

NATURALEZA Y ALCANCES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Mauricio Reynonoso Laureano*

*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Naturaleza y alcances del Sistema de Ahorro para el Retiro

Resumen

En el presente trabajo analizamos en primer lugar al subsistema de pensiones, dentro del contexto general de lo que es –o debe ser– el sistema de Seguridad Social en el Estado Moderno del Bienestar. Este antecedente, aunque aparentemente de naturaleza meramente teórica, sirve de marco para el posterior análisis y crítica del régimen de capitalización individual, implantado en México desde el año 1997. En el mismo sentido, realizamos una síntesis histórica de la evolución de la Seguridad Social en el mundo y la influencia de grandes acontecimientos de la historia universal en la creación de importantes organizaciones internacionales e instrumentos en materia de Seguridad Social que influyeron la evolución del sistema de Seguridad Social mexicano desde finales del siglo XIX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, complementamos el análisis histórico con un breve estudio de los antecedentes históricos y legislativos del sistema de Seguridad Social mexicano, desde los años inmediatos anteriores a la Revolución Mexicana, hasta antes del surgimiento de la Ley del Seguro Social Mexicano de 1973. Finalmente, y debido a su importancia para la comprensión de la evolución legislativa de nuestro sistema de pensiones, desde el sistema de reparto solidario hasta la consolidación del sistema de capitalización individual, analizamos por separado cada uno de los antecedentes legislativos de nuestro actual sistema de ahorro para el retiro, desde la creación de la Ley del Seguro Social Mexicano de 1943, hasta la creación de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y la unificación del sistema de ahorro para el retiro en México.

I. La Seguridad Social y el subsistema de pensiones

Definición.

La Seguridad Social es un sistema de seguros a cargo del Estado que otorga prestaciones en dinero y en especie a los sujetos asegurados, cuando se colocan en la situación abstracta prevista por la Ley, que puede ser muerte, vejez, retiro, cesantía por edad avanzada, enfermedades, accidentes, maternidad, desempleo, entre otros. La Seguridad Social debe velar porque las personas que están limitadas o imposibilitadas, sea temporal o permanentemente, de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles a tal efecto recursos financieros o

determinados servicios.

El Departamento de Seguridad Social de la OIT, con sede en Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación, también de la OIT, con sede en Turín; y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra, publicaron en 1991 un interesante documento titulado "Administración de la Seguridad Social". De este documento se transcribe una definición muy integral de lo que debe entenderse por Seguridad Social:

Una definición de Seguridad Social ampliamente aceptada es la siguiente: Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

La Seguridad Social es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos, a una protección básica para satisfacer estados de necesidad. Es así como la concepción universal respecto del tema ha llevado a cada nación a organizarse con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo. En este contexto, siempre se concibió al Estado como el principal, si no el único promotor de esta rama de la política socioeconómica, puesto que los programas de Seguridad Social están incorporados en la planificación general de este. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más desprotegidas y, por lo tanto, deben ser las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

El subsistema de pensiones.

El sistema de Seguridad Social integral, como conjunto orgánico, interrelacionado e interdependiente de regímenes de protección social, está organizado en subsistemas. El sistema de ahorro para el retiro es, en realidad,

un subsistema del sistema de Seguridad Social.¹ Entre los diferentes países existen básicamente dos tipos o regímenes de pensiones de retiro: el régimen de solidaridad intergeneracional (también llamado sistema de reparto) y el régimen de capitalización individual.

En la década de 1980, coincidiendo con la implantación del modelo económico neoliberal, se inició lo que se ha dado en llamar una ola de privatización de la Seguridad Social, mediante la implantación de regímenes de capitalización individual, siendo su modelo latinoamericano prototípico el implantado en Chile en 1981, durante la dictadura de Augusto Pinochet.

El modelo chileno se ha extendido en varios países de América Latina y el Caribe, como se muestra a continuación:

País	implementación	Tipo de régimen
Colombia	1993	Mixto
Perú	1993	Mixto
Argentina	1994	Mixto
Uruguay	1995	Mixto
El Salvador	1995	Unico
México	1997	Unico
Bolivia	1997	Unico
Costa Rica	2000	Mixto
Nicaragua	2000	Unico
República Dominicana	2003	Unico
Ecuador	En proceso	Mixto

Sin embargo, el modelo chileno de capitalización individual ha sido ampliamente criticado, pues la realidad ha demostrado que solo beneficia a quienes durante su vida productiva son capaces de mantenerse dentro del sector formal de la economía, y capitalizar altos ingresos de manera constante. Otro aspecto negativo de este régimen es que legitima al Estado para desentenderse de su obligación fundamental de proporcionar Seguridad Social y, además, rompe con tres de los principios que tradicionalmente se han considerado fundamentales del sistema de Seguridad Social en cualquier Estado del Bienestar: solidaridad, universalidad y carácter público del sistema. La propia Presidenta Michelle Bachelet ha expresado críticas al sistema de pensiones chileno, al señalar que:

...deja fuera a una gran cantidad de trabajadores independientes, muestra poca competencia, hay altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno que tiene alta rotación, alta

¹Otros subsistemas son, por ejemplo, el de salud y el de vivienda. El número y extensión de los subsistemas dependerán del grado de desarrollo del sistema de seguridad social del país de que se trate.

informalidad, y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias²

En el mismo sentido, el XI Congreso de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), reunido del 8 al 14 de noviembre de 1998 en la Ciudad de México, acordó:

Rechazar el modelo de Seguridad Social privatizador que sólo busca fortalecer los mercados de capitales a través de inversiones forzadas de los trabajadores, elimina o reduce sensiblemente la responsabilidad o rol regulador del Estado, los trabajadores no participan en la administración de sus propios recursos y los derechos adquiridos pierden su vigencia y validez legal...

Por su parte, el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela³, reconoce a "La Seguridad Social como servicio público de carácter no lucrativo". Esta disposición motivó una decisión del Banco Interamericano de Desarrollo, que transmitió al gobierno venezolano, en el sentido de que no podía aportar su cooperación financiera y técnica si no privatizaba la Seguridad Social. Esto demuestra que la implantación de regímenes de capitalización individual forma parte de un plan para imponer el modelo de desarrollo neoliberal.

Resulta interesante señalar que, a casi 28 años de la implantación del modelo de capitalización individual en la República de Chile, solo unos cuantos países europeos lo han hecho propio: Polonia, Hungría, Letonia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Macedonia y Rusia. Lo interesante de esto es observar que se trata precisamente de algunos de los países menos desarrollados de Europa. Ahora bien, si el régimen de capitalización individual es tan bueno ¿porqué entonces no ha sido adoptado por naciones desarrolladas?

No se puede afirmar en definitiva que el modelo chileno de cuentas individuales de capitalización individual sea un fracaso; sin embargo es claro que, a casi 28 años del surgimiento del modelo chileno de capitalización individual, han quedado probados sus defectos y debilidades.

II. Síntesis histórica de la Seguridad Social

El prócer de la Independencia y la integración latinoamericana, Simón

²La Nación, Santiago de Chile, 17 de marzo de 2006. Fuente citada por Ortiz Balderas en su *Crítica propositiva al Sistema de Ahorro para el Retiro en México*.

³Publicada el 30 de diciembre de 1999 en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* (dieciocho años después de la implantación del régimen de capitalización individual en Chile).

Bolívar, en el discurso de Angostura (15 de febrero de 1819) dijo que "el sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".

