar las aportaciones y cuotas:

“El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestación que se entregue al trabajador por sus servicios”⁴ y que de conformidad con el artículo 28:

“Los asegurados se inscribirán con el salario base de la cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a

² *Ibidem.*

³ El número de pensionados de IVCN en ese momento rondaba 1.2 millones, de los cuales 65% correspondía a pensionados por vejez y 35% eran pensiones para viudas, huérfanos y otros familiares, *Ibidem.*

⁴ Artículo 27 de la nueva LSS.

veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área de geográfica respectiva”.⁵

Cada asegurado contará con una cuenta individual en una AFORE para depositar ahí las cuotas estatales y obrero-patronales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. Los recursos reunidos en esa cuenta serán propiedad del trabajador, las cuales serán inembargables, no podrán otorgarse en garantía, a excepción de los depósitos realizados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Este salario base de cotización, utilizado para realizar todos los cálculos, aportaciones y beneficios, es el salario contractual del trabajador más algunos otros pagos proporcionales como: aguinaldo, vacaciones, bonos, etcétera.⁶ La aportación total se distribuye de la siguiente manera: invalidez y vida, 3.0%; vejez y cesantía en edad avanzada, 3.0%; servicios médicos para los jubilados, 1.5%; gastos administrativos, 0.6% y prestaciones sociales, 0.4 por ciento. En el caso de los trabajadores ganando un salario mínimo, la parte de la aportación que le corresponde al trabajador será hecha por el patrón.

Elegibilidad: Para poder obtener una pensión por invalidez esta deberá ser formalmente aprobada y certificada por el IMSS. Es necesario que el trabajador haya cotizado un mínimo de 150 semanas. Para la pensión de vejez el asegurado deberá tener al menos 65 años (60 años para la pensión por cesantía en edad avanzada) y haber cotizado al menos 500 semanas. En caso de muerte, una pensión de sobrevivencia será pagada a la viuda y/o huérfanos o a sus padres. En cualquier caso, el asegurado deberá haber cotizado un mínimo de 150 semanas.

Beneficios: La pensión por invalidez depende del grado de invalidez determinado por el IMSS. La pensión por invalidez para un trabajador que ha sido declarado totalmente invalido por el IMSS representa 70% de su último sueldo, y para casos de invalidez parcial los ajustes correspondientes a las pensiones de vejez y de cesantía en edad avanzada dependen del número de semanas de cotización que excedan las 500 requeridas.

Los beneficios se calculan a partir del promedio del salario base de los últimos 5 años dividido entre el salario mínimo. El IMSS garantiza que la pensión mínima no podrá ser menos al salario mínimo, de manera adicional, todos los trabajadores jubilados tienen derecho a recibir ayuda médica para ellos y sus familias. Todas las pensiones se encuentran indizadas al salario mínimo.

En 1995, la tasa de reemplazo para un trabajador con la carrera salarial promedio, después de haber cotizado por 20 años, sería del 50%.⁷ Este porcentaje podría alcanzar el 100% si el trabajador hubiera cotizado 45 años. El gobierno garantiza que la pensión mínima no será menor que el salario mínimo.

⁵ Artículo 28 de la nueva LSS.

⁶ El salario base de cotización sobre el que aplica la aportación tiene un límite de 10 veces el salario mínimo, *Ibidem*.

⁷ La tasa de reemplazo se define como el porcentaje del último salario recibido por el trabajador que representa la pensión.

Reservas e inversión: Las reservas deben invertirse en bonos del gobierno federal o en otros activos de emisores altamente calificados aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los ingresos y egresos de cada rama del IMSS deben ser registrados en cuentas separadas. Los recursos obtenidos en cierta rama deben usarse únicamente para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama.

Tratamiento fiscal: Los patrones pueden deducir como gastos sus aportaciones al IMSS. Los trabajadores pagarán impuestos al momento de retirarse cuando reciban los beneficios correspondientes, pero los impuestos sólo aplican a la cantidad que exceda de 9 salarios mínimos.

3.2 El Sistema de Ahorro para el Retiro

El Sistema de Ahorro para el retiro (SAR) se establece en 1992 como un sistema de ahorro obligatorio complementario al sistema de reparto estatal. El SAR es un sistema de capitalización individual con contribuciones definidas basado en cuentas individuales por lo que algunas de sus principales características de acuerdo a Fernando Solís Soberón son:⁸

Cobertura: Es obligación de todos los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE contribuir al SAR.

Aportaciones: Cada trabajador tiene una cuenta individual en el banco integrada por dos subcuentas: una para el retiro y otra para la vivienda. Los patrones aportan un 2% del salario base a la subcuenta de retiro y 5% a la vivienda.⁹ Los fondos en la subcuenta de retiro, se invierten a manera de créditos al Gobierno Federal mientras los fondos en la subcuenta de vivienda son dirigidos al INFONAVIT. Dichas aportaciones son adicionales a las que se hacen para el sistema de pensiones del IMSS. El trabajador puede hacer depósitos voluntarios a su cuenta individual.

Beneficios: Los trabajadores tienen derecho a recibir los fondos acumulados en su cuenta individual capitalizados en un solo pago o adquiriendo una renta vitalicia en los siguientes casos: i) al retirarse; ii) cuando reúnan los requisitos para obtener una pensión por invalidez o iii) en caso de muerte, los fondos son entregados a los beneficiarios que el asegurado haya escogido.

Otros beneficios: El asegurado tiene el derecho a retirar 10% del saldo en su subcuenta de retiro en los siguientes casos: i) si la invalidez parcial determinada por el IMSS dura más del período que la ley contempla o ii) en caso de desempleo. Este último caso sólo podrá aplicar para aquellos trabajadores cuyo saldo en la subcuenta de retiro sea al menos 18 veces su última aportación y que no hayan realizado ningún retiro durante los últimos cinco años anteriores.

Con respecto a la subcuenta de vivienda, si el trabajador recibe un crédito para vivienda por parte del INFONAVIT, los recursos acumulados en esta subcuenta deberán ser entregados a este Instituto, y las aportaciones del patrón más una aportación del trabajador equivalente a 25% de salario se destinarán a pagar el préstamo.

⁸ Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

⁹ El salario base sobre el que esta aportación aplica tiene un límite superior de 25 veces el salario mínimo.

Administración: Las aportaciones son depositadas en las cuentas individuales que manejan los bancos. Los bancos son responsables de tener un control de las cuentas, emitir los estados de cuenta y realizar el llenado requerido de formas. Los bancos deberán enviar los recursos SAR a más tardar 4 días después de haber sido recibidos al Banco de México en caso de la subcuenta de retiro y al INFONAVIT para la subcuenta de vivienda.

Los bancos cobran 0.8% al año del saldo en la subcuenta de retiro como cuota de administración.¹⁰ En este sentido, entre marzo de 1992 y julio de 1997, el SAR recaudó 107 mil 615 millones de pesos, lo que equivale a 3.5% del PIB estimado para 1997. De acuerdo con un reporte estadístico de la CONSAR, 62 mil 809 millones de pesos corresponden a la subcuenta de vivienda, en donde el INFONAVIT captó 85.6% y el restante 14.4% lo hizo el FOVISSSTE en lo que se refiere a la subcuenta de vivienda.

En la subcuenta de retiro acumularon en igual período 44 mil 806 millones de pesos, recursos sobre los cuales el gobierno federal venía pagando una tasa de interés real de 4.80% desde julio de 1995.

Inversión: Los recursos de la subcuenta de retiro son canalizados al gobierno federal como préstamos. El gobierno paga, mensualmente, una tasa de interés sobre estos fondos que no debe ser menos que 2% al año, respecto al saldo ajustado por la inflación basado en la tasa de inflación del mes anterior. Los recursos en la subcuenta de vivienda reciben intereses de acuerdo al remanente de operación del INFONAVIT del año correspondiente. Actualmente el rendimiento real de la subcuenta de vivienda se encuentra con rendimientos negativos ya que en 1995, el rendimiento real fue de -9 por ciento.

Regulación: El órgano encargado de supervisar el funcionamiento del sistema es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) creada en junio de 1994. su principal función es determinar las reglas y procedimientos que aseguren el correcto funcionamiento del sistema. Entre sus atribuciones están vigilar e inspeccionar a todos los participantes del sistema a excepción del INFONAVIT.

Tratamiento fiscal: Las aportaciones al SAR de los patrones son deducibles de impuestos. Las aportaciones voluntarias de los trabajadores son deducibles hasta cierto límite. El rendimiento de los recursos no es gravable, los retiros programados de la subcuenta de retiro hasta un máximo de 9 salario mínimos no son gravados. Si el trabajador escoge retirar sus recursos de una sola vez el monto del retiro que es libre de impuestos aumenta. Para la subcuenta de vivienda ningún tipo de retiro es gravable.

Limitantes

En el primer intento por desarrollar un sistema de pensiones complementario, se suscitaron considerables problemas institucionales y conceptuales que cuestionaron la viabilidad del esquema:¹¹

¹⁰ De esta cuota el 0.5 por ciento es para el banco y el 0.3 por ciento para la empresa que se encarga de operar la base de datos del SAR.

¹¹ Cerda, Luis y Grandolini; "México: la reforma al sistema de pensiones", *Gaceta de Economía*, ITAM, núm. 4, abril de 1997, p. 74.

El lento progreso de este sistema se debió a:

- ▶ La falta de supervisión de las cuentas, originada por los bancos comerciales, y la carencia de un marco regulatorio para los administradores de las inversiones. El organismo regulador, la CONSAR, se estableció en junio de 1994, dos años después de que comenzó a operar el SAR.
- ▶ Problemas administrativos, incluyendo el cambio de administración y una atención insuficiente a los problemas técnicos y a las características de operación del programa,
- ▶ La contabilidad, coordinación y monitoreo deficientes por la falta de un único organismo responsable de las operaciones del SAR. Ello causó problemas en la recolección de las aportaciones al SAR, en la conciliación de las cantidades recibidas y en la determinación de las cantidades administradas por los bancos comerciales, el banco central y las instituciones de seguridad social y de vivienda,
- ▶ La existencia de múltiples números de identificación para cada contribuyente individual (aproximadamente un promedio de 3 cuentas por cada trabajador), a causa de: a) una deficiencia en el número de identificación de cuentas; b) ausencia de traspasos; c) movilidad de los patrones entre distintos bancos administradores de cuenta y del propio trabajador dentro del mercado laboral; d) baja calidad en la información proporcionada por el patrón y e) imposibilidad de rechazo de cuotas y aportaciones por parte de los administradores de cuentas.
- ▶ Debido en gran medida al valor máximo de las comisiones y el reducido tamaño de las cuentas del SAR, resultaba poco atractivo para los bancos la administración de cuentas y las funciones de recolección.
- ▶ Por lo que corresponde a las inclusiones del INFONAVIT dentro de este esquema, el instituto debió afrontar un proceso operativo costoso que dificultaba la afiliación, la cobranza, la recaudación y la fiscalización, en la medida en que el esquema operativo del SAR no fue una solución óptima para el manejo de las cuentas individuales,
- ▶ Se dio una alta concentración de las cuentas, 75% en 3 bancos.

Los problemas relacionados con la reforma de 1992 se podrían resumir de la siguiente manera:

- ✓ Carencia de un marco regulatorio adecuado. Sólo después de dos años la legislación del SAR fue adoptada con objeto de conformar una agencia reguladora.
- ✓ Incentivos inadecuados para que los bancos comerciales controlaran eficientemente el esquema de individualización y manejo de cuentas,
- ✓ Inadecuado esquema para individualizar cuentas,
- ✓ Participación pasiva de los trabajadores en el proceso de afiliación.

3.3 Problemática actual

Desde finales de la década de los ochenta el sistema de pensiones estatal enfrentaba ya problemas financieros muy graves como resultado de un desbalance actuarial ya que estimaciones del año 2004 muestran que este déficit representa al menos 8% del PIB.

En opinión de Rodolfo Navarrete el actual sistema adolece de varios defectos que a la larga conducirán a la reducción del ahorro interno, como consecuencia del mayor gasto que tenía que realizar el gobierno para financiar el sistema de pensiones, mismo que a su vez iba en detrimento del crecimiento del producto nacional.¹² Dado lo anterior, era evidente la necesidad de reestructuración completa del sistema de pensiones. A continuación se presentan las principales causas de los problemas financieros del seguro IVCM:

Tendencias demográficas: El seguro IVCM empezó a ser presionado por las tendencias demográficas, particularmente por los cambios en la estructura poblacional y el aumento en la esperanza de vida. La población en México creció 3.7% anual en promedio entre 1970 y 1990. Estimaciones actuales calculan un crecimiento promedio de 1.9% de 1990 a 1995, en 1930 la población total era de 16.5 millones, aumentando a 90 millones en 1994 y para el 2004 la población mantuvo crecimiento similar llegando a 104 millones.

A pesar de que la pirámide poblacional muestra una gran proporción de gente joven, 35.8% entre 0 y 14 años, el problema es que la población como contribuyente al sistema de pensiones está envejeciendo de manera acelerada, la población total del país para el año 2030 se estima en 142 millones, de los cuales la proporción de personas con 65 años o más será del 10%. Estas tendencias implican que la razón de jubilados por trabajadores aumentará los costos del actual sistema de pensiones y provocará graves problemas financieros en el largo plazo, la tasa de dependencia de la gente mayor de 65 años se espera que aumente de 7.0 en 1995 a 14.8 por ciento en el 2030.

De acuerdo con el IMSS (1995) el crecimiento anual esperado de los jubilados para los próximos 20 años será de 5.7% mientras que el de los contribuyentes será de 2.6%. Más aún, este problema es acentuado por un aumento en la esperanza de vida al nacer, que ha pasado de 49.6 años en 1950 a 70.8 años en 1995 y a 77 años para el 2005. Finalmente el sistema también ha sido afectado de manera negativa por la creciente importancia del mercado de trabajo informal y por menores salarios reales.

Aportaciones insuficientes: Las aportaciones actuales serían insuficientes en el mediano y largo plazos para financiar los crecientes beneficios del antiguo sistema que fueron extendidos a las familias de los trabajadores. Originalmente, el sistema tenía, cobertura para el trabajador más no para sus dependientes, la pensión mínima ha aumentado de 35% del salario mínimo antes de 1989 hasta 100% del mismo en 1995, mientras que las aportaciones fueron aumentadas de manera gradual a partir de 1992 de 6% del salario base a 8.5% en 1996.¹³ Sin embargo es importante considerar también la pérdida de poder adquisitivo del salario el cual evidentemente, hace mínimo este aumento por razones inflacionarias. Además se le agrega el menor dinamismo de la economía para generar empleos, lo cual indica que si la gente no trabaja no puede aportar lo suficiente. Las aportaciones hoy en día se realizan en la siguiente proporción:

¹² *El Financiero*, México, 6 de enero de 1999, p. 8.

¹³ Es importante destacar que de esta aportación, tres por ciento corresponde al seguro de invalidez y vida y tres por ciento al de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

- Patrón. El 2% de tu salario base de cotización para retiro y 3.15% de tu salario base de cotización para cesantía en edad avanzada y vejez. Las aportaciones se realizan de manera bimestral.
- Gobierno. 0.225% del salario base de cotización por cesantía en edad avanzada y vejez (de manera bimestral) y una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el D.F., por cada día cotizado, por concepto de cuota social.
- Trabajador. 1.125% sobre el salario base de cotización de manera bimestral.

Débil relación entre aportaciones y beneficios: La prácticamente nula relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios recibidos incentiva la evasión, la subdeclaración de salarios y la informalidad del mercado laboral, que se puede observar también como un problema de free rider (libre aportación). Por ejemplo, el IMSS paga en promedio a cada trabajador asegurado al jubilarse una pensión por 18 años y la pensión correspondiente a la viuda por 12 años o más. El resultado de esto es una pensión equivalente a 30 años cuando en algunos casos el trabajador sólo cotizó al sistema por 10 años. El tiempo mínimo para tener derecho a una pensión. En caso de haber cotizado menos de 10 años, el trabajador no recibe absolutamente nada.

Finalmente, el salario base de referencia que se utiliza para calcular la pensión es el promedio de los salarios ganados los últimos 5 años (actualizado) dividido entre el salario mínimo actual en vez de considerarse los salarios de toda la vida laboral.

Altos impuestos sobre nómina: El impuesto marginal sobre nómina es muy alto aún para trabajadores con bajos ingresos, por ejemplo, un trabajador que percibe entre uno y dos salarios mínimos, la tasa impositiva marginal es mayor a 25%. Para trabajadores que perciben más de 5 salarios mínimos, la tasa impositiva marginal es cercana a 40%. Esto aumenta los costos laborales, favorece la evasión e induce a los trabajadores a dirigirse al sector informal.

Sector informal creciente y baja cobertura: Otro problema que presiona la posición financiera del sistema ha sido el tamaño creciente del sector informal de la economía. Se estima que cerca del 60% de la PEA se encuentra afiliada a algún programa de seguridad social en noviembre de 2004.

Pérdidas en la portabilidad:¹⁴ Dadas las formulas de beneficios de los sistemas de pensiones el IMSS y del ISSSTE existen pérdidas para los trabajadores al cambiarse entre los distintos sistemas de pensiones en México, o lo que es lo mismo aumentan los costos de transacción asociados a este hecho. Un trabajador con un solo patrón recibirá mayores beneficios al retirarse que otro trabajador que haya tenido más de un patrón, y no sólo eso, un trabajador puede perder todos sus beneficios si se cambia de un empleo cubierto por el IMSS a otro cubierto por cualquier programa distinto.

¹⁴ La portabilidad de los beneficios entre distintos sistemas de pensiones requiere que estos no se pierdan ni se reduzcan al cambiar de empleo dentro del sector formal.