Las Ideas de Simón Bolívar fueron expresadas 62 años antes que la Seguridad Social, como tal, hiciera su aparición en el mundo. No le había llegado su tiempo a las ideas del Libertador, pero fructificaron y fueron denominadas según él lo había adelantado.

La Seguridad Social nació en Alemania, como producto del proceso de industrialización, las fuertes luchas de los trabajadores y la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época. Primeramente, los trabajadores se organizaron en asociaciones de autoayuda solidaria, destacando las "mutuales de socorro mutuo", las cooperativas de consumo y los sindicatos. Eran los tiempos en que Alemania era gobernada por el Káiser Guillermo II. Como primer gran documento de compromiso social del Estado, se caracteriza el Mensaje Imperial, de 17 de Noviembre de 1821, anunciando protección al trabajador, en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

Impulsadas por el canciller alemán Otto Von Bismarck, fueron emitidas tres leyes sociales, que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal:

- Ley del Seguro contra Enfermedad de 1883;
- Ley del Seguro contra Accidentes de Trabajo de 1884; y
- Ley del Seguro contra la Invalidez y la Vejez de 1889.

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron tan eficaces que muy pronto fue extendido a otros países de Europa y, poco más tarde, a otras partes del mundo.

En 1889, en París se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales. Sus postulados fueron temas relevantes en congresos especiales celebrados en Berna en 1891, en Bruselas en 1897, en París en 1900, en Dusseldorf en 1902, en Viena en 1905 y en Roma en 1908. En el Congreso de Roma se propuso además la creación de conferencias destinadas a conseguir la concertación de convenios internacionales, las primeras de las cuales tuvieron lugar en La Haya en 1910, en Dresden en 1911 y en Zurich en 1912.

En 1919, mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos de los países firmantes pusieron fin a la Primera Guerra Mundial. Como producto de este histórico tratado nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Preámbulo de la Constitución de la OIT es muy rico en contenidos

de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social. El nacimiento de la OIT, a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo. La OIT es una gran autoridad internacional en materia de Seguridad Social. Desde su fundación ha destinado más de 20 Convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia. Cuenta con estudios, publicaciones y expertos que prestan asistencia técnica.

En 1927 se constituyó en Bélgica, con los auspicios de la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

En 1935 se implantó en los Estados Unidos el primer sistema de Seguridad Social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso. A través de esta ley, la Social Security Act, es que el sistema adquirió definitivamente su actual denominación. Esta ley se aplicó realmente a partir de 1938.

En 1938, se implanta en Nueva Zelanda un sistema de Seguridad Social.

En 1941, la Carta del Atlántico estableció entre sus objetivos "el progreso económico y la Seguridad Social".

En 1942, en la Declaración de Santiago de Chile se estableció lo siguiente:

...cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva.⁴ Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

Parece irónico pero fue Chile el primer país de Latinoamérica en pronunciarse a favor de la Seguridad Social como función del Estado basada en un régimen solidario de reparto.

En 1942, el inglés William Beveridge, desarrolla un plan integral de Seguridad Social que tiene fuerte repercusión en los demás países. Este importante antecedente determinó que al finalizar la Segunda Guerra Mundial se generalizara la implantación de sistemas de Seguridad Social en todos los países. Conocido como el "Plan Beveridge", contiene una concepción mucho más amplia de la Seguridad Social. Tiende a contemplar las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y trata de remediarlas cualquiera que fuera su origen.

En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia, presentó la declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus

⁴El énfasis es nuestro.

miembros. En su Título III estableció:

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:
- *extender medidas de Seguridad Social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.*

La Seguridad Social adquirió tal relevancia que en 1948 apareció como parte integrante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 22 establece:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".⁵

En 1951 apareció la Carta Social Europea donde se consagra la Seguridad Social como política fundamental.

En 1951 se constituyó la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social que trabajó sobre un proyecto de Código Iberoamericano sobre Seguridad Social.

En 1952, la OIT en su Conferencia anual el 28 de junio de 1952, acuerda el Convenio 102 (Convenio Sobre la Seguridad Social, norma mínima).⁶

En 19 de marzo de 1963, se constituyó el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social como órgano de Docencia y Capacitación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

III. Antecedentes del Sistema de Ahorro para el Retiro en México.

No cabe duda de que el sistema de pensiones es un pilar fundamental de la Seguridad Social en México, no sólo porque forma parte del intrincado sistema financiero mexicano, sino porque constituye el mecanismo del cual

⁵El documento se puede consultar en el sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

⁶El documento se puede consultar en el sitio oficial de la Organización Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

dependerán, tarde o temprano, la mayoría de los mexicanos que formen parte de la población económicamente activa. Sin embargo, nuestro actual sistema de pensiones es apenas el producto reciente de una larga evolución del sistema de Seguridad Social, que comenzó a principios del siglo XX.

Desde la conquista, hasta la culminación de la Revolución Mexicana, los grandes cacicazgos fueron característicos en México. Ni la Independencia, ni la Reforma pudieron abarcar el área de la Seguridad Social de los trabajadores y de sus familias, ya que tenían jornadas laborales excesivas y sin protección contra eventualidades de ningún tipo.

Antes de la Revolución de 1910, los únicos antecedentes verdaderos de nuestra legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran a principios del siglo XX, en los últimos años de la época porfiriana: en diez disposiciones de carácter estatal:

1. Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México o Ley Villada h del 30 de Abril de 1904.
2. Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León, o Ley Bernardo Reyes h del 9 de Noviembre de 1906.
3. Decreto de Venustiano Carranza del 12 de Diciembre de 1912.
4. Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Chihuahua, promulgada por el General y Gobernador del Estado Salvador R. Mercado, el 29 de Julio de 1913.
5. Decreto número 7 del Coronel Manuel Pérez Romeo, Gobernador y comandante militar del Estado de Veracruz, del 4 de Octubre de 1914, por el que se establece el descanso dominical para los dependientes del comercio y la industria.
6. Decreto del General y Gobernador el Estado de Jalisco Manuel M. Diéguez, de fecha 2 de Septiembre de 1914, en el que se establece el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones y la jornada de trabajo en las tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa.
7. Ley del Trabajo del Estado de Jalisco, de fecha 7 de Octubre de 1914, promulgada por el Gobernador Manuel Aguirre Berlanga,
8. Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, promulgada por el General y Gobernador del Estado Cándido Aguilar, el 19 de Octubre de 1914.
9. Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, promulgada por el General y Gobernador del Estado Salvador Alvarado, el 11 de Diciembre de 1915, que establecía el mutualismo, en apoyo a los trabajadores.
10. Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo, del 25 de Diciembre de 1915.

La Revolución Mexicana de 1910 fue un clamor popular que exigía la reivindicación de las clases desprotegidas, principalmente campesinos y obreros; que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, que en su época se consideró vanguardista en materia de trabajo y previsión social, pero que en la realidad muchas de sus disposiciones fueron letra muerta durante varias décadas.

Mucho ha cambiado sin embargo nuestro sistema de ahorro para el retiro desde la promulgación de la Constitución de 1917, en la cual se consagraron los postulados mínimos de protección a los trabajadores en los artículos 27 y 123. Fue el 23 de Enero de 1917, en la 57ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, cuando se leyó el dictamen, entre otras cosas, de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional. Y fue precisamente en el original artículo 123 donde por primera vez en la historia de México se hizo una –muy escueta– referencia a los problemas de cesantía y vejez al señalarse lo siguiente:

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

Desafortunadamente, lo que en el texto constitucional se presentaba como una disposición vanguardista, en la práctica era letra muerta. Pero no podemos dejar de reconocer que dicha disposición fue importante, por ser el primer antecedente de nuestro actual sistema de pensiones.

A partir de entonces podemos señalar un proceso de constante trabajo legislativo. Las leyes en materia de Trabajo que surgieron después de la promulgación de la Constitución de 1917, hasta antes de la primera Ley del Seguro Social fueron las siguientes:

- 1.El Código de Trabajo de Yucatán de 1918;
- 2.El proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y territorios federales;
- 3.El Código de Trabajo de Puebla, promulgado el 14 de Noviembre de 1921;
- 4.El Código de Trabajo de Campeche, del 30 de Noviembre de 1924;
- 5.Las Leyes de Trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925;
- 6.Proyecto de la Primera Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución;

7. Primer proyecto de Ley del Seguro Social de 1925;
8. Iniciativa de Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales;
9. Ley del Trabajo de Aguascalientes de 1928; y
10. Proyecto del Código Federal del Trabajo.

Posteriormente, el 9 de diciembre de 1921 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social Obrero, que creó un impuesto con un tope máximo del 10% del salario, que se consideraba como participación de utilidades, con el cual se constituiría una reserva para el Estado, con el objeto de atender los derechos de los trabajadores en los rubros de a) indemnización por accidente; b) jubilación por vejez; y c) seguro de vida; así como también la obligación de invertir dicho fondo de reserva en instituciones de crédito para fomentar un aumento en el capital, que permitiría construir habitaciones con fines de adquisición para los trabajadores. Este mecanismo era visionario, en el sentido de que buscaba invertir el dinero del fondo de reserva en instituciones de crédito, para buscar así un mayor rendimiento para la construcción de vivienda para los trabajadores. Sin embargo, el establecimiento de un sistema de pensiones sustentado en un esquema financiero eficiente no se pudo consolidar sino apenas recientemente.

En 1928 se presentó ante la convención obrero-patronal el primer proyecto de Ley Federal del Trabajo, que reglamentaba el establecimiento del Seguro Social. Y el 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, con lo cual se federalizó la materia laboral, quedando redactada en los siguientes términos:

XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Posteriormente, el Presidente Abelardo L. Rodríguez ordenó la creación de una comisión encargada de redactar un proyecto de Ley del Seguro Social, que sin embargo nunca se promulgó. Algo similar sucedió durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, en la cual fueron elaborados varios proyectos de Ley del Seguro Social, sin embargo ninguno se promulgó.

En 1929 el Congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional para establecer que se considera de utilidad pública la

expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otros con fines análogos. Sin embargo, habrían de pasar quince años para que la ley se hiciera realidad.

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, en la cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartita, que incorporaba a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas.

Sin embargo, se consideró el proyecto requería estudios posteriores, así que por encargo del mismo Presidente, se elaboro un nuevo proyecto que resumía la experiencia de los anteriores. Su principal autor fue titular de la Secretaría de Gobernación, el Licenciado Ignacio García Téllez.

El proyecto de Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que cubriría o prevendría los siguientes riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación voluntaria.

El proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938, pero tampoco fue aprobado, pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento más completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

IV. La Ley del Seguro Social Mexicano de 1943.

A partir de 1939 la situación de guerra motivó muchas inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social. Uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico fue que, una vez derrotadas las potencias nazi-fascistas, había que lanzarse a la búsqueda de instituciones, tanto nacionales como internacionales que procuraran, aparte de la paz y tranquilidad mundiales. la seguridad de que todos los hombres de todos los países pudieran vivir libres tanto de temores como de necesidades.

En 1941, en el ámbito de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se creó el Departamento de Seguros Sociales, encargado de elaborar un proyecto de ley que sirvió de base para los trabajos de la comisión técnica redactora de la Ley del Seguro Social,

Por lo anterior, hacia 1942 confluían todas las circunstancias favorables

para que finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social.

El interés del presidente Ávila Camacho por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día que asumió la presidencia de la República, cuando anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, designando como titular a quien fuera Secretario de Gobernación del régimen anterior.

Atendiendo la tónica del momento, la función inicial de la nueva institución fue limar las asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal. Además, en diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo como suprema justificación que se cumpliría así con uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de su familia; contribuir al cumplimiento del deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales.

El Congreso aprobó la Iniciativa y, el 19 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Seguro Social". En ésta se estableció que la finalidad de la Seguridad Social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Como instrumento básico de la Seguridad Social estableció el Seguro Social y, para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social

Dicha ley fue bastante innovadora, en el sentido de que estableció varios principios básicos que no necesariamente se desprendían de la interpretación del artículo 123 constitucional, como por ejemplo en su artículo primero, que señalaba: El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio. Ahora bien, según la exposición de motivos, la justificación del carácter obligatorio del seguro popular era que la antigua y vasta experiencia había demostrado la incapacidad del ahorro individual espontáneo para fomentar fondos de previsión, debido a que el volumen de los salarios nunca permite reunir fondos bastantes para defenderse contra los riesgos naturales y profesional, aunado esto a la deficiente educación previsora.

El Seguro Social se limitó en un principio a los trabajadores asalariados y cooperativistas, lo cual significó que, en un principio, era exclusivo para los trabajadores de empresas privadas o estatales, de administración obrera o mixta, a los miembros de sociedades cooperativas y a los aprendices. Pero posteriormente, el seguro se extendió también a ejidatarios, comuneros,

colonos y pequeños propietarios; trabajadores de industrias familiares, trabajadores independientes y demás trabajadores no asalariados.

Además, la Ley de 1943 estableció, como forma de financiarse, un sistema de cotización bipartito, cuyas cuotas estaban a cargo de patrones y trabajadores. Posteriormente se incluyó al Estado, transformándose entonces en un sistema tripartito.

Los riesgos protegidos por la Ley fueron los siguientes:

- accidentes de trabajo;
- enfermedades profesionales;
- enfermedades no profesionales;
- maternidad;
- invalidez;
- vejez;
- muerte; y
- cesantía en edad avanzada

Asimismo, la ley estableció prestaciones en efectivo y en especie. Las primeras cubrían a los trabajadores incapacitados temporal o permanentemente por el trabajo; las segundas protegían en casos de enfermedades y accidentes.

Por lo que se refiere al pago de pensiones, la Ley de 1943 establecía que tenían derecho a recibir la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, aquellos trabajadores asegurados que hubieran cumplido sesenta y cinco años de edad y que tuvieran acreditadas por lo menos setecientas semanas de cotización al seguro. Y aquellos que habiendo cumplido sesenta años de edad quedaran privados involuntariamente de trabajo remunerado, tenían derecho a recibir una pensión de vejez reducida, siempre y cuando acreditaran el pago de setecientas cotizaciones semanales.

Posteriormente, se sucedieron reformas a la Ley, en los años 1947, 1949, 1953, 1959 y 1965, que tuvieron por finalidad incrementar la población protegida mediante la incorporación de zonas y regiones del país a la cobertura de servicios, disminución de las condiciones para el otorgamiento de prestaciones, y aumento de las prestaciones existentes.

Como podemos observar, la Ley del Seguro Social de 1943 sentó la estructura básica del Seguro Social como lo conocemos hasta la fecha.

V. La Ley del Seguro Social Mexicano de 1973.

A partir de 1970 hubo un giro importante en la manera de entender la realidad nacional. Se percibió la necesidad de hacer extensivos a toda la población los frutos del desarrollo económico logrado por el país. El Seguro Social se entendió como una de las instituciones más eficaces para construir la justicia social entre los mexicanos, y se buscó favorecer su expansión y consolidar su funcionamiento.