Uso inadecuado de las reservas: Este problema está asociado con el uso inadecuado de las reservas que afecta su posición financiera, desde su creación, el superávit generado por el programa de pensiones fue utilizado para financiar los requerimientos de infraestructura al seguro de enfermedades y maternidad, tradicionalmente deficitario. Estas transferencias de recursos han descapitalizado fuertemente las reservas del sistema de pensiones. Una estimación conservadora de las reservas que el IMSS debió haber constituido se obtiene acumulando los flujos anuales netos (aportaciones menos pagos) del IVCM se supuso que los flujos netos acumulados recibieron un interés real del 3.5% anual. Bajo esos supuestos, las reservas a 1994 debieron haber representado cerca de 11% del PIB, sin embargo las reservas en 1995 eran cercanas al 0.5% del PIB.¹⁵

3.4 El problema del ahorro

La economía mexicana aún enfrenta una seria reducción de ahorro de corto plazo y una severa escasez de ahorro de largo plazo. Durante los últimos 7 años, la tasa de ahorro doméstico disminuyó.¹⁶

3.4.1 Inversión de los recursos en las cuentas individuales

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

3.4.2 Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias

Las SIEFORES administradas y operadas por las afores tienen por objeto exclusivo invertir en los recursos provenientes de las subcuentas de retiro.

En la nueva ley se establece un sistema de pensiones de capitalización individual para que las contribuciones tripartitas se canalicen a las cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador con el fin de acumular saldos que serán aplicados a la obtención de una pensión.

Los fondos de las cuentas serán administradas por las AFORES y serán invertidos por medio de las SIEFORES, conforme a la libre elección de cada trabajador, éstas invertirán los recursos en instrumentos financieros, con la rigurosa regulación y supervisión de la CONSAR.

Al inicio del sistema y con el objeto de facilitar las decisiones de los trabajadores, las autoridades decidieron autorizar solamente una siefore por afore, situación que prevalece a la fecha. La regulación adoptada es la conocida como de restricciones

¹⁵Villagómez, Alejandro; *El Ahorro de los Hogares de Bajos Ingresos en México*, El Trimestre Económico, México, vol. LXVIII(1), núm. 269, 2001.

¹⁶Como se sabe. Es sumamente difícil cuantificar la magnitud exacta de esta variable por los numerosos problemas de medición existentes. La mayoría de las estimaciones existentes son obtenidas directamente de las cuentas nacionales como un residual después de restar el déficit de la balanza de pagos de la cuenta corriente de estimaciones de la formación bruta de capital doméstico. Existen otros problemas al descomponer el ahorro doméstico bruto en dos componentes: ahorro privado y ahorro público, estos problemas se traducen en estimaciones que difieren en las cantidades aún cuando en general conservan las mismas tendencias.

cuantitativas. Este tipo de regulación excluye clases de valores e impone límites máximos y/o mínimos a la inversión para los valores autorizados. El régimen de inversión de la sociedad de inversión en operaciones sólo permite la inversión en instrumentos de deuda. Para los instrumentos de deuda privados se requiere que estén calificados por empresas calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y que tengan las mejores calificaciones crediticias.

3.5 Nuevo sistema de pensiones: AFORES

3.5.1 Entorno de la reforma

El diseño de las reformas a los sistemas de pensiones es muy complejo por su naturaleza multidimensional y por sus relaciones con las políticas impositiva y fiscal, con el mercado laboral, con el sector salud, con el sector seguros y con los mercados financieros en general. En el caso de México, para diseñar una reforma al sistema de pensiones hubo que enfrentar problemas difíciles de política económica, relacionados con la puesta en práctica de un esquema que respetara las políticas laborales y un marco jurídico referente a los derechos constitucionales de los pensionados.

Estas consideraciones fueron muy importantes al diseñar con cuidado las opciones de política para la reforma del esquema de beneficios del primer pilar. Es importante destacar que los beneficios acumulados y las expectativas de los mismos no están protegidas en todo momento para el trabajador, además la reforma tuvo que ser diseñada en el marco de un sector financiero afectado por la crisis de 1994.¹⁷ Finalmente, hubo importantes consideraciones en relación con los efectos macroeconómicos y fiscales de las diferentes opciones de reforma.

En la medida en que se consideraron estos hechos, el Congreso introdujo considerables enmiendas a la legislación propuesta por el Ejecutivo, con objeto de fortalecer el esquema multimodal adoptado por México. Un elemento importante al respecto es la preocupación del legislativo por fortalecer el primer pilar proporcionado por el Estado. A diferencia de otros esquemas, en el caso mexicano se transparentan desde un inicio los costos fiscales a través de una cuota social para los trabajadores, a la vez que el compromiso del Estado por respetar íntegramente los derechos adquiridos bajo el antiguo sistema de IVCM.

En los lineamientos de los programas recientes de reforma de pensiones, el diseño mexicano está basado en un enfoque de retiro apoyado en varios pilares.¹⁸

En lo fundamental, el esquema de la reforma consiste en un primer pilar administrado públicamente, el cual tiene un objetivo redistributivo mediante: la provisión de una pensión mínima garantizada para los trabajadores de bajos ingresos, equivalente al

¹⁷ La crisis de 1994 mostró la fragilidad del financiamiento externo y la clara escasez del interno; mostró además que los mecanismos de mercado son insuficientes para generarlo, por favorables que ellos sean a los dueños de la riqueza. Enfrentados a esta situación, los actuales gobernantes han optado por mecanismos de ahorro forzoso y en esa dirección va la reforma de la seguridad social. Se trata de usar inversión. Véase Arancibia Juan y Ramírez Berenice, "Del Sar a las AFORES (del estatismo a la privatización)", *Momento Económico*, núm. 85, mayo-junio de 1996.

¹⁸ Banco Mundial, *Informe anual 1994*.

salario mínimo indizado; una cuota social diaria por trabajador para apoyar el fondo de ahorro de los individuos; un esquema de opción para todos los trabajadores afiliados hasta la fecha de entrada en vigor antes de la nueva Ley del IMSS al IVCM en donde el individuo podrá decidir por el plan de retiro nuevo o antiguo que más le convenga desde el punto de vista financiero. Todos estos elementos hacen al caso mexicano original con respecto a sistemas provisionales similares aplicados en otros países latinoamericanos.

El segundo pilar incorpora la participación activa de las empresas privadas en el proceso de individualización de cuentas, administración, manejo de fondos de los trabajadores y modalidades de retiro. El segundo pilar se constituye por un sistema de aportaciones obligatorias capitalizable, que eventualmente derivará en una renta vitalicia para el trabajador o sus beneficiarios. A través de este pilar se vienen a ligar directamente las contribuciones con los beneficios, así tanto patronos como trabajadores dejan de percibir las aportaciones como un impuesto en la nómina. En este sentido, el derecho de propiedad privada del trabajador sobre su cuenta individual se convierte en el eje articulador del nuevo sistema de pensiones, asimismo, las aportaciones al segundo pilar podrán contribuir de manera decisiva a generar mayores volúmenes de ahorro interno.

Por lo que respecta al tercer pilar, éste consistirá en aportaciones voluntarias con objeto de ofrecer apoyo financiero adicional para el momento de retiro, a la vez que una fuente alternativa que podría generar mayores volúmenes de ahorro interno que pudiera canalizar hacia el sector productivo, lo que ayudaría al crecimiento y al empleo. Sin embargo hay que considerar que este ahorro se pueda destinar hacia otros fines tales como la inversión en instrumentos financieros.

En diciembre de 1995, el congreso mexicano aprobó la nueva Ley del Seguro Social, con la que se estableció el nuevo sistema, en abril de 1996 se decretó un segundo paquete legislativo para la instrumentación de las reformas, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dentro de este nuevo contexto el sistema de pensiones reformado: elimina el viejo sistema de reparto; al jubilarse los afiliados actuales del IMSS se les permite elegir entre los beneficios del viejo sistema y sus saldos acumulados bajo el nuevo; garantiza una pensión gubernamental mínima a los trabajadores de bajos ingresos cuyos ahorros son insuficientes para otorgarles un ingreso a ese nivel después del retiro; y elimina subsidios cruzados entre los diferentes seguros del IMSS.

En la reforma, el esquema del IVCM pasa a convertirse en tres nuevos seguros: el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), el seguro de Invalidez y Vida (IV) y el de Gastos Médicos de Pensionados. La reforma esta calendarizada para entrar en vigor el 1° de julio de 1997. En el siguiente cuadro se resume las principales diferencias entre el viejo sistema IVCM y el nuevo sistema reformado.

La nueva ley estructura de la siguiente forma los seguros que estarán comprendidos en el régimen obligatorio del seguro social:¹⁹

- ⇒ Riesgos de trabajo,
- ⇒ Enfermedad y maternidad,

¹⁹ Artículo 11 de la nueva LSS.

- ⇒ Invalidez y vida,
- ⇒ Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez,
- ⇒ Guarderías y prestaciones sociales.

En el nuevo sistema de pensiones aparecen dos rubros nuevos: “el seguro de invalidez y vida”, que sustituyo al de “invalidez y muerte”, y el “seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez” al cual se le integrarán las aportaciones patronales del SAR, es decir, del seguro de retiro y del INFONAVIT.

Cuadro 23
México: Comparación entre el actual sistema de seguridad para la vejez reformado

Área	Antiguo sistema IVCM	Nuevo Sistema (RCV+IV)
A. Responsabilidades Institucionales.		
Vejez y Cesantía en edad avanzada (RCV).	IMSS	* Aportaciones a la AFORE. * Beneficios pagados por la AFORE en el nuevo sistema, o IMSS en el viejo sistema de reparto (sólo trabajadores de la transición).
Seguro de Invalidez y Vida (IV)	IMSS	IMSS
B. Contribuciones (%) del salario) a		
RCV	15.5	16.5-21.0 12.5-17.0(=11.5+ cuota social 4.0)
IV	IVCM (al IMSS): 8.5 Vejez y Cesantía 3.0 Invalidez y Muerte 3.0 Reservas para la salud de los pensionados 1.5 Gastos administrativos 0.6 Asistencia social 0.4 SAR-retiro (BANXICO) 2.0 SAR-vivienda 5.0 (INFONAVIT)	RVC Cuenta Individual - a las AFORES 6.5b+ c.s. Vejez y Cesantía 4.5 Subcuenta de retiro 2.0 Cuota social (por día) 5. 5% de 1 salario mínimo c. -al INFONAVIT: 5.0 IV al IMSS 4.0 Incapacidad y vida 2.5 Reservas para la salud de los pensionados 1.5
C. Requerimientos de elegibilidad		
Vejez	500 semanas (10 años) y	1250 semanas (25 años) y
Cesantía	65 años de edad.	65 años.
Seguro de invalidez	500 semanas y 60 años.	1250 semanas y 60 años.

Seguro de Vida	150 semanas, invalidez para ganar 50% del salario. 150 semanas.	250 semanas. 250 semanas.
D. Beneficios		
Vejez: Monto de la pensión	(i) los beneficios obtenidos en el sistema de reparto (%) del salario promedio de los últimos 5 años en términos nominales más una fracción para cada año por arriba de los 10, con un máximo de salario medio arriba mencionado: Art. 167 vieja Ley de Seguridad Social +	Nuevos trabajadores: saldos acumulados en cuentas individuales (AFORES+INFONAVIT) desde el 1 de julio de 1997; Trabajadores en transición: al retiro escogen el máximo entre: (i) beneficios anuales (ver columna previa) y (ii) saldos acumulados en cuentas individuales (AFORES+INFONAVIT) desde el 1 de julio de 1997+ saldos de las subcuentas de retiro entre mayo de 1992 y 1996 (de estar todavía en el Banco de México).
Vejez: retiro	(ii) aportaciones acumuladas al INFONAVIT. (iii) Saldos de la subcuenta de retiro de 1992 y 1996.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Retiros graduales de una cuenta individual en una AFORE , ▶ Anualidad comprada a una compañía de seguros.
Seguro de invalidez: monto de la pensión		35% del salario promedio (en términos reales) por las últimas 500 semanas de contribución.
Seguro de vida: monto de la pensión	Un % del salario promedio de los últimos 5 años más una fracción para cada año arriba de 10, promedio arriba mencionado.	
Pensión mínima garantizada (PMG)	Viuda(o): 90% de la pensión de invalidez; Dependientes: 20% de la pensión de invalidez, o 30% si ambos padres fallecieron Equivalente a 1 salario mínimo del D.F indizado al salario mínimo actual.	Igual que antes. Equivalente a 1 salario mínimo del D.F al 30 de diciembre de 1996 indizado al INPC.

- a. Bajo el sistema IVCM las contribuciones no podían exceder 10 veces el salario mínimo y bajo el sistema nuevo son 25 veces.
- b. Más los saldos acumulados en la subcuenta de retiro (de 1993 a 1996) si el trabajador así lo desea.
- c. La aportación del gobierno de 5.5% de un salario mínimo por día es indizada al nivel de precios al consumidor. En promedio, esta cuota será igual al equivalente de 2.2% de los salarios (considerando que el salario promedio es aproximadamente 2.8 veces el salario mínimo).
- d. El retiro total de los fondos acumulados es permitido solamente si los saldos exceden en 130% el costo de una anualidad igual a la PMG.

- e. Retiros graduales considerarán el seguro para cubrir la probabilidad de que vivan más de lo esperado y más allá de lo ahorrado.
- f. Actualmente el salario promedio para un afiliado al IMSS es 2.6 salarios mínimos, por lo tanto la PMG es aproximadamente 38% del salario promedio.

Fuente: Cerda, Luis, *et al.*, México la reforma al sistema de pensiones,, cit, pág. 79-80.

Un aspecto importante a considerar es que con el nuevo sistema, de entrada, el trabajador requiere un mayor tiempo de cotización, puesto que con el antiguo sistema para el caso por ejemplo de la vejez requería 500 semanas ó 10 años, ahora son necesarias 1250 semanas. Esta característica se observa también para la cesantía, la invalidez y el seguro de vida.

3.5.2 El nuevo sistema

3.5.3 AFORE

Las AFORES son entidades fingieras encargadas de individualizar los recursos de los trabajadores canalizándolos a través de las SIEFORES al mercado de valores, Ello con la finalidad que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre las aportaciones recibidas en su cuenta individual.²⁰ En esa misma línea José Araujo define a las AFORES como:

“empresas particulares, creadas exclusivamente para administrar el dinero que proviene de ahorros institucionales de los trabajadores; la AFORE debe administrar, cuidar y destinar ese dinero a la creación de un fondo que el trabajador reciba, en forma de pensión, cuando se retira de su vida laboral.

La AFORE tendrá sus instrumentos de inversión que serán fondos con esquemas que no son necesariamente atractivos de interés (y no hay garantía de ello), y de operación para cada trabajador, ahora convertido en pequeño inversionista. Éste es el ahorro interno que hará evolucionar al sistema financiero mexicano, incorporando a millones de mexicanos al mundo de las inversiones”.²¹

Las empresas administradoras AFORES tienen su origen desde 1992 en el SAR (para posteriormente constituirse en 1997) mismo que contemplaba tres etapas:

- * Ahorros obligatorios para cada trabajador,
- * Depósito de los ahorros en cuentas colectivas en bancos y grupos financieros,
- * Libertad de tener cuentas individuales de cada trabajador con la institución que éste prefiera.

De manera sustancial, las AFORES se encargan de hacer efectiva la tercera etapa, para ello tuvieron que transcurrir cuatro años, durante los cuáles los trabajadores supieron que ya tienen creado un fondo que de alguna forma les ayudará cuando decidan o se deban retirar. Por otro lado, los patrones y la banca experimentaron formas, métodos y sistemas para administrar ese caudal de fondos; por su parte, el gobierno dio los primeros pasos hacia un nuevo sistema financiero apoyándose en las aportaciones de la fuerza laboral, para incrementar el ahorro interno del país.

Ahora, los trabajadores, patrones y gobierno entran en la etapa de la cultura del ahorro, etapa muy delicada porque cada uno de los participantes está experimentando internamente una transformación:

²⁰ Asociación Mexicana de Ejecutivos en Relaciones Industriales, *¿Qué son las AFORES y SIEFORES?*, *Industria Maquiladora*, año X, núm. 11, edición especial, 1996-1997, p. 70.

²¹ Araujo, José, *op. cit.*, pág. 22.

Los trabajadores: intentan lograr un mejor nivel en su cultura laboral y productiva; por un lado las empresas mexicanas han desarrollado los esquemas de reingeniería necesarios para enfrentar la apertura comercial, y por el otro, la tecnología electrónica ya ha rebasado los métodos tradicionales de la empresa mexicana.

Los patrones: se enfrentan a una fuerte competencia extranjera, orientada al mercado, ordenada, con recursos, experimentada y con tecnología de primer nivel; a cambio, invierten en asociaciones que les permiten sobrevivir y desarrollar al país, es una transformación que aún no ha culminado.

El gobierno: tiene un desarrollo organizacional de corto plazo, variable y no definido y una débil identificación con la metas del sector obrero y del sector patronal. Por una parte debe prepararse para una contienda electoral difícil, además de que en el país existen organizaciones intermedias pero no están orientadas ni a la comunidad ni a los individuos esto crea un enorme escalón vacío entre el gobierno y los trabajadores.

De esta manera los tres sectores evolucionarán hacia la cultura del ahorro, cumpliendo con los lineamientos de una nueva legislación financiera que se inicia con la entrada en funciones de las AFORES.

3.5.4 Constitución de las AFORES

Las AFORES son sociedades anónimas de capital variable, que pueden formarse con capital 100% mexicano, aunque también están autorizadas para que exista capital extranjero, pero solamente hasta el 49 por ciento.²²

Al ser una empresa privada y de naturaleza financiera, la cabeza de sector o quién rige y vigila su funcionamiento es la SHCP, la cuál integró un organismo llamado CONSAR que se encargará de autorizar las licencias para los particulares que desean formar una AFORE, así como también quien directamente regule, vigile y cuide que las AFORES trabajen dentro de la ley y por el bien de los ahorradores.