Durante 1972 se iniciaron los estudios para realizar múltiples reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social, mismas que se consideraron tan profundas e importante, que terminaron adoptando la forma de una nueva Ley, aprobada por el Congreso de la Unión y publicadas en 1973. La nueva Ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la Seguridad Social a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados, e implantaba el ramo de guarderías en toda la Republica.

El rasgo más trascendente de esta Ley, fue la más clara intención de que el Seguro Social no se quedara en una mera instancia de justicia laboral sino que, en la medida de las posibilidades, tendiera a construir una "Seguridad Social integral". En estos términos se entendió la facultad otorgada al IMSS, de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna.

No cabe duda de que la política del Presidente Luis Echeverría fue expansionista en materia de Seguridad Social. Esto fue motivado por el carácter populista de su administración, y posibilitado por los excedentes petroleros de la época.

La nueva Ley del Seguro Social de 1973 tenía diferencias importantes respecto a la anterior que abrogó. Así por ejemplo, en su artículo 11 estableció que el régimen obligatorio comprendía los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y también guarderías para hijos de asegurados. Se estableció también que para tener derecho a las prestaciones del seguro de vejez, se requería que el asegurado hubiera cumplido sesenta y cinco años de edad y que tuviera reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales (en vez de las setecientas que exigía la Ley de 1943).

Además, la Ley de 1973 estableció el seguro por muerte, que se entregaba a los beneficiarios del asegurado fallecido, cuando la muerte no fuera consecuencia de un accidente de trabajo:

Artículo 149.- Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado

por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo, las siguientes prestaciones:

- Pensión de viudez;
- Pensión de orfandad;
- Pensión de ascendientes;
- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule; y
- Asistencia médica en términos del capítulo IV de este título.

En 1982 y en años posteriores, el Instituto siguió avanzando en el intento de lograr que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo se incorporara al sistema de Seguridad Social.

VI. EL SAR 92-97

El 22 de febrero de 1992, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación importantes reformas que estuvieron vigentes hasta el 1º de mayo del mismo año. Con dichas reformas inició lo que conocemos como Sistema de Ahorro para el Retiro 92-97 (SAR 92-97).

Mediante las reformas, se adicionó una fracción V a la Ley, que estableció expresamente que el régimen obligatorio comprendía el seguro de retiro. Las cuotas correspondientes a dicho seguro de retiro equivalían al 2% del salario base de cotización y estaban a cargo del patrón.

Por primera vez se incorporó la administración de los fondos de retiro al sistema financiero mexicano, al establecer, en el artículo 183-C, la obligación del patrón de constituir depósitos en efectivo a favor del trabajador en instituciones de crédito:

Artículo 183-C.- Los patrones estarán obligados a cubrir las cuotas establecidas en este Capítulo, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

La cuenta de ahorro para el retiro de cada trabajador estaba integrada, a su vez, por dos subcuentas, una de retiro y otra de vivienda:

Artículo 183.- (...)

Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro deberán, cuando corresponda, tener dos subcuentas: la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de Vivienda.

Se estableció como obligación a cargo del patrón abrir la cuenta de retiro a favor del trabajador, ante la institución de crédito de su elección, que estuviere autorizada para administrar recursos de los trabajadores. Una vez hecho lo anterior, el patrón debía realizar el pago de cuotas y aportaciones tanto de retiro como de vivienda, mediante abonos a dicha cuenta. La institución de crédito a su vez entregaba dichos recursos al Banco de México, quien tenía cuentas abiertas a favor tanto del IMSS como del Issste. Luego, los recursos se invertían en créditos a cargo del Gobierno Federal, mismos que debían garantizar como mínimo un interés del 2% anual, pagadero mensualmente.

Adicionalmente, el trabajador estaba facultado para contratar un seguro de vida con cargo a su subcuenta de retiro y también podía realizar aportaciones adicionales.

En caso de que el trabajador se colocara en los supuestos de vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez, o incapacidad permanente total o parcial, éste o sus beneficiarios (en caso de fallecimiento del trabajador) podían acudir a la institución financiera que manejaba la cuenta a solicitar la entrega de los recursos correspondientes para ser depositados nuevamente en la institución de crédito que el trabajador designara, para que a su elección, adquiriera una pensión vitalicia o le fueran entregados en una sola exhibición.

VII. Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994.

Para poner en funcionamiento las reformas a la Ley del Seguro Social, fue necesario expedir nuevas disposiciones en las que se establecieran las reglas generales de funcionamiento del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. Así surgió la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro cuyo objeto fue establecer la coordinación entre las dependencias, entidades, instituciones de crédito y entidades financieras que participan en los sistemas de ahorro para el retiro.

Dicha Ley creó a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el

Retiro (en lo sucesivo Consar o Comisión, indistintamente) como órgano de autoridad supervisor. Dicha Comisión tuvo por objeto establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del Seguro Social, del Infonavit, y del Issste, así como proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas, y operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes.

Pero la principal función de la Consar fue la de efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las sociedades de inversión que manejen recursos de las subcuentas de retiro, y de sus sociedades operadoras, así como de cualquier otra entidad financiera que de alguna manera participara en los referidos sistemas. Pero dicha función supervisora estaba desde luego limitada a los aspectos relacionados con el Sistema de Ahorro para el Retiro, en virtud de que en ese momento ya existían otras comisiones de vigilancia y supervisión del sistema financiero como la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Para tales efectos, en lo no previsto por la Ley y sus reglamentos, se estaría a lo dispuesto por las leyes de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley de Sociedades de Inversión y Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como en los reglamentos de las mismas, aplicables a la materia. A su vez, las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas, estaban obligadas a proporcionar a la Consar toda la información y documentación que ésta les solicitara en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, pero exclusivamente en relación con las cuentas y operaciones relativas a los sistemas de ahorro para el retiro. La información y documentos proporcionados a la Comisión, serían estrictamente confidenciales y los servidores públicos de la Comisión serían responsables en caso de divulgación.

Para hacer realmente eficaces las facultades de inspección y vigilancia de la Consar el artículo 20 de la Ley la facultaba para imponer sanciones a las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas. Las sanciones consistirían en multas administrativas. Para respetar la garantía de audiencia, la Comisión debía oír previamente al presunto infractor y tener en cuenta la condiciones e intención de dicho infractor, la importancia de la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones respectivas. Las multas podían ascender hasta el 5% del capital pagado y reservas de capital de la institución, sociedad o persona de que se tratara, o hasta cien mil veces el salario mínimo, debiendo notificarse al Consejo de

Administración, Consejo Directivo o al infractor correspondiente.

La Comisión, en ejercicio de sus facultades, debía investigar las infracciones e iniciar oficiosamente el procedimiento de sanción. Pero los trabajadores titulares de cuentas individuales del SAR o sus beneficiarios, podían directamente o a través de sus representantes sindicales, reclamar ante la Comisión o ante los tribunales competentes, en su caso, las irregularidades en sus fondos. En este caso, las instituciones de Crédito así como las entidades financieras autorizadas tenían la obligación de someterse al procedimiento de conciliación.

Como una muestra del carácter proteccionista de las leyes de seguridad social, a favor de los trabajadores, se estableció que los institutos de seguridad social (IMSS e Issste) podían recibir las reclamaciones de los trabajadores, debiendo turnarlas a la Comisión. Asimismo, la Comisión tenía la obligación de suplir, en beneficio de los trabajadores o sus beneficiarios, las deficiencias de sus reclamaciones en cuanto a los beneficios que les correspondían, de conformidad con las disposiciones aplicables a los sistemas de ahorro para el retiro. Sin embargo, es importante resaltar que, actualmente, ya no es la Consar quien interviene en las reclamaciones de los trabajadores en contra de las instituciones de crédito. Ahora, dichas quejas y denuncias se deben tramitar ante la Comisión para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef).