En el siguiente cuadro se muestra a las diferentes AFORES que existían al comienzo del modelo y con las respectivas comisiones que cobran en el mercado.

²² Esto quiere decir que son empresas administradoras de fondos, legalmente establecidas en nuestro país y que para su funcionamiento han requerido de socios mexicanos y extranjeros (*Ibidem.*, p. 34).

Cuadro24
Comisiones de AFORES, 1997 (porcentajes)

AFORE	Sobre Flujo	Sobre Saldo	Sobre Rendimiento Real	Descuentos
Atlántico	1.4		20	
Banamex	0.20**			Antigüedad
Bancomer	1.7			Antigüedad
Bancrecer		4.75***		Ahorro voluntario
Banorte	1	1.50***		
Bital	1.68			Antigüedad
Capitaliza	1.6			
Confia	0.9	1		Antigüedad
Garante	1.68			
Génesis	1.65			
Inbursa			33	
Previnter	1.55			
Profuturo GNP	1.7	0.5		
Santander	1.7	1		
Tepeyac	1.17	1		
XXI	1.5	0.99		
Zurich	0.95	1.25***		

** Comisión en el cuarto y quinto semestre de 1997, el sexto será de 0.85, a partir de 1998 será de 1.70.

*** Menor en los años siguientes.

Fuente: CONSAR, al 15 de Agosto de 1997.

Se establece entonces que una AFORE es un banco pequeño, que sólo administra e invierte los recursos de los trabajadores; para ello debe crear una estructura de personal que tenga los conocimientos para:

- ✓ Buscar y encontrar las mejores opciones para invertir los ahorros de los trabajadores.
- ✓ Asesorar a trabajadores y patrones en todo lo relacionado a inversiones hechas en fondos de inversión.
- ✓ Operar con eficiencia, esto es sin pérdidas, los delicados fondos de la clase trabajadora de México, ya que con frecuencia representan más que patrimonios.

La forma de organización de las AFORES es similar a la de los bancos o instituciones financieras. Tienen, de manera global, las áreas siguientes:

- ⇒ Promoción: Es el área que se encarga de ventas y comercialización, de los instrumentos financieros.
- ⇒ Operación: Sustancialmente es la parte interna de la AFORE que ejecuta las acciones necesarias y a tiempo, para que los clientes que capturó el área de promoción estén satisfechos.
- ⇒ Tesorería: Es un área muy delicada de la AFORE, en ella se hace el balance y equilibrio entre: el dinero que recibe de los inversionistas y las opciones para colocar ese dinero, cuidando la rentabilidad de los ahorradores y de la AFORE.

⇒ Administración: Agrupa los recursos humanos, la capacitación, la organización y también parte de la mercadotecnia; constituye el soporte de las otras tres.

3.5.5 Funciones de las AFORES

De acuerdo a la nueva Ley del Seguro Social, las funciones son:

- ♣ Administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores; también harán lo mismo con las cuentas individuales de los trabajadores que tienen derecho a vivienda.
- ♣ Recibir de los institutos (IMSS, ISSSTE; INFONAVIT) las cuotas y aportaciones que corresponden a las cuentas individuales de los trabajadores.
- ♣ Dar de alta y administrar cuentas de tipo bancario, una parte para cada trabajador y registrar en ellas los rendimientos, tiempos, altas, bajas y cambios.
- ♣ Elaborar y enviar a cada trabajador estados de cuenta, una vez al año (por lo menos) y establecer módulos de información y orientación.
- ♣ Administrar los instrumentos de inversión dónde serán depositados los ahorros de los trabajadores; tales instrumentos financieros son fondos de inversión, que técnicamente se llaman sociedades de inversión.
- ♣ Promover (por medio de sus ejecutivos) la compra y venta (a los trabajadores) de las, sociedades de inversión. (cuando un trabajador invierta su dinero en una AFORE, significará que compra acciones de las sociedades de inversión (sin riesgo) que éstas administran; de la misma forma, al hacer retiros de las AFORES, el trabajador estará vendiendo a la AFORE las acciones de la sociedad de inversión.
- ♣ Pagar y operar, en estricto apego a las leyes, los retiros que correspondan.
- ♣ Entregar el dinero a la institución de seguridad social que el trabajador elija (IMSS, ISSSTE), para que éstas a su vez, junto con el trabajador, contraten los seguros de renta vitalicia y seguros de sobrevivencia.²³

3.5.6 SIEFORES

De acuerdo con José Manuel Morita, las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el retiro (SIEFORES) son sociedades de inversión, administradas y operadas por las AFORES, tienen por objeto exclusivo invertir en los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores. Los recursos a invertir son provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social, siendo estas las aportaciones tripartitas al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y las Aportaciones Voluntarias.²⁴

Se puede decir entonces que las SIEFORES son parte fundamental de las AFORES porque en ellas estarán depositados e invertidos los ahorros de los trabajadores. Así, como el ahorro del trabajador estará depositado en el fondo llamado SIEFORE, cada AFORE diseñará sus propios fondos especializados de inversión para el retiro; pero estos fondos (técnicamente llamados sociedades de inversión) deben estar aprobados por la CONSAR, para su funcionamiento.

Para ello deben presentar ante la CONSAR y la SHCP:

²³ *Ibidem.*

²⁴ Morita C., José Manuel, "El ABC de las AFORES", *El Fiscal*, México, 1997, p. 14.

- ❖ Solicitud,
- ❖ Proyecto que contenga los objetivos sociales de la SIEFORE,
- ❖ Programa General de Operaciones y de Funcionamiento,
- ❖ Documentación legal de su constitución como sociedad anónima,
- ❖ Llenar los requisitos mínimos de capital que le exige la CONSAR.

3.6.1 Funciones de las SIEFORES

Se menciona pues que la SIEFORE es vista como una sociedad de inversión, pero cabría preguntarse entonces, ¿qué es una sociedad de inversión?

Una sociedad de inversión es un instrumento de ahorro, que posee características especiales:

Es un fondo de inversión en el cual los ahorradores, al depositar su dinero, reciben a cambio participaciones de esa sociedad; el dinero es invertido en proyectos o se destina para comprar valores y después venderlos. Existe un administrador que se encarga de seguir la filosofía de “comprar barato y vender caro”, esto le reporta utilidades a la sociedad de inversión.²⁵

El ahorrador, para ingresar a la sociedad:

- Entrega documentación probatoria de sus datos generales,
- Se le asigna un número de expediente (número de cuenta),
- Deposita su dinero.

La sociedad, con el dinero de sus ahorradores e inversionistas, compra a su vez valores que aumentarán el valor del dinero invertido, haciendo esta operación cíclica y es ahí donde el recurso del ahorrador puede obtener ganancias, no ganar o también tener pérdidas, todo depende del tipo de valores que se compren.

No todas las sociedades de inversión compran el mismo tipo de valores; la ley impone límites de acuerdo al tipo de sociedad que se trate; para ello se sabe que en México, legalmente existen 4 tipos de sociedades:

- Sociedades de inversión común,
- Sociedades de inversión (instrumentos de deuda),
- Sociedades de inversión de capital de riesgo,
- Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES).

Como se puede observar existen sociedades para cada tipo de inversión en particular, es de resaltar que las SIEFORES forman parte de esa variedad de inversiones.

3.7 Funcionamiento del nuevo sistema

La columna vertebral del nuevo sistema capitalizable de pensiones está constituida por fondos individuales para el retiro (SIEFORES). Las SIEFORES están manejadas por empresas especializadas en el manejo de inversiones (AFORES), que podrán ser

²⁵ Araujo, *op. cit.*, pp. 49-50.

establecidas por el sector privado, el sector público y el sector social. La legislación además de contemplar la posibilidad de que el IMSS maneje la opción para constituir una AFORE, establece que la institución: i) se mantenga como garante del cumplimiento de las disposiciones legales de la recaudación de contribuciones; ii) el proveedor de beneficios para los pensionados existentes; iii) el responsable de otorgar los beneficios durante la transición a los trabajadores que hayan escogido el viejo sistema de reparto al retirarse; y iv) el proveedor de una pensión mínima garantizada a los trabajadores del sector privado.

Las aportaciones al nuevo sistema serán obligatorias para todos los trabajadores del sector privado a partir del 1 de julio de 1997. La edad de jubilación seguirá siendo de 65 años. Los años de contribuciones requeridas para alcanzar la elegibilidad para la pensión mínima garantizada aumentará de 10 a 25 años.

A partir de 1997, la cuenta individual de fondos para el retiro de un trabajador esta compuesta por dos subcuentas a las que hay que aportar obligatoriamente, la subcuenta de RCV administrada por las AFORES, y la subcuenta para aportaciones voluntarias. Las contribuciones de los trabajadores serán enviadas automáticamente a las AFORES designadas.

Bajo la reforma, las contribuciones para vejez cesantía en las cuentas individuales de las AFORES serán iguales a 6.5% del salario de un trabajador (4.5% actual para vejez y cesantía más 2% de la subcuenta de la subcuenta de retiro del SAR derogada) y una aportación gubernamental de 5.5% de un salario mínimo por día, conocida como la cuota social que será indizada al INPC. En promedio, esta cuota será equivalente al 2.2% de los salarios (considerando que el salario promedio es de aproximadamente 2.8% el salario mínimo).

La cuota será transferida a la cuenta de cada trabajador a la que se realizan las aportaciones. Los trabajadores que hayan pertenecido al viejo sistema tendrán el derecho de transferir sus saldos del SAR a su AFORE. Las aportaciones a la subcuenta del INFONAVIT, iguales a 5.5% del salario de un trabajador, seguirán siendo invertidas en programas de vivienda del INFONAVIT. Las aportaciones totales para el retiro, por lo tanto, son de entre 12.5 y 17 por ciento del salario de un trabajador.

Bajo el nuevo sistema los beneficios entran en dos grupos: beneficios a nuevos trabajadores y beneficios a trabajadores en transición. Los nuevos trabajadores definidos como aquellos que iniciaron sus aportaciones al sistema después del 1 de julio de 1997.

La primera generación de jubilados bajo el nuevo sistema se espera en aproximadamente 25 años, los beneficios consistirán en los saldos acumulados en las cuentas individuales para el retiro (las cuentas de las AFORES más del INFONAVIT) o la pensión mínima garantizada bajo el nuevo sistema. La pensión mínima garantizada será igual al salario mínimo de la Ciudad de México del 31 de diciembre de 1996, indizado al INPC. Al momento del retiro, los trabajadores escogerán entre una opción de retiro gradual de fondos o la compra de una anualidad de una compañía de seguros.

Para los casos de invalidez y muerte, la nueva ley se aplicará independientemente de la población a la que pertenezca el trabajador. La opción de sistema al momento del retiro permite a la generación de los trabajadores de la transición escoger al momento del

retiro máximo entre los beneficios adquiridos bajo el actual sistema de reparto y los saldos acumulados en sus cuentas individuales bajo el nuevo sistema (cuentas AFORES e INFONAVIT). Los saldos acumulados en las subcuentas de 1992 a 1996 del INFONAVIT y los saldos de 1992 a 1996 del SAR serán otorgados a los trabajadores de la transición sin importar que esquema de pensiones escojan.

La pensión mínima garantizada, tanto para los trabajadores de la transición como para los nuevos, será provista por el gobierno en el caso de que el valor de los ahorros acumulados de un trabajador en todas sus cuentas para el retiro sea inadecuado para proveer una pensión mínima. La aportación del gobierno será estrictamente igual a la diferencia entre la pensión mínima garantizada y los fondos acumulados en las cuentas individuales para el retiro.

3.8 Reglas de los fondos de pensiones

La nueva Ley del Seguro Social de diciembre de 1995 estableció que el marco regulatorio y de supervisión que regirá al sistema de pensiones estaría sujeto a una detallada legislación. La ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro aprobada el 26 de abril de 1996 da una estructura y las facultades de la CONSAR y provee principios para el establecimiento, operación y supervisión de las AFORES y de las SIEFORES.

Los aspectos clave para la regulación y supervisión de las AFORES y SIEFORES son los siguientes:

1. Supervisión del sistema reformado: fortalecimiento de la CONSAR. A diferencia del esquema derogado del SAR, la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro otorga desde el inicio a la CONSAR amplias facultades para implantar y vigilar el cumplimiento de las reglas y estándares en todos los aspectos de las operaciones del nuevo sistema de pensiones. La CONSAR posee completa autoridad de supervisión sobre las AFORES y SIEFORES, así como la autoridad sobre los participantes del sistema de pensiones en la medida en que las actividades de dichas personas están relacionadas con el sistema de pensiones. La CONSAR cuenta con la facultad de emitir reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones, y sugerir procesos judiciales. En caso de descubrirse irregularidades en las operaciones de cualquier entidad sujeta a la supervisión de la CONSAR (incluyendo AFORES y SIEFORES), esta queda facultada para efectuar una intervención administrativa o gerencial de estas entidades. Asimismo, la CONSAR puede revocar la autorización de cualquier AFORE o SIEFORE que no cumpla con la Ley o las regulaciones de la CONSAR.
2. Naturaleza y control de las AFORES. Las AFORES son empresas de giro único y capital independiente. Cada AFORE debe mantener un capital mínimo requerido de 25 millones de pesos y una reserva especial igual o mayor a la misma cantidad o al 1% del total de activos de las SIEFORES que maneje. El capital requerido y la reserva especial tendrá que ser invertido en acciones de las SIEFORES administradas por cada AFORE. Es importante señalar que en el caso de una AFORE que sea subsidiaria de un grupo financiero el capital no quedará en momento alguno disponible para cumplir las obligaciones de otras subsidiarias del grupo. Como una salvaguarda adicional, los intermediarios

financieros (incluyendo los bancos) o grupos financieros que no cumplan con los estándares requeridos de capitalización no podrán ser accionistas de una AFORE. El establecimiento de una AFORE requiere la autorización de la CONSAR, que puede o no negar a discreción después de examinar el plan de negocios, la tenencia de acciones, los sistemas, y el control y administración de la empresa. La CONSAR tiene la facultad de revocar la autorización de una AFORE o SIEFORE que no cumpla con lo establecido en la ley y la regulación. En síntesis, el propósito es cuidar la capitalización adecuada de las empresas administradoras, a la vez que separar claramente el capital de las empresas administradoras AFORES, de la empresa operadora SIEFORE, propiedad de los trabajadores. Asimismo la AFORE a través de la compra de acciones de la SIEFORE tiene los incentivos adecuados para vigilar el buen desempeño financiero de la SIEFORE.

3. Propiedad extranjera. Con objeto de fomentar la sana competencia, la regulación permite la creación de un tipo de AFORES controladas mayoritariamente por instituciones financieras (pero no individuos o empresas industriales): Las instituciones financieras de países pertenecientes al TLC, Colombia, Costa Rica y Venezuela pueden establecer AFORES con participación mayoritaria. Hasta el 49% de las acciones de esas AFORES no podrán ser propiedad de otros accionistas extranjeros o mexicanos. Las AFORES propiedad de extranjeros recibirán el mismo trato que las AFORES propiedad de mexicanos y no estarán sujetas a los tipos de limitaciones de participación del mercado que México hace cumplir a bancos corredores/agentes financieros extranjeros.
4. Estructura de las comisiones. Con la misma filosofía de competencia comentada hace un momento, la Ley de la CONSAR ha emitido reglas que autorizan a cada AFORE la libre determinación de las comisiones por el manejo de cuentas, basadas en un porcentaje las aportaciones, un porcentaje de los activos administrados, o una combinación de ambos.
5. Conflictos de interés Por lo que corresponde al tema, la Ley de la CONSAR establece limitaciones estrictas a las transacciones entre las AFORES y las instituciones financieras afiliadas y los emisores de títulos. La CONSAR reconoce dado que un gran porcentaje de las aportaciones a las pensiones puede ser administrado en esta última instancia por AFORES que son subsidiarias de grupos financieros y/o que estén afiliadas con otras instituciones financieras, era menester crear el marco regulativo adecuado para supervisar estrictamente y vigilar el cumplimiento de las reglas para resolver conflictos de interés. Ello, con el fin de generar confianza pública en el sistema. En este sentido la regulación que rige el régimen de inversión que establece que una SIEFORE no podrá invertir más de 5% del total de sus activos en papel emitido o garantizado por entidades que tengan un nexo administrativo o de tendencia de acciones con la SIEFORE.
6. Límites de participación de mercado. Con objeto de que no se den prácticas de monopolio, la Ley ha fijado un límite al número de cuentas del sistema que cada AFORE puede manejar, igual a 20% del número total de cuentas. Para

asegurar que ninguna AFORE reciba una ventaja competitiva injusta, la CONSAR dio autorizaciones simultáneas a un número significativo de competidores.

7. Responsabilidad de ejecutivos y directivos. La Ley de los sistemas de pensiones establece que los miembros del consejo directivo, el director general y el contralor normativo de cada AFORE deberán ser aprobados por la CONSAR con base en la integridad moral y capacidad técnica y administrativa de los candidatos. La CONSAR está autorizada a desplazar de su cargo a cualquier director, ejecutivo vigilante o cualquier otro ejecutivo que no tenga la integridad moral o la capacidad técnica o administrativa requerida para el cargo.
8. Publicidad y mercadotecnia. Uno de los aspectos clave en la implementación de este tipo de sistemas de pensiones, radica en el tema de divulgación de la información entre los participantes. En este sentido las SIEFORES deben distribuir prospectos a los trabajadores en los que describan con claridad sus políticas de inversión y de cartera de activos, así como sus compromisos en el manejo e inversión de estos recursos. Todos estos prospectos deben ser revisados y aprobados por la CONSAR.
9. Protección del inversionista. Cada AFORE debe establecer una unidad especializada para responder preguntas y reclamos de los trabajadores y empleados. Aún más importante para la protección del inversionista es que la Ley incluye la transmisión de reclamos de trabajadores y empleados que no sean solucionados por dicha entidad a un sistema de conciliación y arbitraje supervisado por la CONSAR.
10. Una SIEFORE, a la salida. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro autoriza a la CONSAR a permitir que cada AFORE administre y ofrezca a sus clientes una variedad de SIEFORES con diferentes composiciones de sus carteras, siempre y cuando cada AFORE ofrezca al menos una SIEFORE cuya cartera este compuesta fundamentalmente de títulos cuyos rendimientos estén indexados al INPC. Los legisladores mexicanos sintieron que para asegurar la confianza del público en el sistema, los participantes debían contar con la opción de invertir en instrumentos que ofrecieran un rendimiento real.

Si bien la regulación no expresa un rendimiento mínimo requerido para la AFORES, en un principio, la CONSAR permitirá a cada AFORE establecer únicamente una SIEFORE, que invierta fundamentalmente en instrumentos indexados. Los trabajadores no podrán tener inversiones en distintas SIEFORES. La CONSAR permitirá eventualmente que cada AFORE ofrezca a sus clientes una variedad de fondos de deuda y de capital con distintas políticas de inversión. Esta decisión de restringir a cada AFORE a un único fondo de deuda inicialmente refleja el deseo del gobierno de simplificar la supervisión en las operaciones de los fondos de pensiones, de reducir la confusión potencial entre el público y de ganar el apoyo del público evitando la volatilidad.

Invalidez y Vida: La convivencia entre el IMSS y las compañías de seguros

La reforma separa la invalidez y las coberturas de los seguros de vida de otras líneas de seguros que el IMSS continúa manejando. Como resultado, los fondos no pueden ser mezclados. El total de contribuciones por invalidez y seguro de vida es de 2.5% de los salarios (otro 1.5% servirá para reservas para los gastos de salud de los pensionados). Los requerimientos de elegibilidad por invalidez fueron incrementados de 150 a 250 semanas. Las pensiones de invalidez y muerte en el nuevo sistema se modificaron a 35% del salario promedio de las últimas 500 semanas, calculado en términos reales. El IMSS retendrá la responsabilidad sobre la administración de esta línea de seguros, pero las compañías privadas de seguros darán beneficios mediante anualidades.

3.9 Planes personales de retiro

Los planes personales de retiro (PPR) son cuentas o canales de inversión individualizadas, cuyo fin es administrar recursos destinados para cuando el titular llegue a los 65 años de edad, o sufra alguna invalidez o incapacidad para realizar un servicio personal subordinado. Estas cuentas deben ser administradas por instituciones que tengan autorización del Servicio de Administración Tributaria (SAT), como las administradoras de fondos para el retiro (Afore), las aseguradoras y los fondos de inversión.

Tienen la ventaja de que los integrantes del sistema financiero que realicen pagos de intereses a las cuentas de estos planes, no deberán efectuar retención alguna sobre esos rendimientos, pues mientras no se retire este dinero no se genera ningún efecto fiscal.

Por medio de los PPR, como el que ofrece Skandia, también se puede reducir del impuesto sobre la renta (ISR) hasta el 10% de los ingresos acumulables, con un máximo de cinco salarios mínimos anualizados, lo que equivale aproximadamente a una deducción por 88 mil 800 pesos en el Distrito Federal para 2006.²⁶

Adicionalmente, algunos de estos planes permiten invertir en fondos exentos de impuestos que, al no estar gravados, pueden dar un mayor rendimiento a los ahorradores. En estos planes los retiros anticipados o el no cumplimiento de los requisitos como tener 65 años de edad o caer en invalidez, ocasionan que se tenga que pagar impuestos sobre la totalidad de las aportaciones y los rendimientos.

En este caso, la institución deberá efectuar una retención de 20% sobre el monto total de los mismos. Cuando las aportaciones se retiran el supuesto de que sí se cumplieron los requisitos, la institución financiera no hará retención de impuestos. Además, el individuo debe acumular el capital invertido y los rendimientos reales generados y dividirlos entre un periodo de diez años; para aplicar la exención prevista en la Ley del ISR, que es de aproximadamente 159 mil 880 pesos anuales en el Distrito Federal. En caso de que el titular fallezca, los beneficiarios o herederos que efectúen retiros a esas cuentas los considerarán como un ingreso acumulable.

²⁶ Cacho López, Yalin, *Informe especial de pensiones*, *El Financiero*, México, 7 de julio de 2006, p.11.

3.9.1 Planes privados de retiro, opción para el trabajador

Todos los expertos en el tema de previsión social para el retiro coinciden: el ahorro que podrá acumular un trabajador promedio en su cuenta individual en una administradora de fondo para el retiro (Afore) no será suficiente para que alcance un buen nivel de vida durante su jubilación.

De hecho, advierten que quienes tienen más de 25 años y no están inscritos en algún sistema de seguridad, enfrentarán un futuro económico más incierto, “si no es que vivirán en la pobreza” durante su vejez. Por eso, tanto la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), como las Afore, las aseguradoras incluso los fondos de inversión, coinciden en la importancia de ahorrar voluntariamente para ese fin y en que el ahorro inicie cuando se empieza la carrera laboral.

Las administradoras de pensiones, las aseguradoras y los fondos de inversión ofrecen planes de ahorro e inversión que tienen el objetivo de acumular recursos para que el titular pueda vivir sin contratiempos económicos después de los 60 o 65 años.

Para ello, y con el objetivo de aprovechar el ahorro voluntario de alrededor de 11 millones de personas que en promedio ganan más de 3.5 salarios mínimos, han creado sus propios planes privados de retiro (PPR).²⁷

Esos 11 millones de mexicanos no tienen una cuenta de Afore ni tampoco un instrumento idóneo para ahorrar a largo plazo. Las características de los PPR cambian, según el intermediario financiero de que se trate, pero ofrecen importantes beneficios fiscales para quienes los utilicen. Sin embargo, la escasa cultura financiera que existe en México hace difícil la colocación de este tipo de productos financieros, que por cierto, son muy poco conocidos para la mayoría de la población.

Aunque al mismo tiempo y a raíz de la crisis financiera que viven los esquemas públicos de seguridad social en México y el mundo, cada vez son más las personas que comienzan a preguntarse con qué recursos vivirán durante su jubilación y en caso de que ya estén ahorrando para su retiro, se preguntan si serán suficientes para tener una vida digna después de los 65 años de edad.

Esta situación provoca que la competencia entre aseguradoras, fondos de inversión y Afore, por los potenciales clientes que sí quieren y pueden ahorrar voluntariamente para su retiro, sea cada vez mayor.

El plan 176

- I. El monto aportado anualmente es deducible de los ingresos en la declaración anual, por lo que podría obtenerse una reducción en el impuesto a pagar.
- II. Las aportaciones no serán gravadas (los intereses ganados son libres de impuestos).
- III. A los 65 años puede tenerse acceso al total del monto ahorrado y se considerara como un ingreso por pensión.

²⁷ Cacho López, Yalin, *op.cit.*

- IV. Ofrece la posibilidad de contar con una estrategia de inversión que le permita tener en el futuro una cantidad y así poder sostener un nivel de vida similar al actual.
- V. El plan es flexible, pues el titular de la cuenta decide cuándo y cómo hacer las aportaciones. A partir de 20 mil pesos puede hacer uso de los beneficios fiscales.

En las Afore, los trabajadores ya inscritos pueden abrir una cuenta de ahorro voluntario para tratar de lograr una tasa de reemplazo mayor a 30 por ciento de su último sueldo, que es lo que en promedio obtendrán como pensión mensual durante su jubilación si no ahorran por su cuenta. Por medio del ahorro voluntario también los profesionistas independientes o trabajadores informales pueden ahorrar desde montos pequeños de 100 o 200 pesos por mes. En caso de destinar montos más considerables pueden deducir cada año hasta el 10 % de su ingreso gravable sin que éste exceda los cinco salarios mínimos. Asimismo, podrán diferir el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), hasta por cinco años, siempre y cuando el dinero no se retire antes de cinco años.

Capítulo 4: La nueva Ley del ISSSTE

4.1 El nuevo régimen del ISSSTE

4.1.1 Beneficios de la nueva Ley del ISSSTE

El ISSSTE no se privatiza ni se vende, por el contrario se fortalece como institución social del estado mexicano, como patrimonio de los trabajadores y como garante de sus derechos a la salud y a la seguridad social. Ninguno de los servicios se privatiza, por Ley el instituto continuara administrando y otorgando todos los seguros, servicios y prestaciones.

La nueva Ley garantiza y establece expresamente el respeto pleno de los derechos y prestaciones de los jubilados y pensionados y de los trabajadores en activo. Los jubilados y pensionados no pagarán cuota alguna por los servicios que reciben, seguirán disfrutando sus derechos en los mismos términos vigentes al momento de su retiro. Por disposición de Ley, el pago de sus pensiones estará a cargo del Gobierno Federal. Los jubilados y pensionados continuarán disfrutando del cobro completo de su pensión al 100%, la cual se seguirá pagando puntualmente cada mes, como hasta hoy se ha venido haciendo. Los jubilados y pensionados pueden tener la certeza de que no tendrán ningún cambio que los afecte, aunque si recibirán mejores servicios.

Asimismo, la nueva Ley reconoce íntegramente el tiempo o antigüedad de cotización de todos los trabajadores en activo. Los derechos de los trabajadores en activo están garantizados con las 2 opciones que se les ofrece:

- 1) Quedarse en el sistema de pensiones vigente con los mismos beneficios y un pequeño incremento gradual en la edad del retiro o;
- 2) Elegir cambiarse al nuevo sistema, que se crea para los futuros trabajadores si ellos mismos así lo deciden, recibiendo un bono de reconocimiento de derechos por los años cotizados.

Las dos opciones reconocen plenamente los derechos de los trabajadores y garantizan el pago de las pensiones dignas. Con el bono se favorece a aquellos trabajadores que tienen menos de 15 años de cotización y que la Ley actual, no les reconoce ningún derecho. Los beneficios que se establecen en los artículos 60, 63 y 83 de la Ley actual para los trabajadores con 15 años o más de cotización, se reconocen también para los trabajadores con menor antigüedad en proporción a los años trabajados.

Con la reforma se resuelve el riesgo de insolvencia del instituto y se establece por disposición de Ley, que el Gobierno Federal, asumirá el costo íntegro de las pensiones en curso de pago y de las nuevas pensiones de los trabajadores actuales que elijan quedarse en el régimen vigente.

Con esta medida el gobierno realiza un esfuerzo solidario con sus trabajadores, aportando mayores recursos para garantizar el pago de todas las pensiones. Adicionalmente, el Gobierno Federal contribuye con mayores recursos para mejorar los servicios de salud y el monto de las pensiones, como es la cuota social de la salud, la cuota social para pensiones, otorgando \$3.25 por cada peso que ahorre el trabajador.

El Gobierno Federal aportará recursos por extraordinarios por 8 mil millones de pesos para mejorar los servicios de salud y por 2 mil millones de pesos para aumentar el número de los prestamos personales, así como instrumentar un programa para apoyar

por primera vez en la historia a los jubilados y pensionados con un crédito para vivienda, iniciando este año con 7 mil financiamientos.

Con la reforma se respetan íntegramente la totalidad de prestaciones y servicios que reciben los derechohabientes del ISSSTE. No desaparece ninguna de las prestaciones, por el contrario, se garantiza su otorgamiento y aumentará la calidad y cobertura de los servicios.

Las 21 prestaciones actuales se reagrupan en 4 seguros para administrarlas más eficientemente, pero se garantiza en la Ley el otorgamiento de los 21 seguros, servicios y prestaciones, para dar plena certidumbre a todos los derechohabientes. La nueva Ley está dirigida a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, a través del otorgamiento de mejores servicios de salud, mayores préstamos personales, mayores créditos para vivienda y aumento de espacios en las estancias infantiles para los hijos de trabajadores, entre otros.

En materia de atención médica, se destinarán mayores recursos para la construcción y mejoramiento de clínicas y hospitales, renovación de equipo médico obsoleto, subimiento de recetas al 100% y más personal médico, paramédico y de enfermería. Adicionalmente, se incorpora a la seguridad social del instituto, a más de 300 mil trabajadores que actualmente laboran en plazas temporales y bajo el régimen de honorarios, así como a sus familias.

Para proteger los recursos de los trabajadores, se crea el Pensionisste, como un organismo público, sin fines de lucro, como una institución del estado, que se encargará de administrar con seguridad y transparencia los fondos de retiro de los trabajadores y de promover que el dinero de cada trabajador genere intereses que eleven el monto de su pensión. La nueva Ley del ISSSTE ordena que el director de Pensionisste sea una persona especialista con amplia experiencia en la administración de fondos y prohíbe que dicha posición la ocupe cualquier persona que haya tenido cargos de elección popular, en partidos o en organizaciones de trabajadores o patronales durante los dos años anteriores a la reforma. Des esta manera, se garantiza que el titular de Pensionisste sea un especialista sin intereses de partido o sindicales. El Pensionisste como administrador de fondos de pensión, estará sujeto a la estricta regulación y control del gobierno a través de la Consar, como se establece en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los ahorros de los trabajadores se encuentran seguros y protegidos en el Pensionisste, su administración será vigilada y supervisada por representantes de los trabajadores, Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONSAR y estará sujeto a la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, por lo que se garantiza la seguridad y transparencia en el manejo de los recursos pensionarios.

Por Ley el Pensionisste será un organismo público permanente, que administrará de manera exclusiva los recursos de las pensiones durante tres años. Al término de ese plazo, las cuentas de los trabajadores no se transferirán automáticamente a las Aforesw, sino que cada trabajador decidirá, voluntaria y libremente, si deja la administración de sus recursos en manos del Pensionisste o si prefiere trasladarlos a una administradora privada.

El Pensionisste, a los 30 días de creado, recibirá en administración los recursos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores del SAR 92, que actualmente maneja la banca y los depositará en el Banco de México para su resguardo y custodia. Este traslado de recursos asciende aproximadamente a 58 mil millones de pesos, lo que le dará fortaleza financiera y viabilidad a la operación del Pensionisste.

Los recursos del SAR 92 no se perderán, se depositarán en las cuentas de cada trabajador que elija Bono y se registrará su contabilidad en los estados de cuenta en forma separada, o bien, se entregará a los trabajadores que decidan quedarse en el sistema vigente, cuando se jubilen, en la misma forma que hoy en día. El Pensionisste protegerá los recursos de los trabajadores, asegurará un menor costo de administración y una mayor rentabilidad de sus ahorros.

Los cambios para los trabajadores que decidan mantenerse en el sistema vigente serán graduales, de tal manera que no sean afectados en la edad de retiro o que tengan el menor impacto posible. Los cambios en la edad de retiro entrarán en vigor hasta el año 2010, a partir de ese año, se establecerá una edad de retiro de 49 años para mujeres y de 50 años para hombre, aumentando la edad cada 2 años en un año, para llegar en 2028 a una edad de retiro de 58 años para las mujeres y 60 para los hombres. La edad de pensión por tiempo de servicios se mantiene en 55 años hasta 2010, a partir de ese año se ajustará binualmente y en 2018 llegará a los 60 años. Estos cambios no afectarán a la mayoría de los trabajadores activos, tofos los que hoy tengan 46 años de edad, en 2010 tendrán 49 años y por lo tanto, los ajustes graduales en la edad ya no los impactará.

Para los trabajadores que elijan Bono y los nuevos trabajadores que ingresen al día siguiente de la Reforma, en la nueva Ley del ISSSTE, no se establece una edad mínima para el retiro, por el contrario, se reconoce la libertad de cada trabajador para decidir el momento de su retiro y el monto de la pensión con el que desee hacerlo.

El requisito de edad de 65 años y 25 de cotización, es solo para los trabajadores que recibirán del gobierno la pensión garantizada dos salarios mínimos del Distrito Federal, actualizados con la inflación, una vez que hayan cumplido 65 años de edad y 25 años de cotización.

La reforma del ISSSTE garantiza a los nuevos trabajadores el disfrute de una pensión digna al momento de su retiro. Los nuevos trabajadores que se incorporen al instituto después de la Reforma, contarán con todos los servicios, prestaciones y seguros que actualmente tienen los trabajadores y, además, con las nuevas ventajas que ofrece el seguro de pensiones. Los nuevos trabajadores tendrán, desde que empiecen a cotizar en el ISSSTE, una cuenta individual en la que depositarán sus contribuciones y se sumarán las de las dependencias y el gobierno federal. También podrán disfrutar del pilar de ahorro solidario para fortalecer el monto de las jubilaciones y asegurar mayores niveles de ingreso y vida dignos. Este pilar consiste en que por cada peso que voluntariamente aporte el trabajador, la dependencia donde trabaja se obliga a aportar \$3.25, hasta un límite del 2% del sueldo básico para el trabajador y del 6.5% del sueldo básico para la dependencia. Con este pilar solidario se aseguran pensiones por arriba del promedio que tienen en otros países. Cabe señalar que las comisiones que cobraría el Pensionisste, al ser un organismo sin fines de lucro, serán por Ley una de las más bajas, por lo que asegurarían mayores beneficios a los trabajadores. Igualmente, la aportación al Fondo de Vivienda y los intereses que genere aumentarán el monto de la pensión del trabajador al momento de su retiro. Adicionalmente, se podrán sumar los años de cotización y los recursos generados en los sectores público y privado para acceder a una mejor pensión.