VIII. Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995

No obstante las diversas reformas legales en materia de Seguridad Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social sufría, prácticamente desde sus orígenes, graves problemas financieros estructurales. La reforma de la Seguridad Social era impostergable, no sólo por los graves problemas financieros del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino también por lo insignificantes que resultaban las pensiones para los trabajadores.

Las crisis económicas de los últimos tiempos han afectado seriamente la situación financiera y, por consiguiente, la operatividad de la institución. Durante todo el año de 1995 se realizó un profundo proceso de autoexamen, para detectar todo aquello que dejó de ser funcional y buscar la solución de los problemas de fondo.

De este proceso surgió la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. La nueva ley entre otras cosas modificó radicalmente el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera

y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.

Así las cosas, a finales de 1995 el Presidente Ernesto Zedillo presentó ante el Congreso de la Unión el proyecto de una nueva Ley del Seguro Social, que comprendía los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales, entre otras cuestiones.

La nueva Ley del Seguro Social fue aprobada en ambas cámaras y, finalmente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de diciembre de 1995, pero entró en vigor hasta el 1º de julio de 1997.

Esta nueva ley estuvo inspirada en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Uruguay y, sobre todo, de Chile; países que desde hacía algunos años ya contaban con un moderno sistema de ahorro individual que incorporaba al sistema financiero, en vez del anticuado sistema de reparto solidario que teníamos en México. Los aspectos más relevantes de la nueva Ley del Seguro Social fueron los siguientes:

El Sistema de Ahorro para el retiro debe estar integrado a la política nacional y tiene como objetivo principal procurar el bienestar de la clase trabajadora;

El SAR debe contribuir al fortalecimiento del ahorro interno de los mexicanos, y el ahorro así generado debe fortalecer el sistema financiero y contribuir al desarrollo nacional mediante su canalización al aparato productivo, promoviendo así el empleo de carácter permanente.

En esta nueva Ley se hace referencia por primera vez a las Afores. Estas nuevas entidades tienen por objeto la administración de las cuentas individuales de los trabajadores, constituidas por las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, y una aportación por parte del gobierno llamada cuota social.

También surge la figura de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), que son entidades financieras en las que las Afores invierten los recursos de los trabajadores, con diverso grado de rendimiento y riesgo, de acuerdo al régimen de inversión que tengan.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) es la autoridad reguladora y supervisora encargada de ejercer la rectoría del Estado en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Los órganos de gobierno de la Comisión se integran de manera tripartita, de tal suerte que los trabajadores y sus representantes tengan facultades reales y eficaces de participar en la regulación y vigilancia del Sistema

El régimen de inversión de las Afores y de las Siefores, debe estar sujeto a una estricta vigilancia para asegurar que los recursos que manejan sean invertidos en instrumentos financieros de bajo riesgo, que otorguen

rendimientos reales a los trabajadores y que promuevan la construcción de vivienda y la inversión en proyectos de infraestructura.

Se cuida que no se creen situaciones de conflictos de interés entre las Afores, Siefores, instituciones financieras y demás participantes en el Sistema;

Además, se ejerce estricta vigilancia sobre el régimen de cobro de comisiones de las Afores, así como respecto de los gastos de administración y comercialización, con la finalidad de cuidar que no se afecte la capitalización del ahorro de los trabajadores;

También se establecen medidas tendientes a evitar la concentración del mercado en pocas administradoras, evitando así prácticas monopólicas que afectan la sana competencia en beneficio de los trabajadores afiliados;

La nueva Ley del Seguro Social distingue dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario. Todos los patrones tienen la obligación de inscribir a sus empleados en el régimen obligatorio en un plazo no mayor a cinco días y pagar sus cuotas correspondientes. La omisión en el cumplimiento de estas obligaciones, lo convierten en acreedor a las sanciones y responsabilidades establecidas en la Ley.

Por virtud de estas reformas se evitó que los recursos generados por concepto de fondos para el retiro fueran utilizados por el Instituto para solventar otros gastos no relacionados con la materia de pensiones, como la administración del propio organismo o el servicio de salud. Sin embargo, la reforma que se necesitaba en materia de sistemas de ahorro para el retiro no era suficiente, por lo que fue complementada con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996.

IX. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996

Hasta antes de la creación de la Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995 y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro del 23 de mayo de 1996, el régimen de pensiones vigente en México era de tipo solidario (de reparto). Sin embargo, la mala administración de los recursos y la tendencia hacia la inversión de la pirámide poblacional hicieron que cada vez se agravara la situación del IMSS que se estaba quedando sin recursos⁷ y también se agravaba la situación de los trabajadores por el monto tan bajo de sus pensiones. As ilustra Jos Luis Trueba la situación que prevalecía entonces:

La reforma de la Seguridad Social era impostergable. El equilibrio

⁷Según los analistas del CIDAC (Centro de Investigaciones y Desarrollo A.C.), el Instituto llegó a requerir 15 veces más su presupuesto para cubrir su déficit financiero.

entre las aportaciones al IMSS y los beneficios que podía otorgar el Instituto se había colapsado, el SAR estaba a punto de generar graves conflictos, al tiempo que la crisis económica iniciada en diciembre de 1994 obligaba a la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al máximo el ahorro interno para incrementar la inversión productiva y el empleo. El proyecto iniciado durante el régimen de Ávila Camacho y remozado en los tiempos de Luis Echeverría con la Ley del Seguro Social de 1973, había perdido su sentido, a tal grado que la miseria de los pensionados y la imposibilidad de continuar con el sistema de reparto llegaron a convertirse en un importante problema político y social.⁸

El 23 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que sustituyó a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro antes comentada⁹ y prepar el marco jurídico para la operación en México de empresas privadas que administren los fondos de pensiones de los trabajadores. Con esta Ley se buscó incrementar el ahorro interno del país para financiar mayor inversión y llevar la economía a una fase de crecimiento sostenido, así como mejorar la situación económica de los trabajadores en su retiro y darles acceso a los trabajadores a instrumentos financieros de ahorro.

Con el nuevo régimen de capitalización individual, cada trabajador afiliado tiene una cuenta individual, con el objeto de otorgar a los afiliados una pensión cuya cuantía dependerá del monto acumulado de los aportes en la cuenta individual del afiliado y del producto que le corresponda por el rendimiento de las inversiones realizadas. Los fondos depositados en la cuenta y sus rendimientos son propiedad de los afiliados y su patrimonio es independiente y distinto del patrimonio de las Instituciones que los administran. Su administración estará a cargo de Instituciones autorizadas. Los beneficiarios tienen derecho a escoger libremente los entes administradores de los fondos.

El SAR es un sistema de ahorro obligatorio de contribuciones concretas, y complementario de los esquemas de pensiones de beneficios definidos que

⁸Trueba, José Luis, *Afores bajo la lupa*, Times editores, México, 1997, pág. 37

⁹Sin embargo la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro siguió aplicándose durante un tiempo a pesar de que ya estaba en vigor la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en virtud de que aún existían procesos pendientes, como por ejemplo pagos, trámites, procedimientos de inspección y vigilancia, e imposición de sanciones administrativas, regidos por la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994.

reciben los trabajadores por parte del IMSS e Issste.