4.2 Diferencias en la Ley del ISSSTE 1983-2007

Cuadro 25
Diferencias sobre la Ley del ISSSTE de 1983 y 2007

Disposiciones Generales	Disposiciones Generales
<p>Artículo 3ª Se establecen como obligatorios los siguientes seguros, prestaciones y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Medicina preventiva II. Seguro de enfermedades y maternidad III. Seguro de riesgos de trabajo IV. Servicios de rehabilitación física y mental V. Seguro de jubilación VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios VII. Seguro de invalidez VIII. Seguro por causa de muerte IX. Seguro de cesantía en edad avanzada X. Indemnización global XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas XIV. Préstamos hipotecarios XV. Préstamos a mediano plazo XVI. Préstamos a corto plazo XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida XVIII. Servicios turísticos XIX. Servicios culturales XX. Servicios funerarios XXI. Sistema de ahorro para el retiro 	<p>Artículo 3ª Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros</p> <ul style="list-style-type: none"> I. De salud <ul style="list-style-type: none"> a. Atención médica preventiva b. Atención médica curativa y de maternidad c. Rehabilitación física y mental II. De riesgos de trabajo III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez IV. De invalidez y vida <p>Artículo 4ª Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Préstamos hipotecarios II. Préstamos personales <ul style="list-style-type: none"> a. Ordinarios b. Especiales c. Para adquisición de bienes de consumo duradero d. Extraordinarios III. Servicios sociales <ul style="list-style-type: none"> a. Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos b. Servicios turísticos c. Servicios funerarios d. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil IV. Servicios culturales <ul style="list-style-type: none"> a. Programas culturales b. Programas educativos y de capacitación c. Atención a jubilados, pensionados y discapacitados d. Programas de fomento deportivo
<p>Artículo 5ª Conceptos que opera la ley</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ Unidades administrativas ▷ Entidades de la Administración Pública ▷ Trabajador ▷ Pensionista ▷ Familiares derechohabientes 	<p>Artículo 6ª Conceptos que opera la ley</p> <ul style="list-style-type: none"> *Administradora, *aportaciones, *aseguradora, *cuenta individual, *cuotas, *cuota social, *derechohabiente, *entidades, *familiares derechohabientes, *fondo, *monto constitutivo, *pensión o jubilación, *pensión garantizada, *PENSIONISSSTE, *renta, *reserva, *retiro programado, *salario mínimo, *seguro de pensión, *seguro de sobrevivencia,

	*subcuenta, *sueldo básico, *trabajador.
Artículo 5^a Dependientes ascendientes Siempre que dependan económicamente del trabajador y que no tengan por sí mismos derechos propios a las prestaciones del ISSSTE.	Artículo 6^a Dependientes ascendientes Siempre que dependan económicamente del trabajador y que no tengan por si mismos derechos propios a los seguros del ISSSTE, o a otros similares en materia de servicios de de salud por cualquier otro instituto de seguro social.
No hay expediente electrónico	Artículo 10^a El Instituto definirá los medios para integrar un expediente electrónico, donde se contemplará <input type="checkbox"/> Vigencia de derechos <input type="checkbox"/> Historial de cotización <input type="checkbox"/> Situación jurídica <input type="checkbox"/> Historia clínica <input type="checkbox"/> Historia crediticia institucional <input type="checkbox"/> Otros conceptos
SUELDOS, CUOTAS Y APORTACIONES Artículo 15 El sueldo básico que se tomará en cuenta se integrará por el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la Compensación.	SUELDO, CUOTAS Y APORTACIONES Artículo 17 El sueldo básico que se tomará en cuenta será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.
Artículo 15 Las cotizaciones establecidas se efectuaran sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase 10 veces el salario mínimo	Artículo 17 Las cuotas y aportaciones establecidas en esta ley se efectuarán sobre el sueldo básico, estableciéndose como límite inferior un salario mínimo y como límite superior, el equivalente a 10 veces el salario mínimo.
Artículo 16 Todo trabajador deberá cubrir una cuota fija de 8%, dicha cuota se aplicará de la siguiente forma: & 2.75% Seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación- & 0.50% Prestaciones- prestamos a corto y mediano plazo & 0.50% Atención al desarrollo infantil, atención a jubilados, servicios turísticos, culturales, funerarios & 3.50% Prima para jubilaciones, pensiones, indemnizaciones, integrar reservas & El restante para cubrir gastos generales de administración	Artículos 42, 102, 140, 199 Todo trabajador deberá cubrir una cuota fija que se aplicará de la siguiente forma: <input type="checkbox"/> 2.75% Seguro de salud de trabajadores en activo <input type="checkbox"/> 0.625% Seguro de salud de pensionados <input type="checkbox"/> 6.125% Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez <input type="checkbox"/> .0625% Seguro de invalidez y vida <input type="checkbox"/> 0.5% Servicios sociales y culturales
Artículo 21 Las dependencias y entidades públicas cubrirán aportaciones de 17.75% · 6.75% Seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación · 0.50% Prestaciones- préstamos a corto y mediano plazo · 0.50% Atención al desarrollo infantil, atención a jubilados, servicios turísticos, culturales, funerarios	Artículos 42, 75, 102, 144, 194, 199 Las dependencias y entidades cubrirán las siguientes aportaciones: <input type="checkbox"/> 7.35% Seguro de salud de trabajadores en activo <input type="checkbox"/> 0.72% Seguro de salud de pensionados <input type="checkbox"/> 0.75% Riesgos de trabajo <input type="checkbox"/> 5.175% Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez <input type="checkbox"/> 0.625% Seguro de invalidez y vida

<ul style="list-style-type: none"> · 0.25% Seguro de riesgos de trabajo · 3.50 Prima para jubilaciones, pensiones, indemnizaciones, integrar reservas · 5.00% Fondo de Vivienda · El restante para cubrir gastos generales de administración. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 5.00% Fondo de Vivienda <input type="checkbox"/> 0.5% Servicios sociales y culturales
<p>No se establece.</p>	<p>Artículos 42, 102 El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una cuota social diaria por trabajador con respecto al salario mínimo de 1997, actualizándose trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 13.9% Seguro de salud <input type="checkbox"/> 5.5% Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
<p>Artículo 20 Cuando no se hubieren hecho a los trabajadores los descuentos procedentes conforme a esta Ley, el Instituto mandará descontar hasta un 30% del sueldo mientras el adeudo no esté cubierto, a menos que el trabajador solicite y obtenga mayores facilidades para el pago.</p>	<p>Artículo 20 Cuando no se hubieren hecho a los trabajadores o pensionados los descuentos procedentes conforme a esta Ley, el Instituto mandará descontar hasta un 30% del sueldo o pensión mientras el adeudo no esté cubierto.</p>
<p>No se contempla.</p>	<p>Artículo 25 En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de 6 meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente. Transcurridos 12 meses, consecutivos o dentro de un periodo de 18 meses, de incumplimiento parcial o total, el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente los seguros, prestaciones y servicios que correspondan al adeudo.</p>
<p>SEGUROS DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD No se establece</p>	<p>SEGURO DE SALUD Artículo 27 El Instituto establecerá un seguro de salud que tiene por objeto proteger, promover y restaurar la salud de sus derechohabientes, otorgando servicios de salud con calidad, oportunidad y equidad, incluye los componentes de atención médica preventiva, curativa, de maternidad, rehabilitación física y mental.</p>
<p>No se contempla</p>	<p>Artículo 29 El Instituto desarrollará una función financiera de servicios de salud, que administrará este seguro, con base en un sistema de evaluación y seguimiento que calificará, propondrá asignaciones presupuestarias por resultado y procurará su equilibrio financiero.</p>
<p>Artículo 27 Los servicios médicos de seguros de riesgo de trabajo, enfermedades, maternidad y medicina preventiva, los prestará directamente o por medio de</p>	<p>Artículo 31 Los servicios médicos de salud y de riesgos de trabajo, los prestará directamente o por medio de convenios que celebre con quienes presten dichos servicios</p>

<p>convenios que celebre con quienes tuviere ya establecidos dichos servicios de conformidad al Reglamento de Servicios Médicos.</p>	<p>de conformidad con el reglamento respectivo. Los convenios se celebrarán preferentemente con instituciones públicas del sector salud.</p>
<p>No se contempla</p>	<p>Artículo 31 El Instituto previo análisis de la oferta y la demanda y de su capacidad resolutoria, y una vez garantizada la prestación de sus derechohabientes, podrá ofrecer a las instituciones del sector salud la capacidad excedente de sus unidades prestadoras de servicio de salud, de acuerdo con el reglamento respectivo. En estos casos el Instituto determinará los costos de resuperación que le garanticen el equilibrio financiero.</p>
<p>MEDICINA PREVENTIVA Artículo 31 La medicina preventiva atenderá</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Enfermedades prevenibles por vacunación <input type="checkbox"/> Control de enfermedades transmisibles <input type="checkbox"/> La detección oportuna de enfermedades crónico degenerativas <input type="checkbox"/> Educación para la salud <input type="checkbox"/> Planificación familiar <input type="checkbox"/> Atención materno infantil <input type="checkbox"/> Salud bucal <input type="checkbox"/> Nutrición <input type="checkbox"/> Salud mental <input type="checkbox"/> Higiene para la salud <input type="checkbox"/> Las demás actividades de medicina preventiva que determinen la Junta Directiva y el Director General. 	<p>ATENCION MEDICA PREVENTIVA Artículo 34 La atención médica preventiva, atenderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El control de enfermedades prevenibles por vacunación <input type="checkbox"/> El control de enfermedades transmisibles <input type="checkbox"/> Los programas de autocuidado y de detección oportuna de padecimiento <input type="checkbox"/> Educación para la salud <input type="checkbox"/> Programas de combate a la drogadicción, alcoholismo y tabaquismo <input type="checkbox"/> Salud reproductiva y planificación familiar <input type="checkbox"/> Atención materno infantil <input type="checkbox"/> Salud bucal <input type="checkbox"/> Educación nutricional <input type="checkbox"/> Salud mental <input type="checkbox"/> Atención primaria a la salud <input type="checkbox"/> Envejecimiento saludable <input type="checkbox"/> Prevención y rehabilitación de pacientes con capacidades disminuidas <input type="checkbox"/> Las demás actividades que determine la Junta Directiva de acuerdo a las posibilidades financieras del seguro de salud.
<p>SEGURO DE ENFERMEDADES Artículo 23 Cuando continúe una incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo hasta por 52 semanas contadas desde que inició esta. Durante la licencia, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico.</p>	<p>ATENCION MEDICA CURATIVA Artículo 37 Cuando continúe una incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo hasta por 52 semanas contadas desde que inició esta. Durante la licencia, el Instituto con cargo a la Reserva del seguro de salud cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico. Si al concluir dicho periodo, el trabajador sigue enfermo, el Instituto prorrogará su tratamiento otras 52 semanas, el Instituto solo cubrirá el susidio hasta por 26 semanas.</p>
<p>SEGURO DE PENSIONES Artículo 49 El Instituto estará obligado a otorgar la pensión.</p>	<p>DE LAS PENSIONES Artículo 45 En aquellos casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el</p>

	derecho a la misma.
Artículo 48 El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados por esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.	Artículo 54 El trabajador o sus familiares derechohabientes que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su Dependencia o Entidad, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que el PENSIONISSSTE o la Administradora que opere su Cuenta individual, le entregue los recursos que la integran antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas, situándolos en la entidad financiera que el Trabajador designe, a fin de adquirir una Renta vitalicia o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la Pensión de que disfrute sea mayor al menos en un 30% a la Garantizada.
Artículo 57 La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal.	Artículo 74 La cuantía de las pensiones será actualizada anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.
SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO Artículo 34 Se consideran accidentes de trabajo a la perturbación funcional inmediata o posterior o muerte motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar, también durante el traslado directo del domicilio al trabajo y viceversa.	SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO Artículo 56 Durante el traslado directo de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos al lugar que desempeñe su trabajo o viceversa. Los riesgos de trabajo pueden producir; incapacidad temporal, parcial, total.
Artículo 37 No se consideran riesgos de trabajo: I. Estando en estado de embriaguez II. Bajo la acción de algún narcótico III. Si se ocasiona intencionalmente IV. Resultado de un intento de suicidio	Artículo 59 No se consideran riesgos de trabajo: I. Estando en estado de embriaguez II. Bajo la acción de algún narcótico III. Si se ocasiona intencionalmente IV. Resultado de un intento de suicidio V. Las enfermedades o lesiones crónico degenerativas o congénitas y que no tengan relación con el riesgo de trabajo, aun cuando el trabajador ignore tenerlas
Artículo 40 El trabajador tendrá derecho a una licencia con goce de sueldo integro cuando el riesgo del trabajo incapacite al trabajador para desempeñar sus labores.	Artículo 62 La pensión de la incapacidad por riesgo del trabajo será pagada mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta. Cuando el trabajador pueda dedicarse a otras funciones porque sólo haya disminuido parcialmente su capacidad para el desempeño de su trabajo, las Dependencia y Entidades podrán prever su cambio de actividad temporal, en tanto dure su rehabilitación. Si la pérdida funcional o física, de un órgano o miembro es definitiva, su actividad podrá ser otra de

	acuerdo con su capacidad.
Artículo 40 Si el monto de la pensión anual resulta inferior al 5% del salario mínimo promedio de la República Mexicana elevada al año, se pagará al trabajador una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.	Artículo 62 Si el monto de la pensión anual resulta inferior al 25% del salario mínimo promedio de la República Mexicana elevada al año, se pagará al trabajador una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.
Artículo 40 Al ser declarada una incapacidad total permanente se concederá al incapacitado una pensión igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo de trabajo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones.	Artículo 62 Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una pensión vigente hasta que cumpla 65 años, mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una renta, igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones. Artículo 63 El trabajador contratará el seguro de pensión con la Aseguradora que elija, para gozar del beneficio de pensión. El Instituto calculará el monto necesario conforme a las reglas que expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para la contratación del Seguro de Pensión y el propio Instituto, entregará dicha suma a la Aseguradora elegida.
Artículo 40 La pensión respectiva se concederá con carácter provisional por un periodo de adaptación de 2 años. En el transcurso de este lapso, el Instituto y el afectado tendrán derecho a solicitar la revisión de la incapacidad, con el fin de aumentar o disminuir la cuantía de la pensión, según el caso. Transcurrido el periodo de adaptación, la pensión se considerará como definitiva y su revisión sólo podrá hacerse una vez al año.	Artículo 65 Los trabajadores que soliciten pensión por riesgos del trabajo y los pensionados por la misma causa, están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporciones en cualquier tiempo, con el fin de aumentar o en su caso disminuir su cuantía y en su caso revocar la misma en virtud del estado físico que goce el pensionista, así como a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos.
Artículo 41 Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo, los familiares gozarán de una pensión equivalente al 100% del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador al momento de ocurrir el fallecimiento.	Artículo 67 Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo, los familiares gozarán de una pensión equivalente al 100% del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador al momento de ocurrir el fallecimiento. El Instituto cubrirá el Monto Constitutivo a la Aseguradora, con cargo al cual se pagará la pensión a los familiares, los cuales elegirán la Aseguradora con la que deseen contratar su Seguro de Pensión. Por lo que se refiere a la Cuenta individual, los familiares podrán optar por retirarlos en una sola exhibición o contratar rentas por una cuantía mayor.
PENSION POR JUBILACION Artículo 60 Tiene derecho a la pensión por	DESAPARECE LA PENSION POR JUBILACION

<p>jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicio y las trabajadoras con 28 años o más, cualquiera que sea su edad.</p>	
<p>SEGURO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA Artículo 48 El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabiente se encuentren en los supuestos consignados por esta Ley</p>	<p>SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ Artículo 76 Para los efectos del seguro, es derecho de todo trabajador contar con su cuenta individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora. La Cuenta Individual se integrará por subcuentas: de retiro, cesantía y vejez, del fondo de vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias, aportaciones voluntarias, ahorro.</p>
<p>Artículo 51 Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados</p>	<p>Artículo 76 Los trabajadores que coticen simultáneamente o sucesivamente al Instituto y al IMSS, deberá acumular los recursos del seguro de retiro de ambos regímenes en una misma Cuenta Individual.</p>
<p>No establece condiciones</p>	<p>Artículo 79 Los pensionados que reingresen al régimen obligatorio abrirán una nueva Cuenta individual en el PENSIONISSSTE o Administradora que elija. Una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la Pensión, podrá transferir a la Aseguradora el saldo acumulado de su Cuenta Individual conviniendo al incremento de la Renta.</p>
<p>No se establece</p>	<p>Artículo 81 Con cargo a los recursos acumulados de la Cuenta Individual del trabajador, el pensionado adquirirá a favor de sus familiares derechohabientes, en el momento de otorgarse la pensión, un seguro de sobrevivencia en los términos que al efecto determine la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas</p>
<p>Artículo 82 La pensión por cesantía se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado mínimo 10 años.</p>	<p>Artículo 84 Para gozar de las prestaciones de cesantía se requiere que el trabajador tenga un mínimo de 25 años de cotización reconocidos por el Instituto. El trabajador cesante que tenga 60 años o más y no reúna los años de cotización podrá retirar el saldo de su cuenta en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión.</p>
<p>Artículo 84 El derecho al goce de la pensión por cesantía se iniciará a partir del día siguiente en que se separe voluntariamente del servicio o quede privado del trabajo remunerado.</p>	<p>Artículo 86 El derecho al goce de la pensión por cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el Trabajador cumpla con los requisitos señalados, siempre que solicite el otorgamiento de dicha pensión y acredite haber quedado privado de trabajo Artículo 87 Podrá contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una renta</p>

	vitalicia, o Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, retiros programados.
No está contemplado	Artículo 89 Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el trabajador o pensionado por riesgos de trabajo o invalidez haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de 25 años de cotización. En caso de que no reúna los años de cotización, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión.
PENSION DE RETIRO Artículo 61 Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como Mínimo.	SEGURO DE RETIRO Artículo 80 Los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas, siempre y cuando la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes.
INDEMNIZACION GLOBAL Artículo 87 Al trabajador que sin tener derecho a una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le otorgará una indemnización global dependiendo los años de servicio.	DESAPARECE LA INDEMNIZACION GLOBAL
NO APARACE LA PENSION GARANTIZADA	PENSION GARANTIZADA Artículo 92 Pensión Garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de \$3.034.20, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero. Conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor Artículo 93 El trabajador cuyos recursos acumulados en su Cuenta Individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión garantizada en forma vitalicia y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes, recibirá del Gobierno Federal una aportación complementaria suficiente para el pago de la pensión correspondiente.
DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL	CUENTA INDIVIDUAL

<p>RETIRO Artículo 90 BIS-C Las dependencias y entidades deberán llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador en la o las instituciones de crédito o entidad financiera autorizada que ellas elijan, dentro de las que tengan oficinas en la plaza.</p>	<p>Artículo 97 A cada trabajador se le abrirá una cuenta individual en el PENSIONISSSTE o, si así lo elige, un administradora, con las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo Los trabajadores podrán solicitar el traspaso de su cuenta individual al PENSIONISSSTE o a una administradora diferente a la que opere la cuenta en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.</p>
<p>No aparece</p>	<p>Artículo 100 Los trabajadores podrán optar por que se les descuenta hasta el 2% de su sueldo básico, para ser acreditado en la subcuenta de ahorro solidario que se abra al efecto en su cuenta individual. Las Dependencias y Entidades depositarán \$3.25 por cada peso que ahorren los trabajadores con un tope máximo del 6.5% del sueldo básico.</p>
<p>NO EXISTE EL PENSIONISSSTE</p>	<p>CREACION DEL PENSIONISSSTE Artículo 103 al 113 Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual será un órgano público desconcentrado del Instituto dotado de facultades ejecutivas; tendrá a su cargo, administrar cuentas individuales e invertir los recursos de las subcuentas individuales que administre, excepto los del fondo de vivienda tendrá las siguientes facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Abrir , administrar y operar la cuentas individuales <input type="checkbox"/> Recibir las cuotas y aportaciones <input type="checkbox"/> Individualizar las cuotas y aportaciones <input type="checkbox"/> Invertir los recursos de las cuentas individuales, preferentemente en producción nacional, construcción de vivienda, generación de energía, gas y petroquímicos y construcción de carreteras <input type="checkbox"/> Construir y operar sociedades de inversión <input type="checkbox"/> Cobrar comisiones a la cuentas individuales (no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las administradoras) <input type="checkbox"/> Enviar, por lo menos 2 veces al año los estados de cuenta <input type="checkbox"/> Establecer servicios de información y atención <input type="checkbox"/> Entregar los recursos a la aseguradora o administradora que el trabajador haya elegido para la contratación de rentas, seguros o

	<p>retiros</p> <p>☐ Contratar cualquier tipo de servicios requeridos para la administración de las cuentas individuales.</p> <p>Los recursos para su operación se integrarán con las comisiones que se cobre por la administración de los recursos y con los demás bienes y derechos que adquiriera por cualquier título.</p>
<p>PENSION POR INVALIDEZ</p> <p>Artículo 67 La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo si hubieren contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años.</p>	<p>PENSION POR INVALIDEZ</p> <p>Artículo 118 La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 5 años. En el caso que el dictamen respectivo determine el 65% o más de invalidez sólo se requerirá que hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 3 años.</p>
<p>Artículo 67 El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación, de acuerdo a los años de servicio.</p>	<p>Artículo 119 La pensión temporal se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de 2 años durante los cuales será pagada con cargo a las reservas, transcurrido el periodo de adaptación, la pensión se considerará como definitiva debiéndose contratar un seguro de pensión que le otorgue una renta</p> <p>Artículo 120 La pensión definitiva comienza a partir del día siguiente del término de la temporal y estará vigente hasta que el pensionado cumpla 65 años y 25 años de cotización, la pensión se cubrirá mediante la contratación de un seguro de pensión con una aseguradora.</p>
<p>Artículo 67 Para calcular el monto de esta pensión dependerá de los años de servicio, que van desde 15 años de servicio en un 50% hasta 29 años de servicio en un 95%</p>	<p>Artículo 121 La cuantía de la pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior, el cual se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor</p>
<p>Artículo 71 La pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspenderá, cuando el pensionista o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo remunerado siempre que éstos impliquen la incorporación al régimen de esta Ley</p>	<p>Artículo 127 La pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspenderá, cuando el pensionado o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo.</p>
<p>PENSION POR CAUSA DE MUERTE</p> <p>Artículo 73 La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere cotizado por más de 15 años o bien acaecida cuando haya</p>	<p>PENSION POR CAUSA DE MUERTE</p> <p>Artículo 129 La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años a</p>

<p>cumplido 60 o más años de edad y mínimo 10 años de cotización.</p>	<p>más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, las pensiones se otorgarán por la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes para la contratación de su seguro de pensión.</p>
<p>No aparece</p>	<p>Artículo 136 No tendrá derecho a pensión el cónyuge supérstite, en los siguientes casos: I. Cuando la muerte del trabajador o pensionado acaeciera antes de cumplir 6 meses de matrimonio II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el trabajador después de haber cumplido éste los 50 años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio III. Cuando al contraer matrimonio el pensionado recibía una pensión de riesgos de trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año</p>
<p>NO EXISTE LA TRANSFERENCIA DE DERECHOS</p>	<p>TRANSFERENCIA DE DERECHOS Artículo 141 al 156 Los trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto o viceversa. La asistencia médica a que tienen derecho los pensionados por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que hayan cotizado al Instituto y al IMSS, será prestada siempre y cuando hubiere cotizado cuando menos durante 15 años en alguna de estas dos Entidades o 24 años en conjunto, en este caso la asistencia médica deberá ser prestada por aquél Instituto en el que el pensionado hubiere cotizado durante mayor tiempo.</p>
<p>SISTEMA INTEGRAL DE CREDITO El fondo se establecía con las cuotas y aportaciones</p>	<p>SISTEMA INTEGRAL DE CREDITO Artículo 158 El fondo de préstamos personales para el otorgamiento de créditos estará constituido por el importe de la cartera total institucional de dichos créditos, más la disponibilidad al último día del ejercicio anterior y los rendimientos que generen los préstamos Artículo 160 Los recursos del fondo, en tanto no se destinen a préstamos personales, deberán ser invertidos bajo criterios prudenciales.</p>
<p>CREDITOS A CORTO PLAZO Artículo 91 De acuerdo a los recursos aprobados por la Junta Directiva en el programa de presupuesto anual, los préstamos a corto plazo se otorgarán bajo las siguientes reglas.</p>	<p>PRESTAMOS PERSONALES Artículo 162 Los préstamos personales se otorgarán a los trabajadores y pensionados de acuerdo con el programa anual que autorice la Junta Directiva, conforme a lo siguiente</p>

<p>I. A quienes hayan cubierto al Instituto las cuotas y aportaciones por más de un año</p> <p>II. Mediante garantía del total de dichas cuotas y aportaciones</p> <p>III. El monto de préstamos se regirán por las siguientes bases:</p> <p>a. 4 meses de sueldo básico de 6 meses a 5 años.</p> <p>b. 5 meses de sueldo básico de 5 a 10 años.</p> <p>c. 6 meses de sueldo básico más de 10 años.</p>	<p>I. Sólo a quienes tengan un mínimo de 6 meses de antigüedad</p> <p>II. Los préstamos se otorgarán dependiendo de la disponibilidad financiera del Fondo y serán de 4 tipos</p> <p>a. Ordinarios, su monto será hasta 4 meses del sueldo básico</p> <p>b. Especiales, su monto será hasta por el importe de 6 meses</p> <p>c. Para adquisición de bienes de uso duradero, su monto hasta 8 meses</p> <p>d. Extraordinarios, para damnificados por desastres naturales.</p>
<p>Artículo 91 El plazo para el pago del préstamo y el interés anual sobre saldos insolutos serán los que, mediante acuerdos generales fije la Junta Directiva</p>	<p>Artículo 162 El Instituto determinará trimestralmente la tasa de interés aplicada a los créditos personales, de tal manera que el rendimiento efectivo del monto prestado no sea inferior a 1.25 veces la tasa de los certificados de tesorería de la federación con vencimiento a 28 días.</p>
<p>CREDITOS PARA VIVIENDA</p> <p>Artículo 100 El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento en una garantía personal y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.</p>	<p>CREDITOS PARA VIVIENDA</p> <p>Artículo 167 El Fondo de Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria. El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con las autoridades federales, Entidades Federativas y municipios, según corresponda para el mejor cumplimiento del objeto del Fondo. Asimismo, para el ejercicio de las funciones del Fondo se podrá contratar cualquier tipo de servicios.</p>
<p>Artículo 103 Los recursos del Fondo se destinarán</p> <p>Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares, los cuales deberán aplicarse a los siguiente fines:</p> <p><input type="checkbox"/> A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio</p> <p><input type="checkbox"/> A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones</p> <p><input type="checkbox"/> Al pago del enganche en el porcentaje que acuerde la Junta a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escrituración en vivienda de interés social</p> <p><input type="checkbox"/> Al pago de pasivos</p>	<p>Artículos 169 Los recursos afectos al Fondo se destinarán al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda, los cuales se deberán aplicar:</p> <p><input type="checkbox"/> A la adquisición o construcción de vivienda</p> <p><input type="checkbox"/> A la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones</p> <p><input type="checkbox"/> A los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.</p>
<p>No aparece</p>	<p>Artículo 176 El Fondo de Vivienda podrá otorgar créditos a los trabajadores en cofinanciamiento con entidades financieras o con el INFONAVIT, en cuyo caso el trabajador podrá utilizar los recursos</p>

	de la Subcuenta como pago inicial. En el supuesto de cofinanciamiento, el Fondo deberá otorgar crédito al trabajador cuando el crédito que reciba de la entidad financiera, se otorgue en base a fondos de ahorro establecidos en planes de previsión social que reúnan los requisitos de deducibilidad que se establezcan en las disposiciones fiscales correspondientes.
Artículo 106 La Comisión Ejecutiva del Fondo procederá al cierre de cada ejercicio, a estimar los elementos del activo y del pasivo del Fondo de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables, hecho lo cual se pasará a determinar el remanente de operación. No se considerarán remanentes de operación las cantidades que se lleven a las reservas previstas en esta Ley	Artículo 177 La Comisión Ejecutiva del Fondo procederá al cierre de cada ejercicio, a calcular los ingresos y egresos del Fondo, de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables y a las disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar el remanente de operación. Se considerará remanente de operación del Fondo a las cantidades que existan al finalizar cada ejercicio fiscal una vez que se hayan constituido las reservas que con cargo al propio Fondo deban constituirse.
No aparece	Artículo 190 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores estará facultada para supervisar las operaciones y la contabilidad del Fondo, contando para ello con las mismas facultades de dicha comisión respecto de las instituciones de banca de desarrollo, incluida la de establecer reglas prudenciales a las que deberá sujetarse el Fondo.
Artículo 126 Bis-E No podrán obtener financiamiento del Instituto; los miembros de la Junta Directiva, de la Comisión Ejecutiva y los trabajadores del Instituto, sus cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta en segundo grado, así como aquellas en las que participen como accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios.	Desaparece dicha restricción
Artículo 26 Los vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva.	Artículo 171 Los integrantes de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva, con excepción del Director General
Artículo 29 La Comisión Ejecutiva sesionará un mínimo de 2 veces al mes	Artículo 173 La Comisión Ejecutiva sesionará por lo menos 1 vez cada 2 meses
Artículo 27 fracción XII La Comisión Ejecutiva tendrá que presentar a la Junta para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, lo cual no deberán exceder del 0.75% de los recursos totales que administre.	Artículo 174 fracción III La Comisión Ejecutiva tendrá que presentar por conducto del vocal ejecutivo a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de Vivienda.
PRESTACIONES SOCIALES	SERVICIOS SOCIALES

<p>Artículo 138 Para los efectos de las prestaciones sociales, el Instituto proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Venta de productos básicos y de consumo para el hogar <input type="checkbox"/> De alimentación económica en el trabajo <input type="checkbox"/> Centros turísticos <input type="checkbox"/> Servicios funerarios <input type="checkbox"/> Las demás que acuerde la Junta Directiva 	<p>Artículo 196 Para los efectos de las prestaciones sociales, el Instituto de acuerdo con las posibilidades financieras de Fondo de servicios sociales y culturales, proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar <input type="checkbox"/> Servicios turísticos <input type="checkbox"/> Servicios funerarios <input type="checkbox"/> Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil
<p>PRESTACIONES CULTURALES</p> <p>Artículo 141 El Instituto ofrecerá los siguientes servicios culturales</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Programas culturales <input type="checkbox"/> Programas educativos y de preparación técnica <input type="checkbox"/> De capacitación <input type="checkbox"/> De atención a jubilados, pensionados e inválidos <input type="checkbox"/> Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo <input type="checkbox"/> Estancias de bienestar y desarrollo infantil <input type="checkbox"/> Las demás que acuerde la Junta Directiva 	<p>SERVICIOS CULTURALES</p> <p>Artículo 198 El Instituto ofrecerá de acuerdo con las posibilidades financieras del Fondo de servicios sociales y culturales, los siguientes servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Programas culturales <input type="checkbox"/> Programas educativos y de capacitación <input type="checkbox"/> De atención a jubilados, pensionados y discapacitados <input type="checkbox"/> Programas de fomento deportivo <input type="checkbox"/> Las demás que acuerde la Junta Directiva, siempre que no se afecte la viabilidad financiera en el corto, mediano o largo plazo.
<p>NO EXISTE EL COMITÉ DE INVERSIONES</p>	<p>COMITE DE INVERSIONES</p> <p>Artículo 226 El Instituto deberá construir un Comité de Inversiones que se compondrá por 5 miembros, de los cuales cuando menos 2 serán personas independientes con experiencia mínima de 5 años en la materia. Los otros 3 serán designados respectivamente por la Secretaría de Hacienda, por el Banco de México y por el propio Instituto</p> <p>Artículo 227 El Comité de Inversiones tendrá a su cargo analizar y hacer recomendaciones respecto de la inversión de los Fondos de las Reservas que constituya el Instituto de conformidad con las disposiciones de la presente Ley</p>
<p>RESERVAS</p> <p>Artículo 180 El régimen financiero que se seguirá para las prestaciones médicas de los seguros de maternidad, servicios de medicina preventiva y riesgos de trabajo, así como para el pago de subsidios y las prestaciones económicas, sociales y culturales será el denominado de reparto anual. Para las pensiones será el régimen financiero de primas escalonadas</p>	<p>RESERVAS</p> <p>Artículo 235 La reserva de operación recibirá la totalidad de los ingresos por cuotas, aportaciones y cuota social del seguro de salud, que corresponda administrar al Instituto, así como la transferencia del Gobierno Federal para cubrir las cuotas y aportaciones que éste debe de enterar. Solo se podrá disponer de esta reserva para hacer frente al pago de seguros, servicios, prestaciones, gastos</p>

	<p>administrativos y de inversión y para la constitución de las reservas de operación para contingencias y financiamiento, financieras y actuariales</p> <p>Al cierre del ejercicio fiscal esta reserva no deberá registrar ningún saldo</p>
<p>Artículo 182 La constitución de las reservas actuariales será prioritaria sobre las financieras, con el fin de garantizar el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortizaciones de créditos otorgados, y entrega de depósitos.</p>	<p>Artículo 242 El Instituto podrá disponer de las reservas financieras y actuariales de cada seguro y cobertura sólo para cubrir las necesidades que correspondan a cada uno de ellos, previo acuerdo de la Junta Directiva a propuesta del Director, y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos derivados de problemas económicos de duración mayor a un año, así como para enfrentar fluctuaciones en la siniestralidad mayores a las estimadas en el estudio actuarial que se presente anualmente a la Junta Directiva.</p>
<p>JUNTA DIRECTIVA La Junta Directiva se compondrá de 11 miembros El titular de la Secretaría de Hacienda El titular de la Secretaría de Desarrollo Social El titular de la Secretaría de Salud El titular de la Secretaría de Trabajo Uno nombrado por el Secretario de Hacienda El Director General que al efecto designe el Presidente Cinco designados por la Federación *El Presidente de la República designará de entre los miembros representantes del Gobierno Federal, a quien deba presidirla</p>	<p>JUNTA DIRECTIVA La Junta Directiva se compondrá de 19 miembros El Director General del Instituto, el cual la presidirá El titular y dos subsecretarios de la Secretaría de Hacienda El titular de la Secretaría de Salud El titular de la Secretaría de Desarrollo Social El titular de la Secretaría del Trabajo El titular de la Secretaría del Medio Ambiente El titular de la Secretaría de la Función Pública El Director General del IMSS Nueve representantes de las organizaciones de trabajadores</p>
<p>COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE VIVIENDA Artículo 25 del Estatuto Orgánico del ISSSTE La Comisión Ejecutiva del Fondo estará integrada por 9 miembros Uno designado por la Junta a propuesta del Director Dos vocales de la Secretaría de Hacienda Un vocal de la Secretaría de Desarrollo Social Un vocal de la Secretaría del Trabajo Cuatro vocales de la Federación</p>	<p>COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE VIVIENDA Artículo 170 La Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda estará integrada por 18 miembros El Director General del Instituto quien la presidirá El vocal ejecutivo Tres vocales de la Secretaría de Hacienda Un vocal de la Secretaría de Desarrollo Social Un vocal de la Secretaría del Trabajo Un vocal de la Secretaría de la Función Pública Un vocal de la Comisión Nacional de Vivienda Nueve vocales nombrados por las organizaciones de trabajadores</p>
<p>NO EXISTE COMISION EJECUTIVA</p>	<p>COMISION EJECUTIVA DEL PENSIONISSTE</p>

	<p>La Comisión Ejecutiva se integrara por 18 miembros El Director General del Instituto, quien la presidirá El vocal ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta Directiva Tres vocales de la Secretaría de Hacienda Dos vocales del Banco de México Un vocal de la Secretaría del Trabajo Un vocal de la Secretaría de la Función Pública Nueve vocales nombrado por las organizaciones de Trabajadores</p>
<p>COMISION DE VIGILANCIA La Comisión de Vigilancia se compondrán de 7 miembros Uno de la Secretaría de la Controlaría General Dos de la Secretaría de Hacienda Uno del Instituto designado por el Director General con derecho a voz y sin voto Tres designados por la Federación</p>	<p>COMISION DE VIGILACIA La Comisión de Vigilancia se compondrá de 11 miembros Dos representantes de la Secretaría de Hacienda Dos representantes de la Secretaría de la Función Pública Un representante de la Secretaría de Salud Un representante del Instituto designado por el Director General Cinco representantes designados por las organizaciones de trabajadores</p>

Fuente: Diario Oficial de la Federación

Transitorios

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

CUARTO A los trabajadores que se encuentren cotizando al régimen del Instituto a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se les reconocen los periodos cotizados con anterioridad.