El sistema está basado en cuentas individuales por trabajador las cuales a su vez tienen dos subcuentas: una de retiro y una de vivienda. Para los trabajadores sujetos a las leyes del IMSS y del Infonavit, la subcuenta de retiro se constituye como una aportación patronal igual al 2% del salario base de cotización, con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y la subcuenta de vivienda se constituye con una aportación patronal igual al 5% del salario base de cotización, con un tope máximo de 10 veces el salario mínimo diario que rija en el área geográfica correspondiente.

Para los trabajadores sujetos a la Ley del Issste, la subcuenta de retiro se constituye con una aportación patronal igual al 2% del salario base de cotización, con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y la subcuenta de vivienda se integra con una aportación patronal igual al 5% del salario base de cotización, teniendo un tope máximo de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

De esta forma, el SAR consiste en un sistema de cuentas individualizadas que permiten a cada trabajador estar al tanto de sus estados de cuenta periódicamente, de manera que pueda detectar cualquier anomalía o violación a la Ley en el manejo de sus fondos o en el de las aportaciones a las que tiene derecho.

Las Afores

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva a administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores, así como a operar las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), invirtiendo el dinero de las cuentas individuales de los trabajadores en forma segura, de acuerdo a lo establecido en la normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Las principales funciones de las Afores son las siguientes:

- Apertura de las cuentas individuales a petición de los trabajadores;
- Reciben las cuotas y aportaciones que los trabajadores, los patrones y el gobierno les entregan, y las depositan en las cuentas individuales;
- Reciben y registran las aportaciones voluntarias de los trabajadores y, en su caso, de los patrones;
- Administran e invierten el ahorro para el retiro en la Siefore que elija el

- trabajador, para obtener rendimientos;
- Registran en la cuenta individual los rendimientos que vaya generando el ahorro para el retiro del trabajador;
 - También registra en la cuenta individual las aportaciones para vivienda, que hace el patrón al Infonavit, que el propio Instituto administra, así como los rendimientos que generen;
 - Envían un estado de cuenta cuando menos una vez al año al domicilio que el trabajador indique, para que conozca los movimientos habidos en su cuenta y lleve el control de la misma;
 - Entregan a los trabajadores los recursos por las prestaciones a que tienen derecho durante su vida laboral, por concepto de ayuda para gastos de matrimonio y desempleo temporal, descontándose estos recursos de su cuenta individual.

Las Afores también ofrecen otro tipo de servicios como informaciones periódicas sobre los movimientos en la cuenta del trabajador, cambios de domicilio, reposiciones de documentos y, consultas especiales sobre el saldo. Además, traspasan la cuenta individual del trabajador que así lo desee, a la Afore que éste le indique. (Se requiere una permanencia mínima de 12 meses, o bien que exista un aumento en la estructura de comisiones o un cambio al régimen de inversión de su Afore, para que proceda la instrucción de traspaso).

Al momento del retiro del trabajador, las Afores debe proceder de acuerdo a las instrucciones que él mismo le indique, para que éste pueda:

- a) Recibir su pensión en la modalidad de Retiros Programados;
- b) Acogerse a los beneficios de la Ley del Seguro Social anterior (en el caso de aquellos trabajadores que venían cotizando en dicho régimen); o
- c) Entregan el saldo de su cuenta individual a la compañía de seguros que elija, para que sea ella la que le pague su pensión, de acuerdo con el contrato de renta vitalicia que celebre el trabajador con la institución de seguros.

Las Afores cobran una comisión por los servicios que prestan, misma que se descuenta directamente de la cuenta individual de cada trabajador. Anteriormente, las Afores podían cobrar dos tipos de comisiones, una sobre flujo y otra sobre saldo, lo que dificultaba la comparación de costos y rendimientos. Sin embargo, con las reformas a la Ley que entraron en vigor el 15 de marzo del 2008, se eliminó el cobro de la comisión sobre flujo, pero

ahora se permite a las Afores convertir la comisión sobre saldo. Naturalmente que, al desaparecer la comisión sobre flujo las Afores han incrementado su comisión sobre saldo.

La Comisión Federal de Competencia y el Banco de México han criticado las altas comisiones que cobran las Afores, que redundan en bajos rendimientos para los de trabajadores. Y aunque las Afores argumentan que con el nuevo esquema de comisiones se fortalece la competencia -porque será más sencillo para el trabajador comparar, no solo los precios, sino el rendimiento neto que cada empresa otorga-, la realidad es que las Afores tienden a unificar sus comisiones, es decir, se están comportando como cárteles. Este comportamiento de concertación de precios en mercados oligopólicos, es contrario a la sana competencia económica y perjudica directamente a los consumidores.

Cuenta individual

La cuenta individual, es aquella que el asegurado abre en la Afore de su elección, para que se depositen en ella las cuotas y aportaciones que sus patrones y el gobierno están obligados a aportar para su ahorro para el retiro, así como las que el propio trabajador quiera voluntariamente depositar para su retiro. En esta cuenta se depositan también los rendimientos que gane ese dinero y que se sumarán al ahorro. La cuenta individual está integrada por las siguientes subcuentas:

1.- Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Es en la que se depositan y acumulan los recursos para el retiro de los trabajadores por las siguientes cuotas y aportaciones:

- Retiro: Aportan los patrones
- Cesantía en Edad Avanzada y Vejez: Aportan el trabajador, los patrones y el gobierno.
- Cuota Social: Aporta el gobierno.

2.- Subcuenta de Vivienda. Las aportaciones son realizadas por los patrones.

3.- Subcuenta de Aportaciones Voluntarias. En ella se depositan los recursos que el patrón y/o trabajador ahorran voluntariamente, para aumentar los ahorros de este último.

Obligado	Concepto de la cuota o aportación	Porcentaje de la cuota o aportación	Base sobre la que aplica el porcentaje
Patrón	Seguro de Retiro	2%	S.B.C.
Patrón	Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	3.150%	S.B.C.
Patrón	Vivienda	5%	S.B.C.
Trabajador	Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	1.125%	S.B.C.
Gobierno	Cuota	0.225%	Esto corresponde al 7.143% del 3.150% patronal
Gobierno	Cuota Social	5.50%	De un Salario Mínimo General del D.F. por cada día cotizado
Patrón y/o trabajador	Aportaciones voluntarias	Opcional	Opcional

SBC: Salario Base de Cotización

Afiliación a una Afore

El trabajador elige libremente la Afore que administrará su cuenta individual de ahorro para el retiro. Se debe celebrar un contrato de prestación de servicios entre el trabajador y la Afore, mediante el llenado y requisición de la solicitud de registro. El trabajador debe entregar la siguiente documentación:

- Copia de su credencial del IMSS;
- Copia de su acta de nacimiento, o en caso de no tenerla, presentar

- copia de su credencial para votar con fotografía;
- Copia cédula del CURP, (en caso de tenerla);

El trabajador debe señalar la o las Siefores en las que desea invertir su ahorro para el retiro. Asimismo, debe indicar el nombre de los bancos en que sus patrones depositaron sus aportaciones al SAR, de 1992 a junio de 1997, los datos para identificar sus cuentas en dichos bancos (RFC, NSS o número de control interno), y copia de sus comprobantes (si se tienen). Debe también firmar o imprimir su huella digital en la solicitud de registro y en el contrato de administración de fondos para el retiro.

La Afore recibirá la documentación del trabajador y revisará que esté completa y correcta. Entonces, tramitará la certificación de la solicitud del trabajador como se establece en la normatividad vigente.

X. La Nueva Ley del Issste y el Sistema de Pensiones

La Nueva Ley del Issste, publicada el 31 de marzo del 2007 en el Diario Oficial de la Federación, de manera general estableció cambios en tres aspectos: seguros, pensiones y salud. Respecto de los primeros, presenta una nueva estructura al reducir los 21 seguros y prestaciones antes existentes a sólo 4 seguros:

Salud;
Riesgos de trabajo;
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; e
Invalidez y vida;

Además, se prevé la posibilidad de otorgar otras prestaciones y servicios, que estarán en función de la capacidad financiera del Instituto.

En materia de pensiones, se sustituyó el sistema de reparto por el de capitalización individual, que será la base de todas las pensiones de retiro. Asimismo, se establece la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores Al Servicio del Estado (Pensionissste) y criterios para la portabilidad de derechos con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En materia de salud, entre otras cosas, se separa la prestación de servicios médicos y el financiamiento de la salud de los jubilados y pensionados, respecto de los trabajadores activos; y se plantean apoyos extraordinarios provenientes de recursos públicos federales destinados a servicios médicos, préstamos personales e hipotecarios.

En relación con el nuevo sistema de pensiones de retiro, los trabajadores que ya estaban en activo antes de la vigencia de la Ley podrán optar por mantenerse en el sistema anterior o trasladarse inmediatamente al nuevo, en tanto que para los de nuevo ingreso el nuevo sistema aplicará automáticamente. Los trabajadores deberán notificar su decisión por escrito a partir del 1º de enero del 2008. En caso de no hacerlo, se le hará saber, conforme al reglamento respectivo que se le impondrá automáticamente el nuevo régimen.

Antiguo sistema

Si los trabajadores optan por permanecer en el sistema anterior, existen dos variantes:

1.- Aplicará la Ley anterior hasta el 31 de diciembre del 2009 para aquellos que se jubilen o retiren en ese plazo; esto es, continuarán tres tipos de pensiones:

- La de jubilación, con 30 años de servicios para los hombres y 28 para las mujeres;
- La de retiro por edad y tiempo de servicio, con 55 años y 15 años de cotizaciones; y
- La de cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 10 años de cotizaciones.

2.- Aplicará el antiguo sistema, aunque reformado, para aquellos que se jubilen o retiren a partir del 2010. En este caso, tendrán derecho a pensiones bajo un esquema en el que se incrementarán progresivamente, cada dos años, las edades mínimas requeridas, hasta alcanzar parámetros equiparables al nuevo sistema. En la pensión de jubilación aumentarán las edades a partir del 2010, comenzando con 51 años de edad para los hombres, y de 49 para las mujeres, estabilizándose en 60 años y 58 años respectivamente, con los correspondientes años de servicio (30 para hombres y 28 para mujeres)¹⁰.

En la pensión por edad y tiempo de servicios los incrementos de edad comenzarán en el 2012 con 56 años de edad, hasta llegar a 60 para ambos

¹⁰Es decir, el esquema comprende el incremento de las edades mínimas entre los años 2010 y 2028

géneros, con los respectivos 15 años de cotización.¹¹

La pensión por cesantía en edad avanzada aumentará, entre el 2010 y el 2018, a 61 años de edad, hasta llegar a 65 tanto para hombres como para mujeres, con los correspondientes 10 años de cotizaciones.

El pago de las pensiones y jubilaciones previstas en las dos variantes del antiguo sistema estarán a cargo del Gobierno Federal. Más sin embargo, para la segunda variante, es decir, en donde se incrementan las edades mínimas, se establece que para calcular el monto de la pensión se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador, siempre y cuando tenga una antigüedad mínima de tres años en el puesto y nivel. Si el trabajador tiene menos de los tres años requeridos se tomará en cuenta el sueldo inmediato a dicho puesto, sin importar la antigüedad.¹²

Nuevo sistema

Si los trabajadores optan por incorporarse al nuevo sistema de pensiones, deberán abrir una cuenta individual y recibirán un bono de pensión, que es un título de deuda emitido por el Gobierno Federal, cuyo monto se definirá en apego a una tabla que tomará en cuenta factores como los años de cotización, edad del trabajador y sueldo básico mensual elevado al año y expresado en Unidades de Inversión. Ese bono de pensión, a cuenta de lo aportado conforme a la Ley anterior, se hará efectivo cuando elijan la modalidad a pensionarse. Por el momento, dicho bono será depositado en la cuenta individual, que será administrada por el Pensionisste por tres años. Posterior a este plazo, los trabajadores decidirán si permanecen en él, o si se cambian a una Afore. Dicha cuenta estará integrada por varias subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
- Fondo de vivienda;
- Ahorro solidario;
- Aportaciones complementarias de retiro; y
- Aportaciones voluntarias y ahorro a largo plazo

La novedad en este esquema lo constituye el ahorro solidario, en donde el trabajador podrá optar por el descuento de hasta el 2% de su sueldo básico, para abonarlo en su cuenta individual. En correspondencia, las dependencias y

¹¹Es decir, entre 2010 y 2018 la edad mínima se incrementará hasta los 60 años de edad.

¹²Así se establece en el artículo Décimo transitorio, fracción IV de la nueva Ley del Issste.

entidades depositarán \$3.25 pesos por cada peso ahorrado por el trabajador, hasta el 6.5 % del sueldo básico.

Las pensiones a recibir por los trabajadores bajo el nuevo sistema son:

- Cesantía en edad avanzada.- Se requiere que el trabajador tenga 60 años de edad y estar privado de trabajo, y haber cotizado 25 años;
- Vejez.- se requiere que el trabajador tenga 65 años de edad y haber cotizado 25 años.

En cuanto a las modalidades para pensionarse, son las mismas que operan en la Ley del Seguro social:

- 1.- Una renta vitalicia llamada seguro de pensión con seguro de sobrevivencia.- En esta modalidad, el trabajador contratará con una compañía de seguros a través del Pensionisste o una Afore, la cual le pagará una cantidad como pensión mientras viva, a cambio del saldo acumulado en su cuenta de retiro; asimismo, contratará un seguro de sobrevivencia con cargo a la cuenta individual, para que sus beneficiarios reciban la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero;
- 2.- El retiro programado.- En esta modalidad, los recursos del trabajador se mantendrán en el Pensionisste o en la Afore, y recibirá mensualmente una parte de su fondo acumulado, mientras este tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida.

Asimismo, operará la pensión garantizada (para aquellos que, cumpliendo los requisitos, sus recursos resulten insuficientes para adquirir el seguro de pensión), a razón del doble del salario mínimo, la pensión anticipada y retiros de la cuenta individual antes de pensionarse.¹³

El Pensionisste administrará las cuentas de retiro individuales, e invertirá los recursos por 36 meses. Transcurrido ese tiempo, los trabajadores podrán optar por mantenerse en él o transferir sus recursos a una Afore. Igualmente cobrará comisiones, las cuales no podrán exceder del promedio de las que cobren las Afores.

El Pensionisste está a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por 18 miembros: el Director General del Isste (quien presidirá la Comisión

¹³La cantidad que resulte menor entre 75 días de su sueldo básico en los últimos cinco años. El 10% del saldo de la subcuenta de Retiro Cesantía y Vejez, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado, siempre que no haya hecho retiros durante los cinco años inmediatos anteriores.

Ejecutiva); un vocal ejecutivo nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General; siete vocales por parte del Gobierno (de los cuales tres son de la SHCP, dos del Banco de México, uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y uno de la Secretaría de la Función Pública); y nueve vocales nombrados por las organizaciones de los trabajadores.