QUINTO Los trabajadores tienen derecho a optar por el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE en sus Cuentas Individuales.

SEXTO Para los efectos señalados en el artículo anterior, dentro de un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2007, se realizará lo siguiente:

- El Instituto acreditará el tiempo de cotización de cada trabajador
- El Instituto entregará a la Secretaría de Hacienda el cálculo preliminar de los importes de los Bonos de Pensión del ISSSTE
- El Instituto hará del conocimiento de los trabajadores el cálculo preliminar de sus bonos de pensión, así como la información sobre las opciones a que tengan derecho.

SEPTIMO A partir del día 1ª de enero de 2008 los trabajadores tendrán 6 meses para optar por el régimen previsto en el artículo décimo o por la acreditación de bonos de pensión. La opción adoptada por el trabajador deberá comunicarla por escrito al Instituto la cual será definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse. Cuando el trabajador no manifieste la opción que elige dentro del plazo previsto, se le deberá hacer saber en los términos que establezca el reglamento respectivo conforme al cual se respetará lo conducente a los trabajadores que no manifieste su elección.

OCTAVO Los trabajadores que hubieren optado por el régimen del artículo décimo transitorio, en ningún caso tendrán derecho a la acreditación de bonos de pensión.

NOVENO Para determinar el monto de los bonos de pensión en cada caso particular, se deberá multiplicar el numeral correspondiente, por el sueldo básico, elevado al año y expresado en unidades de inversión.

REGIMEN DE LOS TRABAJADORES QUE NO OPTEN POR EL BONO

DECIMO A los trabajadores que no opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, se les aplicará las siguientes modalidades:

VI A partir de la entrada en vigor de esta Ley hasta el 31 de diciembre de 2009

.a Los trabajadores que hubieren cotizado 30 años o más y las trabajadoras que hubieran cotizado 28 años a más

.b Los trabajadores que cumplan 55 años o más y 15 años o más de cotización tendrán derecho a la pensión como venía fijado en la ley anterior

.c Los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de 60 años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de 10 años, tendrán derecho a la pensión fijada en la ley anterior

VI A partir del 1^a de enero de 2010

.a Los trabajadores que hubieren cotizado 30 años o más y las trabajadoras que hubieren cotizado 28 años o más, tendrán derecho a pensión por jubilación conforme a lo siguiente:

Años	Edad trabajadores mínima	Edad trabajadoras mínima
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 en adelante	60	58

TABLA DEPENDIENDO EL AÑO DE NACIMIENTO DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

Año de Nac.	Trabajadores Año-edad	Trabajadoras Año-edad
1960	2011-51	
1961	2013-52	2010-49
1962	2015-53	2012-50
1963	2017-54	2013-50
1964	2019-55	2015-51
1965	2021-56	2017-52
1966	2024-58	2019-53
1967	2026-59	2021-54
1968	2028-60	2023-55
1967	2029-60	2025-56
1970	2030-60	2027-57

Año de Nac.	Trabajadores Año-edad	Trabajadoras Año-edad
1973	2033-60	2031-58
1974	2034-60	2032-58
1975	2035-60	2033-58
1976	2036-60	2034-58
1977	2037-60	2035-58
1978	2038-60	2036-58
1979	2039-60	2037-58
1980	2040-60	2038-58
1981	2041-60	2039-58
1982	2042-60	2040-58
1983	2043-60	2041-58

1971	2031-60	2029-58
1972	2032-60	2030-58

1984	2044-60	2042-58
1985	2045-60	2049-58

.b Los trabajadores que cumplan 55 años de edad o más y 15 años de cotización o más al Instituto, tendrán derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

15 años de servicio.....	50%
16 años de servicio.....	52.5%
17 años de servicio.....	55%
18 años de servicio.....	57.5%
19 años de servicio.....	60%
20 años de servicio.....	62.5%
21 años de servicio.....	65%
22 años de servicio.....	67.5%
23 años de servicio.....	70%
24 años de servicio.....	72.5%
25 años de servicio.....	75%
26 años de servicio.....	80%
27 años de servicio.....	85%
28 años de servicio.....	90%
29 años de servicio.....	95%

La edad a que se refiere este inciso, se incrementará de manera gradual conforme a la siguiente tabla

Años	Edad para pensionarse
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

c Tendrán derecho a pensión por cesantía en edad avanzada, los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los 60 años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto

La pensión será equivalente a un porcentaje del sueldo como se especifique, aplicando los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

60 años de edad 10 años de servicios	40%
61 años de edad 10 años de servicios	42%
62 años de edad 10 años de servicios	44%
63 años de edad 10 años de servicios	46%
64 años de edad 10 años de servicios	48%
65 o más de edad 10 años de servicio	50%

La edad mínima para pensionarse por cesantía en edad avanzada se incrementará de manera gradual conforme a la tabla siguiente:

Años	Edad para pensión
2010 y 2011	61
2012 y 2013	62
2014 y 2015	63
2016 y 2017	64
2018 en adelante	65

Las pensiones a que tengan derecho las personas a que se refiere la tabla anterior iniciarán a 40% en cada renglón y se incrementarán en 2% cada año de edad hasta llegar a la pensión máxima de 50%.

VI Los trabajadores a que se refiere este artículo, en caso de invalidez, estarán sujetos a un periodo mínimo de cotización de 15 años para tener derecho a pensión, misma que se otorgará por un porcentaje del promedio del sueldo básico.

15 años de servicio.....	50%
16 años de servicio.....	52.5%
17 años de servicio	55%
18 años de servicio.....	57.5%
19 años de servicio.....	60%
20 años de servicio.....	62.5%
21 años de servicio.....	65%
22 años de servicio.....	67.5%
23 años de servicio.....	70%
24 años de servicio.....	72.5%
25 años de servicio.....	75%
26 años de servicio.....	80%
27 años de servicio.....	85%
28 años de servicio.....	90%
29 años de servicio.....	95%

Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador, aplicándose el periodo mínimo de 15 años de cotización para tener derecho a la pensión.

DECIMO PRIMERO Las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada vejez, serán ingresados a la tesorería del Instituto, excepto la aportación de 2% de retiro, la cual se destinará a la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales que serán administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE.

DECIMO SEGUNDO Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones, así como el costo de administración. El Gobierno Federal cumplirá lo previsto mediante los mecanismos del pago que determine a través de la Secretaría de Hacienda. El Instituto transferirá al la Secretaría de Hacienda los recursos a que se refiere el artículo anterior, en los términos que se convengan.

DE LOS TRABAJADORES QUE OPTEN POR EL BONO

DECIMO TERCERO Para los trabajadores que hayan elegido la acreditación de los bonos de pensión del ISSSTE, para el ejercicio del derecho previsto en el artículo 80 de esta Ley, durante los periodos que a continuación se indican deberán cumplir los siguientes requisitos de edad o tiempo de cotización al Instituto.

I. Durante el año 2008 tener cumplidos por lo menos 55 años de edad o haber cotizado durante 30 o más años.

II. Durante el año 2009 tener cumplidos por lo menos 54 años de edad o haber cotizado durante 29 o más años.

III. Durante el año 2010 tener cumplidos por lo menos 53 años de edad o haber cotizado durante 28 o más años.

IV. Durante el año 2011 tener cumplidos por lo menos 52 años de edad o haber cotizado durante 27 o más años.

V. Durante el año 2012 tener cumplidos por lo menos 51 años de edad o haber cotizado durante 26 o más años.

A partir del año 2013, estos requisitos dejarán de ser exigibles

DECIMO CUARTO Los trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley tengan derecho a pensionarse conforme a la Ley que se abroga y hubieren elegido los beneficios de la presente Ley, pero que deseen seguir laborando, recibirán, en lugar de Bonos de Pensión, un depósito a la vista denominado en unidades de inversión en el Banco de México, con la misma tasa de interés real anual utilizada para el cálculo de los mencionados bonos. La Secretaría de Hacienda determinará la forma y términos en que los recursos de dicho depósito podrá ser utilizado por el PENSIONISSSTE o, en su caso, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

DECIMO QUINTO Los trabajadores que habiéndoseles acreditado bonos de pensión, estén laborando a la fecha de amortización de dichos bonos, la cantidad líquida por la amortización, se podrá invertir en nuevos bonos de pensión.

DERECHOS DE LOS PENSIONADOS A LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DE ESTA LEY

DECIMO OCTAVO Los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que, a la entrada en vigor de esta Ley, goce de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.

DECIMO NOVENO Para la administración de las pensiones en curso de pago, el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que reciba para este fin. Los recursos que destine el Gobierno Federal al Instituto para cubrir dichas pensiones no se considerarán ingresos de ese último.

CARACTERISTICAS DE LOS BONOS DE PENSION DEL ISSSTE

Para determinar el monto de los Bonos de Pensión del ISSSTE en cada caso particular, se deberá multiplicar el numeral que corresponda en la tabla a los años de cotización y edad del trabajador, por el sueldo básico, elevado al año y expresado en unidades de

inversión, que estuviere percibiendo el trabajador al último día del año anterior a que entre en vigor esta Ley

I. Serán títulos emitidos por el Gobierno Federal en términos de las disposiciones legales aplicables

II. Tendrán, cada uno, un valor nominal de cien unidades de inversión

III. Serán títulos cupón cero emitidos a la par y tendrán un valor nominal constante en unidades de inversión

IV. Serán títulos no negociables

V. La conversión de las unidades de inversión se realizará conforme al valor de éstas al día de vencimiento de los títulos

VI. Los títulos se emitirán en serie con vencimientos sucesivos

VII. El monto y plazo de vencimiento de cada serie corresponderá al que resulte del perfil de Jubilación de trabajador

VIII. Podrán ser amortizados previamente a su fecha de vencimiento, cuando el Gobierno Federal lo considere conveniente.

DEL PENSIONISSSTE

VIGESIMO TERCERO El Instituto dispondrá de un plazo de 12 meses a partir de la vigencia de esta Ley, para que el orden administrativo establezca lo necesario para la creación y el funcionamiento del PENSIONISSSTE debiendo proveer los recursos humanos, materiales y presupuestales que se requieran desde el inicio de operaciones hasta que reciba recursos por concepto de comisiones. El Gobierno Federal deberá apoyar al Instituto, proveyendo los recursos necesarios, para el inicio de operaciones.

VIGESIMO CUARTO Durante el periodo que transcurra entre la entrada en vigor de esta Ley y que el PENSIONISSSTE tome a su cargo la administración de las cuentas individuales de los trabajadores, las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se depositarán en la cuenta que lleve el Banco de México al Instituto. Los recursos depositados en la mencionada cuenta se invertirán en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal, y causarán intereses a una tasa de 2% anual.

VIGESIMO QUINTO El PENSIONISSSTE administrará las Cuentas Individuales de los trabajadores afiliados o que se afilien al Instituto durante los 36 meses siguientes a su creación. Una vez concluido el plazo antes mencionado, los trabajadores podrán solicitar el traspaso de su cuenta individual a cualquier administradora o permanecer en el PENSIONISSSTE sin trámite alguno. Los bonos de pensión del ISSSTE no deberán ser considerados por las Administradoras para el cálculo de las comisiones que estén autorizadas a cobrar a las cuentas individuales.

VIGESIMO SEXTO Los recursos acumulados en las cuentas individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de 1992 hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley, deberán ser transferidos al PENSIONISSSTE dentro del mes siguiente a que inicie operaciones, y se mantendrán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal en el Banco de México

VIGESIMO SEPTIMO Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, se transferirán y serán administradas por el PENSIONISSSTE.

FORTALECIMIENTO INTEGRAL DEL INSTITUTO

VIGESIMO OCTAVO El Gobierno Federal, para el fortalecimiento del fondo suministrará adicionalmente, por una sola vez, la cantidad de dos mil millones de pesos. El Instituto devolverá esta cantidad al Gobierno Federal, en los plazos y términos que convenga con la Secretaría de Hacienda.

VIGESIMO NOVENO De manera extraordinaria, el Gobierno Federal deberá aportar al seguro de salud la cantidad de ocho mil millones de pesos, en los términos que convengan el Instituto y la Secretaría de Hacienda.

TRIGESIMO La cuota social del seguro de salud, será cubierta por el Gobierno Federal a partir del día primero de enero del año 2008. En ese año, el Gobierno Federal aportará la cantidad que resulte suficiente para cubrir la cuota social del 56.2% del total de los trabajadores y pensionados a esa fecha. El Gobierno Federal incrementará las aportaciones por concepto de cuota social del seguro de salud en un 14.3% de los trabajadores y pensionados cada año a partir de 2009, hasta cubrir el 100% en el año 2011.

TRIGESIMO PRIMERO La cuota por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez correspondiente a los trabajadores se deberá ajustar a lo dispuesto en la tabla siguiente

Años	Cuota a cargo del trabajador
A la entrada en vigor	3.25%
2008	4.025%
2009	4.55%
2010	5.075%
2011	5.6%
2012 en adelante	6.125%

La jornada máxima legal desaparece. Aumenta el número de años de trabajo y se añade el criterio de edad. Todos los trabajadores laborarán más años (más horas) de su vida, y más todavía los que sean llevados a las Afores.

Cinismo en la Exposición de Motivos de la Ley liquidadora: “la edad de retiro será una decisión individual”. En el caso de los trabajadores que no puedan ser llevados directamente a las Afores, se impone el requisito de edad para retirarse, además de tener 30 o 28 años de servicios. La edad comienza a subir bianualmente a partir del 1 de enero de 2010, hasta llegar a 60 años para hombres y 58 años para mujeres, en 2028. El retiro con 55 de edad y 15 de servicios, también se modifica bianualmente, y tanto hombres como mujeres deberán tener 60 años en 2018, y 15 de servicio como mínimo para retirarse por esta modalidad.

A continuación realizaremos cinco ejemplos de trabajadores con diferentes años de servicio en 2007.

Cuadro 26
Aumentan los años de servicio y los años de edad para jubilarse

Años de servicio en 2007	Edad	Ley del ISSSTE solidario	Sin cuenta individual	Con cuenta Individual
a) 1	24	30 y 53	37 y 60	42 y 65
b) 5	28	30 y 53	36 y 59	39 y 62
c) 10	33	30 y 53	34 y 57	36 y 59
d) 15	38	30 y 53	32 y 55	34 y 57
e) 20	43	30 y 53	31 y 54	34 y 57
f) 25	48	30 y 53	30 y 53	34 y 57

Fuente: con base en datos del mismo CEN del SNTE.

a) El trabajador que en 2007, tiene un año de servicio y que no aceptó las Afores, sufrirá el alargamiento de su jornada laboral en un 23 por ciento (trabajará 7 años más que en la ley anterior). El mismo trabajador, en Afore, sufriría un alargamiento de 40 por ciento en su jornada labora (trabajaría 12 años más).

b) El que tenga 15 años de antigüedad, sin Afore, sufriría una ampliación de su jornada laboral de 7 por ciento (trabajaría 2 años más). Con la misma antigüedad pero en Afore, sufriría un aumento de 13 por ciento (4 años más).

c) El de 25 años de antigüedad, sin Afore, trabajaría el mismo número de años que en la Ley solidaria, pero en Afore, sufriría un aumento en su jornada laboral de 13 por ciento (4 años más). Este es un duro golpe al valor de la fuerza de trabajo. Como se sabe, las horas extras se pagan al doble porque significan un mayor esfuerzo del trabajador, sin embargo, ahora los trabajadores del sector público van a laborar años extras o cientos de horas “extras” que serán pagadas al mismo precio que las anteriores.

Además, se pretende suprimir la tendencia, establecida por las luchas de los trabajadores y sus sindicatos, en el sentido de trabajar menos horas diarias, semanales o anuales (piénsese en los primeros tiempos del capitalismo cuando el obrero comenzaba a trabajar desde los cinco o seis años de edad y llegaba a laborar 12, 14 16 horas diarias).

Eso con datos oficiales. Otros estudios arrojan resultados aún más terribles. Jorge Cardiel Hurtado, investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM plantea el problema de cuánto pueden durar los fondos acumulados en las cuentas individuales.