Otro punto importante del nuevo sistema es que las cuotas por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, correspondientes a los trabajadores, se ajustarán anualmente a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley: 3.5% hasta llegar a 6.125% en un período de cinco años, esto es, entre 2007 y 2012.

XI. Conclusiones

Una vez realizada la comparación de cómo operan el antiguo y el nuevo sistema, resulta pertinente hacer algunas observaciones finales en cuanto a la capitalización individual, las diferencias con lo establecido para los trabajadores afiliados al IMSS, y la integración del Pensionisste.

Respecto del primer punto, se unifica en nuestras leyes e instituciones de Seguridad Social la tendencia hacia la capitalización individual, la cual supone una ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades. Efectivamente, el sistema resulta injusto socialmente, pues no todos los niveles laborales podrán aportar las mismas cuotas y por lo tanto no recibirán al final de su vida de trabajo cantidades equivalentes. Se reconoce que debía hacerse algo para salvar a los institutos de Seguridad Social y garantizar el pago de las pensiones, pero por qué a través de la capitalización individual, cuando la literatura en la materia ha mostrado preocupación respecto de este sistema en aspectos como el costo de la transición y los choques demográficos. Organizaciones Internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) han reiterado que tal sistema resulta muy costoso, principalmente por que la transición supone un costo muy alto para la población activa y, adicionalmente, por los costos administrativos.

Asimismo, la idea de que la capitalización es totalmente impermeable a los choques demográficos es falsa, por un lado porque al crecer la esperanza de vida aumenta también el costo de la capitalización, pues para un tiempo de cotización constante es necesario ahorrar más a efecto de disfrutar de una determinada renta durante más tiempo y, por otro lado, en un primer momento no habrá necesidad de pagar pensiones, pero cuando los antiguos cotizantes pasen a la etapa de retiro, los fondos serán más sensibles a las evoluciones económicas y demográficas y, por tanto, en el futuro sus rendimientos, de por sí inciertos, disminuirán.

La capitalización individual puede ser un valioso suplemento cuando se adapta a las circunstancias y capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral, pero en ninguna forma debe sustituir a los regímenes obligatorios. Es mejor en todo caso un régimen mixto.

Respecto a las diferencias con los trabajadores afiliados al IMSS, a éstos no se les otorgó la opción de elegir si permanecían o no en el antiguo sistema. Tampoco se les otorgó un bono de pensión por sus derechos adquiridos, y la pensión garantizada corresponde únicamente a un salario mínimo, es decir, no obstante la unificación del sistema de capitalización en nuestras leyes

de Seguridad Social, siguen existiendo criterios distintos para diferentes clases de trabajadores, como por ejemplo los planes de pensiones para los militares que se rigen por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM); los trabajadores de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que se rigen por su generoso contrato colectivo; los trabajadores de PEMEX, que también se rigen por su contrato colectivo; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc.

En torno del Pensionisste, deja mucho por desear su forma de integración y la forma como va a operar. En efecto, en diversos ámbitos y en específico en el académico, ha permeado desde hace varios años la idea de un Instituto de Pensiones, cuyo titular fuera designado por el Congreso de la Unión, que contara con atribuciones para administrar e invertir los fondos y pagar las pensiones, disponer de una normatividad específica en materia de inversiones, rentabilidad, y contar con los mecanismos necesarios de fiscalización y supervisión para impedir la desviación de fondos y prácticas corruptas. Además, con la obligación de realizar permanentemente los estudios técnicos que indiquen el nivel de capitalización de los fondos conveniente para constituir las reservas actuariales requeridas y la distribución de los fondos de inversión social y de inversión productiva estratégica.

Por último, los programas de pensiones existen con el fin de proporcionar cierta seguridad de ingresos decorosos para el momento del retiro. En ellos, la solidaridad no puede olvidarse o permanecer distante. Se requiere su reforzamiento y nuevas vías para su consecuente consolidación a fin de disminuir las desigualdades y cerrar la brecha que existe entre quienes tienen en exceso y quienes carecen de lo fundamental. Si bien es necesario corregir las deficiencias de nuestro sistema de Seguridad Social y de nuestras instituciones, al mismo tiempo las medidas adoptadas deben ajustarse a las necesidades de la sociedad. La principal causa de la crisis financiera de los institutos de Seguridad Social, ha sido su mala administración. Desde este punto de vista resulta inaceptable que, en vez de introducir reformas para hacer su administración más eficiente, transparente y rentable, el Estado prefiera renunciar a su obligación básica de brindar seguridad social en lo que al sistema de pensiones se refiere.

Sólo aquellos trabajadores que logren mantenerse con un empleo formal durante la mayor parte de su vida productiva, que además logren mantener un salario realmente decoroso y que sea realmente el salario que se tome como base para su cotización, podrán aspirar a una pensión de retiro suficiente para su subsistencia. Respecto a todos los demás, nos atrevemos a afirmar que el Estado prácticamente los ha dejado abandonados a su suerte.

XII. Bibliografía

LIBROS Y REVISTAS

AVENDAÑO Carbellido, Octavio, *El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos Legales*, México, Tecnológico de Monterrey – Porrúa, 2005.

CAJIGA Estrada, Gerardo, *Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina* en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 2000.

DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Tomo II, 6ª ed., México, Porrúa, 1991.

GARCÍA, Francisco y F. Alejandro Villagómez, *Reforma al sistema de pensiones del Issste*, Documento de Trabajo, México, CIDE, No. 258, 2003.

GARCÍA Saisó, Adrian, *Las transformaciones del sistema de pensiones en México*, (Doctorado), Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

LOMELÍ Vanegas, Leonardo, *La reforma de la Seguridad Social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual*, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 2000.

MORALES Ramírez, María Ascensión, *Nueva Ley del Issste y pensiones de retiro*, Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 5, julio-diciembre del 2007.

ORTIZ Balderas, Gloria Elena, *Crítica propositiva al Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, boletín técnico, número 13-2006, México, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, 2006.

TRUEBA, José Luis, *Afores bajo la lupa*, México, Times editores, 1997.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de febrero de 1917, *última reforma aplicada* en fecha 26 de septiembre del 2008.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 23 de mayo de 1996, *última reforma aplicada* en fecha 28 de junio del 2007.

Ley del Seguro Social de 1943, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de enero de 1943 (abrogada)

Ley del Seguro Social de 1973, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de marzo de 1973 (abrogada)

Ley del Seguro Social de 1995, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de diciembre de 1995, *última reforma aplicada* el 11 de agosto del 2006.

Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 1º de abril de 1970, *última reforma aplicada* en fecha 17 de enero del 2006.

Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de julio de 1994 (abrogada).

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de marzo del 2007.

OTRAS FUENTES

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *La Seguridad Social en México, panorama reciente y costo fiscal 2000-2005, 2004*, documento disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Estudio%20Seguridad%20Social%20Final%202.pdf>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Información relevante del sistema de ahorro para el retiro*, boletín informativo CONSAR, documento disponible en <http://www.santander.com.mx/PDF/afore/boletin.pdf>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *21 prestaciones a los trabajadores del Estado*, Subdirección General Jurídica, Subdirección de Atención al Derechohabiente, Issste, documento disponible en <http://www.issste.gob.mx/issste/21prestaciones.pdf>

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima)*, 1952, documento disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (1948), documento disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

SOLÍS Soberón, Fernando, *Los sistemas de pensiones en México. La agenda pendiente*, documento disponible en <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>