El investigador toma tres niveles de ingreso. En el primero, que es el mayoritario, están los que ganan dos salarios mínimos. El segundo están los que reciben seis. En el tercero están quienes alcanzan 16 salarios mínimos. (Los tres casos pagando cuotas durante 25 años. El investigador toma tres Afores (las de mayor rendimiento en el momento de la investigación), aquí tomamos las cifras de la Afore que ofrece rendimientos más altos y no tomamos en cuenta la inflación.

a) Trabajador de 2 salarios mínimos: al momento de retirarse tiene en su cuenta individual, 186 mil pesos (números redondos). Si se divide esa cantidad entre 3000, arroja que el trabajador podría tener esos 3000 pesos mensuales sólo durante 62 meses (ejemplo sin tomar en cuenta inflación).

b) Trabajador de 6 salarios mínimos recibe al final de su vida laboral: 448 mil pesos. Sólo le ajustarán para 50 meses percibiendo 9 mil mensuales.

c) Trabajador con 16 salarios mínimos: 1 millón 100 mil pesos. Para 46 meses, pesa sobre la clase trabajadora una terrible condena¹, ya que representa un grave retroceso en materia de seguridad social , ya que condena a millones de trabajadores al servicio del Estado a no contar con una pensión digna para su vejez; duplica aportaciones y reduce beneficios.

¹ Camacho, Zoísmo “Fortuna” año:4, núm: 49, feb. 2007.

CONCLUSIONES

En este trabajo se presentó una descripción del funcionamiento de los sistemas de pensiones públicos a nivel federal: el sistema de los trabajadores del apartado A que están afiliados al IMSS y el de los trabajadores del apartado B. También se realizó una evaluación del funcionamiento de estos sistemas, concluyéndose que ambos necesitan adecuaciones.

El sistema del IMSS presenta importantes problemas de diseño que deben ser corregidos para que los trabajadores obtengan mayores beneficios y el costo fiscal sea el menor posible. En particular, se debe modificar el funcionamiento de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo, la regulación de las inversiones de las siefores, la regulación de las aseguradoras de rentas vitalicias y el funcionamiento del Infonavit.

En los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo se observa que la prima de los mismos fue establecida arbitrariamente en el año de 1995 sin considerar el precio de las rentas vitalicias y el saldo acumulado en las cuentas individuales.

Se encontró que utilizando la información del IMSS, la prima del seguro de invalidez y vida es insuficiente por lo que el faltante debe ser cubierto por el gobierno federal o mediante recursos de otros seguros. Asimismo, la prima vigente es superior a la observada en otros países con sistemas de pensiones similares. El seguro de riesgos de trabajo presenta una prima mayor a la de equilibrio.

Por otra parte, al igual que en el caso de las afores, la regulación de inversiones es con base en restricciones cuantitativas, lo que inhibe una adecuada administración de riesgos. A diferencia de las afores, las aseguradoras asumen el riesgo de que las tasas que obtengan por la inversión de las reservas técnicas sean menores a las garantizadas y el riesgo de que los asegurados sobrevivan más de lo esperado. El riesgo de mayor longevidad de los pensionados se atiende a través de las reservas, resultado de los recargos a las tablas actuariales, mismas que deben ser revisadas periódicamente. El riesgo de las inversiones requiere una adecuada administración de activos y pasivos.

La existencia de garantías implícitas a los pensionados por parte del Estado y el que los accionistas de las aseguradoras tienen limitada su pérdida máxima probable al capital invertido en la compañía, puede traer como consecuencia problemas de riesgo moral: mayores niveles de insolvencia de una o varias aseguradoras.

La rentabilidad de la subcuenta vivienda es el principal problema de diseño, debido a que esta mezclando un programa de vivienda de interés social que busca otorgar créditos baratos y un sistema de pensiones basado principalmente, en un pilar de contribuciones directas. Los objetivos de estos programas son incompatibles. Se analizó de manera muy superficial el funcionamiento del Infonavit y se concluyó que a pesar de que operara como entidad financiera, no podría pagar en valor esperado la misma tasa de rendimiento que las siefores debido a que los recursos se direccionan por la ley a esta rama de la actividad económica y solamente una institución los administra.

Dada la importancia de la subcuenta de vivienda dentro de las aportaciones totales, la tasa de reemplazo de los trabajadores depende en gran medida de la rentabilidad que

pague el Infonavit. La baja rentabilidad también tiene efectos no deseados en el costo de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo y en el costo fiscal.

La intervención del Estado en el mercado de vivienda se justifica para asegurar riesgos no asegurables por los mercados privados en dos niveles: en el otorgamiento de crédito y en la bursatilización de hipotecas. Asimismo, se justifica la participación del Estado para redistribuir el ingreso hacia familias menos favorecidas.

El sistema de pensiones del ISSSTE presenta problemas de viabilidad financiera y, al no ser un plan fondeado y portable, afecta a aquellos trabajadores que dejan de trabajar para el Gobierno Federal o que no reúnen el número de años requerido para obtener una pensión.

Los beneficios que paga el sistema del ISSSTE son mayores a los del IMSS y las contribuciones al sistema son menores. Por lo anterior, el plan que opera como sistema de reparto requiere de crecientes aportaciones del Gobierno Federal para su funcionamiento. El valor presente de esas contribuciones conservadores, asciende a 35 por ciento del PIB. Esto significa una deuda pública implícita para el Gobierno Federal.

La reforma al sistema de pensiones es ahora un fenómeno mundial que ha tenido que darse debido al cambio en las estructuras económicas, demográficas y sociales. En general, estos procesos han sido parte de importantes transformaciones económicas. Las reformas en la seguridad social implican muchos aspectos diferentes de manera complicada. No hay una sola forma de proceder y cada país ha aplicado su propio modelo. Sin embargo, es claro que cualquier solución que se elija debe cumplir por lo menos dos requisitos: viabilidad financiera y aceptación social.

A lo largo de este trabajo se analizó la reforma mexicana al sistema de pensiones y se realizó algunas evaluaciones preliminares sobre sus efectos futuros sobre la economía mexicana. Se presentó y comparó las características principales de los sistemas de pensiones antiguo y nuevo. Fueron varios los factores que dieron lugar a la reforma.

Primero, el antiguo sistema IVCM-IMSS era económicamente insostenible y, segundo, la economía mexicana necesita aumentar su tasa de ahorro interno. Básicamente, la reforma consiste en establecer un sistema capitalizable de aportaciones definidas basado en cuentas individuales con una pensión mínima garantizada proporcionada por el gobierno. El total de aportaciones corresponde a 13.5% del salario del trabajador promedio para acumularse en las cuentas individuales, más 2.5% para el seguro de invalidez y vida que continúa siendo administrado por el IMSS.

El nuevo sistema mexicano tiene muchos elementos en común con otras experiencias en América Latina. Sin embargo, muestra algunas ventajas y desventajas con relación éstas. Respecto a las ventajas, el nuevo sistema respeta los derechos adquiridos de los trabajadores actuales, el nuevo sistema sustituye por completo al sistema antiguo, los costos administrativos se reducen al limitar el número de transferencias entre administradoras de pensiones tienen permitido operar varios fondos, la ley no establece una tasa de rendimiento mínima garantizada para los fondos de inversión, existe una agencia centralizada para la recaudación de aportaciones y un banco de datos centralizado.

Por otra parte, las desventajas incluyen que los fondos tengan prohibido ser invertidos en valores extranjeros, que el IMSS sea el único que suministra el seguro de invalidez y vida, la pensión mínima, la AFORE del IMSS, la forma de operación de la subcuenta de vivienda, problemas de portabilidad y las restricciones a la participación en el mercado. Estas situaciones deben ser modificadas en el futuro para mejorar el nuevo sistema.

El costo fiscal de la transacción al nuevo sistema es relativamente bajo comparado con reformas similares en otros países de América Latina. El valor presente del costo de transacción representa alrededor de 82.6% del PIB, que es menor, por ejemplo, que en Chile y en Colombia. Esto refleja principalmente el hecho que la reforma se llevó a cabo cuando la población de México era aún relativamente joven.

La reforma tendrá un importante efecto sobre el ahorro financiero. Los saldos acumulados en las cuentas individuales podrían alcanzar 24% del PIB después de 10 años, alrededor de 48% después de 20 años y 72% pasados 30 años. Esto aumentará la posibilidad de financiar en México proyectos de inversión en el largo plazo y también fomentará una mayor eficiencia en el sector financiero.

Las principales recomendaciones para resolver los problemas más importantes que presentan los sistemas de pensiones públicos en nuestro país se presentan a continuación:

- i. Crear un sistema nacional de pensiones para todos los trabajadores asalariados y no asalariados, para lo cual tendrían que eliminarse el sistema de pensiones de los trabajadores del apartado B e idealmente, se incorporarían también a éste sistema nacional de los trabajadores de los gobiernos estatales. Las características del sistema serían las del sistema vigente para los trabajadores del apartado A.
- ii. Obligar a todas las empresas e instituciones públicas que tienen planes ocupacionales a realizar cada año valuaciones actuariales que muestren si están fondeados. En caso de existir un déficit actuarial, las empresas tendrían la obligación de proponer medidas que eviten el crecimiento del mismo en el tiempo y de cómo resolver el problema dentro de un plazo establecido. La información sobre las condiciones de estos planes en cuanto a beneficio, costos y pasivos laborales serían en todo momento del conocimiento de la opinión pública general.
- iii. Homologar los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo en cuanto a la definición de invalidez e incapacidad, y establecer la prima para lo mismos, de acuerdo al valor presente esperados de las obligaciones y los ingresos.
- iv. Modificar el funcionamiento del seguro de invalidez y vida con el propósito de disminuir la prima del seguro hacia los estándares internacionales. Particularmente, abrir a la competencia la prestación del servicio por parte de aseguradoras con contratación colectiva por parte de la afore para sus afiliados a través de licitaciones públicas.
- v. Cambiar gradualmente, la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones de restricciones cuantitativas a la regla del inversionista prudente. La supervisión debe estar orientada a la adecuada administración de riesgos de acuerdo a la tolerancia al riesgo de las autoridades.
- vi. Ampliar el ámbito de decisión tanto de las afores como de los trabajadores a efecto de no inhibir la diferenciación de productos.

- vii. Revisar la regulación de las aseguradoras en cuanto a la constitución e inversión de las reservas técnicas y requerimientos de capital con base en el riesgo que asumen como resultado de las prácticas comerciales. Asimismo, se debe hacer explícito a los asegurados, el alcance, en su caso, de las garantías del Estado por la quiebra de una aseguradora. Se deben publicar periódicamente indicadores de tasas reales garantizadas y el riesgo que enfrentan compañías para hacer frente sus compromisos.

El sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del estado ha sido deficitario desde hace ya tiempo atrás, debido a la dinámica del empleo en el sector público que aceleró la crisis a la que llegan todos y cada uno de los sistemas de reparto, que pagan las pensiones con las contribuciones de los trabajadores en activo a la seguridad social. El coeficiente de dependencia que es la relación entre los pensionados y los trabajadores en activo, se incrementó hasta llegar a que las contribuciones a la seguridad social ya no alcanzan para pagar las pensiones, es por ello que el estado ha venido pagando ese déficit que tiene a seguir creciendo de manera insostenida.

Es difícil conocer el verdadero panorama de la reforma del ISSSTE, cuando aún no existe un diagnóstico oficial verificable, ni se ha evaluado la reforma del IMSS. En el caso del IMSS en 1995, para conservar en operación dicho esquema sólo habría dos opciones: aumentar las cuotas, lo cual además de impopular sería incluso inútil, toda vez que por ejemplo, al llegar al 2020 con igual número de trabajadores en activo que pensionados, cada trabajador en activo debería hacerse cargo de la pensión completa de un pensionado, de manera que sería necesario prácticamente entregar todo su ingreso para cubrir la pensión de un trabajador en retiro. La segunda opción es la que se ha empleado hasta la fecha: trasladar recursos de otras tareas para subsanar las finanzas en el fondo de pensiones del ISSSTE. Esto significó emplear, en primera instancia, lo originalmente destinado al fondo de servicios médicos de la propia institución, lo que ha derivado en los cada vez más deficientes servicios de salud que ofrece dicha Institución, pero incluso, tal reasignación ha sido insuficiente, de manera que se han tenido que realizar transferencias a nivel gobierno federal y no sólo a nivel interno del ISSSTE, para sufragar tales gastos.

La agenda pendiente en materia de pensiones para nuestro país es muy amplia. Es necesario atenderla a la brevedad para garantizar a los trabajadores que tendrán beneficios prometidos al momento del retiro. Para evitar mayor endeudamiento implícito del gobierno federal que ponga en riesgo la sustentabilidad fiscal. Para propiciar los efectos deseados de fomentar el ahorro nacional, de formalizar el mercado de trabajo y desarrollar el mercado de capitales, elementos esenciales para elevar la tasa de crecimiento económico a los niveles requeridos para mejorar el bienestar de la población.

BIBLIOGRAFIA

Antrás, Antoni; *Planes y Fondos de Pensiones*, EADA GESTION, España, 1992.

Araujo Aguilar, José; *AFORES*, Guía Básica, Mc Graw Hill, México 1997.

Ayala Espino, José; *Economía Pública. Diccionario Moderno*, FE, UNAM, México 1998

-----; *Instituciones y Economía. Una introducción al neoconstitucionalismo económico*, FE, UNAM, México 1998. Mimeo.

-----; *Economía del sector público mexicano*, FE, UNAM, México 2001. Esfinge.

Amescua Ornelas, Nohahenid; *Las AFORES paso a paso*, SICCO, México 1997.

Banco Mundial; *Informe anual 2001*.

Banco Mundial; *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994.

Barra Mexicana de Abogados; *Reformas al sistema de seguridad social*, Colección Foro de la Barra Mexicana, THEMIS, México 1997.

Branchet Márquez; *El pacto de dominación: estado clase y reforma social en México, 1910-1995*. COLMEX, 1996.

Bertranou, Julián; *La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro*, COLMEX, México, 1995.

Boltvinik, Julio; Hernández Laos; *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI*, México, 1999.

CEPAL; América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050, Boletín Demográfico, año 35, N° 69, LC/G.2152-P, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.179. 2002

CIDE (2000a); *Pensionados en el Apartado B: Una evaluación preliminar*.

CIDE (2000b); *Análisis de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo en la Nueva Ley del Seguro Social*.

CONSAR (1999); *Ley de los Sistemas de ahorro para el retiro*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México 2000.

González Baez, Alejandro; *Suficiencia Financiera del seguro de riesgos de trabajo bajo la Nueva Ley del IMSS*, en *Visión Actuarial*, Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, abril 2000.

González Roaro, Benjamín; *La seguridad social en el mundo*, Siglo XXI, México, 2003.

Hernández Licona, Gonzalo; *Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México*, serie de financiamiento del desarrollo, N° 114., LC/L.1482-P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G-15.

Kurczyn Bañuelos, Sergio; *Reforma del Sistema de Pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos*, en *Comercio Exterior*, Septiembre de 1996.

Lederman, Daniel; *Los sistemas de información en los sistemas de pensiones*, mimeo. 2000

ISSSTE; *Ley del IMSS*; Ediciones Delma 2001.

IMSS; *Ley del ISSSTE*; Ediciones Delma 2001.

INEGI; *Anuario estadístico*, 2000.

Lora, Eduardo y Carmen Pagés; *Hacia un envejecimiento responsable: Las reformas de los Sistemas Pensionales en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre 2000.

Lomelí Venegas, Leonardo; *La Economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y reforma de los sistemas de seguro social y Salud pública*, Tesis de Licenciatura, FE, UNAM, México, 1997.

Macías Santos, Eduardo et al; *El Sistema de Pensiones en México dentro del Contexto Internacional*, COPARMEX, IPE, THEMIS, México, 1993.

Morita Cancino, José Manuel; *El ABC de las AFORES*, El Fiscal, México 1997.

OIT (Organización Internacional del Trabajo); *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, 2000, Lima, oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Ortiz Mena, Antonio; *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México y Fideicomiso Historia de las Américas, México D,F, 1998.

Ramírez López, Berenice; *La Seguridad Social Reformas y Retos*. Miguel Ángel Porrúa. México 1999.

Rosen S., Harvey; *Hacienda Pública*, editorial Mc Graw Hill, España 2002.

Ruiz, Clemente; *Sistemas de seguridad social en el siglo XXI*, Editorial Diana, México 1994.

Samuelson, Paúl; *Economía*, McGraw-Hill Interamericana, México, 2004.

Sales Sarrapy, Carlos, Fernando Solís Soberón y A. Villagómez (1999); *Pension system reform: The mexican case*, en Feldstein, Martin (ed), Privatizing social security, The University of Chicago Press.

Sauri C., Carlos; *Fondo de Pensiones*, en *Ejecutivo de Finanzas*, No.2, año XXV, Febrero de 1996.

Solís Soberón, Fernando; *Descripción del Sistema de Ahorro para el Retiro*, documento de trabajo, CONSAR; septiembre 1994.

Solís Soberón, Fernando et al; *La Seguridad Social en México*, El Trimestre Económico FCE. México, 2001.

-----; “*Ahorro y pensiones en México: un estudio al nivel de las familias*”, *Economía Mexicana*, vol.8, No 2, CIDE.

Solís Soberón, Fernando y Villagómez Amescua, Alejandro; *Las pensiones en México*. México, CIDE, 1997.

Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones; *Sistema chileno de pensiones*, Noriega Limusa, México, 2004.

Trueba Lara, José Luis; *AFORES Bajo la Lupa*, TIMES editores, México, 1997.

Ulloa Padilla, Odilia; *Nueva Ley del Seguro Social: la reforma provisional del fin de siglo*, el cotidiano, núm. 78, UAM Xochimilco, México, Septiembre de 1997.

Villegas, Claudia; *De privilegios*, en *El Economista*, 18 de marzo de 1997.

Zepeda, Manuel; *El desafío de la vivienda, en la seguridad social en México*, CIDE F.C.E. 1999.